DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 12

(2004–2005)

Pensjonsreform – trygghet for pensjonene

Innhold

1 Sammendrag og konklusjoner 7
1.1 Innledning 7
1.2 Hovedpunkter i Regjeringens forslag 10
1.3 Bakgrunn 12
1.4 Utfordringer for pensjonssystemet (kapittel 2) 13
1.5 Hovedprinsipper (kapittel 3) 15
1.6 Modernisert folketrygd (kapittel 4) 16
1.7 Fleksibel pensjonering (kapittel 5) 18
1.8 Supplerende pensjonsordninger (kapittel 6) 20
1.9 Offentlige tjenestepensjoner (kapittel 7) 21
1.10 Fondering av folketrygden (kapittel 8) 21
1.11 Uføre- og etterlattepensjon (kapittel 9) 22
1.12 Deling av pensjonsrettigheter mellom par (kapittel 10) 23
1.13 Ikrafttredelse og overgangsordninger (kapittel 11) 24
1.14 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 12) 24

2 Utfordringer for pensjonssystemet 27
2.1 Innledning og sammendrag 27
2.2 Pensjonskommisjonens rapport 28
2.2.1 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet 28
2.2.2 Pensjonspolitiske utfordringer 29
2.3 Høringsuttalelser 31
2.4 Departementets vurderinger 32
2.4.1 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet 32
2.4.2 Pensjonspolitiske utfordringer 38

3 Hovedprinsipper 41
3.1 Innledning og sammendrag 41
3.2 Et økonomisk bærekraftig pensjonssystem 42
3.3 En forsvarlig minstesikring for alle 44
3.4 Fortsatt statlig ansvar for standardsikringen i pensjonssystemet 46
3.5 Rettferdig fordeling 48
3.6 En fleksibel pensjonsalder som stimulerer til fortsatt arbeidsinnsats 50
3.7 Supplerende pensjoner i arbeidsforhold 51
3.8 Et så enkelt, forståelig og forutsigbart pensjonssystem som mulig 52

4 Modernisert folketrygd 53
4.1 Innledning og sammendrag 53
4.2 Pensjonskommisjonens forslag 54
4.2.1 Standardsikring 54
4.2.2 Grunnsikring 55
4.2.3 Fleksibel pensjonering 55
4.2.4 Delingstall 55
4.2.5 Verdisikring 56
4.2.6 Et klarere individuelt eierskap til folketrygden 56
4.2.7 Innfasing 56
4.2.8 Vurdering av andre pensjonsmodeller 56
4.3 Effekter av Pensjonskommisjonens forslag 57
4.3.1 Kompensasjonsgrad og ytelsesprofil .. 58
4.3.2 Konsekvenser av modernisert folketrygd for kvinner og menn 63
4.4 Høringsuttalelser 68
4.4.1 Valg av modell 68
4.4.2 Standardsikring 68
4.4.3 Grunnsikring 69
4.4.4 Delingstall 70
4.4.5 Verdisikring 70
4.4.6 Pensjonspremie 70
4.4.7 Informasjon 71
4.5 Departementets vurderinger 71
4.5.1 Pensjonssystemets innretning 71
4.5.2 Standardsikring 74
4.5.3 Pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid 76
4.5.4 Spørsmålet om pensjonsopptjening for studenter og vernepliktige 77
4.5.5 Grunnsikring 78
4.5.6 Delingstall 80
4.5.7 Verdisikring 82
4.5.8 Egen pensjonspremie i skattesystemet 84
4.5.9 Informasjon 86

5 Fleksibel pensjonering 88
5.1 Innledning og sammendrag 88
5.2 Pensjonskommisjonens forslag 89
5.2.1 Sentrale avveininger 89
5.2.2 Hovedtrekk i Pensjonskommisjonens forslag 90
5.3 Høringsinsuttalelser 92

5.4 Departementets vurderinger 94
5.4.1 Noen sentrale vurderinger 94
5.4.2 Sammenhengen mellom pensjonsnivå og uttakstidspunkt..... 97
5.4.3 Kombinasjon av arbeidsinntekt og pensjon 101
5.4.4 Aldersgrenser 103
5.4.5 Krav til tidligere inntekt for å kunne ta ut alderspensjon før 67 år 104
5.4.6 Hvor store grupper vil kunne ta ut tidligpensjon..... 107
5.4.7 Seniorpolitikk..... 109
5.4.8 Forholdet til ordningene med avtalefestet pensjon..... 110
5.4.9 Skatt og pensjon 112

6 Supplerende pensjonsordninger 114
6.1 Innledning og sammendrag 114
6.2 Nærmere om mulig utforming av en obligatorisk løsning..... 115
6.2.1 Kommisjonens forslag 116
6.2.2 Høringsinstansenes merknader..... 116
6.2.3 Departementets vurderinger..... 118
6.3 Konsekvenser av modernisert folketrygd for lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven 128
6.3.1 Innledning 128
6.3.2 Generelt om Pensjonskommisjonens forslag 130
6.3.3 Fleksibel pensjonsalder m.v. 130
6.3.4 Opptjeningstid og sluttlønns-prinsippet i lov om foretakspensjon.. 132
6.3.5 Delingstall 133
6.3.6 Beregnet folketrygd i lov om foretakspensjon..... 134
6.3.7 Problemstillinger knyttet til selve overgangen til modernisert folketrygd..... 134
6.3.8 Skattemessig behandling av supplerende pensjonsordninger 135
6.4 Om et utvidet krav til informasjon fra ordningene 136
6.4.1 Krav til informasjon til medlemmet..... 136
6.4.2 Om behovet for ytterligere informasjon 137

7 Tjenestepensjoner i offentlig sektor..... 138
7.1 Innledning og sammendrag 138
7.2 Pensjonskommisjonens forslag 138
7.2.1 Forholdet mellom folketrygden og offentlige tjenestepensjoner..... 139
7.2.2 Nærmere om samordning.....139
7.2.3 Hvorfor nettoordning i offentlig sektor 140
7.2.4 Pensjonskommisjonens alternative modeller til nettoordning.....141
7.2.5 Indeksering og delingstall.....141
7.2.6 Fleksibilitet og 85-års regelen.....142
7.2.7 Pensjonskommisjonens forslag til prosess 143
7.2.8 Fondering av Statens Pensjonskasse.....143
7.3 Pensjonsordningen for statsråder, stortingsrepresentanter m.v.....143
7.4 Høringsuttalelser.....144
7.5 Departementets vurderinger 145
7.5.1 Forslag om utvalg 147
7.5.2 Spørsmålet om «negativ effekt».....147
7.5.3 Pensjon for statsråder, stortingsrepresentanter m.v. 147
7.5.4 Særaldersgrenser.....147
7.5.5 Finansiering.....148
7.5.6 Fondering av Statens Pensjonskasse.....148

8 Fondering av folketrygden.....150
8.1 Innledning og sammendrag.....150
8.2 Etablering av Statens pensjonsfond ..151
8.2.1 Pensjonskommisjonens forslag 151
8.2.2 Høringsuttalelser.....152
8.2.3 Departementets vurderinger 153
8.3 Innskuddselement i folketrygden og forholdet til kapitalmarkedet 158
8.3.1 Pensjonskommisjonens forslag 158
8.3.2 Departementets vurderinger 159

9 Uførepensjon og etterlattepensjon 160
9.1 Innledning og sammendrag.....160
9.2 Hovedtrekk ved gjeldende ordninger 160
9.2.1 Uførepensjon 160
9.2.2 Pensjon til etterlatte 161
9.3 Pensjonskommisjonens vurderinger 162
9.3.1 Uførepensjon 162
9.3.2 Pensjon til etterlatte 163
9.4 Høringsuttalelser.....164
9.5 Departementets vurderinger 164
9.5.1 Uførepensjon 164
9.5.2 Pensjon til etterlatte 167

10 Deling av pensjonsrettigheter mellom par.....171
10.1 Innledning og sammendrag.....171

10.2 Pensjonskommisjonens vurderinger ... 171
10.3 Høringsuttalelser ... 172
10.4 Departementets vurderinger ... 173
10.4.1 Innledning ... 173
10.4.2 Deling av pensjonsrettigheter i modernisert folketrygd ... 173
10.4.3 Deling av pensjonsrettigheter i supplerende pensjonsordninger ... 174
10.4.4 Spørsmålet om å ta hensyn til verdien av pensjonsrettigheter ved skifte av felleseie ... 175

11 Ikrafttredelse og overgangsordninger ... 177
11.1 Innledning og sammendrag ... 177
11.2 Innfasing av nye opptjeningsregler ... 177
11.3 Delingstall og fleksibel pensjonering ... 179
11.3.1 Innfasing av fleksibel pensjonering og delingstall ... 179
11.3.2 Personer med lang opptjeningstid på iverksettingstidspunktet ... 179
11.4 Indeksering ... 181
11.5 Omsorgsopptjening ... 181
11.5.1 Omsorgsopptjening innenfor modernisert folketrygd ... 181
11.5.2 Tilbakevirkende omsorgsopptjening innenfor dagens system ... 181

12 Økonomiske og administrative konsekvenser ... 184
12.1 Innledning og sammendrag ... 184
12.2 Økonomiske konsekvenser av Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd ... 185
12.2.1 Pensjonsopptjening ... 185
12.2.2 Delingstall ... 185
12.2.3 Indeksering ... 186
12.2.4 Fleksibel pensjonering ... 187
12.2.5 Andre forslag ... 188
12.2.6 Samlede virkninger av modernisert folketrygd ... 188
12.3 Administrative konsekvenser av endringer i folketrygden ... 191
12.4 Administrative konsekvenser av obligatorisk supplerende pensjonsordning ... 192

DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 12

(2004–2005)

Pensjonsreform – trygghet for pensjonene

Tilråding fra Finansdepartementet av 10. desember 2004, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

1 Sammendrag og konklusjoner

1.1 Innledning

Pensjonssystemets grunnleggende formål er å gi økonomisk og sosial trygghet ved å sikre inntekten til de som ikke kan forventes å forsørge seg ved eget arbeid som følge av alderdom, varig nedsatt funksjonsevne eller tap av forsørger. Målet om trygghet omfatter grunntrygghet og standardtrygghet. *Grunntrygghet* innebærer at alle pensjonister er garantert en minste inntekt som pensjonist, uavhengig av tidligere inntekt. Formålet er å forhindre fattigdom. *Standardtrygghet* innebærer at pensjonen skal stå i forhold til inntekten som yrkesaktiv, slik at den enkelte ikke går for mye ned i materiell levestandard som pensjonist.

Grunnsikring og standardsikring ivaretar dermed svært ulike oppgaver, og fram til folketrygden ble innført, omfattet den offentlige alderstrygden bare en grunnsikring av relativt beskjeden størrelse. Med innføringen av folketrygden i 1967 ble det offentlige ansvaret utvidet til også å omfatte deler av standardsikringen, ved at alle yrkesaktive skulle tjene opp en pensjon som sto i forhold til inntekten som yrkesaktiv. Samtidig skulle alle pensjonister fortsatt være sikret en minstepensjon uansett tidligere arbeidsinntekt.

Innføringen av folketrygden, og den sterke økningen som er skjedd i minstepensjonen over tid, har bidratt til en markert bedring av pensjonistenes levestandard. Omfanget av absolutt og relativ fattigdom blant alderspensjonistene er kraftig redusert. Dette har ikke minst kommet de alderskullene til gode som har hatt liten eller ingen pensjonsopptjening i folketrygden. Samtidig har sterk vekst i den yrkesaktive befolkningen bidratt til å begrense veksten i de samlede pensjonsutgiftene regnet som andel av verdiskapingen i samfunnet. Alt i alt synes de opprinnelige målsettingene med folketrygden å ha blitt innfridd på en god måte.

Folketrygden er også et viktig redskap for å nå fordelingspolitiske mål. Regjeringen legger vekt på at folketrygden skal videreføres som en offentlig obligatorisk velferdsordning med en god fordelingsprofil. Dette skal ivaretas gjennom en god minstesikring og en forbedret ordning med pensjonsopptjening i forbindelse med omsorgsfravær. Folketrygden skal være bærebjelken i det framtidige velferdssamfunnet. Det fordrer at pensjonssystemet er økonomisk bærekraftig over tid.

Pensjonskommisjonens rapport viser imidlertid at folketrygden står overfor økende utfordringer:

– Disse utfordringene knytter seg særlig til pensjonssystemets langsiktige bæreevne. Økonomien i folketrygden vil komme under økende

press som følge av svakere vekst i den yrkesaktive befolkningen, høyere gjennomsnittlige ytelser og stigende levealder blant pensjonistene. Mens en 67-åring i gjennomsnitt kunne forvente å leve i 14 år da pensjonsalderen ble senket til 67 år i 1973, vil dette kunne øke til 22 år i 2050. Uten reformer i dagens system vil dette kunne bidra til mer enn en dobling av folketrygdens utgifter til alderspensjoner fram til 2050 regnet som andel av verdiskapingen i samfunnet, fra 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2003 til 15 pst. i 2050.
- De problemene dette reiser forsterkes av at pensjonssystemet i dag gir for svake insentiver for eldre arbeidstakere til å fortsette i arbeid. Et framtidsrettet pensjonssystem bør derfor gi større insentiver til å stå i arbeid enn dagens system, samtidig som det gir mer fleksibilitet med hensyn til valg av pensjoneringstidspunkt.
- Siden 1970 har også folketrygdens rolle i standardsikringen blitt svekket. Forholdet mellom høyeste og laveste alderspensjon i folketrygden har falt fra 4,2 i 1970 til 2,2 i dag. Besteårsregelen og taket på antall opptjeningsår bidrar samtidig til å gjøre sammenhengen mellom inntekt som yrkesaktiv og pensjon unødvendig komplisert, og åpner for store forskjeller i pensjonsutbetalingene til personer som har hatt samme livsinntekt uten at dette ofte har noen klar fordelingsmessig begrunnelse.
- Over tid har det også skjedd store endringer i familiemønsteret, med nye samlivsformer og mindre stabile parforhold, uten at det har skjedd noen samlet gjennomgang av hvordan dette bør påvirke regelverket i folketrygden.
- Betydningen av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger utover folketrygden vil trolig fortsette å øke, og dette aktualiserer behovet for å fastsette minstekrav til slike ordninger.

I Nasjonalbudsjettet 2003 ble det gitt en omtale av den foreløpige rapporten fra Pensjonskommisjonen om mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet i framtida, som ble lagt fram i september 2002. Regjeringen varslet der at den ønsket å gjennomføre en bredt forankret trygghetsreform av folketrygden. Regjeringen viste i denne sammenheng til at for å gi trygghet for den enkeltes pensjon og alderdom, må pensjonssystemet være økonomisk bærekraftig. Samtidig må en pensjonsreform ivareta pensjonsrettigheter som allerede er opparbeidet.

Flertallet i Finanskomiteen understreket i budsjettinnstillingen betydningen av at Pensjonskommisjonen i sitt videre arbeid la vekt på behovet for å skape et offentlig pensjonssystem som lar seg finansiere over tid og som inngir tillit hos folk flest. Det ble videre vist til at det er vesentlig at pensjonssystemet blir mer oversiktlig, slik at den enkelte lett kan få oversikt over egen pensjon, og at en reform av folketrygden bør gi løsninger som stimulerer folk flest til å stå lenger i arbeid. Et flertall i komiteen, bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mente at Pensjonskommisjonens foreløpige rapport dannet et godt utgangspunkt for det videre arbeid med et nytt pensjonssystem.

Regjeringens hovedmål for en reform er at:
- Pensjonssystemet må gi trygghet for folketrygdens framtid ved at systemet gjøres økonomisk bærekraftig.
- Pensjonssystemet må stimulere til økt arbeidsinnsats.
- Pensjonssystemet må fortsatt sikre alle pensjonister en garantert minstepensjon.

Oljeinntektene setter Norge i en gunstigere finansiell stilling enn de fleste andre land til å møte veksten i pensjonsutgiftene. Det er likevel nødvendig å gjennomføre reformer slik at velferden og økonomien er bærekraftig på sikt. En pensjonsreform er nødvendig for å gi trygghet for pensjonsutbetalingene til morgendagens pensjonister, samtidig som vi unngår at belastningen på framtidige yrkesaktive blir for stor. Det viktigste bidraget for å sikre et bærekraftig pensjonssystem er å ta vare på den viktige ressursen arbeidskraften er, blant annet gjennom at arbeidsføre eldre kan stå lenger i arbeid.

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen, alle utenom medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, gikk i sluttrapporten inn for en reform av alderspensjonen i folketrygden som er oppsummert i forslaget til en modernisert folketrygd. Modernisert folketrygd vil innebære den mest omfattende reformen av pensjonssystemet siden folketrygden ble innført i 1967, dvs. på nesten førti år. Et tilsvarende tidsperspektiv bør ligge til grunn for pensjonsopptjeningen i et nytt pensjonssystem, både for å sikre et forutsigbart pensjonssystem for den enkelte og for å unngå at stadige endringer i pensjonssystemet skal føre til et mer og mer komplisert og lite oversiktlig regelverk. Et slikt tidsperspektiv vil bety at pensjonsreformen vil påvirke utbetalingene fra folketrygden godt inn i det neste århundret. En vellykket pensjonsreform krever derfor bred politisk oppslutning.

Pensjonskommisjonens utredning gir etter

Boks 1.1 Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd

Pensjonskommisjonen foreslo en modernisert folketrygd basert bl.a. på følgende:

- *Nærmere sammenheng mellom den enkeltes inntekt og pensjon.* Proporsjonal pensjonsopptjening skjer fra første krone. Det foreslås en øvre grense for årlig arbeidsinntekt som gir grunnlag for pensjonsopptjening på 8 G. Pensjonsopptjeningen svarer til 1,25 pst. av årlig arbeidsinntekt. Dette tilsvarer en årlig pensjonspremie på ca. 17½ pst. Dette gir en kompensasjonsgrad i folketrygden på 54 pst. av den gjennomsnittlige lønnsinntekten før skatt ved 43 års opptjening.
- *Livsløpsopptjening.* Alle år i arbeid skal gi pensjonsopptjening. Dette vil skape en tydeligere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon enn i dag. Dette innebærer at dagens besteårsregel og 40-årsregel fjernes.
- *Grunnsikring ved garantipensjon.* Alle garanteres en pensjon fra folketrygden som minst svarer til nivået på dagens minstepensjon, uansett tidligere arbeidsinntekt og innbetaling. Garantipensjonen avtrappes gradvis mot opptjent pensjon i folketrygden, med 60 pst. mot inntektspensjonen utover 1 G. Det innebærer også at lave inntekter gir opptjening ut over garantinivået.
- *Gunstigere pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg* for egne barn under skolepliktig alder og for syke, funksjonshemmede eller eldre. Alle får godskrevet pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på 4½ G. Dersom man hadde høyere inntekt enn dette før man gikk ut i omsorgspermisjon, vil størrelsen på inntekten bestemme pensjonsopptjeningen. Dette gjelder opp til et tak på 6 G.
- *Et robust pensjonssystem selv om levealderen øker.* Dette gjøres ved en ordning med et delingstall, som jevner ut følgen av at levealderen endres. De samlede utbetalingene i løpet av tiden som pensjonist blir de samme. Hvis nye kull av pensjonister forventes å leve lenger enn tidligere kull, blir den årlige pensjonen fra folketrygden noe lavere. Den enkelte kan ved å jobbe lenger motvirke denne reduksjonen i ytelsene. Delingstallet skal være likt for kvinner og menn.
- *Indeksering.* Pensjonsrettighetene reguleres under opptjening i takt med lønnsutviklingen. Løpende utbetalte alderspensjoner reguleres årlig med en faktor som tilsvarer gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten.
- *Fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden fra fylte 62 år.* Jo lenger man fortsetter i arbeid, desto høyere blir den årlige pensjonen og omvendt. Hovedprinsippet er at den enkelte selv skal dekke hoveddelen av kostnadene dersom han eller hun velger å gå av tidlig, samtidig som vedkommende får tilsvarende høyere pensjon ved å arbeide lenger. Samtidig åpnes det for fri adgang til å kombinere arbeid og pensjon fra fylte 62 år i folketrygden, uten avkorting av pensjonen mot arbeidsinntekten.
- *Egen pensjonspremie* vil gi tydeligere sammenheng mellom hva som betales inn og hva man får tilbake fra folketrygdens alderspensjon. Dette skal i seg selv ikke føre til endringer i det samlede skatte- og avgiftsnivået, og andre skatter og avgifter kan tilpasses slik at en oppnår dette. Premien fordeles mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Regjeringens syn et godt grunnlag for en pensjonsreform som sikrer trygghet i alderdommen for den enkelte, samtidig som en ivaretar samfunnets behov for et bærekraftig pensjonssystem og behovet for å stimulere til fortsatt arbeidsinnsats etter hvert som levealderen øker. Regjeringens politikk er å styrke arbeidslinjen. Vår arbeidskraft er vår viktigste ressurs og dermed grunnlaget for framtidig velferd. Det er viktig at ulike velferdsordninger, skattesystemet og pensjonsordningene stimulerer til arbeid. Det skal lønne seg å jobbe. Dette er en viktig del av Regjeringens utgangspunkt også for pensjonsreformen. I oppfølgingen av Pensjonskommisjonens arbeid har Regjeringen lagt vekt på å bygge på den brede enigheten i kommisjonen. Hovedpunktene i Pensjonskommisjonens forslag til en modernisert folketrygd er gjengitt i boks 1.1.

På bakgrunn av høringsuttalelsene og den generelle debatten etter at kommisjonen la fram sin rapport mener Regjeringen at det må vurderes endringer for å styrke kvinneprofilen i modernisert folketrygd. Dette kan gjøres ved å bedre ordningen med pensjonsopptjening til personer med

ulønnede omsorgsoppgaver, og ved å åpne for en videre adgang til å ta ut tidligpensjon.

I tråd med de signalene som ble gitt i forbindelse med inntektsoppgjørene i vår, gis det i meldingen en bred drøfting av ulike alternativer for å øke omfanget av supplerende pensjonsordninger i arbeidslivet. Regjeringen ønsker en konstruktiv drøfting av også dette spørsmålet i Stortinget med sikte på å komme fram til bred enighet om en samlet pensjonsreform.

1.2 Hovedpunkter i Regjeringens forslag

Regjeringen slutter seg til hovedprinsippene i forslaget om modernisert folketrygd fra flertallet i Pensjonskommisjonen, men ser at det kan være behov for endringer og videre utredninger på enkelte punkter. Regjeringen tar ikke stilling til konkrete opptjeningsregler for ny inntektspensjon, og foreslår ikke i denne meldingen konkrete beløpsgrenser og satser i et nytt pensjonssystem. Etter Stortingets behandling av denne meldingen vil imidlertid Regjeringen komme tilbake med et konkret forslag til utforming av folketrygden der en ser folketrygden og en obligatorisk supplerende pensjonsordning i sammenheng. Her vil også forslag om detaljerte opptjeningsregler fremmes.

Regjeringen foreslår at folketrygden skal videreføres som en bærebjelke i det framtidige velferdssamfunnet og at en pensjonsreform skal bygge på følgende hovedprinsipper:

1. En modernisert folketrygd med en tydeligere sammenheng mellom inntekt og pensjon, som stimulerer til arbeid. Det vil si en folketrygd med livsløpsopptjening og større grad av proporsjonalitet enn i dagens folketrygd. Opptjeningen gjelder fra første krone og opp til en øvre grense, og settes til en nærmere fastsatt prosentsats av årlig inntekt. Jo flere år som yrkesaktiv, desto høyere blir kompensasjonsgraden, og omvendt.
2. Reglene om pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid forbedres. Regjeringen legger i utgangspunktet opp til at det gis opptjening tilsvarende tidligere arbeidsinntekt med et tak tilsvarende fødselspengegrunnlaget. Uansett tidligere inntekt sikres en høyere minimumsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid enn det som følger av dagens regler. Regjeringen vil også foreslå tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd, og vil komme med et konkret forslag etter at Stortinget har behandlet denne meldingen.
3. Alle får hvert år godskrevet opptjening i folketrygden av pensjonsrettigheter fra egen inntekt og basert på omsorgsarbeid på en pensjonskonto. Den årlige opptjeningen bygges opp til en beregnet pensjonsformue. Kontoen vil vise hvordan den enkeltes pensjonsrettigheter utvikler seg over tid som følge av ny opptjening og regulering i takt med lønnsutviklingen. Pensjonsformuen omgjøres ved pensjonering til en livsvarig ytelse ved å dele formuen på forventet gjenstående leveår. En pensjonskonto som viser at den enkeltes pensjonsrettigheter vokser år for år, styrker den enkeltes eierskap til pensjonssystemet.
4. Alle sikres en garantipensjon uansett tidligere arbeidsinntekt. Nivået settes lik dagens minstepensjon, og differensieres som i dag etter sivilstand (105 408 kroner for enslige og noe lavere pr. person for gifte/samboende). Garantipensjonen avtrappes mot opptjent inntektspensjon. På denne måten målrettes garantipensjonen mot de som trenger det mest. Avtrappingen skjer gradvis, slik at også personer med lave inntekter får pensjon ut over garantinivået.
5. Det innføres et delingstall som sikrer at folketrygdens utgifter blir om lag upåvirket av at levealderen i befolkningen øker. For en gitt pensjonsalder innebærer delingstallet at den årlige pensjonen blir noe lavere hvis nye kull av pensjonister forventes å leve lenger. Den enkelte kan kompensere for dette ved å arbeide lenger. Delingstallet skal være likt for kvinner og menn, noe som særlig er til fordel for kvinner siden kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn. Hver enkelt gis informasjon om konsekvensen av delingstallet for egen pensjon i god tid før pensjonering.
6. Det foreslås å innføre fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden fra 62 år. Samtidig åpnes det for å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting mot arbeidsinntekt. Den årlige pensjonen tar utgangspunkt i at den beregnede pensjonsformuen fordeles over forventet antall gjenværende leveår for det årskullet man tilhører. Samlet pensjonsutbetaling som pensjonist blir dermed om lag like stor uavhengig av når en tar ut pensjonen. Jo lenger en fortsetter i arbeid, desto høyere blir den årlige pensjonen og omvendt. Den enkelte må selv dekke hoveddelen av kostnadene dersom han eller hun velger å gå av tidlig. Det gis årlig informasjon til den enkelte om forventet pensjonsnivå ved ulike pensjoneringstidspunkt. For å gi flere adgang til tidlig uttak av folketrygdpensjonen,

vil Regjeringen også fremme en alternativ modell som gir en videre adgang til å benytte den fleksible pensjonsordningen enn i Pensjonskommisjonens forslag. Et slikt alternativ vil bety en økning i andelen som kan ta ut hele eller deler av den opptjente pensjonen før 67 år sammenliknet med Pensjonskommisjonens forslag. I den alternative modellen foreslås det videre at den øvre aldersgrensen på 70 år for å tjene opp pensjon i folketrygden fjernes.

7. Regjeringen vil sikre gode muligheter for fleksibel pensjonering. Det skal imidlertid alltid lønne seg å arbeide, og det legges derfor opp til en vurdering av den statlige støtten til supplerende tidligpensjonsordninger i forbindelse med oppfølgingen av Regjeringen Jaglands brev til partene i arbeidslivet våren 1997 om eventuell utfasing av opptjeningsrettigheter i folketrygden for AFP-pensjonister fra og med 2007. Uavhengig av denne vurderingen vil partene i arbeidslivet stå fritt til å avtale tillegg til folketrygden, herunder videreføre de bidrag arbeidsgiver og arbeidstaker i dag yter i forbindelse med AFP. Utbetalingene til denne ordningen beløp seg i 2003 til om lag 6 mrd. kroner, hvorav privat sektor stod for om lag halvparten. Statens samlede bidrag til ordningene i privat sektor, inkludert verdien av skattefordelene og pensjonspoengene i folketrygden, var knapt 1 mrd. kroner.
8. Den enkeltes opparbeidede pensjonsrettigheter reguleres i takt med lønnsutviklingen, noe som vil framgå av de årlige kontoutskriftene, der en også anslår hva pensjonen vil utgjøre ved pensjonsuttak fra ulike alderstrinn. Løpende utbetalte alderspensjoner reguleres årlig med en faktor som tilsvarer gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Dette sikrer pensjonistenes kjøpekraft og en del av den generelle velstandsutviklingen.
9. Det etableres et Statens pensjonsfond basert på Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. I de årlige budsjettdokumentene til Stortinget presenteres utviklingen i fondet målt i forhold til størrelsen på statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. Dermed vil det framgå at pensjonsforpliktelsene i betydelig grad vil overstige verdien av Pensjonsfondet selv om alle oljeinntektene settes inn i fondet. Pensjonene i folketrygden skal imidlertid fortsatt finansieres løpende over statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling («pay as you go»-prinsippet). En fondsløsning som mer direkte knytter sammen fondskapitalen med pensjonsforpliktelsene, vil kunne gi svært store årlige svingninger i statens utgifter ved endringer i oljepris, kapitalavkastning og pensjonsforpliktelser.
10. Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter videreføres som den operative retningslinjen for finanspolitikken. Gjennom handlingsregelen sikter en mot en langsiktig, jevn og forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. En innretting av budsjettpolitikken med sikte på at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjonen ikke skal øke som andel av landets verdiskaping, slik Pensjonskommisjonen foreslår, er ikke egnet som en operativ rettesnor for finanspolitikken fra år til år. Til det vil årlige endringer i oljepris, kapitalavkastning og pensjonsforpliktelser kunne gi for store årlige svingninger i offentlige budsjetter. Det vil imidlertid bli redegjort for utviklingen i forholdet mellom fondskapitalen og pensjonsforpliktelsene i budsjettdokumentene til Stortinget, på linje med utviklingen i generasjonsregnskapet og andre beregninger for den langsiktige handlefriheten i statsfinansene.
11. Regjeringen går inn for å etablere en obligatorisk supplerende pensjonsordning på toppen av modernisert folketrygd. Dette kan skje ved at en stiller minstekrav til de eksisterende supplerende pensjonsordningene eller ved en innskuddsordning for alle. Hvilken modell som endelig bør velges, må ses i sammenheng med den helhetlige pensjonsreformen en kommer fram til i forbindelse med behandlingen i Stortinget.
12. De offentlige tjenestepensjonsordningene bør tilpasses modernisert folketrygd, slik at disse tjenestepensjonsordningene ikke motvirker effektene av pensjonsreformen. Et offentlig utvalg med deltakelse bl.a. fra partene i arbeidslivet får som mandat å utrede en ny tjenestepensjonsordning for offentlig sektor. Utvalgets forslag til modell skal ligge innenfor samme økonomiske ramme som dagens ordning.
13. Særaldersgrenser knyttet til bestemte yrkesgrupper foreslås gjennomgått i samarbeid med partene i arbeidslivet.
14. Folketrygdens uførepensjonsordning utredes nærmere av et eget utvalg. Regjeringen kommer tilbake med konkret forslag om teknisk videreføring av ordningen med etterlattepensjon.
15. Som hovedregel blir det i dag ikke tatt hensyn til opptjente pensjonsrettigheter ved skils-

misse. Det er ønskelig at det i større grad tas hensyn til verdien av pensjonsrettigheter i forbindelse med skifte av felleseie enn i dag. Regjeringen tar sikte på å sikre dette gjennom praktikable regler i ekteskapsloven.

16. Modernisert folketrygd innfases gradvis. Et alternativ kan være Pensjonskommisjonens forslag om ikrafttredelse fra 2010, der personer som er født i 1950 eller tidligere får pensjonsopptjening fullt ut etter dagens system. Personer som er født i 1965 eller senere, får sin pensjon fullt ut beregnet etter det nye systemet. Personer som er født i årene 1951-1964, vil få pensjon forholdsmessig basert på henholdsvis dagens system og nytt system. Regjeringen vil i det videre arbeid også vurdere en lengre innfasingsperiode. Forslagene om delingstall, fleksibel pensjonering og endret indeksering foreslås i utgangspunktet å tre i kraft fra 2010. Disse forslagene vil gjelde både dagens system og nytt system.

Hovedprinsippene ovenfor samsvarer i all hovedsak med den brede enigheten om en pensjonsreform i Pensjonskommisjonen. Forslagene må også ses som et ledd i Regjeringens generelle satsing på å styrke arbeidslinjen. Alternativet til en pensjonsreform som bidrar til å dempe veksten i pensjonsutgiftene, vil være en desto strammere politikk på andre områder gjennom økte skatter eller kutt i de offentlige utgiftene.

Regjeringen vil imidlertid fremme en alternativ modell for fleksibel pensjonering som gir flere adgang til å ta ut tidligpensjon. Dette kan skje ved at det gis adgang til å ta ut hel eller delvis pensjon fra 62 år, selv om pensjonen på uttakstidspunktet blir lavere enn garantipensjonen, og ved at adgangen til tidlig uttak av pensjon knyttes til den samlede ytelsen fra folketrygden og supplerende pensjonsordninger. I forbindelse med vurderingen av den statlige støtten til AFP-ordningen, jf. punkt 7 ovenfor, vil det også bli vurdert innført en overgangsordning som gir personer som går av med tidligpensjon og som har mer enn 40 opptjeningsår i dagens folketrygd, uttelling for disse. Regjeringen vil også foreslå tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd, og ikke bare i modernisert folketrygd. Regjeringen vil komme tilbake med et konkret forslag etter at Stortinget har behandlet denne meldingen. Videre foreslår Regjeringen at det etableres en ordning for obligatorisk pensjonssparing som kommer i tillegg til folketrygden. Den nærmere utformingen av en slik obligatorisk tilleggsordning vil på samme måte som for dagens supplerende pensjonsordninger, måtte ses i sammenheng med utformingen av alderspensjonen i folketrygden, både mht. ytelsesnivå, ytelsesprofil og adgang til fleksibel pensjonering. Hvilken modell som endelig bør velges, må derfor ses i sammenheng med den helhetlige pensjonsreformen en kommer fram til i forbindelse med behandlingen i Stortinget.

Pensjonskommisjonen anslo at de forslagene som ble lagt fram, ville bidra til å redusere utgiftene til alderspensjon i folketrygden med om lag 20 pst. i 2050 målt i forhold til utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Regjeringen legger til grunn omtrent samme innsparing på lang sikt. Gunstigere opptjeningsregler for de som har utført ulønnede omsorgsoppgaver før dagens ordning ble innført i 1992, samt en videre tilgang til ordningen med fleksibel pensjonering vil imidlertid kunne gi noe høyere pensjonsutgifter i den første perioden etter 2010 enn med Pensjonskommisjonens forslag.

1.3 Bakgrunn

Regjeringen Stoltenberg nedsatte 30. mars 2001 en kommisjon med medlemmer fra partiene på Stortinget og uavhengige eksperter for å utrede hovedmål og prinsipper for en reform av det samlete pensjonssystemet. Kommisjonen ble gitt følgende mandat:

> «Kommisjonen skal avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Arbeidet skal ta utgangspunkt i de problemer og utfordringer dagens pensjonssystem står overfor.
>
> Et framtidig pensjonssystem må ivareta hensynet til langsiktighet, stabilitet og oversiktlighet, 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.»

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

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen, alle utenom medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, gikk i sluttrapporten inn for en reform av alderspensjonen i folketrygden som er oppsummert i forslaget til en modernisert folketrygd. Kommisjonen la til grunn en gradvis innføring av modernisert folketrygd fra 2010.

Pensjonskommisjonens rapport ble sendt på høring den 14. januar. Det er kommet inn om lag 100 høringsuttalelser som ligger på nettsiden www.pensjonsreform.no. En oppsummering av høringsuttalelsene på de ulike områdene er gitt i kapitlene 2-12.

1.4 Utfordringer for pensjonssystemet (kapittel 2)

Fra slutten av dette tiåret vil en markert aldring av befolkningen stille pensjonssystemet overfor økende utfordringer. I den første perioden etter 2010 vil dette særlig ha sammenheng med at de store fødselskullene etter krigen og fram til tidlig på 1970-tallet nå nærmer seg pensjonsalderen. På lengre sikt vil imidlertid aldringen av befolkningen i økende grad skyldes at den enkelte pensjonist kan forvente å leve lenger enn tidligere. Dette fører til at befolkningen over 65 år vil kunne bli nesten fordoblet fram til 2050 regnet som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder, fra vel 22 pst. i dag til om lag 40 pst. i 2050. Samtidig vil de gjennomsnittlige alderspensjonene kunne øke med rundt 30 pst. i forhold til lønnsnivået i samfunnet som følge av at dagens folketrygd ennå ikke er fullt innfaset, og at kvinnelige alderspensjonister i framtiden vil ha hatt høyere yrkesdeltakelse og dermed også høyere pensjonsopptjening enn dagens pensjonister.

I de siste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, som lå til grunn for Pensjonskommisjonens arbeid, anslås forventet gjenstående levealder for en 67-åring å øke fra om lag 17 år i dag til 22 år i 2050. Den var 14 år da pensjonsalderen i folketrygden ble senket til 67 år i 1973.

Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittspensjon vil føre til en dramatisk økning i pensjonsutgiftene innenfor folketrygden. Det anslås at utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden vil kunne øke fra 9 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til nesten 20 pst. i 2050 ved en videreføring av dagens pensjonssystem. Det meste av dette skyldes utgiftene til alderspensjon, som anslås å øke fra 6 til om lag 15 pst. av verdiskapingen. Dette er en vesentlig sterkere økning enn i resten av OECD-området, som vil resultere i offentlige pensjonsutgifter betydelig over gjennomsnittet for de andre OECD-landene.

Selv om vi bygger opp betydelige reserver i Petroleumsfondet, vil hovedgrunnlaget for velferden også i framtiden være arbeidsinnsatsen til den yrkesaktive delen av befolkningen og de inntektene dette gir oss. Den sterke økningen i pen-

sjonsutgiftene i dagens folketrygd vil derfor innebære en uholdbar belastning på de yrkesaktive. Ikke minst reiser den sterke økningen i levealderen spørsmålet om hvilke konsekvenser dette bør få for pensjonssystemet.

Aldringen av befolkningen bidrar ikke bare til økte pensjonsutgifter, men vil også gi økte offentlige utgifter på andre områder. Særlig vil veksten i andelen av befolkningen over 80 år trekke i retning av en betydelig vekst i utgiftene til helse- og omsorgstjenester, selv om en gradvis bedring i helsetilstanden for denne aldersgruppen kan moderere veksten noe. Beregninger viser at det langsiktige finansieringsbehovet for offentlig sektor ved en videreføring av dagens pensjonssystem og velferdstjenester er betydelig større enn det som dekkes gjennom dagens skattenivå, jf. St.meld. nr. 8 (2004–2005) Perspektivmeldingen 2004.

Denne konklusjonen gjelder under et relativt vidt spenn av forutsetninger for sentrale størrelser som oljepris, befolkningsutvikling, økonomisk vekst mv. Eksempelvis vil selv en langsiktig oljepris på 230 2005-kroner pr. fat – eller noe over 35 dollar med dagens valutakurs – bare i begrenset grad løse utfordringene for offentlige finanser. Til sammenlikning ble det i Pensjonskommisjonens rapport lagt til grunn en langsiktig oljepris på 140 2003-kroner. Pensjonssystemet kan ikke utformes slik at det bare viser seg bærekraftig ved en svært høy oljepris. Erfaringene fra 1970- og 1980-årene illustrerer med stor tydelighet at det er mye vanskeligere å justere kursen dersom det viser seg at oljeprisen blir lavere enn forventet, enn dersom den blir høyere enn forventet. Dette tilsier at utformingen av den økonomiske politikken må være robust i forhold til endringer i anslagene for oljeprisen. Beregningene i Perspektivmeldingen illustrerer også at det først og fremst er humankapitalen – dvs. verdien av arbeidskraften – som har betydning for framtidig velferd, mens petroleumsressursene relativt sett har liten betydning.

Det er en utfordring i pensjonssystemet å finne fram til et opplegg som sikrer at byrdene fordeles jevnt mellom generasjonene. Folketrygden har i dag ikke noen mekanisme for dette. Det betyr at de yrkesaktive må ta de økonomiske belastningene når andelen pensjonister øker i forhold til yrkesaktive.

I dagens folketrygd reguleres opparbeidede pensjonsrettigheter og løpende pensjoner i takt med grunnbeløpet i folketrygden, som igjen følger lønnsutviklingen. Opparbeidede pensjonsrettigheter bør fortsatt lønnsindekseres i opptjeningsfasen slik at de har samme verdi uavhengig av om de er opptjent tidlig eller sent i yrkeskarrieren. For å øke kompensasjonsgraden idet en går av med pensjon, og med tanke på de økonomiske utfordringene vi står overfor, er det imidlertid ikke opplagt at løpende pensjoner skal indekseres i takt med lønnsveksten. Pensjonistene bør imidlertid få en indeksering av pensjonene som minst sikrer at de opprettholder kjøpekraften i hele pensjonsperioden.

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

- Pensjonssystemet ble konstruert med sikte på å tilgodese personer med varierende inntekter over livsløpet. Også personer med stigende inntekter drar fordel av dagens opptjeningsregler. Personer med lange yrkeskarrierer får derimot ikke uttelling for alle år som yrkesaktiv. Dette fører til dårlig samsvar mellom inntekt over yrkeskarrieren og pensjon, og til dels tilfeldige pensjonsmessige utslag. Mange oppfatter dette som urettferdig.
- Folketrygden er konstruert slik at man kan ha vært yrkesaktiv i mange år uten at det gir uttelling i form av pensjon utover minstepensjonsnivået. Det kan oppleves som urimelig at personer med en viss yrkeskarriere får samme pensjon som personer uten yrkestilknytning.
- Det er ikke anledning til å ta ut alderspensjon i folketrygden før fylte 67 år. Utbredelsen av tidligpensjonsordninger er ulikt fordelt. En stor gruppe omfattes av AFP-ordningen. Enkelte arbeidstakergrupper har også særaldersgrenser gjennom tjenestepensjonssystemet. Likevel er det en relativt stor gruppe arbeidstakere som ikke har noe reelt tilbud om fleksibel pensjonering.
- De fleste særaldersgrensene i tjenestepensjonsordningene ble fastsatt for lang tid tilbake, og de gjenspeiler ikke de omfattende endringene som har skjedd i arbeidsmarkedet i de senere årene.
- AFP-ordningen er utformet slik at man får samme pensjon ved 62 år som om man hadde stått i arbeid til 67 år. Ordningen omfatter i dag store deler av arbeidslivet, og gir samlet sett svake insentiver til å stå i arbeid etter 62 år.
- De offentlig tjenestepensjonsordningene garanterer en samlet pensjonsytelse. Det innebærer at offentlig ansatte er skjermet mot endringer i det obligatoriske pensjonssystemet. Samordningen mellom folketrygden og offentlige pen-

sjonsordninger er meget kompleks, og for de fleste er det vanskelig å forstå hvordan pensjonen beregnes. Så lenge private og offentlige pensjonsordninger er ulike, kan de i noen grad virke mobilitetshemmende på arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor.

Et framtidsrettet pensjonssystem bør gi større insentiver til å stå i arbeid enn dagens system, samtidig som det gir mer fleksibilitet med hensyn til valg av pensjoneringstidspunkt for grupper og enkeltpersoner som har behov for dette.

1.5 Hovedprinsipper (kapittel 3)

En hovedutfordring i arbeidet med å modernisere folketrygden vil bli å etablere *et bærekraftig pensjonssystem* i den forstand at det gir en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene. Dette krever tiltak for å dempe utgiftsveksten i folketrygden og at staten sparer en betydelig del av oljeinntektene i årene framover. En pensjonsreform som ikke bidrar til dette, vil vanskelig kunne opprettholdes over tid. Resultatet vil i så fall bli mindre trygghet for framtidige pensjoner og at pensjonssystemet blir stadig mer komplisert etter hvert som nye reformer tvinger seg fram. Både ut fra hensynet til å holde en høy arbeidsstyrke og hensynet til inntektsnivået hos pensjonistene, er det ønskelig at så mye som mulig av reduksjonen i pensjonsutgiftene kommer gjennom tiltak som bidrar til å begrense veksten i antall pensjonister ved at flere er i arbeid. Jo lenger en kan komme på dette området, desto mindre behov vil det være for tiltak som innebærer reduksjon i pensjonene eller økt beskatning.

Hvis det ikke gjennomføres en pensjonsreform nå, vil det tvinge seg fram endringer i pensjonssystemet, i andre offentlige utgifter eller i skatte- og avgiftsnivået. Dette kan gjøres på ulike måter:

- Ett alternativ er å redusere pensjonsutbetalingen til hver alderspensjonist med opptil 20 pst. Dette betyr at en person med jevn inntekt på om lag 350 000 kroner vil få sin årlige pensjon redusert med over 35 000 kroner.
- Et annet alternativ er å kutte i andre offentlige utgifter. Det er da kraftige tiltak som er nødvendig. Innstrammingsbehovet tilsvarer all offentlig støtte til barnehager, barnetrygd og kontantstøtte.
- Et tredje alternativ er å øke skattene. En person med inntekt på 350 000 kroner må i så fall betale 17 500 kroner mer i skatt hvert år gjennom hele sitt yrkesaktive liv.

I tråd med hovedlinjen i pensjonsreformene i andre OECD-land bør en fortsatt økning i levealderen blant pensjonistene møtes med tiltak for å øke den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. En måte å få til dette på er å nedjustere den årlige pensjonen en har rett til fra 67 år i takt med framtidige økninger i levealderen blant pensjonistene. Samtidig bør den enkelte få mulighet til å kompensere for dette ved å arbeide noe lenger. De framtidige alderspensjonsutgiftene i folketrygden vil dermed bli omtrent de samme uansett hvordan levealderen utvikler seg framover. Samtidig unngår en å foreta større innstramminger enn nødvendig hvis levealderen øker mindre enn det prognosene tilsier. Innføring av et delingstall vil alene kunne redusere folketrygdens utgifter til alderspensjoner med om lag 15 pst. i 2050 sammenliknet med om dagens system videreføres. Dette tilsvarer om lag halvparten av det anslåtte innstrammingsbehovet i statsfinansene over samme periode. Folketrygdens utgifter til alderspensjoner vil likevel kunne bli om lag doblet fram mot 2050 målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, og veksten i pensjonsutgiftene vil fortsatt kunne bli større enn veksten i de fleste andre OECD-landene.

Regjeringen mener at det fortsatt må være en klar og prioritert statlig oppgave å sikre alle pensjonister en *forsvarlig minsteinntekt* på om lag samme nivå som i dag, og at dette bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet. Bakgrunnen for dette er at det bare er det offentlige som kan sikre alle pensjonister en akseptabel pensjon og levestandard uavhengig av hvor stor inntekt den enkelte har hatt som yrkesaktiv. Grunnsikringen i pensjonssystemet må derfor være en offentlig oppgave.

Regjeringen slutter seg til Pensjonskommisjonen i at grunnsikringen i større grad enn i dag bør målrettes mot de gruppene som har hatt lav inntekt i yrkesaktiv alder. Grunnsikringen bør derfor avtrappes mot opptjent pensjon, og falle helt bort hvis den opptjente pensjonen overstiger et visst nivå. Avtrappingen bør imidlertid skje noe mer gradvis enn i dag, slik at flere får pensjon utover minstepensjon enn i dagens pensjonssystem. Etter Regjeringens syn er det sterke fordelingsmessige hensyn som taler for at garantipensjonen for enslige pensjonister bør være noe høyere enn for gifte og samboende pensjonister. En vil i denne sammenheng vise til den opptrappingen av

grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister som er skjedd siden 2003. I statsbudsjettet for 2005 er for øvrig minstepensjonen for gifte og samboende pensjonister trappet ytterligere opp fra 1. mai 2005. Grunnpensjonen for pensjonistektepar er foreslått økt til 1,7 G (0,85 G på hver). Det vises til nærmere omtale i kapittel 4.

Etter Regjeringens syn bør folketrygden *fortsatt ha et betydelig ansvar for standardsikringen* i det samlede pensjonssystemet, blant annet for å sikre samme pensjonsytelser til kvinner og menn som har hatt like stor opptjening. Ytelsene fra folketrygden bør også fortsatt bli bestemt uavhengig av avkastningen i kapitalmarkedet, på samme måte som i dag. Pensjonsreformen bør imidlertid bidra til å styrke sammenhengen mellom den inntektsavhengige pensjonen i folketrygden og inntekten som yrkesaktiv. Dette taler for at en beveger seg mot større grad av livsløpsbasert opptjening, dvs. at en får samme pensjon uansett hvordan inntekten fordeler seg over perioden som yrkesaktiv, og at den inntektsavhengige pensjonen skal være proporsjonal med samlet inntekt som yrkesaktiv. For å hindre at dette slår uheldig ut for personer med ulønnede omsorgsoppgaver knyttet til barn og pleietrengende, kan en samtidig forbedre ordningen med pensjonsopptjening i folketrygden for disse gruppene. Kombinasjonen av livsløpsbasert opptjening og høyere pensjonsopptjening for de som har ulønnede omsorgsoppgaver vil etter Regjeringens syn gi et vesentlig mer rettferdig pensjonssystem enn i dag. Samtidig vil pensjonssystemet bli enklere ved at dagens besteårsregel og taket på 40 års pensjonsopptjening faller bort.

Alderspensjonen i folketrygden kan i dag først tas ut fra 67 år, og fram til 70 år avkortes pensjonen mot eventuell arbeidsinntekt utover to grunnbeløp. Pensjonskommisjonen viser til at en fast pensjonsalder for alle er dårlig tilpasset de store forskjellene en har mellom arbeidstakerne med hensyn til helsetilstand, hvilke krav arbeidet stiller og ønsket om å gå av med pensjon. Fra et velferdssynspunkt er det derfor ønskelig at den enkelte får større mulighet til selv å velge når en skal pensjonere seg enn det som er mulig i dagens folketrygd. Behovet for en mer fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden må også ses i sammenheng med forslaget om å innføre et delingstall knyttet til utviklingen i forventet levealder, og at den enkelte skal kunne kompensere for delingstallet ved å arbeide noe lenger. Regjeringen støtter derfor forslaget om at det bør innføres *fleksibel pensjoneringsalder* i folketrygden.

I likhet med Pensjonskommisjonen mener Regjeringen at det vil være vanskelig å innføre en fleksibel pensjoneringsalder hvis ikke den enkelte i større grad enn i dag må ta hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å gå av tidligere og gevinstene ved å gå av senere. Den årlige pensjonen må derfor bli høyere desto lenger en fortsetter som yrkesaktiv.

Fleksibel pensjon i folketrygden vil innebære at de som tar ut tidligpensjon vil få lavere årlig pensjon enn om de hadde fortsatt i arbeid til 67 år, og nivået på pensjonen vil også ligge lavere enn under dagens AFP-ordning. Partene i arbeidslivet vil imidlertid kunne videreføre de tilskuddene som i dag gis til AFP-ordningen, ved at en avtaler tillegg til folketrygden for arbeidstakergrupper som har behov for tidligpensjon. Slike tillegg bør utformes slik at de i størst mulig grad stimulerer til arbeid. Regjeringen legger opp til å vurdere det statlige bidraget til supplerende tidligpensjonsordninger i forbindelse med den allerede varslede vurderingen av opptjeningsrettighetene i folketrygden for AFP-pensjonister fra og med 2007.

Det samlede pensjonssystemet omfatter i tillegg til folketrygden arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger og individuell pensjonssparing. De arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene kjennetegnes i dag av store forskjeller mellom pensjonsordningene i offentlig og privat sektor, og av at en betydelig del av arbeidstakerne i privat sektor ikke har slike ordninger. De offentlige tjenestepensjonene er i dag utformet som «bruttoordninger», dvs. at det er den samlede ytelsen fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen som er bestemt i ordningen. Som Pensjonskommisjonen peker på, vil dette innebære at en reform av folketrygden vil være uten betydning for de offentlig ansatte, siden endringer i ytelsene fra folketrygden vil bli kompensert av tjenestepensjonsordningen. En reform av folketrygden må omfatte hele befolkningen, også de offentlig ansatte.

1.6 Modernisert folketrygd (kapittel 4)

Pensjonskommisjonens forslag

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen samlet seg om forslaget til *modernisert folketrygd*. Kommisjonen gikk inn for et allment pensjonssystem der det er en klarere sammenheng mellom den enkeltes arbeidsinntekt og pensjon enn i nåværende folketrygd. Systemet omfatter en standardsikring og en grunnsikring.

Grunnsikringen i kommisjonens forslag til modernisert folketrygd ivaretas ved at personer uten inntektspensjon får en garantipensjon på nivå med minstepensjonen i dag. Det foreslås at garantipensjonen avtrappes gradvis mot inntektspensjonen. Dermed vil også de med lavere inntekter få noe igjen for pensjonsopptjeningen. Garantipensjonen avtrappes med 60 pst. mot inntektspensjonen utover 1 G (58 778 kroner pr. 1. mai 2004). Det foreslås at garantipensjonen differensieres etter sivilstand på samme måte som minstepensjonen i dag.

Standardsikringen i kommisjonens forslag til modernisert folketrygd ivaretas gjennom en inntektspensjon der pensjonsopptjeningen er proporsjonal med arbeidsinntekten. Inntektspensjonen er kjernen i modernisert folketrygd. Forslaget går ut på at pensjonsopptjeningen skal svare til en årlig pensjon på 1,25 pst. av livsinntekten ved pensjonering fra 67 år og gitt forventet gjenstående levealder i 2010. Pensjonskommisjonen foreslår at det skilles ut en egen pensjonspremie i skattesystemet, og omtaler i rapporten hvordan opptjeningen kan defineres på grunnlag av en slik premie, anslått til 17 ½ pst. av arbeidsinntekten. Opptjente pensjonsrettigheter reguleres årlig i takt med lønnsveksten. De to tilnæringene gir samme pensjonsnivå i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Det ble foreslått at pensjonsopptjeningen skal regnes av arbeidsinntekten opp til et tak tilsvarende 8 G (470 200 kroner).

Modernisert folketrygd innebærer at dagens regler om full pensjon etter 40 års opptjening og beregning av pensjonsytelse basert på de 20 beste inntektsårene (besteårsregelen), erstattes av et system med livsløpsopptjening. Dette fører til at personer med lange yrkeskarrierer får full uttelling for alle inntektsårene, og at personer med lik inntekt over yrkeskarrieren får lik pensjon.

Kommisjonen foreslår en forbedret ordning for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid. Det gis opptjening tilsvarende arbeidsinntekt på 4,5 G (264 500 kroner), mot i dag 4 G (235 100 kroner). Dersom inntektsgrunnlaget er høyere, godskrives inntekt opp til 6 G (352 700 kroner). Beregninger i kommisjonens rapport viser at et flertall av kvinnene kommer bedre ut enn menn ved en overgang til livsløpsbasert opptjening kombinert med gunstigere regler for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.

En proporsjonal inntektspensjon der alle yrkesaktive år regnes med, vil styrke sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon. Folketrygden vil i så fall ikke lenger bygge på at en oppnår full pensjon etter et bestemt antall opptjeningsår. I stedet vil hvert år i arbeid gi økt pensjon. Jo lenger man arbeider, jo høyere pensjon vil man få. Forslaget stimulerer således til arbeid. Kompensasjonsgraden ved pensjonering når en er 67 år blir med Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd om lag 54 pst. av gjennomsnittlig inntekt etter 43 år i arbeid. Dette er anslått å være gjennomsnittlig opptjeningstid med en videreføring av dagens folketrygd når det i tillegg til yrkesaktivitet tas hensyn til omsorgsopptjening og at uførepensjonister opparbeider rett til alderspensjon. Kompensasjonsgraden blir høyere ved å arbeide lenger, og omvendt. Dagens skatteregler vil gi en betydelig høyere kompensasjonsgrad etter skatt enn før skatt, spesielt for lave inntekter. For en gjennomsnittlig inntekt er kompensasjonsnivået med kommisjonens forslag 64 pst. etter skatt, mot 54 pst. før skatt.

Regjeringens vurdering

Regjeringen er enig i hovedprinsippene i modernisert folketrygd som foreslått av flertallet i Pensjonskommisjonen med en tydeligere sammenheng mellom inntekt og pensjon. Det innebærer livsløpsopptjening og større grad av proporsjonalitet enn i dagens folketrygd. Opptjeningen gjelder fra første krone, og settes til en nærmere fastsatt prosentsats av årlig inntekt. Jo flere år som yrkesaktiv, desto høyere kompensasjonsgrad, og omvendt.

Regjeringen tar i denne meldingen ikke stilling til konkrete beløpsgrenser, satser og andre enkeltelementer i nye opptjeningsregler. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag om slike regler etter at Stortinget har tatt stilling til de hovedprinsipper for et nytt pensjonssystem som Regjeringen foreslår i denne meldingen.

Regjeringen går inn for at folketrygden utformes slik at alle hvert år godskrives opptjening av pensjonsrettigheter fra arbeidsinntekt og omsorgsarbeid på en egen pensjonskonto. Kontoen vil vise forventet årlig pensjon og hvordan den enkeltes beregnede pensjonsformue utvikler seg over tid som følge av ny opptjening og lønnsutvikling. Den samlede opptjeningen gjøres om ved pensjonering til en livsvarig ytelse ved å dele beregnet pensjonsformue på forventet gjenstående leveår. Et slikt system gir grunnlag for god informasjon til den enkelte om utviklingen i pensjonsrettigheter og forventet framtidig pensjons-

nivå fra folketrygden. Pensjonen vil være uavhengig av sivilstand for inntektspensjon utover nivåene som berøres av garantipensjonen.

Det foreslås at den årlige pensjonen til nye alderspensjonister fastsettes på grunnlag av et delingstall som reflekterer forventet gjenstående levealder på pensjoneringstidspunktet. Delingstallet er en faktor som sikrer at folketrygdens utgifter blir om lag upåvirket av økt levealder i befolkningen. Den enkelte kan imidlertid motvirke effekten av delingstallet ved å utsette pensjoneringstidspunktet. Med kommisjonens forslag vil hvert økt leveår kunne kompenseres med å arbeide om lag 8 måneder lenger. Delingstallet blir fastsatt for hvert årskull, og endres ikke etter at man har gått av med pensjon. Innføring av delingstall i inntektspensjonen er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden bærekraftig på lang sikt.

Det legges til grunn samme delingstall for menn og kvinner selv om kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn. Lik pensjonsopptjening vil dermed gi lik årlig pensjon, uavhengig av kjønn. Dette er en fordel for kvinner.

Etter gjeldende retningslinjer skal folketrygdens grunnbeløp reguleres «minst på linje med» lønnsutviklingen. Det innebærer at både opparbeidede pensjonsrettigheter og løpende pensjoner følger lønnsutviklingen for yrkesaktive. Det foreslås at opptjente pensjonsrettigheter fortsatt skal lønnsindekseres fram til pensjoneringstidspunktet. Pensjoner under utbetaling foreslås regulert i takt med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Garantipensjonen foreslås lønnsindeksert fratrukket effekten av delingstallet. Det innebærer at garantipensjonen kan bli regulert knapt et halvt prosentpoeng lavere enn lønnsveksten, under forutsetning av Statistisk sentralbyrås anslag for utviklingen i framtidig levealder.

Regjeringen mener at en reform av folketrygden basert på hovedtrekkene i modernisert folketrygd er et godt svar på de utfordringene pensjonssystemet står overfor. Reformen gir en samlet ivaretakelse av målene om et bærekraftig pensjonssystem, insentiver til arbeid og sosial fordeling.

Regjeringen støtter Pensjonskommisjonens forslag om at pensjonssystemet bør inneholde tydelige fordelingselementer som innebærer overføringer fra de som har høy inntekt til de som har lav inntekt. Regjeringen vil vurdere garantipensjonens nivå og utforming nærmere, og ønsker å bedre ordningen med pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid. Så lenge kvinner har lavere yrkesaktivitet og lønnsnivå enn menn, vil en tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon i gjennomsnitt være mer fordelaktig for menn enn for kvinner. På den annen side vil de foreslåtte forbedringene av ordningen med omsorgsopptjening styrke kvinners pensjonsrettigheter vesentlig mer enn menns. Effekten av endringer i pensjonssystemet må også vurderes i lys av sannsynlige endringer i kvinners yrkesmønster framover. Et pensjonssystem med sterke arbeidsinsentiver kan stimulere kvinner til å delta og styrke sin posisjon i arbeidslivet. Regjeringen legger til grunn at arbeidet for likestilling i arbeidslivet vil bidra til at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn utjevnes, hvilket også vil medføre at pensjonsopptjeningen blir mer lik mellom kjønnene.

Regjeringen vil komme tilbake med et konkret forslag til utformingen av folketrygden der denne ses i sammenheng med en obligatorisk supplerende pensjonsordning etter at Stortinget har vedtatt hovedprinsippene for en pensjonsreform.

1.7 Fleksibel pensjonering (kapittel 5)

Fritt valg av pensjoneringstidspunkt er et velferdsgode. Samtidig er det viktig å ta hensyn til samfunnets behov for arbeidskraft og for å begrense veksten i pensjonsutgiftene. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og pensjonssystemet må være utformet slik at det er mer lønnsomt å arbeide enn å gå av med pensjon.

I dag kan alderspensjonen i folketrygden først tas ut fra 67 år, og fram til 70 år avkortes pensjonen for de som har arbeidsinntekt over 2 G. Pensjonskommisjonen foreslo en ordning med fleksibel pensjonsalder i folketrygden fra 62 år, og der pensjonen blir høyere desto lenger man venter med å ta den ut. Den foreslo videre at det gis fri adgang til å kombinere arbeid og alderspensjon fra folketrygden, uten at pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt.

Pensjonskommisjonens forslag om innføring av fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden innebærer en utvidelse i forhold til dagens pensjonssystem, både ved at alle selv kan velge tidspunktet for uttak av pensjon, og ved at man kan kombinere tidligpensjon med arbeid uten avkorting mot arbeidsinntekt.

Regjeringen støtter Pensjonskommisjonens forslag om fleksibel pensjonsalder i folketrygden. Mange av høringsinstansene mener det bør være

en sammenheng mellom pensjonen og pensjoneringstidspunktet, men er samtidig bekymret over at forslaget fra Pensjonskommisjonen ikke gir god nok mulighet til fleksibilitet, særlig for kvinner og personer med lav inntekt. Pensjonskommisjonen foreslo at alle som ville få en pensjon som var høyere enn garantipensjonen, skulle kunne ta ut pensjon før 67 år. For å gi flere adgang til tidlig uttak av folketrygdpensjonen, mener Regjeringen at en også bør vurdere en alternativ modell som på enkelte punkter gir en videre adgang til å benytte den fleksible pensjonsordningen enn med Pensjonskommisjonens forslag. I den alternative modellen foreslås det:

- At det også gis adgang til å ta ut hele eller deler av opptjent pensjon fra 62 år, selv om pensjonen på uttakstidspunktet blir lavere enn garantipensjonen, forutsatt at pensjonen fra 67 år minst er på nivå med garantipensjonen.
- At adgangen til tidlig uttak av pensjon skal kunne avhenge av den samlede ytelsen fra folketrygden og supplerende pensjonsordninger. Dette krever nærmere utredning. Forslaget om en obligatorisk supplerende ytelse, jf. avsnitt 1.8, bør inngå i denne vurderingen.
- At den øvre aldersgrensen på 70 år for å tjene opp pensjon i folketrygden fjernes. Dette sikrer at den enkelte får mulighet til å kompensere for effekten av delingstallet, som over tid vil kunne føre til lavere pensjonsnivå.

For at de som ønsker å fortsette i arbeidslivet skal få anledning til det, må arbeidsgiverne ta vare på de eldre arbeidstakerne. I denne sammenhengen er seniorpolitiske tiltak for å styrke de eldres plass i arbeidslivet, som Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet og IA-avtalen, viktige virkemidler.

Regjeringen støtter i hovedsak Pensjonskommisjonens forslag til hvordan pensjonen skal påvirkes av alderen for pensjonsuttak. Når man åpner for at den enkelte selv skal velge når man vil gå av, må den årlige pensjonen bli høyere desto lenger man venter med å ta ut pensjon. Dette er nødvendig for at forslaget ikke skal innebære en generell senking av pensjonsalderen til 62 år. En generell senkning av pensjonsalderen vil true bærekraften i pensjonssystemet. Det er også andre grunner til at det er viktig å beholde de eldre i arbeidsmarkedet. Lavere arbeidsstyrke påvirker i seg selv verdiskapingen negativt, og det er uheldig hvis man mister den erfaringen eldre arbeidstakere har.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at det fortsatt må være en klar og prioritert statlig oppgave å sikre alle pensjonister en forsvarlig minsteinntekt. Pensjonskommisjonen ivaretok dette hensynet ved å kreve at tidligpensjonistene minst må ha en pensjon på nivå med garantipensjonen. I den alternative modellen som beskrives i denne meldingen, ivaretas hensynet gjennom et krav om at de som tar ut pensjon før de fyller 67 år, må ha rett til en varig pensjon fra 67 år som minst tilsvarer garantipensjonen, når det tas hensyn til garantitillegget og eventuelt supplerende pensjoner. Dette sikrer at ingen vil få utbetalt lavere pensjon enn dagens minstepensjon fra 67 år, og at alle med pensjonsopptjening over nivået på garantipensjonen vil kunne ta ut hele eller deler av den opptjente pensjonen fra 62 år. Mange flere vil dermed kunne benytte seg av adgangen til å ta ut pensjon tidlig enn med Pensjonskommisjonens forslag.

Som omtalt i avsnitt 1.6, vil inntektspensjonen i modernisert folketrygd bli fastsatt på grunnlag av en beregnet pensjonsformue. Ved pensjoneringstidspunktet, uavhengig av om dette er ved for eksempel 62 år, 67 år eller 70 år, beregnes den årlige ytelsen ved å dele pensjonsformuen med et delingstall som reflekterer forventet gjenstående levetid. Delingstallet vil være likt for kvinner og menn.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at pensjonen ikke skal avkortes mot arbeidsinntekt. Dette avhenger imidlertid av at sammenhengen mellom pensjonsnivå og avgangstidspunkt blir sterk nok. For sterk subsidiering av tidligpensjonistene kan føre til at for mange tar ut tidligpensjon. Ugiftene for staten øker da, både fordi utgiftene pr. pensjonist øker, og fordi det blir flere pensjonister. I tillegg fører lavere arbeidsstyrke til redusert verdiskaping.

Når det innføres en mulighet til fleksibel pensjonering i folketrygden, mente Pensjonskommisjonen at staten bør konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet i pensjonssystemet der, og avvikle de statlige tilskuddene til AFP-ordningene. I brev fra Regjeringen Jagland til LO og NHO i forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997, het det at ordningen med at personer som tar ut tidligpensjon får poengår i folketrygden som tidligpensjonist, vil bli vurdert utfaset med virkning fra 1. januar 2007. Regjeringen vil samtidig også vurdere den øvrige statlige støtten til AFP-ordningene. Partene i arbeidslivet vil fortsatt stå fritt til å avtale tillegg til folketrygden for enkeltgrupper. Slike tillegg bør imidlertid utformes slik at de i størst mulig grad stimulerer til arbeid. Utbetalingene til AFP beløp seg i

2003 til om lag 6 mrd. kroner, hvorav privat sektor utgjorde om lag halvparten. Dette inkluderer det direkte statlige tilskuddet til AFP-ordningene i privat sektor, som var på 679 mill. kroner. I tillegg kommer verdien av skattefordelene og pensjonspoengene i folketrygden som tidligpensjonist. Alt i alt kan statens bidrag til AFP-ordningene i privat sektor anslås til knapt 1 mrd. kroner.

I forbindelse med vurderingen av den statlige støtten til AFP-ordningene vil det også bli vurdert innført en overgangsordning som gir personer som går av med tidligpensjon og som har flere enn 40 opptjeningsår i dagens folketrygd, uttelling for disse, jf. nærmere omtale i avsnitt 1.13.

1.8 Supplerende pensjonsordninger (kapittel 6)

I dag har flertallet av lønnstakerne medlemskap i en supplerende pensjonsordning i tillegg til folketrygden. En økende andel i privat sektor har slike ordninger, og i offentlig sektor omfattes alle som jobber mer enn 14 timer pr. uke. Likevel anslår Pensjonskommisjonen at 8-900 000 sysselsatte faller utenom. Av disse kan det nå anslås at i størrelsesorden 5-600 000 er sysselsatt i foretak som kan opprette supplerende pensjonsordning med skattefavorisering, uten at foretaket så langt har gjort dette.

Pensjonskommisjonen regner med at pensjoner i arbeidsforhold vil spille en større rolle i framtiden. De supplerende pensjonsordningene berører således mange, og vil omfatte enda flere og større beløp hvis de blir gjort obligatoriske.

Et flertall i Pensjonskommisjonen gikk med ulike begrunnelser inn for at det blir etablert et obligatorisk element i pensjonssystemet på toppen av modernisert folketrygd. Regjeringen ønsker å følge opp dette.

Flere modeller er vurdert av Regjeringen i forbindelse med arbeidet med denne meldingen. I utformingen av en obligatorisk løsning har en bl.a. lagt vekt på at pensjonssparing innebærer at den enkelte avstår fra lønn for å få pensjon, og at et høyt nivå på den obligatoriske pensjonsytelsen fører til at lønnstakerne må avstå fra store beløp i dag for å overføre konsummuligheter til alderdommen. Regjeringen har videre lagt vekt på at de administrative kostnadene ved ordningen må holdes lave, og at en obligatorisk løsning ikke i unødig grad skal fortrenge eksisterende ordninger. De alternative modellene som har blitt vurdert, er:

- *En innskuddsordning som kommer på toppen av modernisert folketrygd:* I denne modellen er det individuelle innskuddskonti som forvaltes av godkjente pensjonsinnretninger. Skattemyndighetene står for innkreving av innskudd. Ordningen, som i hovedsak tilsvarer den svenske premiepensjonsordningen, skal omfatte alle og være lik for alle. Grunnlaget for pensjonsopptjening er den enkeltes samlede lønnsinntekt fra alle arbeidsgivere i løpet av året opp til et tak, ikke inntekt fra det enkelte arbeidsforhold. Kontiene skal være for alderspensjon og ha investeringsvalg. Det skal være anledning til å avstå fra å velge forvalter, og dette må ivaretas ved et investeringsalternativ i offentlig regi. En innskuddsordning som er knyttet direkte til den enkelte person og ikke til arbeidsgiver, er godt tilpasset et mer fleksibelt arbeidsmarked med hyppigere jobbskifter enn tidligere. Regjeringen viser til at denne modellen bygger på forslaget fra KrFs representant i Pensjonskommisjonen, som fikk subsidiær tilslutning fra representantene for Høyre og Venstre.
- *Obligatoriske minstekrav til supplerende pensjonsordninger:* I denne modellen innføres en lovpålagt forpliktelse til å opprette en ordning for supplerende alderspensjon i det enkelte foretak. Minstestandarder innarbeides i eksisterende lovgivning, og etablerte ordninger som oppfyller disse, vil kunne fortsette som før. I utgangspunktet legges det til grunn at det vil være tilstrekkelig at arbeidstakerne selv passer på at arbeidsgiver etterlever pålegget om minsteordning. Arbeidsgiver og arbeidstaker vil i forhandlinger kunne utforme sin pensjonsordning innenfor de rammer lovgivingen setter, slik at styringsretten for pensjonsordningen fortsatt forankres i det enkelte foretak. Denne modellen ble foreslått av Arbeiderpartiets og Sosialistisk Venstrepartis representanter i Pensjonskommisjonen.
- *En innskuddsordning med mulighet til å «stå utenfor»:* Denne modellen kombinerer innskuddsordningen i den første modellen med mulighet for de som er medlemmer av godkjente pensjonsordninger til å «stå utenfor». Dermed slipper de sistnevnte dobbelt medlemskap. I arbeidet med denne meldingen er en kommet til at denne modellen er problematisk i forholdet til eksisterende ordninger, og at de administrative problemene knyttet til innkreving av tilskudd til ordningen er store.

Det er styrker og svakheter ved alle de ulike modellene. Regjeringen er opptatt av at de gruppene som står uten alderspensjon fra andre ord-

ninger enn folketrygden, skal sikres økt pensjonsdekning gjennom et obligatorisk element i pensjonssystemet på toppen av modernisert folketrygd. Regjeringen mener at de to første modellene er gode alternativer for en obligatorisk ordning, mens den siste modellen må frarås. Hvilken modell som endelig bør velges, må ses i sammenheng med den helhetlige pensjonsreformen en kommer fram til gjennom behandlingen i Stortinget. En obligatorisk supplerende pensjonsordning kan ikke vurderes løsrevet fra endringene i folketrygden.

Etter at Stortinget har tatt stilling til en framtidig alderpensjon i folketrygden, vil Regjeringen komme tilbake med et mer detaljert forslag til hvordan en obligatorisk supplerende pensjonsordning skal utformes.

Pensjon fra arbeidsgiver vil være et supplement til pensjon fra folketrygden. Foretak i privat sektor oppretter i hovedsak pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Ordninger etter disse lovene gis en skattemessig gunstig behandling. Mange av pensjonsordningene etter disse lovene er utformet i nært samspill med folketrygden. Ved endringer i folketrygden vil det derfor være behov for å vurdere tilpasninger i de to lovene. Det pekes i avsnitt 6.3 på sentrale bestemmelser i lovene som vil påvirkes av Pensjonskommisjonens forslag til endringer i folketrygden. Dette gjelder blant annet fleksibel pensjonsalder, hvor det kan være hensiktsmessig at det gis anledning til å ta ut pensjon fra foretaks- og innskuddspensjonsordninger fra samme tidspunkt som i modernisert folketrygd. Også enkelte andre virkninger av reformen i folketrygden for slike ordninger drøftes, herunder livslang opptjening og delingstall i folketrygden. Hvilke endringer som vil bli nødvendige, vil bli utredet nærmere og lagt fram som egen sak overfor Stortinget når endringene i folketrygden er vedtatt.

1.9 Offentlige tjenestepensjoner (kapittel 7)

Pensjonskommisjonen foreslo å legge om de offentlige tjenestepensjonene, slik at de framstår som et direkte supplement til pensjon fra folketrygden. I dag sikres offentlig ansatte gjennom bruttogarantien en samlet pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen. Det innebærer at offentlig ansatte er skjermet mot endringer i folketrygden. Pensjonskommisjonen la til grunn at hele befolkningen må omfattes av en pensjonsreform.

Pensjonskommisjonen la til grunn at supplerende pensjoner skal kunne tas ut fra samme tidspunkt som modernisert folketrygd, forutsatt at de bygger på de samme prinsipper som den fleksible ordningen i folketrygden. Kommisjonen mente at ordningene som regulerer tidlig uttak av pensjon og kombinasjon av arbeidsinntekt og pensjon, bør være de samme i tjenestepensjonsordningene som i modernisert folketrygd. Kommisjonen mente også at økende levealder må få virkning for ytelsen i tjenestepensjonsordningene, jf. forslaget om delingstall i modernisert folketrygd. Videre mente kommisjonen at forslaget til indeksering av utbetalt pensjon bør få virkning for de offentlige tjenestepensjonsordningene.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at innføringen av modernisert folketrygd også må få virkninger for de offentlige tjenestepensjonene. Hvordan dette kan ivaretas og hvilken utforming en ny offentlig tjenestepensjonsordning skal ha, må i tråd med Pensjonskommisjonens forslag skje i nært samarbeid med partene i arbeidslivet i offentlig sektor. Dette vil bli gjort gjennom et offentlig utvalg som settes ned etter at Stortinget har tatt stilling til hvordan folketrygdens alderpensjon skal utformes. Utvalgets forslag til en ny pensjonsordning i offentlig sektor må ligge innenfor samme økonomiske ramme som dagens tjenestepensjonsordning, dvs. lik dagens bruttoordning fratrukket dagens folketrygd.

Pensjonskommisjonen foreslo at pensjonsrettighetene i Statens Pensjonskasse skulle fonderes. Regjeringen mener at de hensyn som Pensjonskommisjonen la til grunn kan ivaretas på en annen måte, og foreslår derfor at Statens Pensjonskasse ikke fonderes.

1.10 Fondering av folketrygden (kapittel 8)

Gjennom de siste årene er det blitt avsatt betydelige midler i Statens petroleumsfond. Hensynet til bærekraftige offentlige finanser, og et pensjonssystem som er opprettholdbart over tid, krever at staten også i årene framover bygger opp betydelige fordringer. Denne fordringsoppbyggingen kan i stor grad ses på som en omplassering av formue fra petroleumsreserver på havbunnen til finansielle aktiva.

Norge har så langt lyktes i å forvalte petroleumsinntektene på en god måte. Gjennom Petroleumsfondet har de store overskuddene i statsfi-

nansene som følger av petroleumsinntektene, blitt kanalisert til utlandet i form av finansinvesteringer. Hensikten er bl.a. å bygge opp en finansiell buffer for staten for å møte variasjoner i oljeinntektene og den kraftige økningen i pensjonsutgiftene som følge av en økende andel eldre i befolkningen, samt å opprettholde en variert næringsstruktur som kan legge grunnlag for en balansert utvikling i norsk økonomi. Kombinasjonen av store løpende overskudd i statsfinansene og ønsket om økte bevilgninger på mange områder gjør det imidlertid svært krevende å føre en økonomisk politikk som også ivaretar de langsiktige utfordringene knyttet til en aldrende befolkning og nedgangen i petroleumsinntektene på en tilfredsstillende måte. Behovet for å sikre langsiktig bærekraft forsterkes av at andre aldersrelaterte offentlige utgifter knyttet til helse- og omsorgstjenester for eldre må forventes å øke betydelig framover i takt med aldringen av befolkningen.

Erfaringer fra en rekke land viser at det er krevende for staten å bygge opp finansiell formue. Pensjonskommisjonen mente dette ville bli lettere dersom fondsoppbyggingen skjer i et pensjonsfond. Kommisjonen foreslo derfor å etablere et nytt *Statens pensjonsfond* basert på dagens Petroleumsfond og Folketrygdfond. Regjeringen går inn for å følge opp dette forslaget.

I tråd med Pensjonskommisjonens forslag legger Regjeringen opp til at fondsoppbyggingen fortsatt skal være av generell karakter, slik at størrelsen på fondet og framtidige avsetninger ikke direkte knyttes til utviklingen i statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. I samsvar med dette vil pensjonssystemet i folketrygden fortsatt være utlikningsbasert («pay-as-you-go»). En fondsløsning som mer direkte knytter sammen fondskapitalen med pensjonsforpliktelsene, vil kunne gi svært store årlige svingninger i statens utgifter ved endringer i oljepris, kapitalavkastning og pensjonsforpliktelser.

Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter videreføres som den operative retningslinjen for finanspolitikken. Gjennom handlingsregelen sikter en mot en langsiktig, jevn og forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. En innretting av budsjettpolitikken med sikte på at de ufonderte pensjonsforpliktelsene ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge, slik Pensjonskommisjonen foreslo, er ikke egnet som en operativ rettesnor for finanspolitikken fra år til år. Til det vil årlige endringer i oljepris, kapitalavkastning og pensjonsforpliktelser kunne gi for store årlige svingninger i offentlige budsjetter. En slik rettesnor er først og fremst å regne som et pedagogisk hjelpemiddel for å illustrere bærekraften i finanspolitikken på lang sikt. Den kan dermed supplere andre og mer fullstendige indikatorer for opprettholdbarheten i offentlige finanser. Som en oppfølging av Pensjonskommisjonens forslag, vil Regjeringen i nasjonalbudsjettdokumentene gi en utvidet omtale av utviklingen i den samlede kapitalen i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet målt i forhold til størrelsen på statens pensjonsforpliktelser i folketrygden.

Et viktig formål med Statens petroleumsfond har vært at valutainntektene fra oljevirksomheten skal plasseres i utlandet slik at en ikke får store forstyrrelser i norsk økonomi og ustabilitet i den norske kronen. Dette hensynet må etter Regjeringens oppfatning også ivaretas innenfor et statlig pensjonsfond. Oljeinntektene bør derfor fortsatt i all hovedsak plasseres i utlandet.

Det vil senere legges fram en egen lovproposisjon om etableringen av Statens pensjonsfond hvor det bl.a. redegjøres nærmere for den institusjonelle organiseringen av fondet. Regjeringen tar i den forbindelse sikte på å foreslå en navneendring av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet til henholdsvis *Statens pensjonsfond utenlandsdel og Statens pensjonsfond innenlandsdel.*

1.11 Uføre- og etterlattepensjon (kapittel 9)

Pensjonskommisjonen utredet ikke konsekvensene av sine forslag for uføre- og etterlattepensjon, og viste til at dette må håndteres i det videre arbeidet.

Uførepensjonen beregnes i dag på samme måte som alderspensjonen, og med framtidig opptjening av rettigheter fra uføretidspunktet til 67 år. Tidsbegrenset uførestønad beregnes derimot ikke som pensjonene i folketrygden, men utgjør 66 pst. av inntekt det nærmest foregående året eller gjennomsnittet av de tre foregående årene-opp til 6 G. Minste stønad er 1,8 G, som i dag tilsvarer 105 800 kroner.

Pensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år skal sikre inntekt når ektefellen dør dersom den gjenlevende ikke er i stand til å forsørge seg selv. Pensjonen beregnes på grunnlag av avdødes opptjening og avkortes i forhold til faktisk eller forventet inntekt over et fribeløp. Det gis også på visse vilkår avledet tilleggspensjon til gjenlevende ektefelle med egen alders- eller uførepensjon. Når én eller begge foreldre er døde, gis det barnepensjon til fylte 18 år (i visse tilfeller til 20 år).

Målsettingen om at uførepensjonsordningen skal sikre et verdig livsopphold til personer som pga. uførhet ikke kan få en akseptabel inntekt, må videreføres også i et nytt pensjonssystem. Det må imidlertid avklares om beregningsreglene for uførepensjonen fortsatt skal følge systemet for alderspensjon, eller løsrives og følge prinsippene for tidsbegrenset uførestønad og andre korttidsytelser i folketrygden. Et annet sentralt spørsmål er hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.

Den grunnleggende utfordringen er imidlertid forholdet mellom uførepensjon og fleksibel alderspensjon. Den årlige alderspensjonen som for eksempel kan tas ut fra 62 år, vil bli betydelig lavere enn om man tar ut pensjonen fra 67 år, mens uførepensjon ikke vil ha tilsvarende avkorting. Dette kan øke presset på uførepensjonsordningen. Insentivene i den fleksible alderspensjonen kan bli svekket dersom man ikke har etablert gode mekanismer som begrenser uførepensjonsordningen til dem som er reelt uføre.

Det legges til grunn at stønadsordningene ved uførhet bør utredes i det videre arbeidet. Regjeringen vil sette ned et utvalg for å utrede framtidens uføreordninger. Utvalget nedsettes etter at Stortinget har behandlet pensjonsmeldingen. Utvalget skal kartlegge problemområder og gi forslag til endringer i dagens stønadsordninger ved uførhet for å finne fram til ordninger som kan fungere ved siden av et nytt framtidig alderspensjonssystem i folketrygden. Videre skal utvalget gi forslag til hvordan uførepensjonen skal utmåles og hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.

Regjeringen ønsker å videreføre ordningene med folketrygdens ytelser til gjenlevende ektefeller og barn, og vil komme tilbake til Stortinget med forslag til teknisk tilpassing av ytelsene til etterlatte til et nytt framtidig alderspensjonssystem i folketrygden.

1.12 Deling av pensjonsrettigheter mellom par (kapittel 10)

Pensjonskommisjonen drøftet deling av pensjon i modernisert folketrygd, og foreslo at dette spørsmålet ble utredet nærmere.

Spørsmålet om å dele pensjonsrettigheter i folketrygden mellom par har vært tatt opp flere ganger, hovedsakelig på grunn av den økonomiske situasjonen for en del eldre, skilte kvinner, men også av likestillingspolitiske hensyn. Blant annet på grunn av reglene for beregning av tilleggspensjon og samspillet mellom særtillegget og tilleggspensjonen har man tidligere ikke sett det hensiktsmessig eller mulig å legge fram forslag om deling av pensjonsopptjening i folketrygden. Det er imidlertid gjennomført andre tiltak som har forbedret pensjonsforholdene for kvinner, blant annet godskriving av pensjonspoeng ved omsorgsarbeid, økning av minstepensjonen og forbedring av pensjonsrettighetene for skilte. Det er også gjort endringer i ekteskapslovgivningen for å kunne forbedre enkelte eldre, skilte kvinners økonomiske situasjon.

Deling av pensjonsformue i modernisert folketrygd er teknisk mulig, men Regjeringen vil ikke gå inn for dette pga. uønskede fordelingseffekter som kan oppstå. Heller ikke i de supplerende pensjonsordningene mener Regjeringen det er hensiktsmessig å innføre deling av pensjonsopptjening. Deling vil innebære omgjøring av rett til opptjent pensjon, og kan vanskelig gjennomføres i ytelsesbaserte ordninger som bygger på forsikringstekniske prinsipper. En deling vil kunne føre til økte utbetalinger, og kan ikke pålegges forsikringsselskapet/pensjonskassen. Krav om deling bare i enkelte ordninger, f.eks. innskuddsordninger, vil virke urimelig. Regjeringen vil derfor ikke gå inn for dette.

Et alternativ til deling av pensjonsrettighetene kan være å ta hensyn til verdien av pensjonsrettighetene ved skifte av felleseie ved skilsmisse, dvs. ved oppløsning av ekteskap og registrert partnerskap. En ektefelle kan etter nåværende lov holde rettigheter i trygdeordninger, offentlige eller private pensjonsordninger eller krav om livsforsikring eller livrente utenfor skiftet. Etter en lovendring fra 1998 kan det likevel gis kompensasjon for dette på skiftet når den ene ektefellen blir urimelig dårlig stilt.

Pensjonsrettigheter skiller seg fra andre eiendeler som er gjenstand for deling, ved at det gjelder verdier som først kommer på rettighetshaverens hånd en gang i framtiden (når vedkommende blir alderspensjonist), og på de vilkår som framgår av pensjonsordningen (vedkommende må bli så gammel at han eller hun når pensjonsalder). Pensjonsrettigheter kan ikke avhendes, og kan dermed ikke omgjøres til kontanter på skiftet.

Deling av pensjonsrettigheter ved skifte av felleseie reiser således andre spørsmål enn deling av andre typer formuesverdier. Siden opparbeidede pensjonsrettigheter ofte har stor verdi og det ofte er begrensede midler i boet for øvrig, må det etableres mekanismer som tar hensyn til dette. En

regel om at verdien av pensjonsrettigheter skal deles ved skifte av felleseie, må eventuelt kombineres med en adgang til å utsette delingen av verdien av pensjonsrettigheten til denne rent faktisk kommer på rettighetshaverens hånd. Dette reiser imidlertid flere praktiske og tekniske spørsmål som må utredes nærmere før det kan konkluderes. Blant annet må man ved vurderingen ta hensyn til at ektefeller gjerne vil ha et ønske om å bli ferdige med hverandre også økonomisk etter skilsmissen. Det må videre vurderes om en slik endring i ekteskapsloven bør begrenses til bare å gjelde langvarige ekteskap.

Regjeringen vil i det videre oppfølgingsarbeidet vurdere reglene i ekteskapsloven med sikte på å finne fram til praktikable regler som i større grad innebærer at det tas hensyn til verdien av pensjonsrettigheter i forbindelse med skifte av felleseie.

1.13 Ikrafttredelse og overgangsordninger (kapittel 11)

Pensjonskommisjonen foreslo at modernisert folketrygd trer i kraft fra 2010. Nye opptjeningsregler fases gradvis inn. Etter forslaget skal personer som er født i 1950 eller tidligere, få sin pensjonsopptjening beregnet fullt ut etter dagens regelverk. Personer som er født i 1965 eller senere, vil få sin pensjon beregnet fullt ut etter det nye systemet. Personer som er født i årene 1951 – 1964, vil få sin pensjon beregnet forholdsmessig basert på henholdsvis dagens system og nytt system. Med dette opplegget vil de første som får sin pensjon delvis basert på det nye systemet, være personer født i 1951. Nytt system vil være fullt ut innfaset for 62-åringer som tar ut alderspensjon i 2027.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at nye opptjeningsregler skal innføres gradvis. Et alternativ er Pensjonskommisjonens forslag, men Regjeringen mener det også kan vurderes en lengre innfasingsperiode.

Regjeringen går inn for at delingstall gis virkning for nye alderspensjonister fra og med 2010, og samtidig åpnes det for fleksibel pensjonering fra og med fylte 62 år.

Nytt system for indeksering av pensjoner gis virkning for alle alderspensjonister fra og med 2010. Opptjente pensjonsrettigheter reguleres med lønnsutviklingen. Løpende utbetalte alderspensjoner reguleres årlig med en faktor som tilsvarer gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Minstepensjonistene vil få pensjonen lønnsindeksert, men fratrukket effekten av delingstallet.

Regjeringen støtter Pensjonskommisjonens forslag om gunstigere omsorgsopptjening i modernisert folketrygd enn i dagens system. Denne ordningen gis tilbakevirkende kraft for personer født i 1951 eller senere for den delen av pensjonen som tjenes opp etter modernisert folketrygd.

Regjeringen foreslår også å gå lenger enn kommisjonen ved å gi tilbakevirkende omsorgsopptjening også i dagens folketrygd. Regjeringen har vurdert ulike alternativer, og vil komme tilbake med et konkret forslag når det er tatt stilling til hovedprinsippene for en pensjonsreform.

I forbindelse med forslaget til fleksibel pensjonering tok Pensjonskommisjonen til orde for å utrede eventuelle overgangsregler for personer med lang opptjening i 2010. Bakgrunnen er at enkelte vil ha mer enn 40 års opptjeningstid i dagens folketrygd uten at dette får betydning for pensjonen. I det nye systemet ville alle år vært tellende. For å avdempe virkningene av avkortingen ved tidligpensjonering, foreslo kommisjonen en gunstigere ordning for disse enn det som følger av de ordinære reglene.

Regjeringen legger opp til en vurdering av den statlige støtten til eventuelle supplerende tidligpensjonsordninger i forbindelse med oppfølgingen av Regjeringen Jaglands brev til partene i arbeidslivet våren 1997 om eventuell utfasing av opptjeningsrettigheter i folketrygden for AFP-pensjonister fra og med 2007. I denne sammenheng vil Regjeringen også vurdere en eventuell egen overgangsordning for personer med lang opptjeningstid.

Eventuelle gunstige overgangsordninger for visse grupper vil øke folketrygdens utgifter i en periode, men vil ikke påvirke de langsiktige effektene av modernisert folketrygd vesentlig.

1.14 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 12)

De økonomiske konsekvensene av Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er usikre, og bygger på et sett med forutsetninger. Usikkerheten vil generelt øke jo lenger fram i tid en gjør beregninger for. Modernisert folketrygd er imidlertid mer robust mot endrede demografiske forutsetninger enn dagens system, gjennom innføring av delingstallet.

Forslagene vil ha relativt liten effekt på pensjonsutgiftene i de første årene etter 2010 sam-

menliknet med å videreføre dagens system. På sikt vil forslagene innebære en gradvis større innsparingseffekt som følge av innføringen av delingstall og endret indeksering.

Innføringen av delingstall innebærer en jevnere byrdefordeling mellom generasjonene hvis levealderen øker over tid. Den enkelte kan motvirke effekten av delingstallet ved å arbeide noe lenger. Pensjonskommisjonen har anslått at forslaget isolert sett vil innebære 18 pst. lavere alderspensjon ved pensjonering ved 67 år i 2050 enn om dagens system videreføres. For folketrygdens utgifter til alderspensjon kan delingstallet isolert sett innebære en innsparing på 15 pst. i 2050. Endret indeksering vil berøre alle alderspensjonister fra 2010, og er isolert sett anslått å innebære en innsparing på 8 pst. i 2050. De samlede virkningene av delingstall og endret indeksering vil være noe lavere enn summen av virkningene hver for seg som følge av samspillseffekter. Endrede opptjeningsregler vil isolert sett bidra til en liten økning i folketrygdens utgifter sammenliknet med dagens system.

Et siktemål med Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er å stimulere til høy yrkesaktivitet. Dette kommer blant annet til uttrykk i ordningen for fleksibel pensjon, der pensjonen justeres etter alderen ved uttak, slik at den blir høyere desto lenger en person er yrkesaktiv. Det er videre foreslått større grad av proporsjonalitet mellom inntekt og pensjon og at inntekt i alle år som yrkesaktiv teller med i pensjonsopptjeningen.

Samlet sett har Pensjonskommisjonen anslått at forslaget til modernisert folketrygd vil kunne medføre en reduksjon i utgiftene til alderspensjon i 2050 målt som andel av BNP for Fastlands-Norge på om lag 20 pst. sammenliknet med å videreføre dagens system. Innsparingene kan forklares med økt verdiskaping (6 pst.), færre alderspensjonister (7 pst.) og lavere gjennomsnittlig pensjon (7 pst.). Anslagene er usikre, og virkningene vil avhenge av hvordan den enkelte vil tilpasse seg det nye systemet. Pensjonskommisjonen anslo at pensjonsreformen samlet sett ville gi en bedring av statens budsjettbalanse på 2-3 pst. av BNP for Fastlands-Norge på lang sikt. Nye beregninger fra Statistisk sentralbyrå kan tyde på at reformen vil bidra til sterkere økning i sysselsetting og verdiskaping, og dermed økt skattegrunnlag, sammenliknet med tidligere beregninger. Pensjonsreformen vil i så fall gi en sterkere bedring av offentlige finanser.

Forslagene fra Pensjonskommisjonen må ses på bakgrunn av den anslåtte meget sterke veksten i utgiftene som dagens system innebærer. Selv med de foreslåtte innstrammingene er pensjonsutgiftene anslått å dobles som andel av BNP for Fastlands-Norge, og økningen vil fortsatt være sterkere enn i de fleste andre OECD-land.

Pensjonskommisjonens forslag om fleksibel pensjon i folketrygden fra 62 år fra 2010 innebærer at personer som helt eller delvis omfattes av dagens regelverk også kan velge pensjoneringstidspunkt ut fra individuelle ønsker og behov. Den årlige pensjonen justeres slik at folketrygdens utgifter over tid blir om lag upåvirket av pensjoneringstidspunkt. Den enkeltes pensjon blir høyere jo senere pensjonen tas ut. Innføringen av fleksibel pensjonering innebærer at fem nye årskull kan ta ut alderspensjon i folketrygden fra 2010. Reformen kan dermed øke antall alderspensjonister i folketrygden i de første årene etter 2010, og således bidra til noe økte utgifter i folketrygden i 2010 og de nærmeste etterfølgende årene. Økningen vil avhenge av hvor mange som velger å ta ut pensjon fra folketrygden før fylte 67 år. De økte utgiftene de første årene etter 2010 vil i hovedsak motsvares av reduserte utgifter til alderspensjon senere.

Utgiftsveksten de første årene etter 2010 vil avdempes ved at insentivene til å vente med å ta ut pensjon blir sterkere, og at en del derfor vil vente med å ta ut pensjon. Utgiftsøkningen på kort sikt må også ses i sammenheng med den vurderingen som skal foretas av statens bidrag til AFP-ordningen.

For at trygdeetaten skal kunne håndtere overgangen til og driften av et nytt pensjonssystem, er det nødvendig med betydelige forberedelser, herunder tilpasninger i etatens IKT-systemer. En viktig del av disse forberedelsene er å kartlegge hvor omfattende endringer i trygdeetatens IKT-systemer som er nødvendige for å gjennomføre reformen.

På det nåværende tidspunkt er det ikke mulig å gi et sikkert kostnadsoverslag for de samlede investeringer knyttet til implementeringen av pensjonsreformen, blant annet fordi det ikke er tatt endelig stilling til den konkrete utformingen av pensjonsreformen. Av samme grunn er det heller ikke mulig i dag å angi hvor lang tid disse forberedelsene vil ta. Erfaringer fra den svenske pensjonsreformen viser at utviklingen av nye IKT-løsninger for alders- og uførepensjon kan være svært ressurskrevende i tid, penger og antall årsverk. Utviklingen av nye IKT-løsninger i Riksförsäkringsverket i Sverige har til nå kostet om lag 2 mrd. kroner.

Siden den konkrete utformingen av pensjons-

reformen ikke er klar, har Rikstrygdeverket anslått kostnadene i forbindelse med gjennomføringen av pensjonsreformen basert på Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Rikstrygdeverket har på dette grunnlag anslått disse kostnadene til om lag 1 mrd. kroner. Rikstrygdeverket har videre utarbeidet en foreløpig plan for arbeidet som indikerer at forberedelsene vil ta fem år. Rikstrygdeverkets anslag for kostnader og tidsplan omfatter ikke innføring av en ny uførepensjonsordning og en obligatorisk supplerende pensjonsordning. Både tidsplan og beløp er derfor beheftet med stor usikkerhet.

IKT-utviklingsprosessen i trygdeetaten bør startes opp så snart som mulig for å sikre at pensjonsreformen kan iverksettes fra 2010. Ved å sikre tilstrekkelig tid til prosessen vil en også bidra til å begrense kostnader og risiko, samtidig som en opprettholder kvalitet og tidsplan. Iverksettelse av pensjonsreformen fra 2010 forutsetter både at nye regler er på plass i god tid og at trygdeetaten får tilstrekkelig tid til de administrative forberedelsene av reformen.

Regjeringen kommer tilbake med et konkret forslag til nødvendige tiltak og tidsplaner for implementering av pensjonsreformen etter at hovedprinsippene for pensjonsreformen er vedtatt.

Innføring av en obligatorisk supplerende pensjonsordning i arbeidsforhold i tillegg til folketrygden vil innebære økte kostnader for foretak som ikke allerede har slike ordninger. Hvor store disse kostnadene vil bli, vil avhenge av utformingen av ordningen. Regjeringen vil komme tilbake til dette når den legger fram et mer detaljert forslag til utformingen av en obligatorisk supplerende pensjonsordning etter at Stortinget har tatt stilling til hovedprinsippene for en pensjonsreform.

2 Utfordringer for pensjonssystemet

2.1 Innledning og sammendrag

Fra slutten av dette tiåret vil en markert aldring av befolkningen stille pensjonssystemet overfor økende utfordringer. I den første perioden etter 2010 vil dette særlig ha sammenheng med at de store fødselskullene etter krigen og fram til tidlig på 1970-tallet nå nærmer seg pensjonsalderen. På lengre sikt vil imidlertid aldringen av befolkningen i økende grad skyldes at den enkelte pensjonist kan forvente å leve lenger enn tidligere. Dette fører til at befolkningen over 65 år vil kunne bli nesten fordoblet fram til 2050 regnet som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder, fra vel 22 pst. i dag til om lag 40 pst. i 2050. Samtidig vil de gjennomsnittlige alderspensjonene kunne øke med rundt 30 pst. i forhold til lønnsnivået i samfunnet som følge av at dagens folketrygd ennå ikke er fullt innfaset, og at kvinnelige alderspensjonister i framtiden vil ha hatt høyere yrkesdeltakelse og dermed også høyere pensjonsopptjening enn dagens pensjonister.

I de siste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, som lå til grunn for Pensjonskommisjonens arbeid, anslås forventet gjenstående levealder for en 67-åring å øke fra om lag 17 år i dag til 22 år i 2050. Den var 14 år da pensjonsalderen i folketrygden ble senket til 67 år i 1973.

Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittspensjon vil føre til en dramatisk økning i pensjonsutgiftene innenfor folketrygden. Det anslås at utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden vil kunne øke fra 9 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til nesten 20 pst. i 2050 ved en videreføring av dagens pensjonssystem. Det meste av dette skyldes utgiftene til alderspensjon, som anslås å øke fra 6 til om lag 15 pst. av verdiskapingen. Dette er en vesentlig sterkere økning enn i resten av OECD-området, som vil resultere i offentlige pensjonsutgifter betydelig over gjennomsnittet for de andre OECD-landene.

Selv om vi bygger opp betydelige reserver i Petroleumsfondet, vil hovedgrunnlaget for velferden også i framtiden være arbeidsinnsatsen til den yrkesaktive delen av befolkningen og de inntektene dette gir oss. Den sterke økningen i pensjonsutgiftene i dagens folketrygd vil derfor innebære en uholdbar belastning på de yrkesaktive. Ikke minst reiser den sterke økningen i levealderen spørsmålet om hvilke konsekvenser dette bør få for pensjonssystemet.

Aldringen av befolkningen bidrar ikke bare til økte pensjonsutgifter, men vil også gi økte offentlige utgifter på andre områder. Særlig vil veksten i andelen av befolkningen over 80 år trekke i retning av en betydelig vekst i utgiftene til helse- og omsorgstjenester, selv om en gradvis bedring i helsetilstanden for denne aldersgruppen kan moderere veksten noe. Beregninger viser at det langsiktige finansieringsbehovet for offentlig sektor ved en videreføring av dagens pensjonssystem og velferdstjenester er betydelig større enn det som dekkes gjennom dagens skattenivå, jf. St.meld. nr. 8 (2004-2005) Perspektivmeldingen 2004.

Denne konklusjonen gjelder under et relativt vidt spenn av forutsetninger for sentrale størrelser som oljepris, befolkningsutvikling, økonomisk vekst mv. Eksempelvis vil selv en langsiktig oljepris på 230 2005-kroner pr. fat – eller noe over 35 dollar med dagens valutakurs – bare i begrenset grad løse utfordringene for offentlige finanser. Til sammenlikning ble det i Pensjonskommisjonens rapport lagt til grunn en langsiktig oljepris på 140 2003-kroner. Pensjonssystemet kan ikke utformes slik at det bare viser seg bærekraftig ved en svært høy oljepris. Erfaringene fra 1970- og 1980-årene illustrerer med stor tydelighet at det er mye vanskeligere å justere kursen dersom det viser seg at oljeprisen blir lavere enn forventet, enn dersom den blir høyere enn forventet. Dette tilsier at utformingen av den økonomiske politikken må være robust i forhold til endringer i anslagene for oljeprisen. Beregningene i Perspektivmeldingen illustrerer også at det først og fremst er humankapitelen – dvs. verdien av arbeidskraften- som har betydning for framtidig velverd, mens petroleumskursen relativt sett har liten betydning.

Det er en utfordring i pensjonssystemet å finne fram til et opplegg som sikrer at byrdene fordeles jevnt mellom generasjonene. Folketrygden

har i dag ikke noen mekanisme for dette. Det betyr at de yrkesaktive må få de økonomiske belastningene når andelen pensjonister øker i forhold til yrkesaktive.

I dagens folketrygd reguleres opparbeidede pensjonsrettigheter og løpende pensjoner i takt med grunnbeløpet i folketrygden, som igjen følger lønnsutviklingen. Opparbeidede pensjonsrettigheter bør fortsatt lønnsindekseres i opptjeningsfasen slik at de har samme verdi uavhengig av om de er opptjent tidlig eller sent i yrkeskarrieren. For å øke kompensasjonsgraden idet en går av med pensjon, og med tanke på de økonomiske utfordringene vi står overfor, er det imidlertid ikke opplagt at løpende pensjoner skal indekseres i takt med lønnsveksten. Pensjonistene bør imidlertid få en indeksering av pensjonene som minst sikrer at de opprettholder kjøpekraften i hele pensjonsperioden.

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

- Pensjonssystemet ble konstruert med sikte på å tilgodese personer med varierende inntekter over livsløpet. Også personer med stigende inntekter drar fordel av dagens opptjeningsregler. Personer med lange yrkeskarrierer får derimot ikke uttelling for alle år som yrkesaktiv. Dette fører til dårlig samsvar mellom inntekt over yrkeskarrieren og pensjon, og til dels tilfeldige pensjonsmessige utslag. Mange oppfatter dette som urettferdig.
- Folketrygden er konstruert slik at man kan ha vært yrkesaktiv i mange år uten at det gir uttelling i form av pensjon utover minstepensjonsnivået. Det kan oppleves som urimelig at personer med en viss yrkeskarriere får samme pensjon som personer uten yrkestilknytning.
- Det er ikke anledning til å ta ut alderspensjon i folketrygden før fylte 67 år. Utbredelsen av tidligpensjonsordninger er ulikt fordelt. En stor gruppe omfattes av AFP-ordningen. Enkelte arbeidstakergrupper har videre særaldersgrenser gjennom tjenestepensjonssystemet. Likevel er det en relativt stor gruppe arbeidstakere som ikke har noe reelt tilbud om fleksibel pensjonering.
- De fleste særaldersgrensene i tjenestepensjonsordningene ble fastsatt for lang tid tilbake, og de gjenspeiler ikke de omfattende endringene som har skjedd i arbeidsmarkedet i de senere årene.
- AFP-ordningen er utformet slik at man får samme pensjon ved 62 år som om man hadde stått i arbeid til 67 år. Ordningen omfatter i dag store deler av arbeidslivet og gir samlet sett svake insentiver til å stå i arbeid etter 62 år.
- De offentlige tjenestepensjonsordningene garanterer en samlet pensjonsytelse. Det innebærer at offentlig ansatte er skjermet mot endringer i det obligatoriske pensjonssystemet. Samordningen mellom folketrygden og offentlige pensjonsordninger er meget kompleks, og for de fleste er det vanskelig å forstå hvordan pensjonen beregnes. Så lenge private og offentlige pensjonsordninger er ulike, kan de i noen grad virke mobilitetshemmede på arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor.

Et framtidsrettet pensjonssystem bør gi større insentiver til å stå i arbeid enn dagens system, samtidig som det gir mer fleksibilitet med hensyn til valg av pensjoneringstidspunkt for grupper og enkeltpersoner som har behov for dette.

2.2 Pensjonskommisjonens rapport

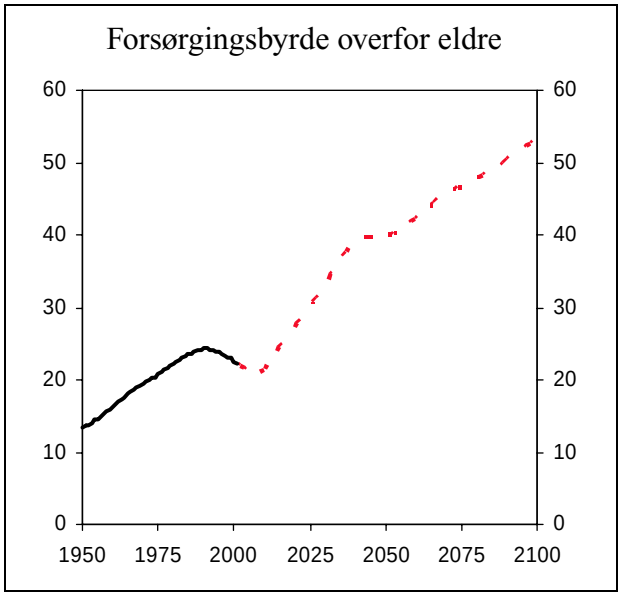
2.2.1 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet

Folketrygden er en integrert del av det norske statsbudsjettet, og bærekraften i pensjonssystemet kan ikke vurderes atskilt fra bærekraften i offentlig forvaltnings finanser. Over tid må offentlig forvaltning tilpasse de samlede utgiftene innenfor de rammene som de samlede inntektene setter. Det framtidige handlingsrommet i budsjettpolitikken snevres inn dersom det føres en politikk som over tid snur nettofordringer til nettogjeld for den norske staten. Det finnes flere eksempler på land som har havnet i en situasjon der raske og omfattende budsjettilpasninger har blitt nødvendige, med smertefulle følger for det offentlige tjenestetilbudet og den generelle økonomiske utviklingen. Høy yrkesaktivitet og store petroleumsinntekter gir Norge et godt statsfinansielt utgangspunkt. Kombinasjonen av den forventede aldringen av befolkningen og den måten det norske samfunnet har valgt å løse velferdsoppgavene på, vil likevel stille offentlig sektor overfor store finansielle utfordringer utover i dette århundret. Denne erkjennelsen gjenspeiles i Pensjonskommisjonens rapport.

I sin rapport pekte Pensjonskommisjonen på at pensjonsutgiftene i folketrygden vil øke betydelig raskere enn verdiskapingen i fastlandsøkono-

mien i tiårene framover dersom dagens regler videreføres. Den viktigste årsaken til denne utviklingen er at antall eldre forventes å øke kraftig i forhold til antall yrkesaktive, bl.a. fordi levealderen øker over tid. I tillegg hadde Norge store fødselskull etter annen verdenskrig som nå nærmer seg pensjonsalderen, mens fødselstallene senere har gått ned. Fra 1972 til 2001 økte antall sysselsatte med om lag 650 000, mens antall alderspensjonister økte med om lag 280 000. Basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger la Pensjonskommisjonen til grunn at dette forholdet for perioden 2001 til 2050 vil være snudd, og at tallet på alderspensjonister vil stige med 650 000, mens antall sysselsatte bare vil øke med 300 000.

Pensjonskommisjonen anslo at utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjon om lag ville dobles i perioden 2001 til 2050, regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge. For årene etter 2010 viser framskrivingene i Pensjonskommisjonens rapport en meget sterk økning i utgiftene til alderspensjon. Dette skyldes blant annet at økende levealder fører til at antall personer over 67 år stadig vil stige som andel av befolkningen i alderen 20-66 år, jf. figur 2.1, som viser utviklingen i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving. Antall alderspensjonister ble beregnet om lag å dobles fram mot 2050, forutsatt en økning i forventet gjenstående levetid for 67-åringer på rundt fem år. Fortsatt oppgang i kompensasjonsgraden til de trygdede ble også



Figur 2.1 Forsørgingsbyrden overfor eldre

Forholdet mellom antall personer 67 år og over og antall personer i alderen 20-66 år. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

anslått å ville bidra til den sterke veksten i alderspensjonen utover i dette århundret. Den viktigste grunnen til at ytelsene pr. pensjonist vil øke sterkere enn lønningene til de yrkesaktive i årene som kommer, er at nye pensjonister vil ha tjent opp høyere tilleggspensjon enn de som faller fra.

Samtidig som utgiftene til pensjoner ble anslått å øke sterkt framover, la Pensjonskommisjonen til grunn at statens petroleumsinntekter vil avta betydelig i årene som kommer, og at en bærekraftig økning i bruken av petroleumsinntekter derfor bare i liten grad kan bidra til å løse de utfordringene som en aldrende befolkning stiller statens finanser overfor. I denne sammenheng må det tas hensyn til at et økende antall eldre også vil trekke i retning av betydelig vekst i utgifter til helse og omsorg.

Pensjonskommisjonen baserte sine drøftinger av mulige reformer på at skattene som andel av BNP for Fastlands-Norge måtte øke fra vel 47 pst. i 2002 til om lag 56 pst. i 2050, dersom staten skulle kunne møte de økende utgiftene knyttet til bl.a. pensjoner, helse og omsorg ved en videreføring av dagens ordninger. Gitt uendrede skatteregler, la kommisjonen til grunn at vel en tredel av dette vil bli dekket opp gjennom økte skatteinnbetalinger fra pensjonister etter hvert som deres inntekter øker. Det gjenstående innstrammingsbehovet ble anslått til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. Oppdaterte framskrivinger presentert i Perspektivmeldingen underbygger hovedtrekkene i det bildet som ble tegnet, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.4.1 nedenfor.

2.2.2 Pensjonspolitiske utfordringer

Pensjonskommisjonen pekte på at folketrygden har bidratt til en markert bedring av pensjonistenes levestandard og langt på vei avskaffet fattigdommen blant eldre. Sett under ett har pensjonistene hatt en bedre inntektsutvikling enn de yrkesaktive. Det skyldes at minstepensjonene har økt og at nye kull av pensjonister har tjent opp høyere pensjon i og utenom folketrygden.

Pensjonssystemet i folketrygden skal sikre at alle får en minsteinntekt som pensjonist (grunnsikring), slik at en forhindrer fattigdom. Dette hensynet ivaretas av minstepensjonen (grunnpensjon og særtillegg). Folketrygden skal dessuten gi pensjoner som står i forhold til inntekten som yrkesaktiv (standardsikring). Dette hensynet ivaretas gjennom at det opptjenes tilleggspensjon av pensjonsgivende inntekt gjennom de yrkesaktive

årene (maksimalt 40 år). Den kommer i tillegg til grunnpensjonen, som alle får.

Da folketrygden ble innført fra 1967, var forholdet mellom den maksimale pensjonen det var mulig å tjene opp og minstepensjonen 4:1. Dette forholdet har etter hvert avtatt til nærmere 2:1. Folketrygden har altså utviklet seg i retning av et flatere system enn man opprinnelig tok sikte på.

Pensjonskommisjonen pekte på at det er flere grunner til denne utviklingen:

- Reglene for beregning av tilleggspensjonen har blitt endret. Opprinnelig skulle tilleggspensjonen beregnes av inntekter opp til 8 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Fra 1970 skulle i tillegg en tredel av inntekt mellom 8 og 12 G tas med. Fra 1992 beregnes tilleggspensjonen fullt ut av inntekter opp til 6 G, mens det regnes med en tredel av inntekter mellom 6 og 12 G. Samtidig beregnes tilleggspensjon for år fra og med 1992 etter en pensjonsprosent på 42, mot opprinnelig 45 pst.
- Folketrygdens grunnbeløp har ikke fullt ut fulgt lønnsutviklingen for yrkesaktive. Grunnbeløpet er en faktor som pensjonsrettigheter opparbeides i forhold til, og en faktor for beregning av pensjon og regulering av løpende pensjoner. Utviklingen av grunnbeløpet har bl.a. hatt betydning for regulering av pensjonene. Den har også ført til at langt flere enn før tjener over 6 G, og dermed ikke opptjener tilleggspensjon fullt ut av inntekten.
- Minstepensjonen har økt vesentlig. Dette skyldes særtillegget, som i sin funksjon er en minstegarantert tilleggspensjon, og som avkortes krone for krone mot tilleggspensjonen. Særtillegget ble innført i 1969 og utgjorde 7,5 pst. av G. Etter hvert har særtillegget økt betydelig fram til 1998 da den ordinære særtilleggssatsen ble fastsatt til 79,33 pst. av G. Dette har ført til at minstesikringsnivået i folketrygden har økt betydelig, og mer enn både pris- og lønnsveksten.

Pensjonskomisjonen konstaterte at folketrygden har fått redusert sin funksjon som standardsikring for personer med høyere inntekter enn gjennomsnittet. Systemet er imidlertid betydelig endret med hensyn til minstesikringsnivå, og kompensasjonsgraden er relativt høy for midlere og lavere inntekter. Kommisjonen stillte på denne bakgrunn spørsmål ved om folketrygden nå har funnet en hensiktsmessig balanse mellom fordeling, sparing og forsikring.

Kommisjonen pekte på problemer ved at folketrygdens grunnbeløp omfatter både regulering av opparbeidete pensjonsrettigheter og regulering av løpende pensjoner. Kommisjonen mente det er viktig at opparbeidete rettigheter reguleres på linje med lønn, slik at de ikke taper i verdi over tid. Når det gjelder løpende pensjoner, er det viktig at pensjonistene beholder kjøpekraften. På bakgrunn av de økonomiske utfordringene pensjonssystemet står overfor, er det imidlertid ikke like opplagt at løpende pensjoner bør følge lønnsutviklingen.

Beregningsreglene i folketrygden fører i mange tilfeller til at det er dårlig samsvar mellom pensjonsgivende inntekt i yrkeskarrieren sett under ett og størrelsen på pensjonen. Folketrygdens tilleggspensjon beregnes av maksimalt 40 år med pensjonsgivende inntekt over grunnbeløpet av 53 mulige år (fra og med fylte 17 til og med fylte 69 år). Det er imidlertid bare de 20 årene med høyest opptjening (besteårsregelen) som bestemmer nivået på pensjonen. Dermed kan personer med svært ulik inntekt over livsløpet få rett til omtrent identisk pensjon, og personer med like stor livsinntekt kan få svært ulik pensjon.

Dagens system slår uheldig ut for personer med lang yrkeskarriere og en jevn inntekt i yrkeslivet («sliterne»), mens det er til fordel for personer med stigende inntekt over livsløpet eller varierende inntekt fra år til år. Sammenhengen mellom de innbetalingene man gjør i løpet av yrkeskarrieren og de ytelsene man får som pensjonist, er svak og uklar, og kan virke tilfeldig.

Inntekten som pensjonen beregnes av, pensjonsgrunnlaget, kan fastsettes på ulike måter. Et sluttlønnsprinsipp er gunstig for personer med stigende inntekt, men gir ofte dårlig samsvar mellom utbetalt pensjon og samlet arbeidsinntekt og innbetaling over livsløpet. Et annet prinsipp er å benytte gjennomsnittet av inntekten for alle inntektsår. Dagens ordning i folketrygden der pensjonsgrunnlaget fastsettes på grunnlag av et antall av de beste pensjonsgivende årene, er en mellomløsning.

Pensjonskommisjonen pekte på at det gir best samsvar mellom pensjonen og samlet arbeidsinntekt og innbetaling til pensjonen gjennom hele yrkeslivet, å legge alle inntektsårene til grunn for beregning av pensjonen. Et prinsipp der alle inntektsårene teller likt og bidrar til å øke pensjonen så lenge man arbeider, vil også gi insentiver til å stå lenger i arbeid.

Familiestrukturen og forsørgingsmønsteret endres, og betydningen av den tradisjonelle éninntektsfamilien som forsørgingssystem er blitt mindre. Både antallet én-personhusholdninger,

enslige forsørgere og samboerpar har økt. Kvinner har fortsatt som oftest lavere inntekt over livsløpet enn menn, men Pensjonskommisjonen pekte på at økt yrkesdeltaking, høyere lønn og pensjonsopptjening ved omsorg for barn har styrket kvinnenes posisjon i pensjonssystemet. På sikt er det grunn til å tro at kvinners og menns yrkeskarrierer i større grad blir like. Utviklingen går således i retning av at det forutsettes at hver voksen forsørger seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter der det tas mindre hensyn til sivilstand enn før.

I folketrygden gjenspeiles utviklingen mot individbasering av at grunnpensjonen til par, som er noe lavere enn for enslige, de siste årene er økt i forhold til grunnpensjonen for enslige. På den annen side har imidlertid samboere blitt likestilt med ektepar når det gjelder utmåling av grunnpensjon. Pensjonskommisjonen viste til at personer som lever sammen, vil ha lavere kostnader pga. stordriftsfordeler, og at det derfor fortsatt er grunnlag for å differensiere ytelser som ikke kan anses individuelt opptjent etter husholdningens størrelse.

Pensjonskommisjonen pekte på at pensjonsalderen i folketrygden på 67 år er relativt høy sammenliknet med pensjonsalderen i andre land, men at denne alderen ikke gir noe reelt bilde av avgangsalderen fra arbeidslivet. Pensjoneringsatferden har blitt endret de senere årene, og pensjoneringen skjer gjennomgående tidligere enn før. Ordningene med avtalefestet pensjon (AFP) har bidratt til dette. Enkelte yrker har dessuten særaldersgrenser. Den økte tidligpensjoneringen gir grunn til bekymring. Både de økende forpliktelsene i folketrygden framover og omsorgen for eldre pleietrengende må finansieres. Dessuten er det fare for mangel på arbeidskraft i årene framover på grunn av synkende ungdomskull og store årskull som nærmer seg slutten av yrkesaktiv alder.

Pensjonskommisjonen mente at det er behov for mer fleksible pensjonsordninger i folketrygden. Det er viktig at det er en reell fleksibilitet oppover. Eldre som ønsker og har helse til det, bør kunne fortsette lenger i arbeid, helt eller delvis. Pensjonssystemet bør innrettes slik at det belønner personer som står lenge i arbeid. Både det generelle pensjonssystemet som omfatter alle, og arbeidslivet bør legges bedre til rette for dette. En del eldre yrkesaktive som er slitne etter lange yrkeskarrierer, har imidlertid behov for å gå av før fylte 67 år. Disse bør få anledning til det. Velstandsutviklingen fører også med seg ønsker om mer fritid, herunder lengre pensjonisttilværelse.

En rekke arbeidstakere har supplerende pensjonsordninger i tillegg til folketrygden. Pensjonskommisjonen pekte på at utbredelsen av tjenestepensjoner har økt siden folketrygden ble etablert. I privat sektor er dette såkalte nettoordninger som gir en ytelse i tillegg til folketrygden. For at det skal oppnås blant annet skattefritak for pensjonsinnskudd, må ordningen tilfredsstille kravene i lov om foretakspensjon eller lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Foretakspensjonene er såkalte ytelsesordninger, der pensjonen er definert i forhold til et pensjonsgrunnlag (ofte sluttlønn). I ordninger med innskuddspensjon er det innskuddet (premien) som defineres. Pensjonen fastsettes på grunnlag av den kapitalen som er spart opp og avkastningen som er oppnådd.

De offentlige tjenestepensjonsordningene er såkalte bruttoordninger der samlet pensjonsytelse fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen er definert i regelverket (bruttogarantien). Det garanterte pensjonsbeløpet er 66 pst. av sluttlønnen ved full opptjeningstid på 30 år. Bruttogarantien i det offentlige tjenestepensjonssystemet innebærer at eventuelle endringer i folketrygden ikke får noen betydning for det garanterte pensjonsbeløpet. Dersom ytelsene fra folketrygden reduseres, vil tjenestepensjonens forpliktelser økes tilsvarende, samtidig som tjenestepensjonen reduseres ved økte ytelser fra folketrygden.

Tilpasningen mellom offentlig tjenestepensjon og folketrygd skjer gjennom et omfattende, detaljert og svært komplisert regelverk, og det er behov for tiltak som kan bidra til forenklinger og gjøre systemet mer oversiktlig. Kommisjonen pekte på at det kan være aktuelt og hensiktsmessig å vurdere løsninger som gjør de offentlige tjenestepensjonsordningene om til mer rendyrkede supplerende ordninger.

2.3 Høringsuttalelser

De fleste høringsinstansene synes å slutte seg til hovedtrekkene i beskrivelsene av de økonomiske utfordringene for pensjonssystemet. Flere høringsinstanser peker likevel på at det er viktig å belyse usikkerheten i tallfestingen av utfordringene. I tråd med dette etterlyses flere beregningsalternativer, både når det gjelder forutsetningene om den demografiske utviklingen og på andre områder. *Statistisk sentralbyrå* skriver blant annet følgende i sin høringsuttalelse:

> «Dersom flere alternativer hadde vært tatt med, ville det gått klart fram at Norge vil få

økende aldring og forsørgingsbyrde framover, nesten uansett hvilke forutsetninger som gjøres (så lenge de er realistiske og rimelige). Bruk av flere alternativer ville imidlertid ha belyst usikkerheten for de økonomiske størrelsene.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener at kommisjonen gir et mangelfullt bilde av finansieringsgrunnlaget for folketrygden, blant annet ved å se bort fra muligheten til å heve premien for arbeidstaker/arbeidsgiver. Det vises til at premien er kraftig på vei opp i handelspartnernes pensjonsordninger, og at folks betalingsvilje også i Norge vil øke med økende levealder og lenger nytte av folketrygden. Videre mener LO at beregningene undervurderer bidraget fra Petroleumsfondet. Også andre arbeidstakerorganisasjoner stiller spørsmålstegn ved Pensjonskommisjonens beregninger. Blant annet antydes det at de overvurderer den framtidige økningen i levealderen. *Utdanningsforbundet* og *Norsk sykepleierforbund* har fått utført alternative befolkningsframskrivinger som viser konsekvensene for befolkningsutviklingen av langsommere vekst i levealderen enn i mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger.

Det er ikke mange høringsinstanser som uttaler seg spesifikt om de pensjonspolitiske utfordringene. Flere arbeidstakerorganisasjoner er skeptiske til å forlate dagens opptjenings- og utmålingsregler i folketrygden, og til å endre dagens offentlige tjenestepensjoner. Andre, bl.a. arbeidsgiverorganisasjonene, støtter Pensjonskommisjonens pensjonspolitiske vurderinger. Høringsuttalelsene knyttet til de ulike elementene i modernisert folketrygd er nærmere omtalt i kapittel 4.

2.4 Departementets vurderinger

2.4.1 Økonomiske utfordringer for pensjonssystemet

Departementet er enig i Pensjonskommisjonens vurderinger av de økonomiske utfordringene for pensjonssystemet. Aldringen av befolkningen og økende gjennomsnittlig alderspensjon i folketrygden gir et sterkt underliggende press i retning av økte offentlige utgifter framover. Selv om høy yrkesdeltakelse og store petroleumsinntekter gir et godt utgangspunkt, er den framtidige utgiftsveksten så sterk at den bare i begrenset grad kan finansieres av kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet. Dette underbygges av beregninger i St.meld. nr. 8 (2004-2005) Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi, som ble lagt fram i november i år.

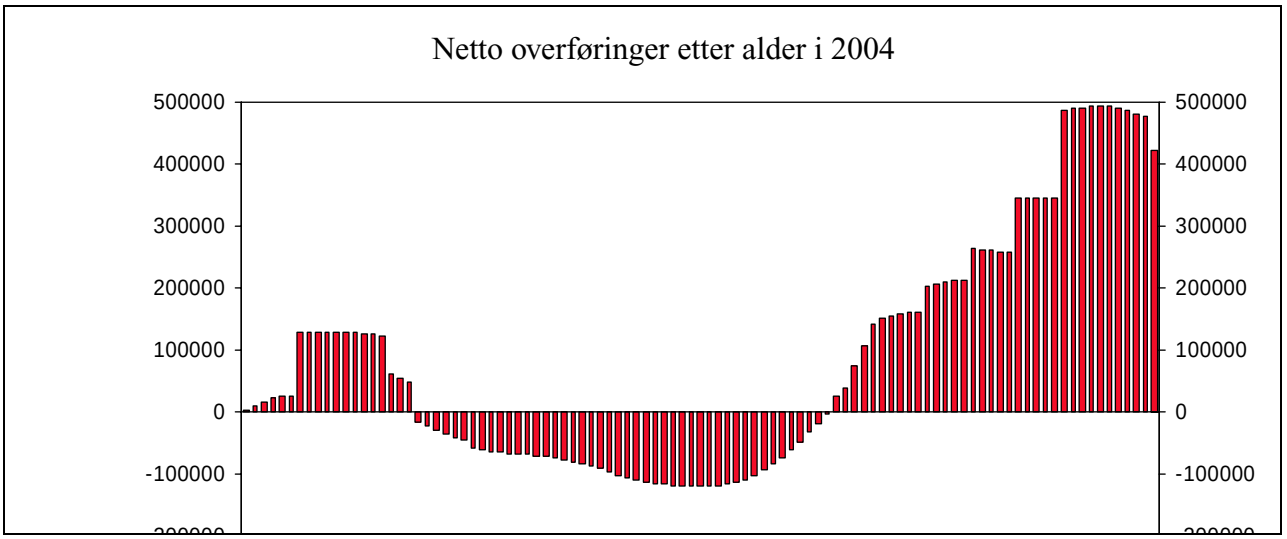
Pensjonskommisjonens anslag for innstrammingsbehovet i offentlige finanser var basert på framskrivinger som ble utarbeidet til Revidert nasjonalbudsjett 2003. I Perspektivmeldingen presenterer Regjeringen en oppdatering og videreutvikling av disse beregningene, basert på en samlet gjennomgang av beregningsopplegg og forutsetninger. I de nye framskrivingene settes utviklingen i pensjonsutgiftene fram mot 2060 inn i en helhetlig ramme for utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser. Samtidig er det lagt vekt på å belyse usikkerheten i denne typen beregninger ved å se på konsekvensene av alternative forutsetninger på en rekke områder. Framskrivingene illustrerer behovet for en pensjonsreform og andre tilpasninger i statens utgifter og/eller inntekter, og underbygger det bildet som tegnes i Pensjonskommisjonens rapport.

Etter 2010 ventes antall personer som er 67 år og over, å øke sterkt i forhold til antall personer i aldersgruppen 20-66 år. Andelen eldre over 80 år ventes å øke særlig sterkt. Dette trekker i retning av en betydelig vekst i utgiftene til helse- og omsorgstjenester, særlig fra rundt 2020. Dersom det skjer en gradvis bedring i helsetilstanden til personer over 80 år i takt med oppgangen i gjennomsnittlig levealder, modereres utgiftsveksten noe.

Framskrivingene av befolkningssammensetningen bygger på en fortsatt betydelig økning i forventet levealder, jf. nærmere drøfting i Perspektivmeldingen. Usikkerheten om denne utviklingen er stor, men det vises til at økningen i forventet levealder for menn over 67 år gjennom det siste tiåret har vært større enn det som i gjennomsnitt er lagt til grunn i middelalternativet for framskrivingene fram til 2060.

Sammenhengen mellom alder og netto overføringer (inklusive konsum av tjenester) fra offentlig forvaltning er illustrert i figur 2.2. Det framgår av figuren at barn og unge er en netto utgiftspost for offentlig forvaltning, mens aldersgruppen 19-64 år i gjennomsnitt er netto bidragsytere. Pensjonistene er netto mottakere av overføringer, både i form av pensjon og helse- og omsorgstjenester. Dette blir mer markert, desto eldre pensjonisten blir. Dette mønsteret i netto overføringer illustrerer hvilke utfordringer offentlige finanser samlet sett blir stilt overfor når tallet på eldre øker relativt til antall personer i yrkesaktiv alder.

Den beregnede utviklingen i utgiftene til



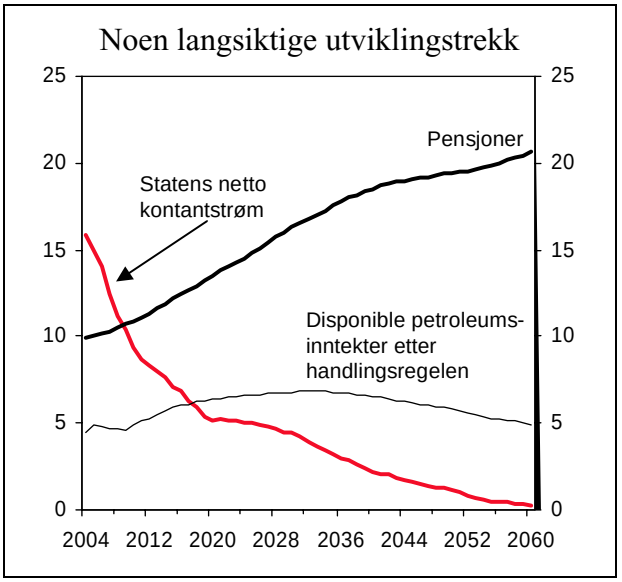
Figur 2.2 Netto overføringer etter alder i 2004. Gjennomsnitt. 2004-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

alders-, uføre- og etterlattepensjon ved en videreføring av dagens trygdesystem er illustrert i figur 2.3. Figuren viser disse utgiftene som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving. Samlet sett er utgiftene anslått å øke fra 9,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2003 til 19,3 pst. i 2050, og 20,5 pst. i 2060. Det meste av veksten skyldes utgiftene til alderspensjon, som anslås å øke fra 6 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2003 til 15 pst. i 2050 og 16 pst. i 2060. Anslagene for utviklingen i pensjonsutgiftene fram til 2050 ligger tett opp til tilsvarende tall i Pensjonskommisjonens rapport.

En del av de anslåtte framtidige pensjonsutbetalingene er allerede opptjent som rettigheter for den enkelte pensjonist, mens resten vil bli tjent opp i den tiden som gjenstår fram til utbetalingstidspunktet. Nåverdien av de framtidige utbetalingene som allerede er opptjent som rettigheter, kan oppfattes som en forpliktelse for staten. Medregnet nåverdien av uføre- og etterlattepensjoner anslås statens samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden til om lag 4 400 mrd. kroner ved utgangen av 2004 når det i tråd med beregningene i Perspektivmeldingen legges til grunn en realrente på 4 pst. og 2 pst. årlig reallønnsvekst. De statlige pensjonsforpliktelsene anslås å øke med i størrelsesorden 200-250 mrd. 2004-kroner pr. år framover. Dersom det som i Pensjonskommisjonens beregninger av forpliktelsene i stedet legges til grunn 1½ pst. reallønnsvekst, kan statens samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden ved utgangen av 2004 anslås til om lag 4000 mrd. kroner. Forskjellen illustrerer at anslagene er sterkt avhengig av hva som forutsettes om den økonomiske utviklingen framover i tid, og understreker dermed usikkerheten i denne typen beregninger.

Anslag for hvor store forpliktelsene er sier ikke noe om statens muligheter for å innfri dem. Spesielt er det grunn til å peke på at en oppjustering av forpliktelsene som skyldes antatt høyere reallønnsvekst, vil ha et motstykke i at også framtidige skatteinntekter blir høyere. En vurdering



Figur 2.3 Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon, statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen

Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.1 Offentlige aldersrelaterte utgifter i noen OECD-land. Pst. av BNP i 2000 og 2050, samt endring i prosentpoeng fram til 2050

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

[1] Data er fra 2040 i stedet for 2050.
[2] Gjennomsnittet inkluderer Tsjekkia, Ungarn, Japan, Sør-Korea og Polen i tillegg til landene i tabellen. Tallene for EU-landene i tabellen er oppdatert etter at dette gjennomsnittet ble beregnet. Endringene er imidlertid gjennomgående små.
[3] Finansdepartementets beregninger, bl.a. basert på SSBs nyeste befolkningsframskrivinger. Nasjonalregnskapstallene for 2000 er dessuten revidert av SSB etter at OECD la fram sine beregninger.

Kilde: EU, OECD og Finansdepartementet.

av bærekraften til pensjonssystemet krever derfor en helhetlig analyse av utviklingen i norsk økonomi og i offentlige finanser.

Den beregnede veksten i utgiftene til alderspensjon i Norge er betydelig sterkere enn i tilsvarende beregninger for andre OECD-land, jf. tabell 2.1. Norge har i dag relativt lave utgifter til alderspensjoner sammenliknet med mange andre land, mens det anslåtte nivået i 2050 er høyere enn for de fleste OECD-landene. Den største forskjellen mellom framskrivingene for Norge og andre land synes å ligge i bidraget fra pensjonssystemet. Alle land venter en kraftig økning i antall pensjonister, men Norge er et av svært få land som samtidig anslår en økning i kompensasjonsgraden. Den viktigste grunnen til at ytelsene pr. pensjonist øker sterkere enn lønnsveksten, er at nye pensjonister vil ha tjent opp høyere tilleggspensjon enn tidligere.

Som i Pensjonskommisjonens rapport tar beregningene av utviklingen i offentlige finanser i Perspektivmeldingen utgangspunkt i handlingsregelen for bruken av petroleumsinntektene. Som en teknisk forutsetning legges det til grunn at dagens pensjonssystem videreføres. Videre er det i alle beregningsalternativene forutsatt uendret

dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker av offentlige tjenester, gitt at allerede vedtatte reformer gjennomføres. I noen av beregningsalternativene er det lagt til grunn alternative forutsetninger om befolkningens sammensetning og helsetilstand, og omfang av uføretrygding, og dette medfører at utviklingen i offentlige utgifter likevel varierer noe mellom alternativene. Med basis i disse sentrale forutsetningene beregnes et udekket finansieringsbehov for offentlig forvaltning, som er illustrert ved en tilpasning av det generelle skattenivået. Figur 2.4 nedenfor viser beregnet udekket finansieringsbehov fram mot 2060 under ulike forutsetninger om oljepris, produktivitetsvekst, internasjonalt rentenivå, befolkningsutvikling, helsetilstand, yrkesdeltaking, arbeidstid og produktivitetsvekst. Det er tatt hensyn til at økte pensjonsutgifter delvis har et motstykke i større innbetalinger av skatt og avgifter fra mottakerne. Ifølge beregningene er det ved videreføring av dagens folketrygd, dekningsgrad, ressursbruk pr. bruker av offentlige tjenester og skattenivå et betydelig udekket finansieringsbehov innenfor et relativt bredt variasjonsområde for utviklingen i andre sentrale størrelser. En heldig kombinasjon av de forholdene som er belyst, kan teoretisk sett tenkes å lukke det beregnede finansieringsgapet for offentlig sektor uten nye politiske tiltak, men med en mer uheldig kombinasjon blir gapet svært stort.

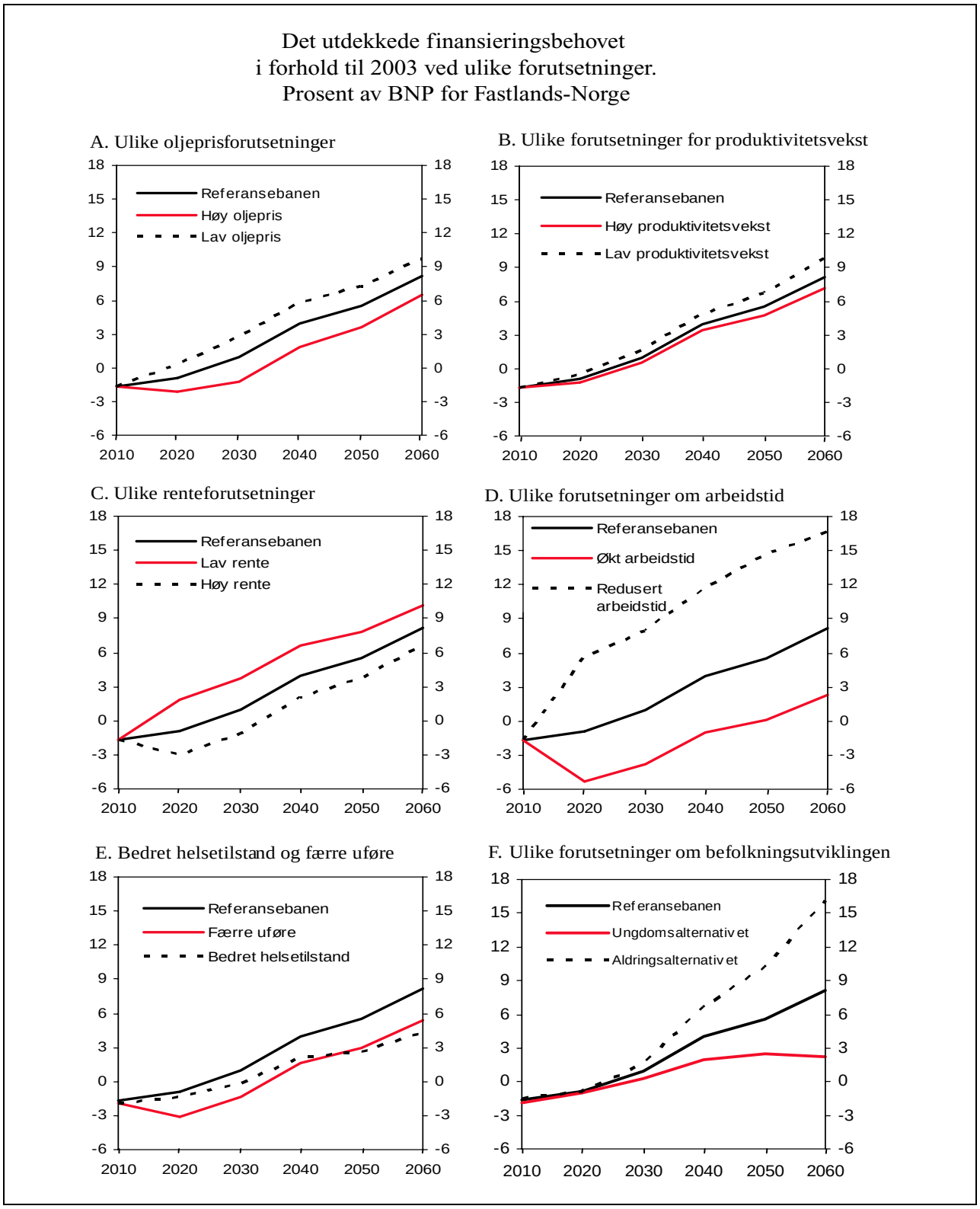
På noen punkter er det i Perspektivmeldingen innarbeidet oppdaterte opplysninger og anslag i forhold til det Pensjonskommisjonen la til grunn for sine drøftinger. Med utgangspunkt i ny informasjon om utviklingen i oljemarkedet er den langsiktige oljeprisen oppjustert til 180 2005-kroner pr. fat. Dette er i tråd med langsiktige oljeprisanslag fra internasjonale organisasjoner som IEA (Det internasjonale energibyrået) og EIA (det amerikanske energibyrået). Sammenliknet med Pensjonskommisjonens beregninger, som var basert på en oljepris på 140 2003-kroner pr. fat, reduserer isolert sett denne oppjusteringen det beregnede innstrammingsbehovet i offentlige finanser i 2050 med i størrelsesorden 1½ pst. av BNP for Fastlands-Norge. På den annen side er utgiftssiden i beregningene oppjustert på grunn av at veksten i kommunesektorens lønnskostnader de siste årene ikke fullt ut var innarbeidet i de tidligere beregningene, og dette bidrar til å øke beregnet finansieringsbehov i 2050 med i størrelsesorden 1½ prosentpoeng. I tillegg er det mindre justeringer på en rekke andre poster. Samlet sett innebærer innarbeidingen av oppdaterte opplysninger mv. at det udekkede finansieringsbehovet i Perspektivmeldingens referanseberegning i 2050 anslås i samme størrelsesorden som i Pensjonskommisjonens rapport, til tross for oppjusteringen av oljeprisanslaget.

Beregningene i Perspektivmeldingen går fram til 2060, dvs. 10 år lengre enn beregningene i Pensjonskommisjonens rapport. Det udekkede finansieringsbehovet i referanseberegningen øker med vel 2½ prosentpoeng mellom 2050 og 2060. Dette har to hovedårsaker. For det første vil forsørgingsbyrden overfor eldre øke fra om lag 40 til om lag 42 pst., jf. figur 2.1, noe som vil bidra til at utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vokser sterkt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Dessuten er Petroleumsfondet beregnet å falle fra om lag 150 pst. av BNP for Fastlands-Norge til om lag 125 pst. i denne perioden. En slik utvikling i fondet innebærer at bidraget fra petroleumsinntektene til å finansiere de offentlige utgiftene faller med om lag ett prosentpoeng regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge når gjeldende handlingsregel for bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet legges til grunn.

Den forventede svekkelsen av offentlige finanser kan ikke møtes ved skatteøkninger uten betydelig risiko for at skattegrunnlagene påvirkes i negativ retning. Mens økt beskatning av arbeid kan redusere arbeidstilbudet, kan høyere skatt på kapitalavkastning redusere skattegrunnlaget ved å gjøre det mindre lønnsomt å investere i Norge. Sammenhengen mellom skattesatser og skattegrunnlag har trolig blitt forsterket gjennom internasjonaliseringen av norsk økonomi. Det nære økonomiske samkvemmet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet. Det norske skattenivået er i dag relativt høyt i europeisk sammenheng. Så lenge det ikke gjennomføres endringer i pensjonssystemet som gir en nærmere sammenheng mellom den enkeltes inntekt og pensjon, er det rimelig å anta at virkningene av skatteøkninger vil være de samme selv om deler av disse gjennomføres i form av en høyere pensjonspremie. En del av det beregnede finansieringsbehovet vil dermed måtte dekkes ved at det gjennomføres tiltak som bidrar til å begrense veksten i pensjonsutbetalingene sammenliknet med dagens system. I motsatt fall vil det bli svært vanskelig å finansiere de offentlige tjenestetilbudene innenfor helse, omsorg, utdanning og andre viktige fellesoppgaver framover.

Handlingsregelen for budsjettpolitikken inne-

bærer at forventet realavkastning av Petroleumsfondet skal tilsvare det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Petroleumsinntektene forventes framover å avta betydelig i forhold til dagens nivå, jf. figur 2.3. Med en vekst i BNP for Fastlands-Norge på 2 pst., kreves det at netto kontantstrømmen minst tilsvarer 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge dersom fondskapitalen ikke skal



Figur 2.4 Det udekkede finansieringsbehovet i forhold til 2003

Variasjon av sentrale forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet

avta i forhold til verdiskapingen innenlands. Av figuren framgår det at netto kontantstrømmen i referansebanen kommer ned på dette nivået omkring 2040. Den begrensede veksten i fondet relativt til verdiskapingen i fastlandsøkonomien er hovedforklaringen på at petroleumsinntektene på varig basis ikke kan bidra til å finansiere offentlige utgifter i særlig mye større grad enn i dag. Mens pensjonsutgiftene i folketrygden fram til 2060 er beregnet å øke med om lag 11 prosentpoeng målt som andel av Fastlands-BNP, er forventet realavkastning i Petroleumsfondet i gjennomsnitt for perioden fram mot 2060 i beregningene bare om lag 1½ prosentpoeng høyere enn det strukturelle budsjettunderskuddet i 2004. Når det tas hensyn til at økte pensjonsutbetalinger delvis har et motstykke i større innbetalinger av skatt og avgifter fra mottakerne, er nettoøkningen i pensjonsutgiftene beregnet til om lag 7½ prosentpoeng.

Den framtidige utviklingen i oljeprisen er svært usikker. I øyeblikket ligger prisen høyt i et historisk perspektiv, og prisene i det såkalte futuresmarkedet tyder på at mange markedsaktører tror de vil ligge høyere framover enn det de fleste så for seg for ett år siden. I 1998 var imidlertid oljeprisen i gjennomsnitt bare på vel 100 2004-kroner pr. fat. Den gangen trodde mange at den lave prisen skulle vedvare i lang tid.

For å belyse hvilken betydning framtidig oljepris har for bærekraften i offentlige finanser ble det i Perspektivmeldingen gjennomført beregninger med to alternative oljeprisbaner fra 2010. I den ene ble det lagt til grunn 130 2005-kroner pr. fat, i den andre 230 2005-kroner. Konsekvensene for finansieringsbehovet i offentlige finanser er illustrert i figur 2.4A.

Beregningene illustrerer at selv ikke en oljepris på 230 kroner pr. fat er tilstrekkelig til å fjerne trykket mot offentlige finanser. En så høy oljepris har vi bare hatt i 3 av årene etter oljeprisfallet i 1985. Departementet vil også understreke at pensjonssystemet ikke kan utformes slik at det bare viser seg bærekraftig ved en svært høy oljepris. Utformingen av den økonomiske politikken må være robust i forhold til endringer i anslagene for oljeprisen.

Figur 2.4 illustrerer også virkningen av endringer av forutsetninger på andre områder. Det framgår for det første at produktivitetsveksten i privat sektor har liten betydning for finansieringsbehovet for offentlig sektor ved en videreføring av dagens ordninger. Sterk produktivitetsvekst vil gi høy vekst i skattegrunnlagene, som igjen vil innebære en vesentlig økning i offentlig sektors inntekter. Samtidig vil imidlertid offentlige utgifter stige som følge av at lønnsveksten må antas å følge produktivitetsveksten, og dermed gi økte lønnskostnader i offentlig sektor og økning i lønnsindekserte overføringer. Den samlede effekten på budsjettunderskuddet er derfor relativt liten. Gjennomføring av Pensjonskommisjonens forslag om delvis prisindeksering av pensjoner, slik at reallønnsvekst bidrar til at pensjonsutgiftene utgjør en lavere andel av lønnsinntektene, vil kunne endre på dette bildet.

Dersom produktiviteten øker også i produksjonen av offentlig finansierte tjenester, vil det bli rom for et bedre tjenestetilbud med den ressursbruken som er lagt til grunn i referansebanen. Alternativt kunne en slik produktivitetsgevinst tas ut i form av lavere ressursbruk pr. bruker, slik at finansieringsbehovet reduseres noe. Det er imidlertid grunn til å anta at potensialet for produktivitetsforbedringer innenfor utdanning, helse- og omsorgstjenester mv. er mindre enn for økonomien generelt.

Selv om økt produktivitetsvekst i seg selv ikke løser utfordringene fra en aldrende befolkning, vil en gunstig produktivitetsutvikling bedre økonomiens evne til å møte disse utfordringene. Beregningene understreker imidlertid at det også i en slik situasjon vil være nødvendig med politiske beslutninger for å overføre det realøkonomiske handlingsrommet til bærekraftige offentlige finanser.

Varige endringer i rentenivået vil påvirke statens disponible inntekt via avkastningen på Statens petroleumsfond. Høyere realrente vil gi et høyere nivå på statens disponible realinntekt, som reduserer det udekkede finansieringsbehovet. Tilsvarende vil lavere rentenivå gi lavere disponibel realinntekt og økt udekket finansieringsbehov, jf. figur 2.4C.

Økt tilgang på arbeidskraft vil bedre situasjonen for offentlige finanser, enten den økte tilgangen skyldes flere personer i arbeidsdyktig alder eller økt gjennomsnittlig arbeidstid. Gjennom de siste ti-årene har det vært en betydelig vekst i yrkesdeltakingen knyttet til kvinnenes inntog på arbeidsmarkedet. Kvinners yrkesdeltaking nærmer seg nå mennenes, og en ytterligere tilnærming mellom kjønnene på dette området vil bare kunne være en mer begrenset kilde til vekst i antall sysselsatte framover. Økt tilgang på arbeidskraft må derfor i større grad komme gjennom økt yrkesdeltaking blant begge kjønn, og at de yrkesaktive jobber flere timer i løpet av livet. Spesielt vil

høyere yrkesdeltaking blant personer som ellers hovedsakelig ville vært forsørget av offentlige stønader, både bidra til lavere stønadsutgifter og høyere skatteinntekter, og vil dermed ha en særlig gunstig effekt på offentlige finanser. Dette understreker betydningen av å gjennomføre en pensjonsreform som bidrar til å øke arbeidsinnsatsen. Ifølge beregningene i Perspektivmeldingen kan en reduksjon av antall uføretrygdede med 20 pst. redusere det udekkede finansieringsbehovet med vel 2½ prosentpoeng regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge i 2060 sammenliknet med referansebanen, jf. figur 2.4E. Det forutsettes at det lavere nivået på antall uføretrygdede motsvares av et tilsvarende antall flere sysselsatte. Beregningen tar imidlertid ikke hensyn til at redusert omfang av uførepensjonering for eksempel kan skyldes en generell bedring av helsetilstanden i befolkningen, som samtidig reduserer behovet for helse- og omsorgstjenester.

Figur 2.4E viser også resultatene av en beregning der det er lagt til grunn at den økte levealderen fram mot 2060 ikke slår ut i mer sykdom og pleiebehov, men at den enkelte i stedet får flere leveår som frisk. Andelen uføretrygdede er den samme som i referansebanen. Med de forutsetningene som er lagt til grunn, vil mindre behov for helse- og omsorgstjenester isolert sett redusere det udekkede finansieringsbehovet med i underkant av 4 prosentpoeng regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge i 2060 sammenliknet med referansebanen. Beregningen bygger på at den forutsatte økningen i forventet levealder slår ut i en like stor økning i antall friske leveår. Denne forutsetningen må anses som relativt optimistisk, og innebærer eksempelvis at en mann på 83½ år i 2060 i gjennomsnitt vil ha behov for samme ressurser til helse- og omsorgstjenester som en mann på 80 år i dag, jf. nærmere drøfting i Perspektivmeldingen.

Ungdoms- og aldringsalternativene er basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger, med sikte på å gi et vidt spenn for utviklingen i befolkningens sammensetning. Beregningene illustrerer at forutsetninger om befolkningsutviklingen har stor betydning for størrelsen på det framtidige finansieringsbehovet, jf. figur 2.4F. Med gunstige forutsetninger om utviklingen i befolkningens sammensetning reduseres finansieringsbehovet betydelig, men forsvinner ikke. Beregningene illustrerer også at det udekkede finansieringsbehovet kan bli betydelig større enn det som framgår av referansealternativet.

Den forventede økningen i gjennomsnittlig levealder forklarer mye av den beregnede økningen i pensjonsutgifter regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge. Samtidig er utviklingen i levealderen framover usikker, jf. drøftingen over. Gjennomsnittlig levealder kan komme til å øke mer eller mindre enn det som er lagt til grunn i beregningene. Dette medfører betydelig usikkerhet om det framtidige finansieringsbehovet i folketrygden, og understreker behovet for et robust pensjonssystem. Pensjonskommisjonens forslag om å innføre en automatisk stabilisator i pensjonssystemet i form av et delingstall er derfor svært viktig.

2.4.2 Pensjonspolitiske utfordringer

Som Pensjonskommisjonen har pekt på, har pensjonistenes levestandard blitt markert bedre siden folketrygden ble innført. Nye kull pensjonister tjener opp høyere pensjon enn tidligere. Dessuten har minstepensjonene økt vesentlig. Spørsmålet er imidlertid om pensjonssystemet er utformet slik at det kan møte framtidens utfordringer. Dette gjelder både i forhold til de økende økonomiske utfordringene folketrygden står overfor og i forhold til de kravene som det ellers er naturlig å stille til et moderne allment pensjonssystem.

Det er en utfordring å finne fram til et opplegg som sikrer at byrdene fordeles jevnt mellom generasjonene. Folketrygden har i dag ikke noen mekanisme for dette. Dette fører til at når andelen pensjonister øker i forholdet til yrkesaktive, blir den økonomiske belastningen større på de yrkesaktive, som finansierer pensjonene. Dette er et grunnleggende problem ved et allment pensjonssystem, som må være robust i forhold til endringer i befolkningssammensetning, yrkesdeltaking, levealder og samfunnsøkonomi. Mangel på en mekanisme som balanserer byrdene mellom generasjonene, vil medvirke til at pensjonssystemet blir sårbart og kan komme under press. En slik mekanisme vil dermed bidra til at pensjonssystemet blir stabilt, forutsigbart og bærekraftig.

Hvordan man regulerer pensjonsrettigheter som tjenes opp og pensjoner som utbetales, har stor betydning for bærekraften i pensjonssystemet. Det er en utfordring å finne fram til et opplegg som er stabilt og som både sikrer verdien av opptjente pensjonsrettigheter og en rimelig kjøpekraft for pensjonistene. Det er ikke gitt at det er mest hensiktsmessig å regulere både opptjente pensjonsrettigheter og løpende pensjoner med samme faktor. Det er dette en gjør i dag, gjennom at både opptjente rettigheter (pensjonspoeng) og

pensjonene som utbetales fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp.

Etter Regjeringens syn er det grunnleggende riktig at pensjonsrettighetene i opptjeningsfasen ikke taper i verdi i forhold til inntektsutviklingen blant arbeidstakerne. Rettighetene som er opptjent tidlig eller sent i yrkeskarrieren bør få samme vekt. Med tanken på de økonomiske utfordringene vi står overfor, er det ikke opplagt at løpende pensjoner skal indekseres i takt med lønnsveksten. En svakere indeksering av pensjonene gjør det mulig å opprettholde et høyere nivå når pensjonen begynner å løpe enn om indekseringen er sterkere. Det er imidlertid påkrevd at pensjonistene opprettholder kjøpekraften i hele pensjonsperioden.

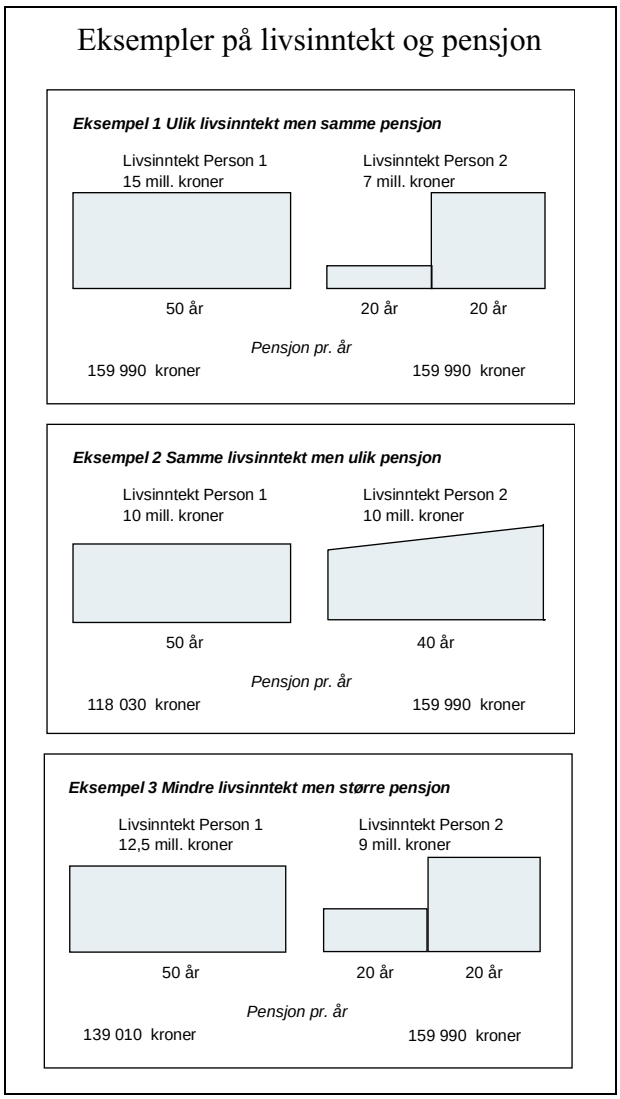
I dag regnes pensjonen av maksimalt 40 år, og bare de 20 beste årene har betydning for pensjonsnivået. Pensjonssystemet ble dermed utformet med sikte på å tilgodese personer med varierende inntekter over livsløpet, for eksempel bønder og fiskere. Også personer med stigende inntekter drar fordel av dagens opptjeningsregler, for eksempel akademikere. Reglene fører til dårlig samsvar mellom inntekt over yrkeskarrieren og pensjonen, og gir til dels tilfeldige pensjonsmessige utslag. Personer med samme livsinntekt kan få ulik pensjon, mens personer som har samme pensjon kan ha hatt svært ulik livsinntekt. Mange vil oppfatte dette urettferdig. Figur 2.5 gir eksempler på hvordan dagens folketrygd kan slå ut med ulik inntektsprofil over yrkeskarrieren.

Dagens folketrygd fører også til at personer med et langt yrkesliv ikke får uttelling for alle år som yrkesaktiv. Dette er lite i samsvar med utviklingen mot økt levealder, der det er ønskelig – både for den enkelte og for samfunnet – at arbeidstakerne står lenger i arbeid.

Det er en utfordring å finne gode mekanismer for inntekter som gir pensjon i skjæringspunktet mellom standardsikring og grunnsikring. I dagens folketrygd er minstepensjonen sammensatt av grunnpensjon og særtillegg, der særtillegget avkortes krone for krone mot tilleggspensjon. Det betyr at man kan ha vært yrkesaktiv i mange år uten at det gir uttelling i form av pensjon utover minstepensjonsnivået. Det kan oppleves som urimelig at personer med en viss yrkeskarriere får samme pensjon som personer uten yrkestilknytning.

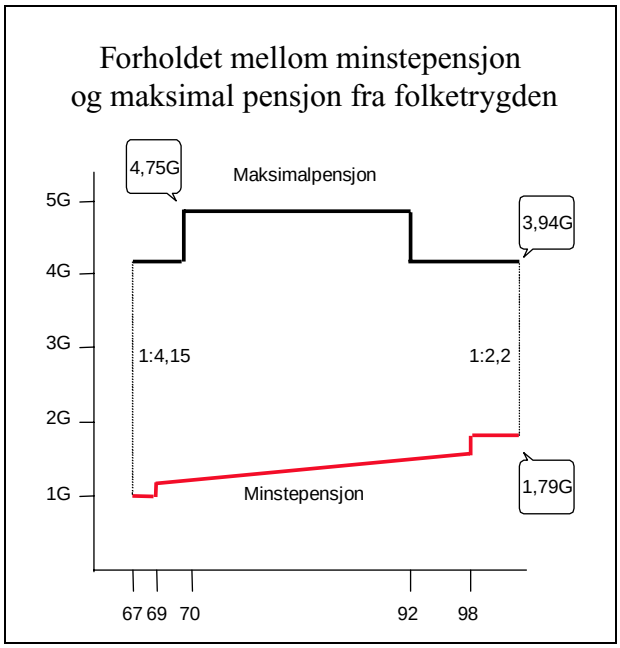
Som Pensjonskommisjonen har pekt på, har folketrygden utviklet seg i retning av et flatere system enn man opprinnelig tok sikte på, se figur 2.6. Det har sammenheng med at minstepensjonen har økt betydelig gjennom innføring av særtillegget som etter hvert ble trappet vesentlig opp. På den annen side har tilleggspensjonen blitt redusert ved at pensjonsprosenten ble senket fra 45 til 42, og ved at opptjeningen ble redusert for inntekter over 6 G. Reduksjonen av kompensasjonsgraden i folketrygden har ført til at pensjonsnivået for inntektsnivåer som omfattes av folketrygden har falt i forhold til det som bør inngå i et pensjonssystem som tar sikte på standardsikring. Dette kan føre til svikt i oppslutningen om folketrygden fra grupper med inntekt over 6 G, og at disse i større grad enn ønskelig blir avhengig av ordninger ved siden av folketrygden.

Det er ikke anledning til å ta ut alderspensjon i folketrygden før fylte 67 år. Likevel har mange slike muligheter gjennom ordninger med tidlig-



Figur 2.5 Utslag av dagens opptjeningsregler i folketrygden (G = 58 778 kroner)

Kilde: Pensjonskommisjonen.



Figur 2.6 Utviklingen av forholdet mellom minstepensjon og maksimal pensjon fra folketrygden

Kilde: Pensjonskommisjonen.

pensjon eller ved at de omfattes av særaldersgrenser gjennom tjenestepensjonssystemet. Utbredelsen av slike ordninger er imidlertid ulikt fordelt. De fleste særaldersgrensene ble fastsatt for lang tid tilbake, og de gjenspeiler ikke de omfattende endringene som har skjedd i arbeidsmarkedet i de senere årene og som har ført til at mange yrker som tradisjonelt var belastende etter hvert har endret karakter.

De avtalefestede pensjonsordningene med tidligpensjon (AFP) omfatter store arbeidstakergrupper, men det kan oppfattes som urettferdig at ikke alle har denne muligheten. AFP-ordningene er utformet slik at man får samme pensjon ved 62 år som om man hadde stått i arbeid til 67 år. Ordningene omfatter i dag store deler av arbeidslivet, og gir således samlet sett svake insentiver til å stå i arbeid etter 62 år, jf. avsnitt 5.4.8.

Svært mange arbeidstakere omfattes av supplerende tjenestepensjonsordninger, men likevel er det mange som faller utenfor. Ordningene er ulikt utformet og varierer med hensyn til kompensasjonsgrad. For mange vil supplerende ordninger representere ikke ubetydelige rettigheter ut over folketrygden. Mange vil oppfatte det som urettferdig at de ikke omfattes av noen supplerende ordning.

De offentlige tjenestepensjonsordningene er utformet som bruttoordninger og garanterer en samlet pensjonsytelse av folketrygd og tjenestepensjon. Endringer i folketrygden får ikke virkning for det garanterte pensjonsnivået. Det innebærer at offentlige ansatte er skjermet mot endringer i det obligatoriske pensjonssystemet. I en situasjon der man står overfor en omfattende reform av folketrygden, vil mange reagere på at reformen ikke får konsekvenser for alle grupper.

Samordningen mellom folketrygden og offentlige tjenestepensjonsordninger er meget kompleks. Det er ofte vanskelig å forstå hvordan pensjonen beregnes, for eksempel i tilfeller der det er opptjent delpensjon. Så lenge private og offentlige pensjonsordninger er ulike, kan de i noen grad virke mobilitetshemmende på arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor.

Et framtidsrettet pensjonssystem bør gi større insentiver til å stå i arbeid enn dagens system, samtidig som det gir mer fleksibilitet med hensyn til valg av pensjoneringstidspunkt for grupper og enkeltpersoner som har behov for dette.

3 Hovedprinsipper

3.1 Innledning og sammendrag

En hovedutfordring i arbeidet med å modernisere folketrygden vil bli å etablere *et bærekraftig pensjonssystem* i den forstand at det gir en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene. Dette krever tiltak for å dempe utgiftsveksten i folketrygden og at staten sparer en betydelig del av oljeinntektene i årene framover. En pensjonsreform som ikke bidrar til dette, vil vanskelig kunne opprettholdes over tid. Resultatet vil i så fall bli mindre trygghet for framtidige pensjoner og at pensjonssystemet blir stadig mer komplisert etter hvert som nye reformer tvinger seg fram. Både ut fra hensynet til å holde en høy arbeidsstyrke og hensynet til inntektsnivået hos pensjonistene, er det ønskelig at så mye som mulig av reduksjonen i pensjonsutgiftene kommer gjennom tiltak som bidrar til å begrense veksten i antall pensjonister ved at flere er i arbeid. Jo lenger en kan komme på dette området, desto mindre behov vil det være for tiltak som innebærer reduksjon i pensjonene eller økt beskatning.

Hvis det ikke gjennomføres en pensjonsreform nå, vil det tvinge seg fram endringer i pensjonssystemet, i andre offentlige utgifter eller i skatte- og avgiftsnivået. Dette kan gjøres på ulike måter:

- Ett alternativ er å redusere pensjonsutbetalingen til hver alderspensjonist med opptil 20 pst. Dette betyr at en person med inntekt på om lag 350 000 kroner vil få sin årlige pensjon redusert med over 35 000 kroner.
- Et annet alternativ er å kutte i andre offentlige utgifter. Det er da kraftige tiltak som er nødvendig. Innstrammingsbehovet tilsvarer all offentlig støtte til barnehager, barnetrygd og kontantstøtte.
- Et tredje alternativ er å øke skattene. En person med inntekt på 350 000 kroner må i så fall betale 17 500 kroner mer i skatt hvert år gjennom hele sitt yrkesaktive liv.

I tråd med hovedlinjen i pensjonsreformene i andre OECD-land bør en fortsatt økning i levealderen blant pensjonistene møtes med tiltak for å øke den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. En måte å få til dette på er å nedjustere den årlige pensjonen en har rett til fra 67 år i takt med framtidige økninger i levealderen blant pensjonistene. Samtidig bør den enkelte få mulighet til å kompensere for dette ved å arbeide noe lenger. De framtidige alderspensjonsutgiftene i folketrygden vil dermed bli omtrent de samme uansett hvordan levealderen utvikler seg framover. Samtidig unngår en å foreta større innstramminger enn nødvendig hvis levealderen øker mindre enn det prognosene tilsier. Innføring av et delingstall vil alene kunne redusere folketrygdens utgifter til alderspensjoner med om lag 15 pst. i 2050 sammenliknet med om dagens system videreføres. Dette tilsvarer om lag halvparten av det anslåtte innstrammingsbehovet i statsfinansene over samme periode. Folketrygdens utgifter til alderspensjoner vil likevel kunne bli om lag doblet fram mot 2050 målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, og veksten i pensjonsutgiftene vil fortsatt kunne bli større enn veksten i de fleste andre OECD-landene.

Regjeringen mener at det fortsatt må være en klar og prioritert statlig oppgave å sikre alle pensjonister en *forsvarlig minsteinntekt* på om lag samme nivå som i dag, og at dette bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet. Bakgrunnen for dette er at det bare er det offentlige som kan sikre alle pensjonister en akseptabel pensjon og levestandard uavhengig av hvor stor inntekt den enkelte har hatt som yrkesaktiv. Grunnsikringen i pensjonssystemet må derfor være en offentlig oppgave.

Regjeringen slutter seg til Pensjonskommisjonen i at grunnsikringen i større grad enn i dag bør målrettes mot de gruppene som har hatt lav inntekt i yrkesaktiv alder. Grunnsikringen bør derfor avtrappes mot opptjent pensjon, og falle helt bort hvis den opptjente pensjonen overstiger et visst nivå. Avtrappingen bør imidlertid skje noe mer gradvis enn i dag, slik at flere får pensjon utover minstepensjon enn i dagens pensjonssystem. Etter Regjeringens syn er det sterke fordelingsmessige hensyn som taler for at garantipensjonen for enslige pensjonister bør være noe høyere enn

for gifte og samboende pensjonister. En vil i denne sammenheng vise til den opptrappingen av grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister som er skjedd siden 2003. I statsbudsjettet for 2005 er for øvrig minstepensjonen for gifte og samboende pensjonister trappet ytterligere opp fra 1. mai 2005. Grunnpensjonen for pensjonistektepar er foreslått økt til 1,7 G (0,85 G på hver). Det vises til nærmere omtale i kapittel 4.

Etter Regjeringens syn bør folketrygden *fortsatt ha et betydelig ansvar for standardsikringen* i det samlede pensjonssystemet, blant annet for å sikre samme pensjonsytelser til kvinner og menn som har hatt like stor opptjening. Ytelsene fra folketrygden bør også fortsatt bli bestemt uavhengig av avkastningen i kapitalmarkedet, på samme måte som i dag. Pensjonsreformen bør imidlertid bidra til å styrke sammenhengen mellom den inntektsavhengige pensjonen i folketrygden og inntekten som yrkesaktiv. Dette taler for at en beveger seg mot større grad av livsløpsbasert opptjening, dvs. at en får samme pensjon uansett hvordan inntekten fordeler seg over perioden som yrkesaktiv, og at den inntektsavhengige pensjonen skal være proporsjonal med samlet inntekt som yrkesaktiv. For å hindre at dette slår uheldig ut for personer med ulønnede omsorgsoppgaver knyttet til barn og pleietrengende, kan en samtidig forbedre ordningen med pensjonsopptjening i folketrygden for disse gruppene. Kombinasjonen av livsløpsbasert opptjening og høyere pensjonsopptjening for de som har ulønnede omsorgsoppgaver vil etter Regjeringens syn gi et vesentlig mer rettferdig pensjonssystem enn i dag. Samtidig vil pensjonssystemet bli enklere ved at dagens besteårsregel og taket på 40 års pensjonsopptjening faller bort.

Alderspensjonen i folketrygden kan i dag først tas ut fra 67 år, og fram til 70 år avkortes pensjonen mot eventuell arbeidsinntekt utover to grunnbeløp. Pensjonskommisjonen viste til at en fast pensjonsalder for alle er dårlig tilpasset de store forskjellene en har mellom arbeidstakerne med hensyn til helsetilstand, hvilke krav arbeidet stiller og ønsket om å gå av med pensjon. Fra et velferdssynspunkt er det derfor ønskelig at den enkelte får større mulighet til selv å velge når en skal pensjonere seg enn det som er mulig i dagens folketrygd. Behovet for en mer fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden må også ses i sammenheng med forslaget om å innføre et delingstall knyttet til utviklingen i forventet levealder, og at den enkelte skal kunne kompensere for delingstallet ved å arbeide noe lenger. Regjeringen støtter derfor forslaget om at det bør innføres *fleksibel pensjoneringsalder* i folketrygden.

I likhet med Pensjonskommisjonen mener Regjeringen at det vil være vanskelig å innføre en fleksibel pensjoneringsalder hvis ikke den enkelte i større grad enn i dag må ta hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å gå av tidligere og gevinstene ved å gå av senere. Den årlige pensjonen må derfor bli høyere desto lenger en fortsetter som yrkesaktiv.

Fleksibel pensjon i folketrygden vil innebære at de som tar ut tidligpensjon vil få lavere årlig pensjon enn om de hadde fortsatt i arbeid til 67 år, og nivået på pensjonen vil også ligge lavere enn under dagens AFP-ordning. Partene i arbeidslivet vil imidlertid kunne videreføre de tilskuddene som i dag gis til AFP-ordningen, ved at en avtaler tillegg til folketrygden for arbeidstakergrupper som har behov for tidligpensjon. Slike tillegg bør utformes slik at de i størst mulig grad stimulerer til arbeid. Regjeringen legger opp til å vurdere det statlige bidraget til supplerende tidligpensjonsordninger i forbindelse med den allerede varslede vurderingen av opptjeningsrettighetene i folketrygden for AFP-pensjonister fra og med 2007.

Det samlede pensjonssystemet omfatter i tillegg til folketrygden arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger og individuell pensjonssparing. De arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene kjennetegnes i dag av store forskjeller mellom pensjonsordningene i offentlig og privat sektor, og av at en betydelig del av arbeidstakerne i privat sektor ikke har slike ordninger. De offentlige tjenestepensjonene er i dag utformet som «bruttoordninger», dvs. at det er den samlede ytelsen fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen som er bestemt i ordningen. Som Pensjonskommisjonen pekte på, vil dette innebære at en reform av folketrygden vil være uten betydning for de offentlig ansatte, siden endringer i ytelsene fra folketrygden vil bli kompensert av tjenestepensjonsordningen. En reform av folketrygden må omfatte hele befolkningen, også de offentlig ansatte.

3.2 Et økonomisk bærekraftig pensjonssystem

Pensjonskommisjonen viste til at utgiftene til pensjoner i folketrygden er anslått å øke betydelig i første halvdel av dette århundret, og vesentlig sterkere enn de offentlige pensjonsutgiftene i de fleste andre vestlige land. Selv om utgangsnivået er lavere enn i mange andre land, vil utgiftsnivået

til alders- og uførepensjon i Norge på lengre sikt kunne bli vesentlig høyere enn i de fleste andre vestlige land dersom det ikke foretas endringer. Kommisjonen viser i denne sammenheng til at flere andre land har iverksatt eller er i ferd med å iverksette reformer og tiltak for å begrense utgiftsveksten.

Pensjonskommisjonen viste til at den har sett det som en hovedutfordring å etablere et bærekraftig pensjonssystem i den forstand at det gir en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene, der bidraget fra hver generasjon står i et rimelig forhold til de pensjonsytelsene generasjonen mottar. Manglende langsiktig bærekraft vil innebære at pensjonssystemet før eller senere må endres, og dette omstillingsbehovet vil bli større jo lenger en utsetter de omstillingene som er nødvendige. En pensjonsreform som ikke sikrer en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene vil derfor vanskelig kunne opprettholdes over tid. Behovet for å sikre langsiktig bærekraft forsterkes av at også andre aldersrelaterte offentlige utgifter knyttet til helse- og omsorgstjenester for eldre må forventes å øke betydelig framover i takt med aldringen av befolkningen. Den yrkesaktive befolkningen vil derfor i større grad måtte bidra finansielt selv om en sikrer at pensjonssystemet isolert sett gir en rimelig byrdefordeling over tid.

Pensjonskommisjonen viste til at en høy yrkesdeltakelse vil bidra til at det blir flere til å dele byrdene, selv om høy yrkesdeltaking også gir høyere pensjonsopptjening og dermed økte pensjonsutgifter over tid. Stigende statlige pensjonsutgifter kan også finansieres ved å øke det generelle skattenivået, gjennom økte pensjonspremier eller ved å redusere veksten i pensjonsutgiftene eller andre offentlige utgifter. Hvor sterke innstramminger som er nødvendige, avhenger blant annet av på hvilket tidspunkt de foretas. Jo lenger man venter med nødvendige tiltak, desto større kan behovet for innstramming bli senere.

Pensjonskommisjonen viste til at langsiktige framskrivinger indikerer at det fram mot 2050 er behov for å styrke de offentlige finansene med om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Pensjonskommisjonen mener at en betydelig del av dette anslåtte innstrammingsbehovet bør dekkes gjennom tiltak som kan dempe veksten i pensjonsutgiftene. Kommisjonen la fram forslag som er anslått å redusere utgiftene til alderspensjoner med om lag 3 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050 sammenliknet med om dagens system videreføres. Statens budsjettbalanse kan netto bedres med 2 – 3 pst. av BNP for Fastlands-Norge når det tas hensyn til reduserte pensjonsutgifter, økt sysselsetting og at både lønnstakere og pensjonister betaler skatt. Forslaget innebærer dermed at om lag halvparten av det anslåtte samlede netto innstrammingsbehovet tas gjennom endringer i alderspensjonen. Folketrygdens utgifter til alderspensjoner vil likevel kunne bli om lag doblet fram mot 2050 målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, og veksten i pensjonsutgiftene vil fortsatt kunne bli større enn veksten i de fleste andre OECD-landene.

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

For å få til dette foreslo Pensjonskommisjonen at det innføres et delingstall i folketrygden knyttet til forventet levealder til pensjonistene. Utgangspunktet for delingstallet er at pensjonister fra ulike årskull skal få like store ytelser fra folketrygden totalt sett gjennom perioden som alderspensjonist uansett hvordan levealderen utvikler seg. Dette innebærer at de som går av med pensjon i framtiden, isolert sett vil få noe lavere årlig pensjon fra 67 år enn tidligere årskull hvis levealderen fortsetter å øke. Samtidig skal den enkelte kunne motvirke dette ved å fortsette noe lenger i arbeid. Forslaget må også ses i sammenheng med at framtidens pensjonister vil nyte godt av den generelle velstandsveksten i samfunnet, og at de derfor trolig vil få vesentlig høyere levestandard enn de som pensjonerer seg når reformen innføres, selv om de skulle velge å pensjonere seg ved samme alder som før.

Forslaget om delingstall anslås isolert sett å redusere folketrygdens utgifter til alderspensjon med om lag 15 pst. i 2050 sammenliknet med dagens system. Forslaget vil dermed gi et viktig bidrag til å sikre bærekraften til pensjonssystemet, samtidig som folketrygden blir mye mindre sårbar overfor en annen utvikling i levealderen framover enn lagt til grunn. En fordel ved dette er at en ikke gjennomfører sterkere tiltak enn det som følger av den faktiske utviklingen i levealderen til pensjonistene. Hvis levealderen øker svakere en forutsatt, vil dette derfor automatisk føre til at årlig pensjon blir tilsvarende mye høyere.

De øvrige forslagene fra Pensjonskommisjo-

nen innebærer totalt sett relativt små endringer i folketrygdens pensjonsutgifter på lang sikt. Pensjonskommisjonen foreslo blant annet at den årlige reguleringen av alderspensjonen etter at man har gått av med pensjon skal baseres på gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, og ikke lønnsveksten som i dag. Forslaget innebærer isolert sett en betydelig innsparing, men motsvares av at pensjonsnivået på pensjoneringstidspunktet kan settes tilsvarende mye høyere.

I tillegg til de tiltakene som foreslås for å dempe veksten i pensjonsutgiftene, er det etter Pensjonskommisjonens vurdering behov for at staten bygger opp betydelige fordringer i årene framover gjennom overskudd på budsjettet. For å øke forståelsen for dette mente Pensjonskommisjonen at det er behov for tiltak som etablerer en klarere sammenheng mellom statens formuesoppbygging, pensjonsforpliktelsene og de langsiktige utfordringene i den økonomiske politikken.

Kommisjonen har i denne sammenheng vurdert om staten bør foreta en separat fondering av hele eller deler av folketrygdens forpliktelser knyttet til alderspensjonene gjennom å etablere et forsikringsbasert pensjonsfond. Kommisjonen fant ut fra en samlet vurdering at dette ikke vil være hensiktsmessig. Kommisjonen la i denne sammenheng vekt på at en trolig bare vil kunne fondere en begrenset del av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp, og at en slik modell vil kunne føre til store variasjoner i fondsavsetningene over tid. Et forsikringsbasert pensjonsfond med stor grad av autonomitet i forhold til resten av statsfinansene vil også kunne gjøre det vanskeligere å foreta helhetlige avveiinger mellom pensjonsutgiftene og statens utgifter og inntekter på andre områder.

Ut fra en samlet vurdering kom derfor Pensjonskommisjonen fram til at statens fondsoppbygging fortsatt bør skje i form av en generell fondsoppbygging som både reflekterer utviklingen i statens petroleumsinntekter og pensjonsforpliktelsene. For å styrke sammenhengen mellom den statlige formuesoppbyggingen og pensjonsforpliktelsene gikk imidlertid kommisjonen inn for at det etableres et nytt *Statens pensjonsfond* basert på dagens Petroleumsfond og Folketrygdfond. Kommisjonen foreslo også at det i de årlige budsjettdokumentene fra Regjeringen ble lagt større vekt på å få fram utviklingen i pensjonsforpliktelsene og hvor stor del av disse forpliktelsene som reelt sett er fondert. Kommisjonen gikk også inn for at det etableres en langsiktig retningslinje om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjonen i folketrygden ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge over tid.

Regjeringen slutter seg i hovedsak til Pensjonskommisjonens vurderinger av behovet for å dempe utgiftsveksten knyttet til alderspensjonene i folketrygden og kommisjonens forslag om å etablere et nytt Statens pensjonsfond. De langsiktige framskrivingene som ligger til grunn for kommisjonens anbefalinger er riktignok, som påpekt av flere av høringsinstansene, usikre. Ikke minst gjelder dette utviklingen i petroleumsinntektene og levealderen til pensjonistene framover. En vil i denne sammenheng vise til beregningene i kapittel 2, som illustrerer at selv en vesentlig høyere oljepris enn lagt til grunn, bare i begrenset grad vil løse de langsiktige utfordringene for offentlige finanser. Holdepunktene når det gjelder de langsiktige perspektivene for folketrygdens utgifter er etter Regjeringens vurdering så gjennomarbeidede og godt funderte, at det vil være lite forsvarlig å ikke ta hensyn til dem når vi skal vurdere framtidens pensjonssystem. Etter Regjeringens syn er det derfor et klart behov for å gjennomføre tiltak som kan dempe veksten i pensjonsutgiftene framover, slik at vi reduserer risikoen for å måtte foreta mer dramatiske endringer i pensjonssystemet om noen år. Regjeringen vil også peke på at et av målene til Pensjonskommisjonen har vært å utforme et pensjonssystem som er robust overfor ulike framtidige utviklingsbaner. Dersom levealderen blant pensjonistene øker mindre enn lagt til grunn av kommisjonen vil delingstallsmekanismen automatisk føre til en tilsvarende mindre nedjustering av de årlige pensjonsytelsene.

Det vises til nærmere omtale av de økonomiske virkningene av forslaget til pensjonsreform i kapittel 4 og 12, samt til omtale av Statens pensjonsfond i kapittel 8.

3.3 En forsvarlig minstesikring for alle

Pensjonskommisjonen mente at det fortsatt må være en prioritert statlig oppgave å sikre alle pensjonister en forsvarlig minsteinntekt, og at dette bør finansieres gjennom det alminnelige skattesystemet. Bakgrunnen for dette er at det bare er det offentlige som kan sikre alle pensjonister en akseptabel pensjon og levestandard uavhengig av hvor stor inntekt den enkelte har hatt som yrkesaktiv. Grunnsikringen i pensjonssystemet må derfor være en offentlig oppgave.

Et sentralt spørsmål i Pensjonskommisjonens innstilling er om den offentlige grunnsikringen

for pensjonistene bør skje gjennom en ordning som er direkte rettet mot dem som har hatt lav inntekt i yrkesaktiv alder, eller om det offentlige bør gi en minstepensjon til alle pensjonister, også de med høy egenpensjon. Dette spørsmålet omfatter både hvor mye av grunnsikringen som bør avkortes mot inntektspensjonen, og hvor raskt dette skal skje. I dagens folketrygd skjer avkortingen krone mot krone, men avkortingen omfatter bare særtillegget, og ikke grunnpensjonen.

Ved å la grunnsikringen skje gjennom en offentlig garantipensjon som avtrappes mot opptjent pensjon, vil man konsentrere støtten om dem som har størst behov. Bare de som ikke har noen egenopptjent pensjon vil få utbetalt full garantipensjon fra det offentlige. Garantipensjonen reduseres så gradvis i takt med den egenopptjente pensjonen, og faller helt bort hvis den egenopptjente pensjonen overstiger et bestemt nivå. Ved at garantipensjonen avtrappes mot opptjent pensjon oppnår en dermed en sterk målretting av de offentlige overføringene til fordel for de av pensjonistene som har hatt lavest inntekt i yrkesaktiv alder. Dette er trolig en hovedårsak til at særtillegget har stått for en stadig større del av minstepensjonen i dagens folketrygd. Den sterkere målrettingen gjør at minstesikringen i pensjonssystemet oppnås til en mye lavere kostnad for det offentlige. Det beløpet som må innkreves gjennom den ordinære beskatningen, blir dermed langt lavere, slik at det blir mer lønnsomt å arbeide.

Pensjonskommisjonen viste til at det offentlige ansvaret for grunnsikringen i pensjonssystemet kan ses på som en del av det sosiale sikkerhetsnettet som er bygget opp på en rekke områder i samfunnet, blant annet i form av ledighetstrygd, sosialstønad, bostøtte mv. Hovedprinsippet på de fleste av disse områdene er behovsprøving av ytelsene, noe som langt på vei kan ses som en forutsetning for det sikkerhetsnettet som er bygget opp. Dette kan tale for avkorting også av grunnsikringen i det offentlige pensjonssystemet.

Ulempen ved avtrappingen er at den bidrar til å gjøre pensjonssystemet mer komplisert. En får dessuten mindre igjen pensjonsmessig for lavere inntekter, siden den økte egenopptjeningen av pensjon helt eller delvis motsvares av lavere garantipensjon fra det offentlige. Isolert sett vil dette kunne svekke arbeidsinsentivene noe for de inntektsgruppene som på marginen omfattes av avtrappingen av garantipensjonen, mens arbeidsinsentivene for resten av arbeidsstyrken blir bedre som følge av at det alminnelige skattenivået kan settes lavere. Hvor sterke de negative utslagene for den første gruppen vil være, vil blant annet avhenge av i hvor stor grad arbeidstilbudet for de med lavere inntekter er påvirket av pensjonsopptjeningen.

Alternativet til å avtrappe garantipensjonen mot opptjent pensjon er å gi alle pensjonister en minstepensjon som utbetales uavhengig av hvor stor pensjon den enkelte har opptjent selv. Også i dette tilfellet vil de som har hatt lav inntekt i yrkesaktiv alder være sikret en minstepensjon. Overføringene fra det offentlige vil imidlertid være langt mindre målrettet, siden det offentlige utbetaler nøyaktig samme beløp til dem som har hatt høy inntekt som til dem som har hatt lav eller ingen opptjening i yrkesaktiv alder.

I innstillingen tilrådde Pensjonskommisjonen at folketrygden fortsatt skal gi alle pensjonister en grunntrygghet i form av en garantert minstepensjon til alle pensjonister basert på botid i Norge. Kommisjonen mener videre at grunnsikringen bør være statlig finansiert gjennom den generelle beskatningen, og at dagens minstepensjon i folketrygden er et naturlig utgangspunkt for nivået på den statlige grunnsikringen.

Flertallet i Pensjonskommisjonen, alle unntatt medlemmene fra FrP og SV, gikk i innstillingen inn for at grunnsikringen i pensjonssystemet bør ivaretas gjennom en offentlig garantipensjon, som avtrappes fullt ut mot egenopptjent pensjon når den egenopptjente pensjonen blir tilstrekkelig stor. Flertallet la vekt på at dette vil gi de beste fordelingsvirkningene. Flertallet pekte videre på at en garantipensjon med avkorting mot opptjent pensjon vil redusere budsjettkostnadene knyttet til den offentlige grunnsikringen, slik at det blir mer lønnsomt å arbeide. Videre pekte flertallet på at kombinasjonen av avtrapping av garantipensjonen og en proporsjonal inntektspensjon vil bidra til at supplerende tjenestepensjonsordninger kan gjøres enklere og mer oversiktlige. Kommisjonens medlemmer fra FrP og SV tilrådde at den offentlige grunnsikringen har form av en lik basispensjon for alle pensjonister, uavhengig av annen inntekt.

Et annet spørsmål er som nevnt innledningsvis, *hvor raskt avtrappingen skal skje*. Avtrapping av grunnsikringen krone mot krone kan fortone seg hardt sammenliknet med avkortingsreglene som gjelder for andre overføringer, der en for mange ordninger har lagt til grunn en langsommere avkorting mot arbeidsinntekt, blant annet for å stimulere til arbeidsinnsats. I en slik sammenlikning må en imidlertid ta hensyn til at

avtrapping av garantipensjon mot inntektspensjon ikke virker på samme måte som avkorting av andre trygdeytelser mot arbeidsinntekt. Insentivvirkningene av å avtrappe grunnsikringen vil knytte seg til perioden som yrkesaktiv, og ikke som pensjonist. Selv om avtrapping bidrar til at en større del av innbetalingene til pensjonssystemet blir å oppfatte som skatt og ikke pensjonssparing, vil denne effekten være relativt begrenset sammenliknet med den inntektsøkningen en oppnår som yrkesaktiv. De yrkesaktive som vil bli omfattet av avtrapping av garantitillegget som pensjonister, vil derfor likevel normalt ha klare insentiver til arbeidsinnsats.

Full avtrapping av garantipensjonen mot opptjent pensjon krone mot krone vil imidlertid føre til at yrkesaktive med inntekter rundt 3–3½ G kommer relativt dårlig ut pensjonsmessig sammenliknet med dagens pensjonssystem. Dette har sammenheng med at en i dag bare avkorter særtillegget, og ikke grunnpensjonen, mot opptjent pensjon. Flertallet i kommisjonen gikk derfor inn for at denne avtrappingen bør skje mer gradvis enn i dag, slik at garantipensjonen bare avtrappes med 60 pst. av den opptjente pensjonen som overstiger et beløp tilsvarende ett grunnbeløp, jf. nærmere omtale i kapittel 4. Forslaget innebærer at flere vil få pensjon utover minstepensjon enn med dagens system.

Enslige pensjonister mottar i dag en noe høyere minstepensjon enn gifte og samboende pensjonister, ved at de mottar en grunnpensjon på 1 G, mot 0,825 G for gifte og samboende pensjonister. Bakgrunnen for dette er at det på en rekke områder er klare merkostnader ved å bo alene, blant annet knyttet til boutgifter, lys og oppvarming mv. For å sikre alle pensjonister en akseptabel levestandard er det derfor nødvendig med en høyere minstepensjon til enslige pensjonister enn til gifte og samboende pensjonister.

For å kompensere for merkostnadene for enslige pensjonister gikk flertallet i Pensjonskommisjonen inn for at dagens *differensiering av minstepensjonen mellom enslige og gifte pensjonister* skal videreføres også i framtiden. Kommisjonen gikk inn for at dette bør skje ved at nivået på garantipensjonen avhenger av sivilstand, og med om lag samme forskjell i ytelsesnivå som for dagens grunnpensjon. Dette vil sikre enslige pensjonister med lav opptjent pensjon en noe høyere minsteinntekt enn tilsvarende gifte og samboende pensjonister, i tråd med merkostnadene ved å bo alene. Siden garantipensjonen avtrappes mot den opptjente pensjonen, vil imidlertid denne forskjellen i pensjon bare gjelde pensjonister som har hatt relativt lav opptjening, mens enslige pensjonister i dag mottar en høyere pensjon enn gifte og samboende pensjonister uavhengig av hvor stor den opptjente pensjonen måtte være. Ved at tillegget til enslige pensjonister avgrenses til de med lavest opptjening, vil en mer direkte enn i dag oppnå målet om å sikre alle pensjonister en akseptabel levestandard uavhengig av sivilstand.

Regjeringen slutter seg til flertallsforslaget i Pensjonskommisjonen om at grunnsikringen i pensjonssystemet bør ivaretas gjennom en garantipensjon, som avtrappes fullt ut mot opptjent pensjon, i stedet for å bli gitt som et like stort tillegg til alle uavhengig av hvor stor pensjon en har opptjent. For å heve pensjonsnivået til de som har hatt lave inntekter, støtter Regjeringen også forslaget om at avtrappingen av garantitillegget bør skje gradvis for opptjent pensjon som overstiger en nærmere fastsatt beløpsgrense. Etter Regjeringens syn er det også sterke fordelingsmessige hensyn som taler for å videreføre en noe høyere garantipensjon for enslige pensjonister enn for gifte og samboende pensjonister. Regjeringen vil i denne sammenheng vise til den opptrappingen av grunnpensjonen til gifte og samboende som har skjedd siden 2003. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4.

3.4 Fortsatt statlig ansvar for standardsikringen i pensjonssystemet

Det offentlige pensjonssystemet i Norge har siden folketrygden ble innført i 1967 omfattet en tilleggspensjon basert på arbeidsinntekten som yrkesaktiv i tillegg til en minstepensjon til alle. Mens minstepensjonen skal gi alle pensjonister en akseptabel minsteinntekt uavhengig av tidligere arbeidsinntekt, skal tilleggspensjonen sikre pensjonistene en inntekt som står i rimelig forhold til den inntekten de hadde mens de var i arbeid (standardsikring).

En inntektsavhengig tilleggspensjon gjør det mulig for pensjonistene å opprettholde tilvant levestandard, men bidrar dermed også til å videreføre inntektsforskjellene fra den yrkesaktive perioden. Behovet for et offentlig ansvar for standardsikringen i pensjonssystemet er derfor mindre klart enn for grunnsikringen, og ut fra fordelingshensyn kan et inntektsavhengig element i det offentlige pensjonssystemet bare forsvares hvis den enkelte har betalt for det gjennom innbe-

talinger som yrkesaktiv. I dagens folketrygd skjer dette gjennom en kombinasjon av innbetalinger av trygdeavgift, arbeidsgiveravgift og ordinære skatter. Innbetalingene fra de yrkesaktive er imidlertid ikke skilt ut i form av en egen pensjonspremie direkte knyttet til den inntektsavhengige delen av alderspensjonen.

Pensjonskommisjonen drøftet i sin innstilling behovet for et offentlig ansvar for standardsikringen. Dette gjelder både spørsmålet om det i det hele tatt bør stilles krav om en obligatorisk inntektspensjon eller om dette valget bør overlates til hver enkelt, og spørsmålet om en inntektspensjon bør være offentlig eller privat organisert hvis en først finner at det er grunnlag for en obligatorisk ordning. Kommisjonen viste i denne sammenheng til følgende forhold som kan tale for at deler av standardsikringen i det samlete pensjonssystemet fortsatt bør ivaretas ved en obligatorisk, inntektsbasert pensjon for alle yrkesaktive:

«1. Hjelp til selvhjelp. På grunn av manglende framsyn, kunnskap, vilje eller evne vil mange spare eller forsikre seg for lite eller for sent for alderdommen, for å sikre de etterlatte eller for varig uførhet. 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. Obligatorisk pensjon kan hjelpe til å holde det generelle skattenivået 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 forsikringsselskap 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. Motsatte resonnement gjelder personer med størst utsikt til eller frykt for å bli uføre. Personer med lav utsikt eller frykt for å bli varig uføre kan være tilbakeholdne med å forsikre seg. Da blir premien mer kostbar for de som er med i ordningen.
5. Risikospredning. Avkastning av pensjonssparing og -forsikring er langsiktig og usikker. Ved obligatoriske ordninger kan en spre risikoen på flere enn markedet kan. Staten kan gjennom skattesystemet fordele risikoen på hele befolkningen og på flere generasjoner.
6. Fordeling. Staten kan gjennom pensjonssystemet bidra til omfordeling av inntekt innen og mellom generasjoner.
7. Administrasjonskostnader. Kostnadene til administrasjon og forvaltning blir gjerne lavest ved allmenne og obligatoriske ordninger fordi en kan utnytte stordriftsfordeler, og fordi en kan unngå utgifter til markedsføring og risikovurdering.»

Kommisjonen viste til at en obligatorisk, inntektsbasert pensjonsordning kan være statlig, men at den ikke trenger å være det. Den kan alternativt organiseres som obligatoriske krav om tjenestepensjon for alle yrkesaktive, eller som krav om individuell pensjonsforsikring. Kommisjonen viste til at valget mellom disse hovedalternativene i stor grad er et spørsmål om hvordan en vurderer hensyn til standardisering versus valgfrihet, og hensyn til fordeling, risiko, finansiering og kostnader. Effektivitets- og kostnadshensyn taler for kollektive løsninger og stor risikospredning.

Flertallet i Pensjonskommisjonen, alle unntatt medlemmet fra FrP, gikk i innstillingen inn for at folketrygden fortsatt bør ha et ansvar for standardsikringen i pensjonssystemet. Etter flertallets vurdering er det særlig hensynene til likestilling, risikospredning, fordeling og kostnader som taler for en statlig ordning. Kommisjonen viste i denne sammenheng til at staten kan spre risikoen på hele befolkningen og omfordele inntekt innen og mellom generasjoner gjennom beskatningen. Videre kan administrasjons- og forvaltningskostnadene 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 etter kommisjonens vurdering best ivaretas ved en allmenn, statlig ordning.

Argumentene mot et omfattende statlig ansvar for standardsikring i pensjonssystemet er etter kommisjonens vurdering at fordelingshensyn kan bli for dominerende, kostbare og lite målrettede, slik at standardsikringen uthules og arbeids- og sparemotiver svekkes. Det kan også være en fare for at staten skyver pensjonsforpliktelsene for mye over på framtidige generasjoner. I tillegg kommer den politiske risikoen for regelendringer som kan redusere forutsigbarheten og vanskeliggjøre rasjonell, langsiktig sparing for alderdommen.

Standardsikringen kan enten ha form av et *ytelsesbasert* system eller et *innskuddsbasert system.* I et innskuddsbasert system blir pensjonen bestemt av innskuddene til pensjonsordningen og avkastningen på den akkumulerte pensjonskapitalen. Ved et ytelsesbasert system er pensjonsytelsen definert i forhold til et fastsatt inntektsgrunnlag. Innbetalingen bestemmes slik at den er tilstrekkelig til å finansiere pensjonsytelsene. Et ytelsesbasert system gir vanligvis størst finansiell risiko for den som skal finansiere pensjonsytelsen. Et innskuddsbasert system gir størst forutsigbarhet for den som betaler innskuddene, men gir vanligvis størst usikkerhet om hva pensjonen vil bli.

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

Regjeringen slutter seg til flertallsforslaget i Pensjonskommisjonen om at folketrygden fortsatt bør ha et betydelig ansvar for standardsikringen i det samlede pensjonssystemet, og at ytelsene i folketrygdens standardsikring fortsatt bør bli bestemt uavhengig av avkastningen i kapitalmarkedet på samme måte som i dag. Regjeringen understreker viktigheten av at pensjonssystemet utformes på en måte som samtidig gir gode insentiver til å arbeide.

3.5 Rettferdig fordeling

Legitimiteten til det offentlige pensjonssystemet avhenger av at det oppfattes som rettferdig. Fordelingshensyn og vurderinger av de fordelingsmessige virkningene av de forslagene som ble fremmet, sto derfor sentralt i Pensjonskommisjonens innstilling.

Pensjonssystemets viktigste bidrag til en rettferdig fordeling er minstesikringen til alle alderspensjonister uavhengig av tidligere inntekt og uførepensjonsordningen for dem som helt eller delvis er falt ut av arbeidsmarkedet av helsemessige grunner. Dette vil fortsatt være hovedoppgaver for folketrygden i framtiden.

Folketrygden spiller også en viktig likestillingsmessig rolle ved at kvinner og menn som har hatt samme pensjonsopptjening, får samme pensjonsytelser fra folketrygden selv om kvinnelige alderspensjonister i gjennomsnitt har høyere forventet levealder. Mens en mann har en forventet gjenstående levealder på litt over 14 ½ år ved fylte 67 år, er tilsvarende levealder for kvinner vel 18 år. I et forsikringsteknisk system ville dette gitt klart lavere årlige pensjonsytelser for kvinner enn for menn, mens ytelsene i folketrygden er de samme. Pensjonskommisjonen la opp til at prinsippet om kjønnsnøytrale ytelser i folketrygden også skal gjelde i framtiden.

Siden 1992 har det også blitt gitt pensjonsopptjening i folketrygden for personer med ulønnet omsorgsansvar for barn, syke og gamle tilsvarende en arbeidsinntekt på 4 G. Pensjonskommisjonen foreslo en utvidelse av denne ordningen, som i hovedsak omfatter kvinner, slik at det i framtiden minst vil bli gitt pensjonsopptjening tilsvarende en arbeidsinntekt på 4½ G. For kvinner som har hatt en inntekt utover dette, foreslås en ytterligere forbedring ved at det skal gis pensjonsopptjening tilsvarende fødselspengegrunnlaget, begrenset oppad til 6 G. Pensjonskommisjonen foreslo også at en videreführer enkelte andre elementer i folketrygden som i hovedsak kommer kvinner til gode. Dette gjelder ordningen med etterlattepensjon og regelverket for kombinert tilleggspensjon i folketrygden.

Regjeringen slutter seg til flertallets vurdering i Pensjonskommisjonen om at ytelsene i folketrygden fortsatt må være kjønnsnøytrale, og forslagene om gunstigere pensjonsopptjening ved omsorgsfravær enn i dag. Regjeringen legger i utgangspunktet opp til at det gis opptjening tilsvarende tidligere arbeidsinntekt med et tak tilsvarende fødselspengegrunnlaget. Uansett tidligere inntekt sikres en høyere minimumsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid enn det som følger av dagens regler. Regjeringen vil også foreslå tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd, og vil komme med et konkret forslag etter at Stortinget har behandlet denne meldingen.

Et viktig spørsmål i Pensjonskommisjonens innstilling er hva som i framtiden bør være opptjeningsgrunnlaget for den inntektsavhengige pensjonen i folketrygden. I dag opptjenes tilleggspensjon i folketrygden hvis en har pensjonsgivende inntekt utover grunnbeløpet i folketrygden. Man vil motta full tilleggspensjon hvis en har pensjonsgivende inntekt som overstiger grunnbeløpet i minst 40 år av 53 mulige opptjeningsår (fra og med fylte 17 år og til og med fylte 69 år). Ved færre enn 40 opptjeningsår reduseres tilleggspensjonen forholdsmessig. Nivået på tilleggspensjonen avhenger som hovedregel bare av de tjue

årene med høyest opptjening (besteårsregelen). Pensjonskommisjonen viste til at det av forarbeidene til folketrygdloven framgår at det særlig var grupper med inntektsvekst gjennom yrkeslivet og grupper med inntektssvingninger (funksjonærer, fiskere, bønder, anleggsarbeidere osv.) en ønsket å ta hensyn til ved utformingen av besteårsregelen. Besteårsregelen og taket på antall opptjeningsår må trolig også ses i sammenheng med at en i den store svenske pensjonsreformen noen år tidligere hadde vedtatt en besteårsregel på 15 år og et krav om 30 års opptjening for full pensjon.

Pensjonskommisjonen viste til at besteårsregelen og 40-årsregelen innebærer at personer med svært ulik livsinntekt kan få omtrent identisk pensjon, mens personer med like stor livsinntekt kan få svært ulik pensjon. Regelverket kan i mange tilfeller føre til dårlig samsvar mellom pensjonsgivende inntekt i yrkeskarrieren og de ytelsene man senere får som pensjonist. Dagens system slår uheldig ut for dem som arbeider hele livet og har en jevn inntekt gjennom yrkeskarrieren, dvs. de typiske «sliterne» i arbeidslivet, mens det er til fordel for personer med stigende arbeidsinntekt gjennom yrkeskarrieren eller store svingninger i inntekten fra år til år. Den siste gruppen vil blant annet omfatte en god del kvinner med omsorgsfravær, som i dag får godskrevet poengopptjening i år med omsorgsfravær, samtidig som poengtallet knyttet til ordningen har mindre betydning pga. besteårsregelen. Med unntak for denne gruppen kan det synes å være liten grunn til at personer med stigende eller varierende inntekter generelt skal få en høyere pensjon enn personer med jevnere inntekt, men samme totalinntekt som yrkesaktiv.

Kommisjonen viste også til at dagens regelverk fører til at personer som oppfyller kravet om 40 års poengopptjening – og helt ned til 35 år for 62-åringer som omfattes av AFP – ofte ikke vil få noe igjen pensjonsmessig av å fortsette lenger i arbeid. Systemet gir dermed svake arbeidsinsentiver for eldre. Kommisjonen viste til at en som følge av dette har gått bort fra besteårsregelen og taket på antall opptjeningsår i det nye svenske pensjonssystemet.

Kommisjonen viste til at de uheldige utslagene i dagens folketrygd har sammenheng med følgende forhold:

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

For å fjerne disse svakhetene ved pensjonssystemet gikk Pensjonskommisjonen inn for en overgang til livsløpsbasert opptjening i folketrygden. Dette vil samtidig bidra til en forenkling av pensjonssystemet. Livsløpsbasert opptjening vil også være i tråd med det mange vil oppleve som et alminnelig rettferdighetsprinsipp om at personer som har hatt samme inntekt gjennom yrkeslivet og bidratt like mye til pensjonssystemet, også bør få samme pensjon. Bortfallet av besteårsregelen innebærer isolert sett at alle vil få noe lavere pensjon. Innenfor et gitt utgiftsnivå har dette gjort det mulig å øke pensjonsprosenten i forslaget til modernisert folketrygd med om lag 4 prosentpoeng. For å motvirke utilsiktede utslag i pensjonene til kvinner som har hatt ulønnede omsorgsoppgaver, foreslås det samtidig en klar bedring av ordningen med pensjonsopptjening i perioder med ulønnet omsorgsfravær, jf. ovenfor. Det vises til nærmere omtale av fordelingsvirkningene av forslaget til modernisert folketrygd i kapittel 4.

Regjeringen slutter seg til forslaget om livsløpsbasert opptjening i folketrygden. Dagens opptjeningsregelverk åpner etter Regjeringens syn for store, tilfeldige forskjeller i utbetalt pensjon mellom personer som har hatt samme inntekt som yrkesaktive, uten at dette i mange tilfeller har

noen som helst rimelig fordelingsmessig begrunnelse. Dagens opptjeningsregelverk har også uheldige virkninger på arbeidsinsentivene, og bidrar til å gjøre folketrygden unødvendig komplisert. For å hindre at dette skal slå uheldig ut for kvinner med omsorgsfravær fra arbeidslivet, støtter Regjeringen forslaget om en gunstigere pensjonsopptjening i disse periodene.

Et spørsmål som tas opp i flere av høringsuttalelsene, er om folketrygden også bør bidra til en omfordeling fra pensjonister som har hatt relativt høy inntekt til pensjonister som har hatt relativt lav eller middels inntekt. I dagens folketrygd skjer dette ved det såkalte «skråtaket», som innebærer at det bare gis 1/3 pensjonsopptjening på arbeidsinntekter mellom 6 og 12 G. I vurderingen av dette spørsmålet må en ta hensyn til at hele formålet med standardsikringen i pensjonssystemet er å unngå en for sterk inntektsnedgang når en avslutter yrkeslivet, og at dette pr. definisjon betyr høyest pensjon til dem som har hatt høy inntekt som yrkesaktiv. Å bare se på ytelsene fra folketrygden, uten også å ta hensyn til innbetalingene som yrkesaktiv, gir derfor liten mening fordelingsmessig sett. Konsekvensen av en slik tilnærming vil være at den inntektsavhengige delen av folketrygden bør gjøres så liten som mulig, og at en større del av ansvaret for standardsikringen overlates til individuelle og arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger. Det vises i denne sammenheng til mindretallsforslaget fra FrP i Pensjonskommisjonen om at tilleggspensjonen i folketrygden bør fases helt ut, og forslaget fra SV om en vesentlig lavere inntektsavhengig pensjon enn i forslaget til modernisert folketrygd.

En vurdering av de fordelingsmessige sidene ved folketrygden må derfor se pensjonsytelser og innbetalingene som yrkesaktiv i sammenheng. Pensjonskommisjonen foreslo at denne sammenhengen gjøres klarere enn i dag, ved at nivået på den inntektsavhengige delen av alderspensjonen skal knyttes direkte til innbetalingene av en egen pensjonspremie som yrkesaktiv. Kommisjonen viste til at dette vil gi et klarere skille mellom innbetaling av pensjonspremie, som innebærer sparing og forsikring for egen alderdom, og ordinær beskatning. Slik forslaget er utformet, vil omfordelingen av inntekt mellom høy- og lavinntektsgrupper ivaretas gjennom det ordinære skattesystemet. Inntektspensjonssystemet vil imidlertid bare innebære en omfordeling av inntekt over livsløpet til den enkelte, uten annen omfordeling mellom personer enn det som følger av at ytelsene skal være kjønnsnøytrale og at det gis pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.

3.6 En fleksibel pensjonsalder som stimulerer til fortsatt arbeidsinnsats

Pensjonsalderen i folketrygden er i dag 67 år. Personer som helt eller delvis fortsetter i arbeid etter dette, vil motta full alderspensjon fra 70 år, mens det mellom 67 og 70 år skjer en avkorting av alderspensjonen mot arbeidsinntekt som overstiger 2 G samtidig som man fortsetter å tjene opp pensjonsrettigheter. Adgang til pensjonering før 67 år er i folketrygden i hovedsak avgrenset til uførepensjonsordningen, som gir pensjon til personer som helt eller delvis er ute av stand til å arbeide av helsemessige grunner.

Pensjonskommisjonen viste til at en fast pensjonsalder for alle er dårlig tilpasset de store forskjellene en har mellom arbeidstakerne med hensyn til helsetilstand, hvilke krav arbeidet stiller og ønsket om å gå av med pensjon. Fra et velferdssynspunkt er det derfor ønskelig at den enkelte får større mulighet til selv å velge når en skal pensjonere seg enn det som er mulig i dagens folketrygd. Framveksten av ordningen med avtalefestet pensjon og andre arbeidsmarkedsbaserte tidligpensjonsordninger må ses på bakgrunn av dette.

Kommisjonen viste imidlertid til at for at dette skal kunne forenes med et økonomisk trygt og bærekraftig pensjonssystem, må den eller de som foretar valget av pensjoneringsalder også ta hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å gå av tidligere og gevinstene ved å gå av senere. Effektivitetshensyn trekker i retning av en ordning der ytelsene justeres slik at ikke systemet i seg selv stimulerer den enkelte til å velge tidlig avgang. Den årlige pensjonen må da bli høyere desto lenger en person fortsetter som yrkesaktiv. Kommisjonen viste til at dette blir desto viktigere jo mer generelt ordningen utformes. Kommisjonen viste til at hvor sterk sammenhengen mellom den årlige ytelsen og pensjoneringsalderen skal være, må vurderes blant annet på bakgrunn av at valgfriheten skal være reell.

Kommisjonen gikk inn for at det innføres en fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden fra fylte 62 år og fram til 70 år. Kommisjonen foreslo at den årlige pensjonen skal beregnes etter tilnærmet forsikringstekniske prinsipper, slik at samlet pensjonsutbetaling som pensjonist blir omtrent like stor uavhengig av når en tar ut pensjonen, alt annet likt. Dette innebærer at jo lenger man fortsetter i arbeid, desto høyere blir den årlige pensjonen og omvendt. Kommisjonen foreslo imidlertid

at et beløp på 30 000 kroner av den opptjente pensjonen ikke justeres i forhold til pensjoneringstidspunktet.

Kommisjonen foreslo at det skal være fri adgang til å kombinere arbeid og pensjon i folketrygden fra fylte 62 år, uten avkorting av pensjonen mot arbeidsinntekten. Dette fordi den fleksible ordningen foreslås å bygge på tilnærmet forsikringstekniske prinsipper, og for å stimulere til fortsatt arbeid. Kommisjonen foreslo videre at statens økonomiske bidrag til fleksibel og tidlig pensjonering konsentreres om folketrygden, og at de økonomiske bidragene fra staten til AFP-ordningen avvikles. Partene i arbeidslivet vil fortsatt stå fritt til å avtale tillegg til folketrygden for arbeidstakergrupper som har behov for tidligpensjon, og Pensjonskommisjonen tilrådde at det gis adgang til tidlig uttak av supplerende pensjoner i skattefavoriserte, supplerende ordninger og offentlige tjenestepensjoner fra samme alder og etter de samme prinsipper som i forslaget til modernisert folketrygd. Det må da kreves at disse innrettes slik at ikke stimulansen til arbeid som ligger i den offentlige, fleksible pensjonsordningen nøytraliseres eller svekkes vesentlig.

Regjeringen slutter seg til hovedtrekkene i flertallsforslaget om fleksibel pensjon i folketrygden. For å gi flere adgang til tidlig uttak av folketrygdpensjonen, vil Regjeringen også fremme en alternativ modell som gir en videre adgang til å benytte den fleksible pensjonsordningen enn i Pensjonskommisjonens forslag, der det åpnes for å se ytelsene fra folketrygden og supplerende pensjonsordninger i sammenheng når en skal vurdere hvem som skal kunne ta ut tidligpensjon. I tillegg vil en kunne ta ut deler av pensjonen som tidligpensjonist, forutsatt at den pensjonen en sitter igjen med fra 67 år minst er på nivå med garantipensjonen. Et slikt alternativ vil bety en økning i andelen lønnstakere som kan ta ut hele eller deler av den opptjente pensjonen før 67 år sammenliknet med Pensjonskommisjonens forslag. I den alternative modellen foreslås det videre at den øvre aldersgrensen på 70 år for å tjene opp pensjon i folketrygden fjernes. Det vises til nærmere omtale i kapittel 5.

3.7 Supplerende pensjoner i arbeidsforhold

Det samlede pensjonssystemet omfatter i tillegg til folketrygden arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger og individuell pensjonssparing. De arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene kjennetegnes i dag av store forskjeller mellom pensjonsordningene i offentlig og privat sektor, og av at en betydelig del av arbeidstakerne i privat sektor ikke har slike ordninger.

De private tjenestepensjonsordningene under lovene om foretakspensjon og innskuddspensjon og ordningen med individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA) er utformet som «nettoordninger», dvs. at de utgjør et selvstendig supplement til ytelsen fra folketrygden. De offentlige tjenestepensjonene er derimot utformet som «bruttoordninger», dvs. at det er den samlede ytelsen fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen som er bestemt i ordningen. Pensjonskommisjonen pekte på at dagens bruttoordninger i offentlig sektor vil innebære at en reform av folketrygden vil være uten betydning for de offentlig ansatte, siden endringer i ytelsene fra folketrygden vil bli kompensert av tjenestepensjonsordningen. Pensjonskommisjonen tilrådde derfor at man i framtiden går over fra brutto- til nettoordninger for offentlig tjenestepensjon. Dette vil i tillegg gi store forenklinger, blant annet ved at samordningsregelverket på sikt vil falle bort, og vil kunne bidra til økt mobilitet av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor.

Pensjonskommisjonen tok ikke stilling til om en ny tjenestepensjonsordning i offentlig sektor skal tariffestes eller lovfestes. Pensjonskommisjonen la til grunn at disse spørsmålene må bli gjort til gjenstand for forhandlinger mellom de sentrale organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene, og det vil da etter kommisjonens oppfatning også være naturlig at en tar for seg opptjeningstid og aldersgrenser i offentlig tjenestepensjon. Pensjonskommisjonen ga videre uttrykk for at de offentlige tjenestepensjonene i framtiden bør bygge på tilsvarende prinsipper som i modernisert folketrygd mht. virkningene av stigende levealder, tidlig pensjon og regulering av pensjonene.

Regjeringen slutter seg til Pensjonskommisjonens syn om at en reform av folketrygden må få virkning for alle arbeidstakere, uavhengig av om de arbeider i privat eller offentlig virksomhet. Regjeringen legger til grunn at endringer i de offentlige tjenestepensjonene skal utredes i samarbeid med partene i arbeidslivet. I dette arbeidet vil en måtte legge vekt på at opparbeidede pensjonsrettigheter skal ivaretas og at dagens pensjonsordninger må ses som en del av arbeidsvilkårene for de offentlig ansatte.

Pensjonskommisjonen viste i sin rapport til at anslagsvis 800 000-900 000 av de sysselsatte ikke

har en supplerende pensjonsordning i tillegg til folketrygden. Andelen uten pensjonsordning er størst innen varehandel, hotell og restaurant, samt bygg og anlegg. Dette betyr at mange innen tradisjonelle kvinne- og lavlønnsgrupper er uten slike tilleggsordninger. Pensjonskommisjonen regnet med at pensjonsordninger i arbeidsforhold vil spille en større rolle i framtiden. Dette er nødvendig både for å avlaste folketrygdens utgifter og for å tilby ordninger til dem som i dag ikke har tjenestepensjoner. Pensjonskommisjonen fant det derfor ønskelig at det etableres pensjoner i arbeidsforholdet for disse gruppene.

Pensjonskommisjonen var delt i synet på om det bør være obligatoriske krav om supplerende pensjon i arbeidsforholdet for alle lønnstakere, og hvordan et slikt krav ev. bør utformes. Regjeringen går inn for at det blir etablert et obligatorisk element i pensjonssystemet på toppen av modernisert folketrygd. Dette kan skje ved at det etableres en innskuddsordning for alle som kommer på toppen av modernisert folketrygd eller ved at en stiller minstekrav til de eksisterende supplerende pensjonsordningene. Hvilken modell som endelig bør velges, må ses i sammenheng med den helhetlige pensjonsreformen en kommer fram til i forbindelse med behandlingen i Stortinget. Det vises til nærmere omtale i kapittel 6.

3.8 Et så enkelt, forståelig og forutsigbart pensjonssystem som mulig

I mandatet for Pensjonskommisjonen vises det til at pensjonssystemet samlet sett framstår som komplisert, og kommisjonen bes om å vurdere tiltak som kan bidra til forenklinger og til å gjøre et framtidig pensjonssystem mer oversiktlig. Det framtidige pensjonssystemet bør være så enkelt og forståelig som mulig. Samtidig må pensjonssystemet så langt som mulig ivareta den enkeltes behov for forutsigbarhet med hensyn til hvilke ytelser en vil få som pensjonist, slik at det blir mulig å planlegge økonomisk for alderdommen. Dette krever både at pensjonssystemet er bærekraftig, slik at det blir i stand til å innfri sine forpliktelser, og at nivået på ytelsene kan anslås med rimelig grad av sikkerhet.

Flere av forslagene fra Pensjonskommisjonen vil isolert sett bidra til å gjøre pensjonssystemet mer komplisert sammenliknet med dagens system. Dette skyldes at en har forsøkt å gjøre pensjonssystemet mer fleksibelt for den enkelte og mer robust overfor endringer i befolkningsutviklingen og den økonomiske utviklingen framover. Dette gjelder særlig forslaget om et delingstall knyttet til forventet levealder blant pensjonistene, forslaget til fleksibel pensjoneringsalder og forslaget om en gradvis avkorting av garantitillegget mot inntektspensjonen. Dette forsterker behovet for å utforme pensjonssystemet på en så enkel og forståelig måte som mulig på de øvrige områdene.

Et av de viktigste tiltakene som vil bidra til dette, er forslaget om overgang til livsløpsbasert pensjonsopptjening. Dette vil innebære at dagens besteårsregel og taket på 40 års opptjening faller bort, samtidig som en fjerner bunnfradraget for opptjening av tilleggspensjon og betydningen av antall poengår, dvs. antall år med pensjonsgivende inntekt over 1 G. I tillegg har en lagt vekt på å innarbeide forslagene om delingstall og fleksibel pensjoneringsalder på en så enkel måte som mulig i regelverket for folketrygden. Dette gjøres ved å knytte pensjonsopptjeningen i folketrygden mer direkte til arbeidsinntekten hvert år, og ved å knytte beregningen av den årlige inntektspensjonen til den samlede oppsparingen som yrkesaktiv. En fordel ved dette er at en også vil kunne gi vesentlig bedre informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter til den enkelte enn i dagens system, bl.a. gjennom individuelle pensjonskonti med egne kontoutskrifter.

Endelig legges det opp til en videre utredning av de offentlige tjenestepensjonsordningene. Dette vil på sikt kunne føre til at det kanskje mest kompliserte elementet i det samlede pensjonssystemet i dag, samordningen av de offentlige tjenestepensjonene mot folketrygden, kan falle bort.

4 Modernisert folketrygd

4.1 Innledning og sammendrag

Pensjonskommisjonens forslag

Et bredt flertall i Pensjonskommisjonen samlet seg om forslaget til *modernisert folketrygd*. Kommisjonen gikk inn for et allment pensjonssystem der det er en klarere sammenheng mellom den enkeltes arbeidsinntekt og pensjon enn i nåværende folketrygd. Systemet omfatter en standardsikring og en grunnsikring.

Grunnsikringen i kommisjonens forslag til modernisert folketrygd ivaretas ved at personer uten inntektspensjon får en garantipensjon på nivå med minstepensjonen i dag. Det foreslås at garantipensjonen avtrappes gradvis mot inntektspensjonen. Dermed vil også de med lavere inntekter få noe igjen for pensjonsopptjeningen. Garantipensjonen avtrappes med 60 pst. mot inntektspensjonen utover 1 G (58 778 kroner pr. 1. mai 2004). Det foreslås at garantipensjonen differensieres etter sivilstand på samme måte som minstepensjonen i dag.

Standardsikringen i kommisjonens forslag til modernisert folketrygd ivaretas gjennom en inntektspensjon der pensjonsopptjeningen er proporsjonal med arbeidsinntekten. Inntektspensjonen er kjernen i modernisert folketrygd. Forslaget går ut på at pensjonsopptjeningen skal svare til en årlig pensjon på 1,25 pst. av årlig arbeidsinntekt ved forutsatt pensjonering ved 67 år og gitt forventet gjenstående levealder i 2010. Pensjonskommisjonen foreslår at det skilles ut en egen pensjonspremie i skattesystemet, og omtaler i rapporten hvordan opptjeningen kan defineres på grunnlag av en slik premie, anslått til 17 ½ pst. av arbeidsinntekten. Opptjente pensjonsrettigheter reguleres årlig i takt med lønnsveksten. De to tilnærmingene gir samme pensjonsnivå i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Det ble foreslått at pensjonsopptjeningen skal regnes av arbeidsinntekten opp til et tak tilsvarende 8 G (470 200 kroner).

Modernisert folketrygd innebærer at dagens regler om full pensjon etter 40 års opptjening og beregning av pensjonsytelse basert på de 20 beste inntektsårene (besteårsregelen), erstattes av et system med livsløpsopptjening. Dette fører til at personer med lange yrkeskarrierer får full uttelling for alle inntektsårene, og at personer med lik inntekt over yrkeskarrieren får lik pensjon.

Kommisjonen foreslår en forbedret ordning for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid. Det gis opptjening tilsvarende arbeidsinntekt på 4,5 G (264 500 kroner), mot i dag 4 G (235 100 kroner). Dersom inntektsgrunnlaget er høyere, godskrives inntekt opp til 6 G (352 700 kroner). Beregninger i kommisjonens rapport viser at et flertall av kvinnene kommer bedre ut enn menn ved en overgang til livsløpsbasert opptjening kombinert med gunstigere regler for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.

En proporsjonal inntektspensjon der alle yrkesaktive år regnes med, vil styrke sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon. Folketrygden vil i så fall ikke lenger bygge på at en oppnår full pensjon etter et bestemt antall opptjeningsår. I stedet vil hvert år i arbeid gi økt pensjon. Jo lenger man arbeider, jo høyere pensjon vil man få. Forslaget stimulerer således til arbeid. Kompensasjonsgraden ved pensjonering 67 år blir med Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd om lag 54 pst. av gjennomsnittlig inntekt etter 43 år i arbeid. Dette er anslått å være gjennomsnittlig opptjeningstid med en videreføring av dagens folketrygd når det i tillegg til yrkesaktivitet tas hensyn til omsorgsopptjening og at uførepensjonister opparbeider rett til alderspensjon. Kompensasjonsgraden blir høyere ved å arbeide lenger, og omvendt. Dagens skatteregler vil gi en betydelig høyere kompensasjonsgrad etter skatt enn før skatt, spesielt for lave inntekter. For en gjennomsnittlig inntekt er kompensasjonsnivået med kommisjonens forslag 64 pst. etter skatt, mot 54 pst. før skatt.

Regjeringens vurdering

Regjeringen er enig i hovedprinsippene i modernisert folketrygd som foreslått av flertallet i Pensjonskommisjonen med en tydeligere sammenheng mellom inntekt og pensjon. Det innebærer livsløpsopptjening og større grad av proporsjonalitet enn i

dagens folketrygd. Opptjeningen gjelder fra første krone, og settes til en nærmere fastsatt prosentsats av årlig inntekt. Jo flere år som yrkesaktiv, desto høyere kompensasjonsgrad, og omvendt.

Regjeringen tar ikke i denne meldingen stilling til konkrete beløpsgrenser, satser og andre enkeltelementer i nye opptjeningsregler. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag om slike regler etter at Stortinget har tatt stilling til de hovedprinsipper for et nytt pensjonssystem som Regjeringen foreslår i denne meldingen.

Regjeringen går inn for at folketrygden utformes slik at alle hvert år godskrives opptjening av pensjonsrettigheter fra arbeidsinntekt og omsorgsarbeid på en egen pensjonskonto. Kontoen vil vise forventet årlig pensjon fra folketrygden og hvordan den enkeltes beregnede pensjonsformue utvikler seg over tid som følge av ny opptjening og reallønnsutvikling. Den samlede opptjeningen gjøres om ved pensjonering til en livsvarig ytelse ved å dele beregnet pensjonsformue på forventet gjenstående leveår. Et slikt system gir grunnlag for god informasjon til den enkelte om utviklingen i pensjonsrettigheter og forventet framtidig pensjonsnivå fra folketrygden. Pensjonen vil være uavhengig av sivilstand for inntektspensjon utover nivåene som berøres av garantipensjonen.

Det foreslås at den årlige pensjonen til nye alderspensjonister fastsettes på grunnlag av et delingstall som reflekterer forventet gjenstående levealder på pensjoneringstidspunktet. Delingstallet er en faktor som sikrer at folketrygdens utgifter blir om lag upåvirket av økt levealder i befolkningen. Den enkelte kan imidlertid motvirke effekten av delingstallet ved å utsette pensjoneringstidspunktet. Delingstallet blir fastsatt for hvert årskull og endres ikke etter at man har gått av med pensjon. Innføring av delingstall i inntektspensjonen er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden bærekraftig på lang sikt.

Det legges til grunn samme delingstall for menn og kvinner selv om kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn. Lik pensjonsopptjening vil dermed gi lik årlig pensjon, uavhengig av kjønn. Dette er en fordel for kvinner.

Etter gjeldende retningslinjer skal folketrygdens grunnbeløp reguleres «minst på linje med» lønnsutviklingen. Det innebærer at både opparbeidede pensjonsrettigheter og løpende pensjoner følger lønnsutviklingen for yrkesaktive. Det foreslås at opptjente pensjonsrettigheter fortsatt skal lønnsindekseres fram til pensjoneringstidspunktet. Pensjoner under utbetaling foreslås regulert i takt med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Garantipensjonen foreslås lønnsindeksert, fratrukket effekten av delingstallet. Det innebærer at garantipensjonen kan bli regulert knapt et halvt prosentpoeng lavere enn lønnsveksten, under forutsetning av Statistisk sentralbyrås anslag for utviklingen i framtidig levealder.

Regjeringen mener at en reform av folketrygden basert på hovedtrekkene i modernisert folketrygd, er et godt svar på de utfordringene pensjonssystemet står overfor. Reformen gir en samlet ivaretakelse av målene om et bærekraftig pensjonssystem, insentiver til arbeid og sosial fordeling.

Regjeringen støtter Pensjonskommisjonens forslag om at pensjonssystemet bør inneholde tydelige fordelingselementer som innebærer overføringer fra de som har høy inntekt til de som har lav inntekt. Regjeringen vil vurdere garantipensjonens nivå og utforming nærmere, og ønsker å bedre ordningen med pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid. Så lenge kvinner har lavere yrkesaktivitet og lønnsnivå enn menn, vil en tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon i gjennomsnitt være mer fordelaktig for menn enn for kvinner. På den annen side vil de foreslåtte forbedringene av ordningen med omsorgsopptjening styrke kvinners pensjonsrettigheter vesentlig mer enn menns. Effekten av endringer i pensjonssystemet må også vurderes i lys av sannsynlige endringer i kvinners yrkesmønster framover. Et pensjonssystem med sterke arbeidsinsentiver kan stimulere kvinner til å delta og styrke sin posisjon i arbeidslivet. Regjeringen legger til grunn at arbeidet for likestilling i arbeidslivet vil bidra til at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn utjevnes, hvilket også vil medføre at pensjonsopptjeningen blir mer lik mellom kjønnene.

Regjeringen vil komme tilbake med et konkret forslag til utformingen av folketrygden der denne ses i sammenheng med en obligatorisk supplerende pensjonsordning etter at Stortinget har vedtatt hovedprinsippene for en pensjonsreform.

4.2 Pensjonskommisjonens forslag

4.2.1 Standardsikring

Pensjonskommisjonen går inn for at inntektspensjonen i større grad enn i dagens folketrygd skal fungere som en spare- og forsikringsordning, der den enkelte tjener opp en pensjon som er proporsjonal med arbeidsinntekten gjennom hele yrkeslivet.

Pensjonskommisjonen mener det er viktig at pensjonssystemet innrettes slik at det gir gode insentiver til arbeid. Kommisjonen foreslår derfor at dagens besteårsregel og 40-årsregel erstattes med et system der inntekten over hele livsløpet danner grunnlaget for pensjonen.

Mens det i dagens system gis pensjonsopptjening for inntekter over 1 G, foreslår Pensjonskommisjonen at det i modernisert folketrygd skal gis pensjonsopptjening fra første krone. Kommisjonen går inn for at den årlige opptjeningen av inntektspensjon med dagens levealder skal tilsvare en årlig pensjon fra 67 år på 1,25 pst. av inntektsgrunnlaget det enkelte år. Det vises til at en høyere opptjeningsfaktor vil gjøre det vanskelig å oppnå vesentlige innsparinger i forhold til dagens folketrygd.

Med en jevn inntekt over livsløpet og en opptjeningsperiode på 43 år (Statistisk sentralbyrås anslag på gjennomsnittlig antall opptjeningsår i folketrygden i 2050 i dagens system) vil modernisert folketrygd med dagens levealder gi en kompensasjonsgrad på om lag 54 pst. av pensjonsgrunnlaget før skatt. Kommisjonen anser at dette er en rimelig kompensasjonsgrad i forhold til tidligere arbeidsinntekt i et allment statlig system, og gir uttrykk for at standardsikring utover dette bør overlates til pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjons- og spareordninger.

Pensjonskommisjonen anser det ikke som en prioritert offentlig oppgave å sikre inntektspensjon for svært høye inntekter, og foreslår derfor en øvre inntektsgrense for opptjening av inntektspensjon på 8 G (470 200 kroner).

Opptjening av inntektspensjon ved omsorgsfravær

Pensjonskommisjonen mener at det er viktig å opprettholde pensjonsopptjeningen i perioder med ulønnet omsorgsfravær for egne barn, eldre, syke og funksjonshemmede. I dag godskrives det 3 pensjonspoeng årlig ved omsorgsfravær. Dette tilsvarer en pensjonsgivende inntekt på 4 G (235 100 kroner). Kommisjonen mener at omsorgsopptjening skal være en reell kompensasjon for manglende mulighet til å tjene opp inntektspensjon ved omsorgsfravær, og foreslår at det godskrives pensjonsopptjening som tilsvarer arbeidsinntekten før omsorgsfraværet opp til et tak på 6 G (352 700 kroner) og med en minstegaranti på 4,5 G (264 500 kroner). Kommisjonen foreslår at ordningen med omsorgspoeng for egne barn skal omfatte barn under 6 år, mot 7 år i dag, for å tilpasse den til at barna nå begynner på skolen som 6-åringer.

4.2.2 Grunnsikring

Pensjonskommisjonen mener at alle pensjonister skal garanteres en pensjon på et visst minstenivå fra 67 år og resten av livet, uavhengig av opptjent inntektspensjon. Det foreslås at grunnsikringen gis i form av en garantipensjon på nivå med minstepensjonen i dagens folketrygd og at denne avtrappes gradvis mot opptjent inntektspensjon.

Kommisjonen mener at reglene for avkorting bør utformes slik at også personer som har opptjent relativt lav inntektspensjon får noe igjen for opptjeningen. Det foreslås at det bare skal skje full avkorting av garantipensjon mot inntektspensjon opp til et beløp som tilsvarer 1 G (58 778 kroner). Garantipensjonen avkortes deretter med 60 pst. mot inntektspensjon utover 1 G.

4.2.3 Fleksibel pensjonering

Pensjonskommisjonen går inn for en allmenn, fleksibel pensjonsordning i modernisert folketrygd som gir den enkelte større mulighet til selv å velge når en vil gå av med pensjon. Det foreslås en nedre aldersgrense på 62 år og at den øvre grensen for opptjening, som er 70 år i dagens system, skal øke over tid i takt med økende levealder. Inntektspensjonen utformes slik at den årlige ytelsen øker jo lenger en venter med å ta ut pensjonen. Det legges opp til at den enkelte fritt kan kombinere arbeid og pensjon fra fylte 62 år uten avkorting av pensjonen mot arbeidsinntekten. Forslaget og Regjeringens vurdering er nærmere omtalt i kapittel 5.

4.2.4 Delingstall

Pensjonskommisjonen foreslår å innføre et delingstall som skal bidra til å stabilisere pensjonsutgiftene, selv om den gjennomsnittlige levealderen øker over tid. Ved innføring av et delingstall fordeles den enkeltes samlede opptjente pensjonsformue over forventet gjennomsnittlig gjenstående levetid ved uttaksalderen for vedkommendes årskull. Størrelsen på den årlige utbetalingen for den enkelte aldersgruppe knyttes dermed til utviklingen i forventet levealder. Det legges til grunn at delingstallet skal være likt for kvinner og menn.

Ved økende levealder innebærer delingstallet at nye årskull må forlenge yrkeskarrieren for å oppnå samme kompensasjonsgrad som årskull før dem. Kommisjonen peker på at forslaget om delingstall må ses i sammenheng med forslaget

om fleksibel pensjonering. Med delingstall vil den årlige pensjonen tilpasses forventet antall år som pensjonist. Samlet utbetaling blir dermed upåvirket av avgangstidspunktet.

4.2.5 Verdisikring

Pensjonskommisjonen går inn for at dagens system med årlig regulering av grunnbeløpet etter vedtak i Stortinget, erstattes av et system med klare regler for verdisikring av opptjente pensjonsrettigheter som yrkesaktiv, og av løpende pensjonsutbetalinger som pensjonist.

Etter kommisjonens oppfatning bør opparbeidede pensjonsrettigheter lønnsindekseres for å sikre at verdien av tidligere opptjening opprettholdes.

Kommisjonen foreslår at inntektspensjon i utbetalingsperioden indekseres med en kombinasjon av pris- og lønnsvekst. Dette innebærer en svakere indeksering enn i dagens system, der det er lagt til grunn at løpende alderspensjon skal reguleres «minst på linje med» lønnsutviklingen.

Som en følge av at det innføres et delingstall i tilknytning til inntektspensjonen, har kommisjonen kommet til at garantipensjonen bør indekseres med lønnsveksten, fratrukket effekten av delingstallet. Det legges til grunn at alderen for rett til garantipensjon på 67 år ligger fast selv om levealderen øker. Forslaget innebærer at nivået på garantipensjonen opprettholdes relativt sett til opptjent inntektspensjon ved 67 års alder. Effekten av delingstallet antas å innebære om lag ½ prosentpoeng lavere årlig vekst enn med en ren lønnsindeksering.

4.2.6 Et klarere individuelt eierskap til folketrygden

Pensjonskommisjonen ser det som ønskelig at et nytt pensjonssystem fører til at den enkelte får et klarere individuelt eierskap til de pensjonsrettighetene man har tjent opp. Forslaget om modernisert folketrygd innebærer at opptjeningen av pensjon i det alt vesentligste er proporsjonal med den enkeltes inntekt. Kommisjonen gir uttrykk for at dette også bør reflekteres på innbetalingssiden, ved at en klarere får fram at en viss del av skatte- og avgiftsinnbetalingene faktisk er premie til egen alderspensjon. Dette vil bidra til at skillet mellom omfordeling og egen inntektssikring kommer klarere fram. Etter kommisjonens vurdering bør det også framgå hvor stor pensjonsformue en har opparbeidet på hvert tidspunkt.

Kommisjonen foreslår at det innføres en egen pensjonspremie knyttet til inntektspensjonen i modernisert folketrygd. Det påpekes at innføringen av en slik pensjonspremie i seg selv ikke behøver å føre til endringer i de samlede skatte- og premiebetalingene på ulike inntektstrinn, og at innføringen av pensjonspremie vil kunne kompenseres ved at andre skattesatser endres tilsvarende.

Det foreslås at premien fastsettes slik at den lønnsindekserte verdien av de samlede premieinnbetalingene som yrkesaktiv skal tilsvare de samlede forventede utbetalingene av inntektspensjon. Dette er det samme prinsippet som er benyttet i den svenske pensjonssystemet. Det foreslås også at opparbeidede pensjonsrettigheter til personer som faller fra i oppsparingsfasen skal tilfalle de gjenlevende av samme årskull (dødelighetsarv), noe som i Sverige er anslått å øke pensjonsytelsene med i størrelsesorden 5-10 pst. for en gitt premiesats. Beregninger Pensjonskommisjonen har utført indikerer at pensjonspremien vil måtte være om lag 17 ½ pst. av pensjonsgivende inntekt for å oppnå en pensjonsprosent på 54 etter 43 års opptjening.

Kommisjonen legger til grunn at den detaljerte utformingen av en egen pensjonspremie og et system for kontoføring av den enkeltes opparbeidede pensjonsrettigheter i folketrygden, utredes i den videre oppfølgingen av forslagene fra kommisjonen.

4.2.7 Innfasing

Pensjonskommisjonen foreslår at det nye pensjonssystemet skal tre i kraft fra 2010 og fases gradvis inn over en femtenårsperiode. Personer født i 1950 eller tidligere får pensjonsopptjening fullt ut etter dagens system, mens personer født i 1965 eller senere får sin pensjon fullt ut beregnet etter det nye systemet. Personer født i årene 1951-1964 vil få pensjonen forholdsmessig basert på både dagens system og nytt system. Kommisjonen mener at forslagene om delingstall, fleksibel pensjonering og endret indeksering bør gjennomføres fra 2010.

4.2.8 Vurdering av andre pensjonsmodeller

Universell grunnpensjon og tilleggspensjon i folketrygden

SVs representant i kommisjonen, Henriette Westhrin, støttet ikke flertallets forslag til valg av hovedmodell og ønsket i stedet en modell med

grunnpensjon og en tilleggspensjon på toppen av denne. Modellen omtales som universell folketrygd. For øvrig støttet Westhrin flertallets konklusjoner når det gjelder innføring av delingstall og endret indeksering. Westhrin støttet også innføring av fleksibel pensjonsalder etter tilnærmet forsikringstekniske prinsipper.

I universell folketrygd vil alle få en grunnpensjon tilsvarende dagens minstepensjon uten behovsprøving mot andre inntekter. Grunnpensjonen vil tilsvare dagens grunnpensjon pluss særtillegg, men i motsetning til dagens system vil behovsprøvingen av særtillegget falle bort. Modellen innebærer nær en dobling av det ikkebehovsprøvde elementet i minstesikringen sammenliknet med dagens system.

I tillegg til grunnpensjonen omfatter universell folketrygd en tilleggspensjon basert på livsløpsopptjening. Tilleggspensjon skal imidlertid bare opptjenes på grunnlag av inntekter utover grunnpensjonen. I denne modellen er det foreslått en opptjening på 0,8 pst. av inntektsgrunnlaget det enkelte år for inntekter utover 1,79 G.

Universell folketrygd er utformet slik at de samlede kostnadene på lang sikt vil være omtrent på samme nivå som med forslaget til modernisert folketrygd. For å oppnå et mer bærekraftig pensjonssystem, må derfor delingstall og endret regulering av løpende pensjoner innføres også i denne modellen. Innenfor universell folketrygd vil det også være mulig å innføre fleksibel pensjonering fra 62 år.

Flertallet i kommisjonen la vekt på at modellen med universell grunnpensjon vil sikre grunntryggheten i pensjonssystemet på en mindre målrettet og mer kostbar måte enn modernisert folketrygd. Modellen vil videre innebære et større skatteelement og marginalskatten vil øke for størstedelen av arbeidstakerne, slik at det blir mindre lønnsomt å arbeide. Som en følge av at grunnpensjonen ikke avtrappes mot inntektspensjon, vil skillet mellom den skattefinansierte grunnsikringen og den premiebaserte tilleggspensjonen være klarere enn i modernisert folketrygd. Flertallet i kommisjonen pekte imidlertid på at det vil være kostbart og vanskelig å øke minstepensjonen med en slik modell siden grunnpensjonen utbetales uavkortet til alle. Videre pekte kommisjonen på at pensjonsprosenten i den opptjeningsbaserte delen av universell folketrygd vil ligge vesentlig lavere enn både dagens pensjonsprosent og modernisert folketrygd. Med effekten av delingstallet vil dette over tid medføre en markert reduksjon i folketrygdens ansvar for standardsikringen.

Lik folketrygdpensjon til alle pensjonister

FrPs representant, Inger Marie Ytterhorn, gikk inn for et pensjonssystem med lik folketrygdpensjon til alle på nivå med dagens minstepensjon i folketrygden, og at standardsikringen overlates fullt ut til pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjons- og spareordninger. En slik modell er enkel, og gir en klar avgrensning av statens ansvar til bare å omfatte grunnsikringen.

Etter en samlet vurdering kom Pensjonskommisjonens flertall, alle unntatt Ytterhorn, til at de ikke ville anbefale en slik modell. Flertallet gav uttrykk for at de forventer en langt større forskjell i pensjon og mer uensartede pensjonsordninger hvis folketrygden begrenses til en lik basispensjon til alle pensjonister. Det blir videre vanskeligere å ta fordelingspolitiske hensyn ut over grunnsikringen, blant annet gjennom kjønnsnøytrale pensjoner og premier og pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.

Justeringer innenfor rammen av dagens folketrygd

Pensjonskommisjonen diskuterte også muligheten for å beholde ytelsesprofilen i dagens folketrygd og innføre livsløpsopptjening, delingstall og samme indeksering av løpende pensjoner som i modernisert folketrygd. Kommisjonen kom imidlertid fram til at den ikke ville anbefale en slik løsning. Dette ble begrunnet med at en da også bevarer flere svakheter ved dagens system som kommisjonen ønsket å gå bort fra. Blant annet blir sammenhengen mellom arbeidsinntekt, innbetaling til systemet og pensjon fortsatt svak, og innbetalingene til pensjonssystemet vil i stor grad fremstå som skatt på arbeidsinntekt og ikke sparing til pensjonsalderen.

4.3 Effekter av Pensjonskommisjonens forslag

Forslagene til Pensjonskommisjonen vil bidra til å redusere utgiftene til alderspensjon i folketrygden på lang sikt. Statistisk sentralbyrå har foretatt beregninger som illustrerer effekten av forslaget til modernisert folketrygd. Forslaget om delingstall er isolert sett anslått å gi en innsparing i folketrygdens utgifter til alderspensjoner på 15 pst. i 2050. Endret indeksering vil berøre alle alderspensjonister fra 2010, og er isolert sett anslått å innebære en innsparing på 8 pst. i 2050. Endrede opptjeningsregler vil isolert sett bidra til en liten

økning i folketrygdens utgifter til alderspensjoner sammenliknet med dagens folketrygd. I sum er det anslått at Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd vil innebære at utgiftene til alderspensjon i folketrygden som andel av BNP for Fastlands-Norge reduseres med om lag 20 pst. i 2050.

Innsparingene kan deles i tre:

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

De økonomiske virkningene avhenger av hvordan den enkelte vil tilpasse seg pensjonsreformen. Den enkelte kan motvirke effekten av delingstallet ved å arbeide noe lenger. Den enkelte vil samtidig måtte bære en vesentlig del av kostnaden ved tidlig avgang fra arbeidslivet, mens en vil få høyere årlig pensjon ved lengre yrkeskarriere.

De økonomiske effektene av en overgang til modernisert folketrygd er nærmere omtalt i kapittel 12. I avsnitt 4.3.1 omtales effektene av forslaget til modernisert folketrygd for den enkeltes alderspensjon fra folketrygden. Effektene må vurderes i lys av de mål og strategier kommisjonen la til grunn for utformingen av pensjonssystemet. Pensjonssystemet skal være finansielt bærekraftig over tid. Pensjonskommisjonen peker videre på at samspillet mellom pensjonssystemet og sysselsettingspolitikken må bygge opp under arbeidslinjen. Dette er hovedbegrunnelsen for at et bredt flertall i kommisjonen foreslor en modernisert folketrygd som sikter mot å få en bedre balanse mellom arbeid og pensjon. Dagens folketrygd er ikke bærekraftig på lang sikt og gir svake insentiver til arbeid.

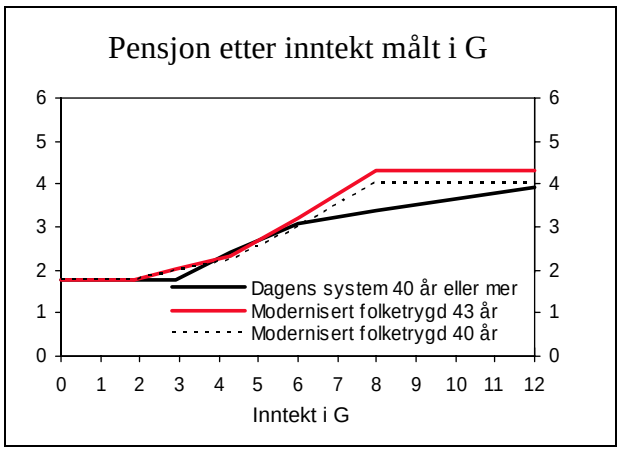
4.3.1 Kompensasjonsgrad og ytelsesprofil

Den enkeltes pensjon vil i modernisert folketrygd avhenge av antall år med pensjonsopptjening og arbeisinntekten det enkelte år. Beregninger foretatt av Statistisk sentralbyrå indikerer at gjennomsnittlig opptjeningstid i dagens folketrygd er anslått til om lag 43 år for både kvinner og menn på lang sikt. Disse beregningene inkluderer pensjonsopptjening ved omsorgsfravær og ved uførhet, i tillegg til yrkesaktivitet. Figur 4.1 sammenlikner pensjonsnivået i modernisert folketrygd med dagens folketrygd for en enslig pensjonist med 43 års opptjening, samt ved 40 års opptjening (stiplet linje). Framstillingen ser bort fra effekter av delingstall og indeksering. Disse to elementene vil imidlertid ikke påvirke fordelingsprofilen og ville ha gitt samme utslag om de ble innført innenfor dagens folketrygd.

Figur 4.1 viser at Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd innebærer at de fleste med jevne inntekter og en opptjeningstid på 43 år eller mer får uendret eller høyere pensjon enn innenfor dagens system. Nivået på minstepensjonen er likt i dagens system og i modernisert folketrygd. Figuren viser også at inntektsgrensen for opptjening av pensjon utover minstepensjonen er lavere i modernisert folketrygd enn i dagens system, noe som medfører at antallet minstepensjonister vil bli lavere i modernisert folketrygd enn i dagens system. Det skyldes at særtillegget avkortes krone for krone mot opptjent tilleggspensjon, mens garantipensjonen i modernisert folketrygd er foreslått gradvis avkortet mot inntektspensjonen over 1 G. I dagens system må en ha hatt en jevn inntekt på 2,89 G (169 900 kroner) i 40 år for å få pensjon utover minstepensjonsnivået. I modernisert folketrygd er den tilsvarende inntektsgrensen 1,86 G (109 300 kroner) i 43 år eller 2,0 G (117 600 kroner) i 40 år.

Den gradvise avkortningen av garantitillegget øker pensjonsnivået for personer med inntekt mellom 1,86 G (109 300 kroner) og 4,32 G (253 900 kroner) i 43 år. Personer med inntekter over 4,32 G vil kun få inntektspensjon.

Figuren viser at med 43 års opptjening vil de med inntekt mellom 4 G (235 100 kroner) og 4,95 G (291 000 kroner) komme noe dårligere ut med



Figur 4.1 Pensjonsnivået i modernisert folketrygd sammenliknet med dagens folketrygd for en enslig pensjonist som har hatt jevn inntekt i 40 og 43 år som yrkesaktiv, uten effekt av delingstall og indeksering

Kilde: Pensjonskommisjonen og Arbeids- og sosialdepartementet.

opptjeningsreglene i modernisert folketrygd enn med dagens folketrygd. Det samme gjelder personer med 40 års opptjening og inntekter mellom 3,7 G (217 500 kroner) og 6 G (352 700 kroner).

Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd innebærer full opptjening for inntekter mellom 6 G (352 700 kroner) og 8 G (470 200 kroner), noe som isolert sett gir høyere pensjonsytelser for de med inntekter over 6 G. For personer med inntekter over 8 G, blir et lavere tak for opptjening mer enn kompensert av at knekkpunktet mellom 6 og 8 G fjernes.

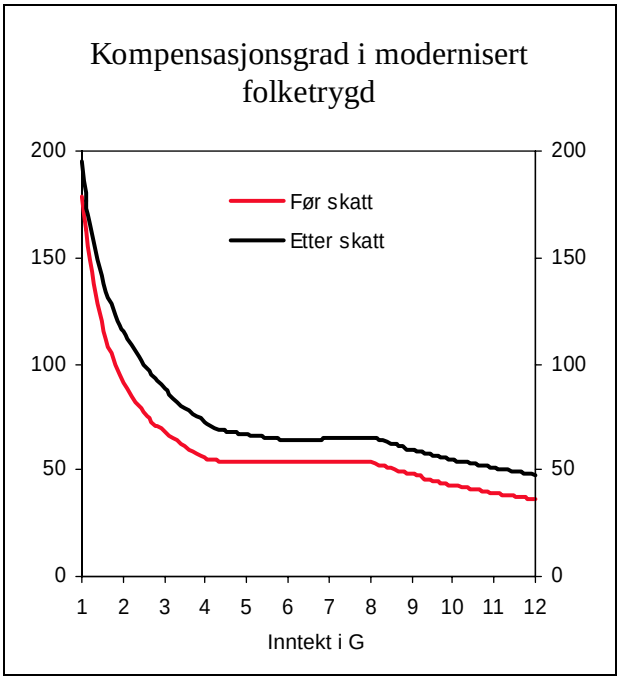
I forhold til dagens folketrygd vil personer med færre opptjeningsår komme relativt sett dårligere ut, og det samme gjelder personer med ujevn inntekt over livsløpet som følge av at besteårsregelen faller bort. Siden det ikke vil være noen øvre grense for antall opptjeningsår, vil personer med mer enn 43 års opptjening komme bedre ut enn det som framgår av figur 4.1.

Sammenliknet med dagens folketrygd vil bortfallet av besteårsregelen og fjerning av grunnpensjonen isolert sett bidra til lavere pensjoner i modernisert folketrygd. Økt pensjonsprosent, bortfallet av knekkpunktet ved 6 G og av taket på 40 opptjeningsår trekker i retning av høyere pensjoner.

I figur 4.2. vises kompensasjonsgraden i modernisert folketrygd før og etter skatt for ulike inntektsnivåer. Det er lagt til grunn de samme forutsetninger som i figur 4.1, dvs. 43 års opptjening og uten effekten av delingstallet. Kompensasjonsgraden er målt i forhold til gjennomsnittlig arbeidsinntekt (lønnsdeflatert) i yrkesaktiv alder. De fleste vil ha varierende inntekter gjennom yrkeskarrieren, og den enkeltes sluttlønn vil ofte avvike fra gjennomsnittlig arbeidsinntekt over livsløpet. I forhold til det gjennomsnittlige lønnsnivået i samfunnet vil mange ha stigende inntekter tidlig i livet, og fallende inntekter fram mot pensjonsalderen. Den enkeltes inntektsprofil vil påvirkes både av utviklingen i inntekt pr. arbeidstime og av endringer i arbeidstid.

Innenfor modernisert folketrygd vil de som har en lavere sluttlønn enn gjennomsnittslønn få en høyere kompensasjonsgrad i forhold til sluttlønnen enn i forhold til gjennomsnittslønnen. For personer med stigende inntekt mot slutten av yrkeskarrieren vil forholdet være motsatt.

Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd innebærer at man for gjennomsnittsinntekter viderefører et kompensasjonsnivå på om lag samme nivå som i dag. Med en inntekt på 5 G (293 900 kroner) i 43 år er kompensasjonsgraden før skatt på 54 pst. Figur 4.2 viser at kompensasjonsgraden etter skatt for gjennomsnittsinntekter er om lag 10 prosentpoeng høyere enn kompensasjonsgraden før skatt. Forskjellen er større for lavere inntektsnivåer. Forskjellene må ses i sammenheng med at pensjonsytelser skattlegges med en lavere sats enn lønnsinntekt, og at skattesystemet er progressivt.



Figur 4.2 Kompensasjonsgrad i modernisert folketrygd før og etter skatt for enslig pensjonist med 43 års opptjening. Prosent

Kilde: Finansdepartementet .

Med dagens skatteregler betaler man ikke skatt av minstepensjonen, mens lønnstakere med tilsvarende inntektsnivå betaler om lag 20 000 kroner i skatt. Figur 4.2 viser at for en person som har hatt en arbeidsinntekt på nivå med minstepensjonen, vil kompensasjonsgraden før skatt være 100 pst. og etter skatt vel 120 pst. Med dagens skattesystem må en ha en lønnsinntekt på om lag 135 000 kroner for å sitte igjen med en inntekt etter skatt på nivå med minstepensjonen. Også for inntekter noe over dette vil kompensasjonsgraden etter skatt være nær 100 pst.

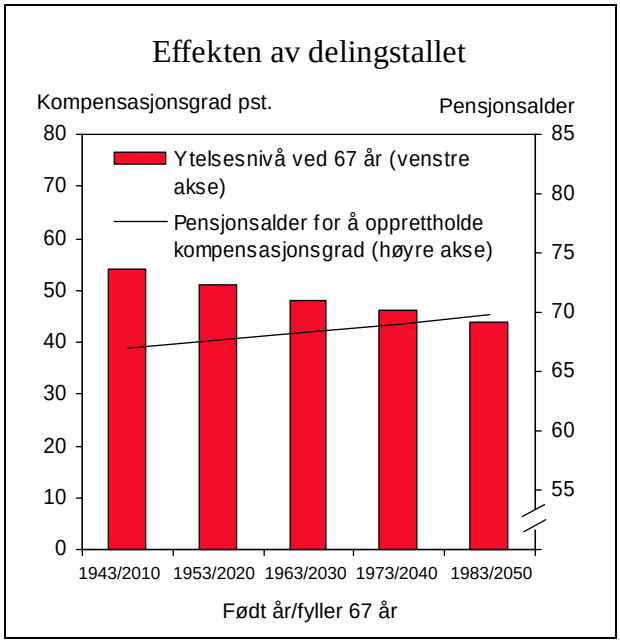
I modernisert folketrygd vil en gruppe med lave inntekter få lite igjen i form av økt pensjon ved økt arbeidsinnsats siden garantipensjonen avkortes mot opptjent inntektspensjon. Dette spørsmålet må imidlertid også vurderes i lys av hvilken disponibel inntekt etter skatt arbeidstakere med lav inntekt sitter igjen med som pensjonist. Som vist

over vil mange med lav inntekt kunne få en høy kompensasjon i forhold til inntekten, spesielt når det tas hensyn til effekten av skattereglene.

Pensjonskommisjonens forslag om å innføre et delingstall innebærer at kompensasjonsgradene over tid reduseres for en gitt pensjoneringsalder. Reduksjonen vil avhenge av hvor mye forventet levealder øker. Den enkelte kan kompensere for delingstallet ved å arbeide lenger. Det er anslått at delingstallet vil redusere alderspensjonen for nye pensjonister ved 67 år med om lag 18 pst. i 2050 i forhold til 2010 som følge av at forventet gjenstående levealder ved 67 år forventes å øke med ca. 4 år. Dette følger av middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Kompensasjonsgraden ved 43 års opptjening reduseres dermed fra 54 pst. av gjennomsnittlig inntekt i 2010 til 44 pst. i 2050. Kompensasjonsgraden vil være lavere ved færre års opptjening, og høyere ved flere år. Figur 4.3 viser at den enkelte kan kompensere for utviklingen i delingstallet ved å jobbe lenger. Med en økning i levealderen på ett år, er det innenfor modernisert folketrygd anslått at en må jobbe 8 måneder lenger for å opprettholde samme kompensasjonsgrad. Med den anslåtte økningen i levealderen, innebærer det at den enkelte i 2050 må jobbe 2 år og 8 måneder lenger for å oppnå samme kompensasjonsnivå som en som går av med pensjon som 67-åring i 2010.

Figur 4.4 viser høy-, lav- og mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås anslag på utviklingen i forventet gjenstående levealder ved 67 år for ulike fødselsår (kohorter). I figuren framgår det at forventet levealder ved 67 år for de ulike kohortene øker i alle tre alternativene. For de som er født i 1983, er det høyeste anslaget i 2050 på 22 ½ år, mens det laveste anslaget er på 19,3 år. Alternativet med lav forventet levealder vil innebære en svakere økning i delingstallet og dermed mindre reduksjon i kompensasjonsgraden enn det som følger av mellomalternativet, mens alternativet med høyere forventet levealder vil innebære en sterkere reduksjon.

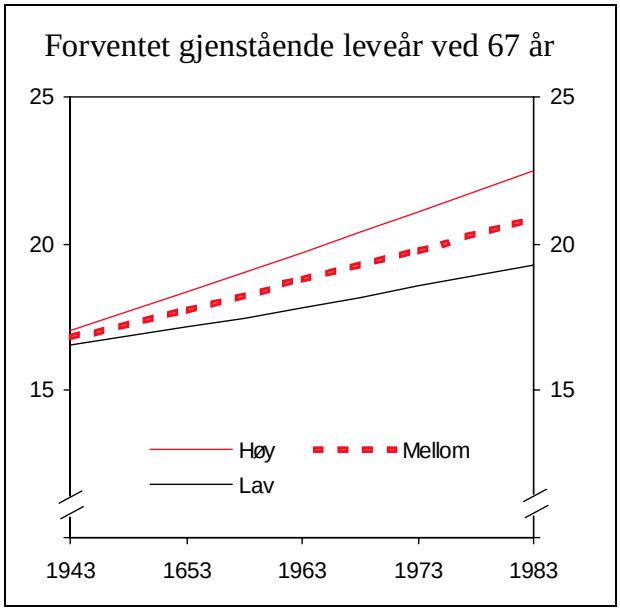
I vurderingen av effektene som følger av modernisert folketrygd, må det også tas i betraktning at pensjonistene i framtiden vil få økt kjøpekraft i forhold til i dag, forutsatt reallønnsvekst. I Pensjonskommisjonens rapport er det anslått at kjøpekraften kan dobles fram til 2050 gitt en reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år. Selv etter effekten av delingstallet vil kjøpekraften for en gitt opptjening for en som pensjonerer seg ved 67 års alder i 2050, da være om lag 60 pst. høyere enn i dag.



Figur 4.3 Effekten av delingstallet på kompensasjonsgrad i modernisert folketrygd ved pensjonering 67 år – Pensjonsalder for å kompensere for effekten av delingstallet

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Personer som kompenserer for effekten av delingstallet ved å jobbe lenger, vil få om lag dobbelt så høye pensjoner målt i realverdi som i dag.



Figur 4.4 Forventet gjenstående leveår ved 67 år for ulike fødselskohorter (gjennomsnitt for menn og kvinner) i SSBs høy-, lav- og mellomalternativ. Antall år

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.1 Pensjon i 1000 kroner målt i forhold til dagens lønnsnivå og kjøpekraft av gjennomsnittlig pensjon i modernisert folketrygd (G=58 778 kroner)

	Pensjon målt i fast grunnbeløp 2050	Realverdi i 2050 – forutsatt at man går av med pensjon ved 67 år	Realverdi i 2050 – forutsatt at man kompenserer for effekten av delingstall
Reallønnsvekst 0,5 pst.	178	183	224
Reallønnsvekst 1,5 pst.	178	288	353
Reallønnsvekst 2,5 pst.	178	452	554

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet.

Tabell 4.1 viser kjøpekraften av gjennomsnittlig pensjon i 2050 under ulike forutsetninger om reallønnsveksten. Tabellen viser at gjennomsnittlig pensjon i 2050 vil være 178 000 kroner målt i dagens lønnsnivå. Reallønnsvekst vil imidlertid medføre at både pensjonister og yrkesaktive blir rikere. Med en reallønnsvekst på 1,5 pst. vil pensjonen for en som går av med pensjon ved 67 år, være 288 000 kroner målt i faste priser.

Fordelingseffekter og arbeidsinsentiver

Sammenliknet med en videreføring av dagens system vil Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd gi noe større forskjeller i alderspensjonen fra folketrygden. Da folketrygden ble innført i 1967, var forskjellen mellom høyeste pensjon og minstepensjonen i størrelsesorden 4 til 1. I dagens folketrygd er forskjellen redusert til om lag 2 til 1. Dette skyldes en kombinasjon av at minstepensjonen har økt raskere enn både pris- og lønnsveksten, samtidig som reglene for pensjonsopptjeningen er strammet inn. Med 43 års opptjening vil forholdet mellom høyeste og laveste pensjon i modernisert folketrygd være 2,4. Med 40 års opptjening vil forskjellen være 2,2. Forskjellen i utbetalt pensjon kan bli høyere som følge av at man kan øke pensjonen ved å arbeide lenger. Pensjonskommisjonen peker på at dette i stor grad er et resultat av den enkeltes eget valg.

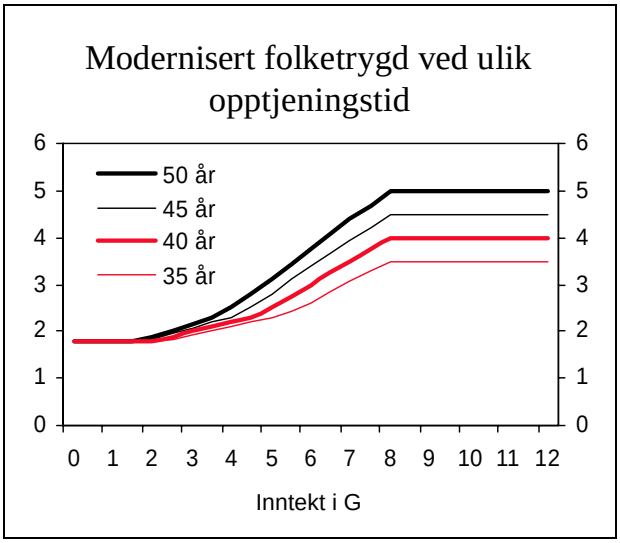
Utformingen av dagens system er komplisert, og fordelingseffektene er uoversiktlige. Dette skyldes besteårsregelen og grensen på 40 års opptjening som omfordeler fra personer med jevn inntekt over en lang yrkeskarriere til de med varierende inntekt og yrkesaktivitet over livsløpet. I begge kategorier kan det være personer med ulik livsinntekt.

Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd har tydelige fordelingselementer som innebærer overføringer fra de som har høy inntekt til de som har lav inntekt og fra menn til kvinner. Overføringene skjer i form av garantipensjonens nivå og utforming, og ved at det gis pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid. I tillegg er det lagt til grunn kjønnsnøytralitet, som innebærer like ytelser for menn og kvinner for lik opptjening selv om kvinner har høyere forventet levealder enn menn. De største endringene i ytelsesprofilen som følge av modernisert folketrygd, skyldes at det er foreslått å gi full opptjening for inntekter mellom 6 og 8 G og at taket på hvor mange opptjeningsår den enkelte kan ha, er opphevet.

Inntektspensjonen i Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd foreslås utformet slik at hvert ekstra år i arbeid vil øke pensjonsytelsene fra folketrygden ved 67 års alder med 1,25 pst. av arbeidsinntekten (gitt levealderen i 2010). For å øke pensjonen til de med lave inntekter foreslo Pensjonskommisjonen en gradvis avkorting av garantitillegget mot inntektspensjon over 1 G.

Figur 4.5 viser ytelsesprofilen i modernisert folketrygd ved ulike antall opptjeningsår. Forskjellen mellom linjene viser hvor mye pensjonen øker ved å forlenge yrkeskarrieren. Det er i figuren ikke tatt hensyn til at en forlengelse av yrkeskarrieren også innebærer at pensjonsnivået øker som en følge av at antall år som pensjonist blir færre, dvs. at figuren illustrerer pensjonsnivået for ulike opptjeningsår forutsatt at pensjonering skjer ved 67 år. Uttakstidspunktet kan påvirke pensjonsnivået betydelig, jf. omtale i kapittel 5.

Av figur 4.5 framgår det at sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon er sterkest for de inntektsnivåer som ikke berøres av garantipensjonen. Garantipensjonen og den gradvise avkortningen av denne øker pensjonsnivået for de med lave og midlere inntekter, men innebærer samtidig at den marginale økningen ved å jobbe ekstra er lavere enn den ellers ville ha vært. Sammenliknet med en full avkortning av garantipensjonen,



Figur 4.5 Modernisert folketrygd: Pensjonsytelser i forhold til antall opptjeningsår

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet.

vil imidlertid enkelte inntektsgrupper som ellers ville ha vært minstepensjonister, få noe igjen i form av økt pensjon for å arbeide.

Tabell 4.2 indikerer hvilke inntektsnivåer som berøres av den gradvise avkortningen av garantitillegget med Pensjonskommisjonens forslag. Inntektsgrensene blir lavere jo lenger opptjeningstiden er. Uten den gradvise avkortingen av garantipensjonen ville grensen for å få pensjon utover minstepensjonsnivået vært høyere. Med Pensjonskommisjonens forslag til gradvis avkorting, blir grensen for å få pensjon utover garantipensjonsnivået en gjennomsnittsinntekt på 2,0 G (117 600 kroner) ved 40 års opptjening. Med full avkorting ville inntektsgrensen ha vært 3,59 G (211 000 kroner). I dagens folketrygd er inntektsgrensen for å få pensjon utover minstepensjon på 2,89 G (169 900 kroner).

I tillegg til selve ytelsesprofilen, påvirkes arbeidsinsentivene av prinsippet om livsløpsopptjening og fjerning av grensen for full opptjening.

Betydningen av supplerende ordninger

I vurderingen av kompensasjonsgrad, ytelsesprofil og fordelingseffekter i folketrygden må det tas hensyn til omfanget og utformingen av supplerende tjenestepensjoner. I dag har flertallet av lønnstakerne medlemskap i en supplerende pensjonsordning i tillegg til folketrygden. De fleste supplerende ordninger, også de innskuddsbaserte, er utformet slik at de motvirker folketrygdens fordelingsprofil. Dette innebærer at samlet pensjon fra folketrygden og de supplerende ordningene er om lag proporsjonal med inntektsnivået.

Samtidig er det mange som i dag ikke har tjenestepensjonsordning i hele eller deler av yrkeslivet. Undersøkelser av alderspensjonisters inntektsforhold[1] viser at det først og fremst er ulik fordeling av tilleggsinntekter utover folketrygden som forklarer inntektsforskjellene blant alderspensjonistene. Inntekter fra andre kilder som tjenestepensjon, kapital og arbeid er mye mer utbredt blant pensjonistene i den høyeste inntektsklassen enn for de med lavere samlet inntekt. Tjenestepensjon er den viktigste inntektskilden utover folketrygden for alderspensjonistene. I 2002 var det 94 pst. av alderspensjonistene i høyeste inntekts-

[1] Økonomi og levekår for ulike grupper trygdemottakere, 2001 – Rapport 2002/20, Statistisk Sentralbyrå

Tabell 4.2 Inntektsgrenser for gradvis avkorting av garantipensjon – enslig pensjonist (G = 58 778 kroner)

Antall opptjeningsår	*35*	*40*	*45*	*50*
Pensjonskommisjonens forslag:	*2,29 G*	*2 G*	*1,78 G*	*1,6 G*
Kun garantipensjon ved gj.snitt inntekt mindre enn	kr. 134 600	kr. 117 600	kr. 104 600	kr. 94 000
Pensjonskommisjonens forslag:	*5,31 G*	*4,64 G*	*4,13 G*	*3,72 G*
Kun inntektspensjon ved gj.snitt inntekt høyere enn	kr. 312 100	kr. 272 700	kr. 242 800	kr. 218 700
Dagens system:	*3,16 G*	*2,89 G*	*2,89 G*	*2,89 G*
Kun minstepensjon ved inntekt mindre enn[1]	kr. 185 700	kr. 169 900	kr. 169 900	kr. 169 900

1 I dagens folketrygd er det de 20 beste årene som bestemmer nivået på tilleggspensjonen. Det er således tilstrekkelig med 20 år med minimum inntektsnivå som angitt, i tillegg til 20 år med inntekt over 1 G.

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet.

klasse som hadde tjenestepensjon, mens dette gjaldt for kun 24 pst. av den firedelen med lavest inntekt. Pensjonskommisjonen viser til at andelen arbeidstakere uten tjenestepensjon er størst innen varehandel, hotell og restaurant, samt bygg og anlegg. Det betyr at mange innen tradisjonelle kvinne- og lavtlønnsyrker er uten slike ordninger. Innføring av obligatorisk supplerende pensjonsordning, jf. Regjeringens forslag i kapittel 6, vil derfor ha størst betydning for disse gruppene.

4.3.2 Konsekvenser av modernisert folketrygd for kvinner og menn

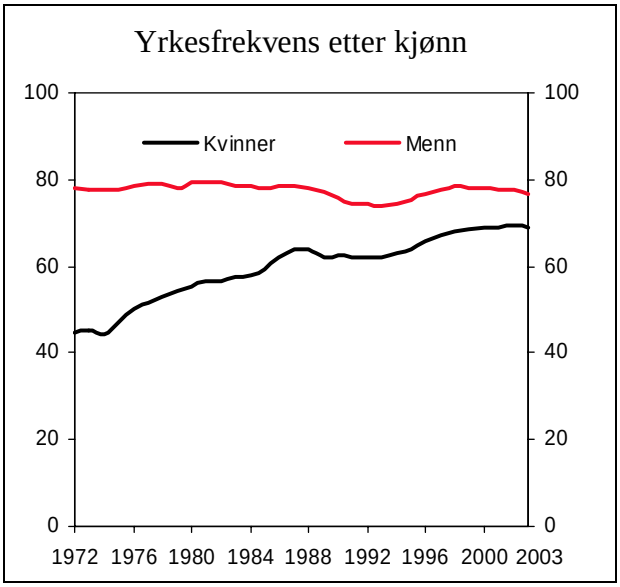
Etter at Pensjonskommisjonen la fram sin rapport har det vært fokus på hvordan deres forslag til modernisert folketrygd påvirker kvinners pensjonsnivå. Modernisert folketrygd innebærer en sterkere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon. Høyere arbeidsinntekt over livsløpet gir høyere pensjon. Dette innebærer at så lenge kvinner i gjennomsnitt har lavere arbeidsinntekt enn menn, vil de også få lavere pensjon enn menn.

Kvinners yrkesaktivitet og lønnsnivå

Yrkesaktiviteten blant kvinner i Norge er relativt høy sammenliknet med andre land, og det har skjedd betydelige endringer siden folketrygden ble innført i 1967, jf. figur 4.6. Fra midten av 1970-tallet og fram til 1986 økte kvinners yrkesaktivitet markert. Under den økonomiske lavkonjunkturen fra 1987 til 1993 var kvinnenes yrkesfrekvens stabil, mens den falt noe for menn. Etter 1993 har den igjen økt noe både for menn og kvinner, men mest for kvinner. I 2003 var 69,1 pst. av kvinnene og 76,7 pst. av mennene i alderen 16-74 år i arbeidsstyrken.

Det er imidlertid fortsatt mange kvinner som jobber deltid, selv om andelen er synkende. I 1980 jobbet 47 pst. av kvinnene heltid. I 2003 var andelen økt til 57 pst. Menns heltidsandel har lenge vært stabil på rundt 90 pst., men andelen på deltid har de siste årene økt noe. Figur 4.7 viser andelen kvinner og menn som arbeidet henholdsvis heltid og deltid i 2003.

Forskjellen mellom gjennomsnittlig årslønn for kvinner og menn, var i 1973 på over 45 pst. I dag er forskjellen mellom 30 og 35 pst[2]. I tillegg til forskjeller i arbeidstid, skyldes ulikhetene i stor grad



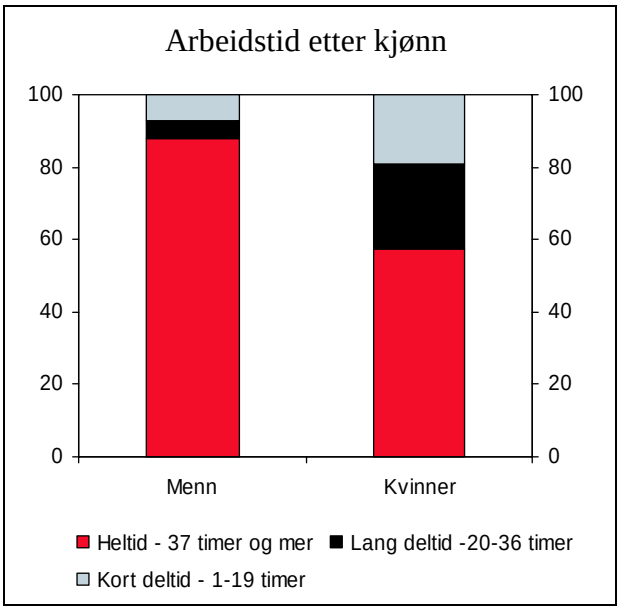
Figur 4.6 Andelen yrkesaktive menn og kvinner 16-74 år. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

at lønnsnivået i kvinnedominerte yrker i gjennomsnitt er noe lavere enn i mannsdominerte yrker.

I dag er kvinner overrepresentert i høyere utdanning. I aldersgruppen 19-24 år er nå vel én tredjedel (34 pst.) av alle kvinner under utdanning, sammenliknet med knapt én fjerdedel for menn (24 pst.). Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at yrkesdeltakelsen øker med økende utdanningsnivå.

Pensjonskommisjonen foreslår å innfase



Figur 4.7 Arbeidstid for menn og kvinner. 2003. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

[2] Jf. Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2004: Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i et 30 års perspektiv, Erling Barth og Harald Dale-Olsen.

modernisert folketrygd gradvis slik at den får full effekt for personer som i dag er 40 år og yngre. Hvordan utformingen av pensjonssystemet påvirker kvinner og menn må vurderes i lys av sannsynlige endringer i menns og kvinners yrkesmønster framover.

Kvinners pensjonsnivå i dagens folketrygd og endringer som følge av modernisert folketrygd

Kvinners gjennomsnittlige alderspensjon fra folketrygden utgjorde 73 pst. av gjennomsnittlig alderspensjon for menn i 2003. Minstepensjonen, opptjeningssystemet for tilleggspensjon, ordningen med omsorgspoeng og ordningen med etterlattepensjon bidrar til at forskjellen i gjennomsnittlig pensjon mellom kvinner og menn er mindre enn forskjellen i gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt.

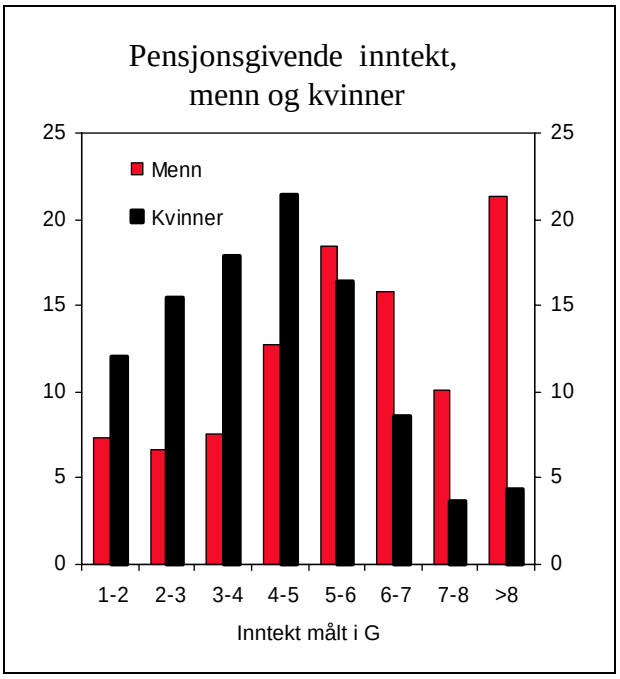
Av 208 122 minstepensjoner pr. 31. desember 2003 var det 181 636 kvinner. Dette utgjorde 50 pst. av alle kvinnelige pensjonister. Blant kvinnene som gikk av med pensjon i 2003, var det 42 pst. minstepensjonister. Som følge av at flere kvinner nå har tjent opp tilleggspensjon, vil det bli færre kvinnelige minstepensjonister og forskjellen mellom menns og kvinners pensjon vil reduseres framover. Statistisk sentralbyrå har anslått at i 2050 vil kvinners gjennomsnittlige pensjon tilsvare vel 90 pst. av gjennomsnittlig alderspensjon for menn med en videreføring av dagens system. Beregningene bygger på en svak utjevning i kvinners inntekt relativt til menn, jf. punkt 3.6 i Pensjonskommisjonens rapport.

I Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er grunnsikringen foreslått videreført på samme nivå som i dag. Grensen for opptjening av inntektspensjon utover minstepensjonen går ned. Kvinner og menn med lav opptjent inntektspensjon kommer noe bedre ut med Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd enn i dagens system. Statistisk sentralbyrå har anslått at med forslaget til modernisert folketrygd vil 4 pst. av alderspensjonistene, både blant menn og kvinner, være minstepensjonister i 2050. I tillegg er det anslått at 24 pst. av de kvinnelige pensjonistene og 13 pst. av de mannlige pensjonistene i 2050 vil motta et større eller mindre garantitillegg utover inntektspensjonen. Anslagene er usikre og avhenger av forutsetninger om bl.a. yrkesdeltakelse, reallønnsvekst og grensen for gradvis avkortning.

Inntektspensjonen i Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd innebærer proporsjonal opptjening fra første krone og opp til et tak på 8 G (470 200 kroner). Figur 4.8 viser fordelingen av pensjonsgivende inntekt for menn og kvinner i alderen 17-69 år i 2002. Figuren viser at 2/3 av kvinnene hadde en pensjonsgivende inntekt som var lavere enn 5 G (293 900 kroner). Mens 47 pst. av mennene hadde en inntekt over 6 G (352 700 kroner), var det 17 pst. av kvinnene som hadde en inntekt over dette nivået. Den største endringen i ytelsesprofilen som følge av modernisert folketrygd skyldes at det er foreslått å gi full opptjening for inntekter over 6 G. Med en videreføring av kvinner og menns inntektsprofil, vil det være en høyere andel menn enn kvinner som vil ha fordel av dette.

Når det gjelder taket for opptjening, peker Pensjonskommisjonen på at dette bør fastsettes slik at det gir hovedtyngden av lønnstakere et grunnlag for opptjening som tilsvarer hele den pensjonsgivende inntekt. Samtidig viser kommisjonen til at de med lang utdanning ikke vil kunne kompensere for lav opptjening under utdanning dersom taket er for lavt.

Med en utforming av inntektspensjonen som i Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd, vil den enkelte betale for sin egen pensjon. Forslaget inneholder to viktige unntak fra dette som først og fremst favoriserer kvinner. Det ene er pensjonsopptjeningen ved omsorgsfravær.



Figur 4.8 Personer med pensjonsgivende inntekt større enn grunnbeløpet i 2002. Andelen menn og kvinner av menn og kvinner totalt. Prosent

Kilde: Rikstrygdeverket.

Boks 4.1 Betydningen av besteårsregelen for kvinner og menn

Charlotte Koren, forsker ved NOVA, har undersøkt betydningen av besteårsregelen for kvinner og menn basert på tall fra SSBs mikrosimuleringsmodell MOSART. Koren viser til at det til nå har vært flest menn som har tjent på regelen, mens den har vært nærmest uten betydning for kvinnene. Menns fordel av regelen vil øke og være langt større enn kvinners i lang tid fremover. Beregningene viser at rundt 2020 vil menns gjennomsnittspensjoner være ca. 10 000 kroner høyere enn de ville ha vært om sluttpoengtallet innenfor dagens folketrygd ble beregnet ut fra de beste 40 årene. Kvinners fordel vil da være 5 000 kroner. I 2040 er det anslått at både menn og kvinner får omtrent 7 000 kroner høyere årlig pensjon med besteårsregelen. Noen år senere kan regelen gi kvinnelige pensjonister et par tusen kroner mer enn menn i gjennomsnitt. Effekten vil avhenge hva som skjer med kvinners framtidige yrkesmønster. Med besteårsregelen kan omsorgspoengene for enkelte være uten betydning fordi de ikke teller med blant de 20 beste poengårene. Samtidig gir regelen vilkårlige resultater avhengig av hvordan kvinnen velger å fordele tiden hjemme.

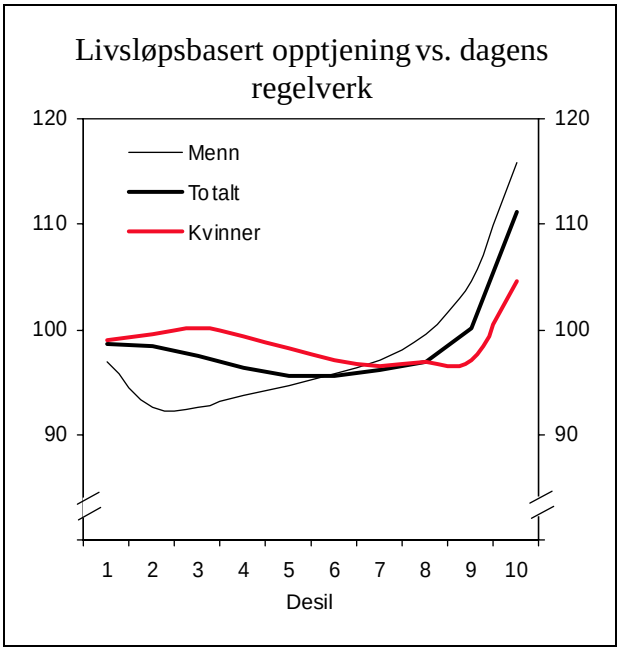
Det andre er prinsippet om at ytelsesnivået tilpasses gjennomsnittlig levealder for kvinner og menn. Fordi kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn og utbetalingene dermed strekker seg over en lengre periode, vil kvinner samlet sett få mer igjen for hver innbetalte krone enn menn. I NOU 2001: 27 Om kjønnsnøytralitet i pensjonsordninger i privat sektor, anslås det at pensjonspremien i private ordninger må være mellom 10 og 30 pst. høyere for kvinner enn for menn (avhengig av alderen på innbetalingstidspunktet) for å gi den samme ytelsen som pensjonist.

En overgang til livsløpsopptjening kan være en ulempe for personer som skifter mellom heltid og deltid gjennom yrkeskarrieren. Dette vil i hovedsak være kvinner, som i større grad enn menn jobber deltid og har mer fravær fra arbeidslivet på grunn av omsorg for små barn. En undersøkelse av Charlotte Koren, forsker ved NOVA[3], viser imidlertid at besteårsregelen til nå først og fremst har vært til fordel for menn, jf. boks 4.1.

Pensjonskommisjonen vurderte de isolerte effektene av å gå over til livsløpsbasert opptjening, jf. figur 4.9 som viser hvordan livsløpsopptjening innenfor modernisert folketrygd slår ut for ulike inntektsnivåer sammenliknet med dagens regelverk for opptjening av tilleggspensjon. Beregningene ble gjennomført ved bruk av Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART. I beregningene sammenliknes pensjonsnivået i to forenklede utgaver av den moderniserte folketrygden, basert på henholdsvis livsløpsopptjening og opptjening på grunnlag av dagens opptjeningsregelverk med besteårsregel, tak på 40 års opptjening og opptjening av tilleggspensjon bare i år med inntekt som overstiger ett grunnbeløp. I begge alternativene har en lagt til grunn en årlig pensjonsprosent på 1,25 slik at en får fram den isolerte effekten av endringene i beregningsgrunnlaget for pensjonistene. I beregningene er individene sortert etter størrelsen på pensjonen, og pensjonistene er delt inn i 10 like store grupper. Et nivå på 100 innebærer ingen forskjell sammenliknet med pensjonsopptjening basert på besteårsregel, et nivå over/under innebærer at en kommer bedre/dårligere ut.

Beregningene viser:

– Overgang til livsløpsbasert opptjening bidrar isolert sett til redusert pensjon for de aller fleste.



Figur 4.9 Pensjon basert på livsløpsopptjening i pst. av pensjon basert på besteårsregel m.m.

Kilde: Pensjonskommisjonen/ Statistisk sentralbyrå.

[3] «Er besteårsregelen til fordel for kvinner eller menn?», Charlotte Koren, artikkel i Trygd & Pensjon 5/2003

I modernisert folketrygd kompenseres dette gjennom en høyere opptjeningsprosent. Garantipensjonen skjermer de med lavest inntekt.
- For gjennomsnittlige inntektsnivåer gir overgangen isolert sett omtrent samme prosentvise reduksjon i pensjon for kvinner og menn. Menn får en nedgang på opp til 7 pst., mens kvinner får en nedgang på opp til 3 pst.
- De øverste inntektsnivåene for både kvinner og menn kommer relativt sett best ut av overgangen til livsløpsbasering. Dette reflekterer lang opptjening og sen pensjonering.

Effekten av å fjerne besteårsregelen må ses i sammenheng med at livsløpsopptjening foreslås i kombinasjon med forbedrede regler for pensjonsopptjening ved omsorgsfravær, noe som spesielt kommer kvinner til gode. Beregningene viser at fjerning av besteårsregelen i gjennomsnitt slår om lag likt ut for menn og kvinner, men slik at utslagene er størst for menn i de laveste og høyeste inntektsgruppene.

Sammenliknet med dagens system, vil en gunstigere ordning for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid gi bedre økonomi i pensjonsalderen for de som har vært hjemme med små barn, syke, eldre og funksjonshemmede. Siden det fortsatt er flest kvinner som utfører ulønnet omsorgsarbeid, vil dette bidra til å redusere forskjellene mellom menns og kvinners økonomiske levekår som pensjonist.

Samlet effekt av modernisert folketrygd på pensjonsnivå for kvinner og menn

I Pensjonskommisjonens rapport presenteres også beregninger som illustrerer den samlede effekten av modernisert folketrygd for kvinner og menn. Beregningene er utført av Statistisk sentralbyrå ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen MOSART. Virkningene av endringer i pensjonssystemet simuleres for et utvalg av befolkningen basert på forutsetninger om arbeidsmarkedstilknytning, inntektsfordeling og pensjoneringstidspunkt. I beregningene er det lagt inn forutsetninger om at dagens forskjeller mellom kvinner og menns yrkesdeltakelse i det alt vesentlige vil gjelde også i 2050. Pensjonskommisjonen påpeker at fordelingsvirkninger av endringer i pensjonssystemet generelt er usikre og avhenger av en rekke forutsetninger om utviklingen i inntektsfordeling og yrkesaktivitet m.v. Anslagene Pensjonskommisjonen har lagt til grunn når det gjelder kvinners yrkesdeltakelse og lønnsnivå, kan virke forsiktige. Statistisk sentralbyrå har derfor foretatt nye beregninger med andre forutsetninger om kvinners yrkesdeltakelse enn det som ble lagt til grunn i Pensjonskommisjonens rapport. Tabell 4.3 viser hvordan modernisert folketrygd påvirker pensjonsnivået for kvinner og menn under to ulike forutsetninger om utviklingen i kvinners yrkesaktivitet.

I alternativ A er det lagt til grunn at dagens forskjeller mellom kvinners og menns yrkesdeltakelse i det alt vesentlige vil gjelde også i 2050. Alternativ A tilsvarer det som ble lagt til grunn i tabell 7.7 i Pensjonskommisjonens rapport (tallene er oppjustert i forhold til dagens grunnbeløp). I alternativ B er det lagt inn forutsetninger om en viss utjevning mellom kvinners og menns yrkesdeltakelse over de neste 20 årene. Utjevningen skjer ved at kvinner uten omsorg for barn, dvs. i stor grad kvinner over 45 år, nærmer seg menns arbeidstid og yrkesfrekvens, mens forskjellene i timelønn vedvarer.

Kvinners gjennomsnittlige pensjon relativt til menns er i dag 73 pst. I Pensjonskommisjonens rapport ble det anslått at med en videreføring av dagens system, vil gjennomsnittlig alderspensjon for kvinner øke med hele 40 pst. fram til 2050 målt i fast grunnbeløp, mot underkant av 20 pst. for menn. Modernisert folketrygd vil gi en klart jevnere fordeling av pensjon mellom menn og kvinner enn i dag, men utjevningen vil kunne bli noe svakere enn med en videreføring av dagens system.

I alternativ A vil kvinner i gjennomsnitt få om lag uendret pensjon, og menn vil få 5 pst. høyere pensjon i modernisert folketrygd sammenliknet med dagens system. Kvinners gjennomsnittlige pensjon relatert til menns er anslått å øke til om lag 86 pst. i 2050 mot om lag 90 pst. med en videreføring av dagens system. 60 pst. av kvinnene og 40 pst. av mennene vil komme noe dårligere ut enn med en videreføring av dagens system. Forholdet mellom pensjonene til laveste og øverste desil er i dagens system anslått til om lag 2,1 både for kvinner og menn. I modernisert folketrygd (alternativ A) er dette forholdstallet anslått å øke til om lag 2,3 for kvinner og 2,5 for menn.

I alternativ B vil kvinner i gjennomsnitt få om lag 3 pst. høyere pensjon enn med en videreføring av dagens system. Kvinners gjennomsnittlige pensjon relativt til menns er i alternativ B anslått til om lag 92 pst. i 2050, mot om lag 94 pst. ved en videreføring av dagens system.

I dagens folketrygd blir fordelingen av utbetalt pensjon jevnere enn fordelingen av arbeidsinntekt bl.a. som følge av minstepensjonen, knekkpunktet

Tabell 4.3 Pensjon på lang sikt (2050) rangert etter pensjonsnivå ved dagens system[1] og modernisert folketrygd[2]. Pensjonen er målt i 1000 kroner og i fast G, uten effekten av delingstall og indeksering (G=58 778 kroner)

	Kvinner				*Menn*	
	Dagens system – *alternativ A*	Modernisert folketrygd – *alternativ A*	Dagens system – *alternativ B*	Modernisert folketrygd – *alternativ B*	Dagens system	Modernisert folketrygd
Gjennomsnitt	164	166	171	177	181	192
Desil						
1	106	108	106	108	109	108
2	125	122	129	125	146	134
3	137	132	145	138	166	153
4	149	142	158	152	177	172
5	161	153	171	165	184	187
6	172	166	180	180	189	202
7	181	180	188	195	196	215
8	189	195	197	210	204	229
9	200	214	208	228	214	245
10	220	249	224	259	228	275

[1] Dagens system beregnet med sysselsettingsmønsteret og pensjoneringsalder som følger av modernisert folketrygd.
[2] Modernisert folketrygd uten effekter av delingstall og indeksering.
Det er i beregningene lagt inn en ordning med 4 omsorgspoeng i inntil 6 år, da det ikke har vært mulig å bruke fødselspengegrunnlaget.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

på 6 G, tak for opptjening på 12 G, ordningene med omsorgspoeng og ordningen med etterlattepensjon. Med modernisert folketrygd videreføres minstepensjonen på samme nivå som i dag, og i tillegg bidrar taket på 8 G til å begrense pensjonen for personer med høye inntekter der det er størst andel menn. Ordningen med omsorgsopptjening blir noe bedre enn i dagens system, og etterlattepensjonsordningen er forutsatt opprettholdt. Også i modernisert folketrygd blir dermed fordelingen av utbetalt alderspensjon jevnere enn fordelingen av arbeidsinntekt. Beregningene viser imidlertid at det ikke skjer så sterk omfordeling av pensjonsytelsene som i dagens system som følge av at i modernisert folketrygd er pensjonen mer proporsjonal med arbeidsinntekt opp til 8 G. For personer med inntekter over 6 G og lange yrkeskarrierer vil modernisert folketrygd gi høyere pensjoner enn dagens system, og i denne gruppen er det flest menn. Disse virkningene må ses på bakgrunn av at Pensjonskommisjonen ønsker et folketrygdsystem som skal gi en rimelig standardsikring for et flertall av befolkningen.

Pensjonskommisjonen drøftet i sin foreløpige rapport avveiningen mellom arbeidsinsentiver og fordelingshensyn. En svakere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon kan gi jevnere fordeling av pensjonsytelsene, men vil samtidig svekke arbeidsinsentivene. I vurderingen av hvordan utformingen av pensjonssystemet påvirker likestilling mellom menn og kvinner, må en også se hen til at et pensjonssystem som belønner arbeidsinnsats, kan gi kvinner insentiver til å delta og styrke sin posisjon i arbeidsmarkedet. Med økt kvinnelige yrkesaktivitet vil forskjellene i menns og kvinners pensjonsnivå reduseres over tid.

Det er den samlede inntekten som bestemmer levestandarden, mens det her fokuseres på pensjon fra folketrygden. I 2002 hadde mannlige alderspensjonister i gjennomsnitt 89 100 kroner i tilleggsinntekter, mens kvinnelige alderspensjonister i gjennomsnitt hadde 46 500 kroner i tilleggsinntekter. Tjenestepensjoner utgjør en vesentlig andel av disse inntektene. Som påpekt i avsnitt 4.3.1, vil innføring av en obligatorisk supplerende tjenestepensjon ha betydning for mange innen kvinne- og lavtlønnsyrker, som i dag ikke har slike ordninger.

I vurderingen av fordelingseffekter må en også være oppmerksom på at de personlige inntektene ikke alltid er en god indikator på hvordan den økonomiske levestandarden er for det enkelte individ. Mange pensjonister bor sammen med ektefelle

eller andre husholdningsmedlemmer som også bidrar med inntekter, eller som skal forsørges.

I fordelingsanalyser legges det til grunn at inntekten fordeles likt innenfor en husholdning. Tall fra Rikstrygdeverket viser at blant dagens pensjonister har ugifte kvinner vesentlig høyere pensjon fra folketrygden enn kvinner i alt, mens ugifte menn har vesentlig lavere pensjon enn menn i alt. For ugifte er det liten forskjell mellom kjønnene i gjennomsnittlig pensjon på de ulike alderstrinn. Forskjellen mellom gifte og ugifte menn og kvinner reflekterer delvis den arbeidsdelingen ektefeller tradisjonelt har hatt seg i mellom. Pensjonskommisjonens forslag om å utrede muligheten for deling av pensjonsrettigheter ved skilsmisse omtales i kapittel 10.

4.4 Høringsuttalelser

I dette avsnittet omtales de høringsuttalelser som berører valg av modell og forslaget til modernisert folketrygd.

4.4.1 Valg av modell

Høringsuttalelsene fra *Akademikerne, AETAT Arbeidsdirektoratet, Bedriftsforbundet, Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Kommunenes Sentralforbund (KS), NAVO, Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening (NARF), Norges Bank, Norske Siviløkonomers Forening (NSF) og Sparebankforeningen i Norge* støtter hovedtrekkene i modernisert folketrygd. Flere av disse høringsinstansene foreslår imidlertid justeringer. HSH mener delingstall, lavere regulering av pensjoner, livsløpsbasert opptjening og fleksibel pensjon er viktigere enn valg av modell.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener at alle modellene som presenteres i Pensjonskommisjonens rapport har positive og negative sider. Heller ikke for NHO er det viktigste valg av modell, men at man får et system som stimulerer til arbeid og reduserer kostnadene. NHO peker på viktigheten av langsiktig stabilitet og forutsigbarhet i pensjonssystemet, og at det blir bred politisk enighet om valg av modell. I likhet med HSH, mener NHO at indeksering, delingstall, livsløpsbasert opptjening og fleksibel pensjonering er viktige elementer i et nytt pensjonssystem.

Landsorganisasjonen (LO) går imot Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. LO mener svekkelsen av folketrygden vil resultere i tilsvarende høyere pensjonssparing i privat regi. Dette vil etter LOs oppfatning gi økte forskjeller, mindre forutsigbare pensjoner og svekket likestilling mellom kvinner og menn. *Fagforbundet, Norsk Sykepleierforbund* og *Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon* stiller spørsmål ved det framtidsbildet Pensjonskommisjonen gir og mener forslaget vil gi dårligere fordeling, og øke omfanget av markedsbaserte ordninger. De går derfor inn for å bevare dagens folketrygd og at økte utgifter kan skattefinansieres. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS) foreslår en modell som kombinerer elementer i dagens system med deler av forslaget til modernisert folketrygd.

Likestillingsombudet og *Likestillingssenteret* mener modernisert folketrygd med sterkere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon vil ramme kvinner ettersom disse i gjennomsnitt har lavere inntekt enn menn. *Likestillingssenteret* ber om at det foretas en likestillingsvurdering av pensjonsforslaget. *Likestillingsombudet* og *Norges Kvinne- og Familieforbund* ønsker å bygge på forslaget om universell folketrygd. *LO* mener folketrygdens generelle posisjon er det viktigste for likestilling mellom kvinner og menn. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)* og *Norges Bondelag* gir uttrykk for skepsis til fordelingsprofilen i forslaget. *YS* mener imidlertid det ikke er grunn til å være negativ til at de med inntekter fra 300 000 og opp til 450 000 kroner får noe mer i alderspensjon fra folketrygden.

4.4.2 Standardsikring

FNH, Bedriftsforbundet, KS m.fl. støtter forslaget om en ordning der en tjener opp en fast prosentandel av lønn i fremtidig pensjon og mener dette gir et enklere og mer forståelig system. *LO* mener man bør være tilbakeholden med sterkere sammenheng mellom innbetalinger og utbetalinger i folketrygden. Samtidig sies det at det kan være hensyn som tilsier at det likevel er visse elementer av dette, bl.a for å forsvare folketrygdens pensjon for de med lønn over gjennomsnittet.

Den Norske Aktuarforeningen mener en fast opptjeningsfaktor på 1,25 pst. i utgangspunktet bidrar til å gjøre systemet enklere og mer oversiktelig. Delingstallet gjør imidlertid at enkeltheten og forutsigbarheten reduseres. Foreningen mener det er nødvendig å gjøre et prinsipielt valg mellom a) en rendyrket modell for opptjening av pensjonsytelser eller b) en oppsparingsordning av alderspensjonsformuen. *Akademikerne, Bedriftsforbundet, NSF* og *Trygdetilsattes Landsforbund*

mener taket for opptjening bør være 12 G i stedet for 8 G som i Pensjonskommisjonens forslag. *LHL* mener taket bør være 12 G, men med redusert opptjening mellom 8 og 12 G.

FNH, HSH, KS, Likestillingsombudet, NAVO, NHO m.fl. støtter forslaget om livsløpsbasert opptjening. *LO* viser til at besteårsregelen gir lavtlønte og deltidsarbeidende med et langt yrkesaktivt liv en lavere pensjon enn de som har samme livsinntekt, men et kortere yrkesaktivt liv med en høyere lønn. LO er derfor ikke avvisende til å erstatte besteårsregelen med en alleårsregel. Det påpekes imidlertid at en slik vurdering bør se opptjeningsår, pensjonsprosenter og beregningsgrunnlag samlet, og at man vektlegger hensynet til yrkeshemmede, langtidssyke og de som tar utdanning.

FFO er i mot forslaget om livsløpsopptjening fordi det rammer grupper med svak tilknytning til arbeidslivet, og det øker forskjeller i levekår mellom de som deltar og de som ikke, eller i liten grad deltar i arbeidslivet. Også *Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon*, *Norges Ingeniørorganisasjon (NITO), Norsk Journalistlag m.fl.* er mot forslaget om en alleårsregel. Flere av disse gir uttrykk for at en avvikling av besteårsregelen vil ramme kvinner spesielt. Noen høringsinstanser gir uttrykk for at i stedet for alleårsregel bør dagens ordning endres slik at i stedet for de 20 beste år, legges de 30 beste år til grunn. *LO* lanserer også dette som et mulig alternativ. *Akademikerne* og *Forskerforbundet* mener det må ses nærmere på hvordan en alleårsregel slår ut for kvinner og menn. *Likestillingssenteret* mener besteårsregelen ikke er optimal og ønsker en utredning om et alternativ.

HSH, NHO, Norges Kvinne- og Familieforbund m.fl. støtter forslaget om pensjonsopptjening under ulønnet omsorgsfravær. *NAVO* mener opparbeiding av pensjonsrettigheter må knyttes til den enkeltes inntekt/fødselspengegrunnlaget slik at ordningen bidrar til økt yrkesaktivitet. *KS* mener en god omsorgsopptjening er viktig ut fra et likestillingsperspektiv. KS mener imidlertid at en bør vurdere om gulvet på 4,5 G bør reduseres i lys av at dette nivået overstiger lønnen i lavtlønnsyrkene. *YS* støtter Pensjonskommisjonens forslag med en maksimal opptjening på 6 G, men mener minstesikringen bør settes til 3 pensjonspoeng som i dagens folketrygd.

LO antyder at en bør vurdere å la omsorgspoengene komme på toppen av poeng for arbeidsinntekt. Dette vil i mindre grad stimulere til fravær og gjennomgående gi en fordel til kvinner dersom poengene godskrives den med lavest lønn. *Likestillingssenteret* mener ordningen med omsorgspoeng er problematisk fordi den kan bidra til å sementere og opprettholde de strukturene hvor kvinner «velger» omsorgslinjen og menn «velger» arbeidslinjen. *Likestillingsombudet* mener derimot at omsorgspoeng vil fremme likestilling. Ombudet går inn for at pensjonsopptjening gis for ulønnet omsorg for barn under 10 år og at opptjeningen settes lik kravet til gjennomsnittlig pensjonspoeng for tidligavgang.

Akademikerne, NSF og Rikstrygdeverket (RTV) støtter forslaget om pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsfravær, men mener taket for opptjening bør tilsvare inntektstaket for opptjening av pensjon for øvrig, dvs. 8 G. *NSF* antyder at kostnadene ved dette kan dekkes inn ved at det bare gis omsorgsopptjening for barn under 4 år i stedet for 6 år som i kommisjonens forslag. *Likestillingsombudet, NITO, NTL- Landsforening 103 og YS* gir uttrykk for at de ønsker å gi omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft.

Akademikerne, Norsk Studentunion og Studentenes Landsforbund mener at de som tar langtidsutdanning rammes av en alleårsregel. De går inn for pensjonsopptjening under studier. NSF foreslår alternativt at oppbyggingen av inntektspensjon skjer fra 25 års alder. *NITO* mener utdanningspoeng bør vurderes. *Bedriftsforbundet* mener det bør være særordninger for langtidsutdannede og vernepliktige. *Landssekreteriatet for Tillitsmannsordningen i Forsvaret* og *Sivile Vernepliktiges Tillitsmannsordning* mener det bør innføres pensjonsopptjening for vernepliktige.

4.4.3 Grunnsikring

Statistisk Sentralbyrå (SSB), FNH og NHO mener gradvis avkortning av garantipensjonen bidrar til å komplisere folketrygden. *Statistisk sentralbyrå* påpeker dessuten at den fordelingsmessige betydningen av denne avkortningen vil svekkes som følge av at garantipensjonen er forutsatt å bli redusert i forhold til lønnsnivået når levealderen stiger. *NHO* mener at den gradvise avkortningen kan erstattes av en obligatorisk tjenestepensjon.

YS mener det bør være mulig å oppnå mer enn minstepensjon for de som har deltidsarbeid sammenliknet med de som ikke har vært yrkesaktive. Dette oppfyller Pensjonskommisjonens forslag, etter YS' oppfatning, kun til en viss grad bedre enn dagens folketrygdordning.

NSF mener at garantipensjonen skal knyttes til det enkelte individ uavhengig av sivilstand. *RTV* og *Trygdetilsattes Landsforbund* gir uttrykk

for at en bør vurdere lik grunnpensjon uansett sivilstatus. Det vises til at det er et økende pedagogisk problem at man særbehandler visse former for samliv på en negativ måte.

4.4.4 Delingstall

Akademikerne, Bedriftsforbundet, FNH, HSH, NHO, Sparebankforeningen m.fl. støtter forslaget om delingstall. *Akademikerne* påpeker at delingstall gjør ytelsene mindre forutsigbare. I likhet med *Bedriftsforbundet*, forutsetter de at delingstallet ligger fast for den enkelte som pensjonist, og at det gis god informasjon om forventet delingstall. *Sparebankforeningen* mener hensynet til stabilitet og forutsigbarhet tilsier at delingstallet bare bør endres hvert 10 år.

RTV mener hensynet til forutsigbarhet for brukerne og informasjonsutfordringen for Trygdeetaten kan tilsi at delingstallet fastsettes en gang for alle og noe før årskullet fyller 62 år. *FNH* mener ansvaret for fastsettelsen av delingstallet bør være klart og for eksempel legges til en kommisjon. Delingstallet bør fastsettes senest ved 62 år. *FNH* og *KS* ser behov for nærmere utredning av ordningen med delingstall.

Aktuarforeningen peker på at delingstallet er vesentlig for kostnadskontrollen i folketrygden og at det bør fastsettes etter aktuarielle metoder. Aktuarforeningen mener videre at delingstallet svekker enkeltheten og forutsigbarheten i folketrygden. *NSF* mener innføring av delingstall medfører at den enkelte vil oppleve usikkerhet rundt sin egen pensjon og er i tvil om fordelen med innføring av delingstall står i forhold til ulempene.

Fagforbundet, FFO, Landslaget for offentlige pensjonister og Norsk Sykepleierforbund er i mot innføringen av delingstall. *Fagforbundet* mener behovet for eventuelle reduserte ytelser må vurderes opp mot den generelle økonomiske situasjonen i landet og ikke bare forventet levealder. *FFO* mener det vil være uansvarlig å legge opp til at den enkelte arbeidstaker skal kompensere for tapt pensjonsinntekt ved å jobbe lenger uten samtidig å gjennomføre omfattende tiltak for å bedre forholdene i arbeidslivet. *Norsk Sykepleierforbund* påpeker at muligheten til å kompensere for delingstallet ved å jobbe lenger varierer mht. ens yrke og helsetilstand.

4.4.5 Verdisikring

FNH mener forslaget om automatisk indeksering reduserer den politiske risikoen i trygdeoppgjørene og gjør det lettere å føre en langsiktig og økonomisk forsvarlig finanspolitikk. *FNH, Akademikerne, NARF, Norges Bank, Norges Bondelag, og Sparebankforeningen* støtter forslaget om at løpende inntektspensjon skal indekseres med en kombinasjon av lønn- og prisvekst.

FNH mener at garantipensjonen bør reguleres tilsvarende som inntektspensjon under utbetaling, fordi ulik regulering kan virke kompliserende. I tillegg vil en høyere regulering av garantipensjonen medføre at mottakere av garantipensjon hvert år «tar innpå» inntektspensjonsmottakere. FNH påpeker for øvrig at en må avklare hvilken indeks som skal legges til grunn. *HSH, NAVO, NHO og Norges Rederiforbund* mener at det er gode grunner til å regulere alderspensjonen svakere enn lønnsveksten og gir uttrykk for at en bør vurdere å prisindeksere hele alderspensjonen, dvs. både garantipensjonen og inntektspensjonen. *FFO, LHL, Norsk Pensjonistforbund, Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon* m.fl. mener pensjoner under utbetaling bør lønnsindekseres som i dag.

4.4.6 Pensjonspremie

Akademikerne støtter forslaget om en egen pensjonspremie, og peker på at sammenhengen mellom en opptjeningsfaktor på 1,25 pst. og en premie på 17,5 pst. må forklares og tydeliggjøres. *FNH* støtter innføring av en egen pensjonspremie, men mener selve fastsettingen må underlegges en grundigere vurdering. *NSF* mener forskjellen mellom pensjonsinnbetaling og ordinær skatt må være tydelig, og påpeker at eventuell ekstra skatt over 8 G som kompenserer for bortfallet av trygdeavgiften, må vurderes i forbindelse med skattereformen. *KS* støtter forslaget om at arbeidstakere ikke skal betale premie for inntekter over 8 G. Etter KS sitt syn er imidlertid ikke administrative hensyn en tilstrekkelig begrunnelse for at arbeidsgivers andel av pensjonspremien skal kunne innkreves uten noe tak.

Landslaget for offentlige pensjonister, NARF og *Norges Bank* gir også sin tilslutning til kommisjonens forslag om en egen pensjonspremie. *FFO* mener pensjonssystemet skal framstå som skattefinansiert og avviser en egen pensjonspremie. *NTL* mener et slikt system kan bidra til å undergrave fordelingsprinsippene i modernisert folketrygd.

4.4.7 Informasjon

FNH mener årlig informasjon om opptjente rettigheter i folketrygden vil øke forståelse for pensjonssystemets virkemåte og bidra til mer informerte valg om bl. a. pensjoneringstidspunkt. FNH mener alle bør få slik informasjon. *NARF* understreker viktigheten av at alle informeres om sine pensjonsrettigheter. NARF mener det bør vurderes å gi den enkelte informasjon om all privat og offentlig pensjonssparing. *Norske Pensjonskassers forening* støtter en registerløsning for all pensjonssparing.

4.5 Departementets vurderinger

4.5.1 Pensjonssystemets innretning

Folketrygden skal ivareta pensjonsbehovet til den enkelte, og befolkningen må kunne være trygg på at folketrygden vil innfri sine forpliktelser. Det er derfor viktig at pensjonssystemet er utformet slik at fordelingen av ytelser og finansiering oppleves som rettferdig og hensiktsmessig. Endringer i folketrygden må skje på en måte som sikrer bred oppslutning.

I Nasjonalbudsjettet 2003 ga Regjeringen uttrykk for følgende hovedmål for en reform:

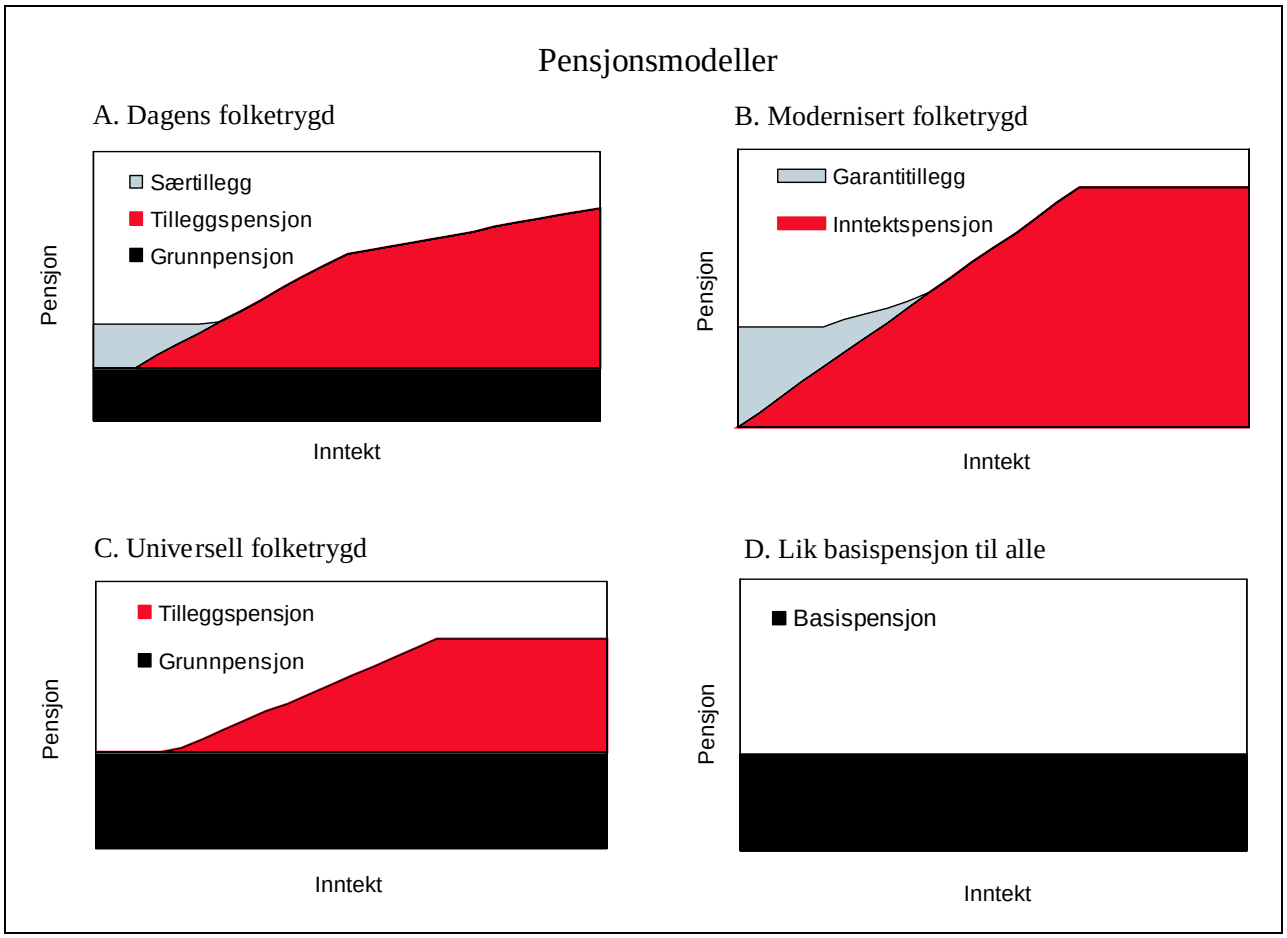
- Pensjonssystemet må gi trygghet for folketrygdens framtid ved at systemet gjøres økonomisk bærekraftig.
- Pensjonssystemet må stimulere til økt arbeidsinnsats.
- Pensjonssystemet må fortsatt sikre alle pensjonister en garantert minstepensjon.

Pensjonskommisjonen drøftet ulike utforminger av pensjonssystemet. Alle unntatt FrPs representant gikk inn for at folketrygden skulle omfatte både en garantert minstesikring og en inntektsrelatert pensjonsytelse. Flertallet samlet seg om en modell der den inntektsrelaterte delen utgjør hovedelementet i pensjonssystemet, og der personer med lav eller manglende opptjening sikres et garantert minstenivå. Et mindretall, ved SVs representant, gikk inn for en modell der en lik basispensjon til alle utgjør det sentrale elementet i folketrygden, og der denne suppleres med en inntektsrelatert tilleggspensjon på toppen. Et annet mindretall ved FrPs representant gikk inn for en lik basispensjon for alle, men uten noen form for obligatorisk inntektspensjon verken i folketrygden eller i form av en supplerende ordning. Kommisjonen vurderte også en mulig videreføring av dagens folketrygd med enkelte justeringer, men ingen av kommisjonens medlemmer gikk inn for en slik løsning. De ulike modellene Pensjonskommisjonen drøftet er illustrert i figur 4.10.

Grunntryggheten i pensjonssystemet innebærer at alle pensjonister sikres en viss minsteinntekt, uavhengig av tidligere inntekt. Dette er en oppgave som bare det offentlige kan ivareta. Folketrygden har, som omtalt i kapittel 2, utviklet seg i retning av et flatere system siden den ble etablert i 1967. Minstepensjonen har økt betydelig. Samtidig er nivået på tilleggspensjonen blitt redusert.

Forslaget fra FrPs representant i kommisjonen innebærer at folketrygdens ansvar begrenses til en lik statlig basispensjon for alle. Til en viss grad kan en slik modell betraktes som en fullføring av utviklingen i retning av en flatere profil på folketrygdens alderspensjon. En slik modell vil isolert sett gi betydelige brutto innsparinger i statlige pensjonsutgifter på lang sikt. Disse innsparingene vil imidlertid måtte motsvares av høyere og mer omfattende tjenestepensjoner og individuelle pensjoner, som i så fall må finansieres av de yrkesaktive og bedriftene. Yrkesaktive som ikke omfattes av pensjonsordninger i arbeidsforhold, vil stå uten noen inntektssikring ut over basispensjonen dersom de ikke selv sparer til egen pensjon eller tegner pensjonsforsikring. Det vil sannsynligvis bli større variasjon i de årlige pensjonene enn det er i dag. En del av denne variasjonen vil gjenspeile individuelle valg. Med en slik modell risikerer en også at mange kommer ut med en lavere standardsikring enn ønskelig, for eksempel på grunn av mangelfull informasjon eller irrasjonelle valg.

Regjeringen legger til grunn at staten gjennom folketrygden fortsatt skal ha et hovedansvar for standardsikringen i det samlede pensjonssystemet. En modell med lik basispensjon for alle uten inntektsrelatert pensjon vil føre til at standardsikringen i forhold til inntekt som yrkesaktiv må baseres på tjenestepensjoner, individuell pensjonsforsikring og/eller annen pensjonssparing. Gjennom folketrygden kan staten i større grad enn private aktører spre risikoen ved pensjonssparing. Kostnadene knyttet til administrasjon og forvaltning vil dessuten bli lavere ved allmenne og obligatoriske ordninger fordi en kan utnytte stordriftsfordeler, og fordi en unngår utgifter til markedsføring og risikovurdering. I tillegg har staten større muligheter enn private aktører til å ta fordelingspolitiske hensyn, blant annet gjennom kjønnsnøytrale premier og pensjoner og gjennom pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.



Figur 4.10 Illustrasjon av ulike pensjonsmodeller

Kilde: Pensjonskommisjonen og Arbeids- og sosialdepartementet.

Regjeringen har også vurdert å videreføre dagens folketrygd, kombinert med innføring av delingstall, endrede regler for regulering av løpende pensjoner og innføring av livsløpsbasert opptjening. Med disse endringene vil ytelsesprofilen bli tilnærmet uendret. Livsløpsopptjening vil imidlertid bidra til at sammenhengen mellom inntekt og pensjon styrkes. Videre vil delingstall og endrete regler for regulering av opptjening og løpende pensjoner bidra til et mer bærekraftig pensjonssystem over tid. Endringene innebærer likevel at en beholder mange av egenskapene ved dagens folketrygd som er mindre heldige. En slik løsning skiller seg fra Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd ved at det bare gis pensjonsopptjening for inntekter over 1 G, og bare en tredels opptjening for inntekter mellom 6 og 12 G. I tillegg er utformingen av grunnsikringen ulik i de to modellene, ved at bare deler av grunnsikringen avkortes i forhold til tilleggspensjonen i dagens system, jf. figur 4.10.

Utformingen av grunnsikringen påvirker størrelsen på det opptjeningsbaserte elementet. Selv med livsløpsbasert opptjening innenfor dagens folketrygd vil sammenhengen mellom lønn, og pensjon bli svakere enn i forslaget til modernisert folketrygd. Om lag 1/3 av de yrkesaktive har årlige inntekter utover 6 G, og de får i dagens folketrygd lite pensjonsmessig uttelling for økt arbeidsinnsats. Utformingen av grunnsikringen gjør dessuten dagens system mer komplisert fordi en kombinerer en universell grunnpensjon og et særtillegg som avkortes krone for krone mot opptjent tilleggspensjon.

Forslaget til universell folketrygd fra SVs representant i Pensjonskommisjonen innebærer at folketrygden gir en lik grunnpensjon til alle alderspensjonister på nivå med dagens minstepensjon. I tillegg ytes det en mindre, inntektsbasert tilleggpensjon. Det legges til grunn livsløpsopptjening for tilleggspensjonen, bortsett fra at tilleggspensjon bare opptjenes på grunnlag av inntekter utover grunnpensjonen. Modellen vil gi relativt høy samlet kompensasjonsgrad for lave

inntekter og lavere kompensasjon på høyere inntekter. Inntekter under grunnpensjonsnivået gir ingen pensjonsopptjening.

Forslaget fra flertallet i Pensjonskommisjonen til en modernisert folketrygd innebærer at den enkelte tjener opp en pensjon som er proporsjonal med arbeidsinntekten gjennom hele yrkeslivet opp til et tak for årlig inntekt. Personer uten, eller med lav opptjent pensjon, får økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et minstenivå på den samlede pensjonen. Garantipensjonen svarer til minstepensjonen i folketrygden. Garantitillegget avtrappes gradvis mot inntektspensjonen.

Både forslaget fra SVs representant til universell folketrygd og forslaget fra flertallet til modernisert folketrygd omfatter standardsikring som er proporsjonal i forhold til tidligere inntekt. De to modellene avviker hovedsakelig på to punkter. I modernisert folketrygd avkortes garantipensjonen mot den inntektsrelaterte pensjonen. I universell folketrygd er det et klart skille mellom grunnpensjonen og tilleggspensjonen, og alle vil motta samme grunnpensjon uten avkorting. I denne modellen er det videre foreslått et bunnfradrag for opptjening av den inntektsrelaterte pensjonen tilsvarende basispensjonen, mens det i modernisert folketrygd er opptjening fra første krone.

Basispensjonen i universell folketrygd er anslått å utgjøre om lag 60 pst. av de samlede utgiftene til alderspensjon på lang sikt, mens garantipensjon i modernisert folketrygd anslås å utgjøre rundt 5 pst. av de samlede pensjonsutgiftene. Innenfor en gitt utgiftsramme legger således modernisert folketrygd større vekt på standardsikring enn universell folketrygd. For et flertall vil modernisert folketrygd innebære en sterkere sammenheng mellom arbeidsinntekt og utbetalt pensjon og gi bedre insentiver til arbeid i hele den yrkesaktive delen av livet. Asbjørn Rødseth, professor ved Universitetet i Oslo og medlem av Pensjonskommisjonen, har vurdert arbeidsinsentivene i de to modellene opp mot hverandre[4]. Han viser til at for et flertall i befolkningen (anslått til 76 pst.) vil modernisert folketrygd gi betydelig lavere marginalskatt og dermed bedre arbeidsinsentiver enn universell folketrygd. Rødseth peker på at sammenliknet med modernisert folketrygd, vil universell folketrygd styrke insentivene til å arbeide deltid og en avgrenset del av livet, og således svekke insentivene til å jobbe kontinuerlig på heltid.

Universell folketrygd innebærer i større grad enn modernisert folketrygd at pensjonssystemet benyttes til inntektsomfordeling mellom personer, og vil føre til dårligere standardsikring for personer med midlere og høyere inntekter.

Både modernisert folketrygd og universell folketrygd inneholder et delingstall for å stabilisere pensjonsutgiftene når levealderen i befolkningen øker. Delingstallet gir samme prosentvise reduksjon i ytelsene i de to modellene. Ettersom belønningen for å stå et år ekstra i arbeid er lavere i universell folketrygd, betyr det at en med universell folketrygd må jobbe lenger for å kompensere for delingstallet. Ved en økning i levealderen på ett år, er det beregnet at en med universell folketrygd må arbeide om lag 10 måneder for å kompensere for effekten av delingstallet. Det tilsvarende tallet i Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er om lag 8 måneder. Med en økning i levealderen på 4 år fram mot 2050, må en med universell folketrygd således jobbe 8 måneder lenger enn med forslaget til modernisert folketrygd, for å kompensere for effekten av delingstallet.

I universell folketrygd vil bunnfradraget for opptjening av tilleggspensjon innebære et klart avvik fra prinsippet om livsløpsbasert opptjening. Kompensasjonsgraden blir sterkt avhengig av tidsprofilen for opptjeningen gjennom den yrkesaktive delen av livet. En person med lav inntekt over mange år vil pensjonsmessig komme betydelig dårligere ut enn en som har samme totale livsinntekt konsentrert over færre år.

På samme måte som garantipensjonen i modernisert folketrygd, er grunnpensjonen i universell folketrygd differensiert etter sivilstand. En differensiert grunnpensjon innebærer imidlertid at pensjonsytelsen vil være høyere for alle enslige pensjonister enn for gifte og samboende på alle inntektsnivåer, også for de som mottar så høy pensjon at de ikke har samme behov for et slikt tillegg. Dette vil ikke være tilfelle med modernisert folketrygd. Her vil pensjonsytelsen være uavhengig av sivilstand når man kommer over det nivået som berøres av garantipensjonen. Ytelser over dette nivået vil være fullt ut individualisert og upåvirket av om man er gift/samboende eller enslig. Med andre ord vil det innenfor universell folketrygd skje store overføringer til enslige pensjonister med inntektspensjon som overstiger det garanterte minstenivået i pensjonssystemet.

Den nærmere utformingen av en ordning med fleksibel pensjonering innenfor universell folketrygd ble ikke vurdert i Pensjonskommisjonens rapport. Ved fleksibel pensjonering innenfor uni-

[4] «Samanlikning av SVs forslag og fleirtalsforslaget», Notat 29/3-2004, Asbjørn Rødseth, Professor ved Universitetet i Oslo.

versell folketrygd vil det være naturlig å forutsette at grunnpensjonen kan tas ut før 67 år, og at denne avkortes etter uttakstidspunkt på samme måte som tilleggspensjonen. Dette vil innebære mange ulike nivåer på grunnpensjonen i universell folketrygd, ikke bare i forhold til sivilstand, men også avhengig av uttakstidspunkt.

Regjeringen slutter seg til flertallet i Pensjonskommisjonen om at grunnsikringen bør ivaretas gjennom en garantipensjon som avkortes mot inntektspensjon i stedet for en lik basispensjon til alle, uavhengig av opptjent tilleggspensjon. I universell folketrygd vil en eventuell framtidig økning av minstepensjonen dessuten bli kostbar fordi dette forutsetter at en må øke pensjonen til alle. Som et flertall i Pensjonskommisjonen påpeker, kan dette resultere i at en på ny innfører et særtillegg som avkortes mot tilleggspensjonen. Det innebærer i så fall at det klare skillet mellom basispensjon og tilleggspensjon i universell folketrygd viskes ut.

Regjeringen mener det er viktig at pensjonssystemet innrettes slik at det gir gode insentiver til arbeid. Etter regjeringens vurdering er modernisert folketrygd den hovedmodellen som sikrer best sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon, ikke bare over livsløpet, men også i de enkelte år. Regjeringen støtter hovedprinsippene i modernisert folketrygd, og vil i det videre arbeidet vurdere den konkrete utformingen nærmere.

4.5.2 Standardsikring

Kjernen i Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er inntektspensjonen. For å styrke sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon foreslår kommisjonen at inntektspensjonen skal tjenes opp proporsjonalt fra første krone og at alle inntektsårene skal telle med.

Livsløpsbasert opptjening

En inntektsrelatert pensjon kan baseres på sluttlønnen før pensjonering, på hele livsinntekten som yrkesaktiv, eller på gjennomsnittet av et visst antall år. I dagens folketrygd bestemmer de 20 beste inntektsårene nivået på pensjonen, og det kreves 40 år for opptjening av full pensjon. Samtidig gis det ikke uttelling for flere enn 40 år.

Da folketrygden ble utformet, var tanken bak besteårsregelen å tilgodese grupper med inntektsvekst og grupper med varierende inntekt over livsløpet (funksjonærer, bønder, fiskere, anleggsarbeidere osv.). Reglene gir tildels urimelige og vilkårlige utslag i forhold til personer med stabil og jevn inntekt. Personer med lik livsinntekt kan få svært ulik pensjon, mens personer med svært ulik inntekt kan ende opp med samme pensjon. Sammenhengen mellom inntekt og pensjon er følgelig svak og uklar. Det er dessuten vanskelig for den enkelte å danne seg et bilde av hvordan inntekten det enkelte år påvirker framtidig pensjon. Dette bidrar til at dagens folketrygd gir svake arbeidsinsentiver.

Med Pensjonskommisjonens forslag til livsløpsbasert opptjening vil personer med lang opptjening få uttelling for alle inntektsårene, og personer med lik samlet livsinntekt over hele yrkeskarrieren får lik pensjon. En person med gjennomsnittlig inntekt på 6 G i 30 år får dermed samme pensjon som en person med gjennomsnittlig inntekt på 6 G i 20 år og 3 G i 20 år. I dagens folketrygd vil personen med inntekt på 6 G i 30 år få mye lavere pensjon enn personen med 6 G i 20 år og 3 G i 20 år. Selv om de to personene har samme livsinntekt, vil personen med 30 års opptjeningstid få avkortet pensjon (30/40), mens den andre får full opptjeningstid og drar nytte av besteårsregelen.

I dagens folketrygd har besteårsregelen hittil først og fremst favorisert menn, jf. omtale i avsnitt 4.3.2. Dette skyldes at man må ha tjent opp pensjonspoeng i mer enn 20 år og ha opptjening over minstepensjonsnivå for å få nytte av regelen. Dessuten vil varierende inntekt over livsløpet slå gunstig ut. Beregninger i Pensjonskommisjonens rapport viser at en overgang til livsløpsbasert opptjening kombinert med bedre regler for omsorgsopptjening, i gjennomsnitt vil slå om lag likt ut for kvinner og menn. Effektene vil bli størst for menn med lav og høy inntekt, mens utslagene for kvinner blir mindre, jf. kommentarene til figur 4.9. På sikt vil effekten av en overgang til livsløpsbasert opptjening avhenge av hvordan yrkesmønsteret for menn og kvinner utvikler seg.

Etter regjeringens vurdering er livsløpsbasert opptjening mer rettferdig enn regelverket i dagens folketrygd. Det vil gi bedre sammenheng mellom livsinntekt, utbetalt pensjon. Personer som har hatt samme inntekt gjennom yrkeslivet og bidratt like mye til pensjonssystemet, vil få samme pensjon. Regjeringen legger også vekt på at et system med livsløpsbasert opptjening gir sterkere arbeidsinsentiver enn i dag, og harmonerer bedre med en delingstallsmekanisme der den enkelte kan kompensere for økt levealder ved å arbeide lenger. Regjeringen legger således opp til å erstatte dagens 40-års regel og besteårsregel med livsløpsbasert opptjening.

Tak for pensjonsgivende inntekt

Pensjonskommisjonen vurderte også hvilken inntekt innenfor det enkelte år som skal legges til grunn for pensjonsopptjeningen. I dagens folketrygd inngår årlig arbeidsinntekt mellom 1 G og 12 G (705 300 kroner) i opptjeningen av tilleggspensjon. Inntekter opp til 6 G (352 700 kroner) er fullt ut pensjonsgivende, mens bare en tredel av inntekter mellom 6 G og 12 G regnes med. I Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd skjer opptjeningen fra første krone og er proporsjonal med inntekt opp til 8 G (470 200 kroner). Kommisjonens forslag gir således en sterkere sammenheng mellom inntekt og pensjon enn dagens folketrygd for inntekter opp til 8 G, særlig for inntekter mellom 6 og 8 G. I 2002 hadde 21 pst. av mennene og 4 pst. av kvinnene en inntekt over 8 G. Et tak på 8 G innebærer således at det aller meste av inntektene til de yrkesaktive vil være pensjonsgivende.

Folketrygden ga opprinnelig samme opptjening for inntekter opp til 8 G. I 1970 ble taket for opptjening hevet til 12 G, men det ble bare gitt opptjening for en tredel av inntekter mellom 8 og 12 G. I 1992 ble grensen for en tredels opptjening redusert til 6 G. Folketrygdens rolle i standardsikringen ble dermed svekket for yrkesaktive med inntekter noe over gjennomsnittet, og det ble dårligere samsvar mellom innbetalingene og ytelsene fra folketrygden for inntekter over 6 G.

Etter Regjeringens syn bør det være større grad av proporsjonalitet enn i dag mellom inntekt og pensjon for de inntektsnivåer som er pensjonsgivende. Videre er det avgjørende for oppslutningen om et allment inntektspensjonssystem at det meste av inntekten til de yrkesaktive er pensjonsgivende. Dette innebærer at inntekter også noe over gjennomsittet bør gi pensjonsopptjening. Ut fra de fordelingspolitiske mål folketrygden også skal ivareta, er det rimelig både å sikre en grunnleggende pensjon til alle uavhengig av livsinntekt, og å unnlate å gi pensjonsrettigheter for svært høye inntekter. Regjeringen vil komme tilbake med et konkret forslag om grense for inntekter som skal inngå i opptjening av inntektspensjonen.

Den konkrete utformingen av inntektspensjonen

I Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd skal inntektspensjonen svare til 1,25 pst. av arbeidsinntekten over livsløpet, forutsatt pensjonering fra 67 år og gitt forventet gjenstående levealder i 2010. Pensjonskommisjonen foreslo videre at økt levealder etter 2010 skal føre til at pensjonen med samme pensjoneringsalder skal reduseres i takt med flere gjenstående leveår. Dette skjer i form av et delingstall som uttrykker endringer i levealder, jf. avsnitt 4.5.6. Dette innebærer at hvis levealderen endres i forhold til 2010, vil pensjonen for nye pensjonister avvike fra 1,25 pst. av arbeidsinntekten. Med fleksibel pensjon vil nivået på de årlige ytelsene dessuten avhenge av alder for uttak av pensjon og pensjonen vil således også av den grunn kunne avvike fra 1,25 pst. av arbeidsinntekten, jf. kapittel 5.

En utforming av inntektspensjonen der årlig pensjon defineres med utgangspunkt i en fast prosentsats av pensjonsgivende inntekt hvert år, er lite hensiktsmessig i et pensjonssystem med delingstall og fleksibel pensjon. Fastsettingen av pensjonen vil måtte skje i flere trinn. Først beregnes 1,25 pst. av arbeidsinntekten over livsløpet. Deretter må pensjonen justeres for endringer i levealder i forhold til 2010. Endelig vil pensjonen også måtte korrigeres avhengig av alder for uttak av pensjon (fleksibel pensjon). Alt i alt vil en slik måte å definere inntektspensjonen på bidra til et komplisert regelverk, og dessuten kunne skape feilaktige forventninger om framtidig pensjonsnivå.

Pensjonskommisjonen foreslo at det innføres en egen pensjonspremie knyttet til den inntektsavhengige pensjonen og drøftet i avsnitt 7.5 i sin rapport hvordan pensjonsopptjeningen kan defineres på grunnlag av en slik premie. Kommisjonen anslo pensjonspremien til 17½ pst. av arbeidsinntekten. Den årlige opptjeningen danner grunnlaget for oppbygging av en beregnet pensjonsformue som yrkesaktiv. Denne beregnede formuen er utgangspunkt for fastsetting av pensjonen på pensjoneringstidspunktet. Den årlige pensjonen framkommer ved å dele opparbeidet pensjonsformue på forventet gjenstående leveår for det aktuelle årskullet (delingstall).

De to tilnærmingene vil gi samme pensjonsnivå når opptjeningsfaktoren på 1,25 pst. justeres for pensjoneringstidspunkt, endring i levealder og når pensjonsrettighetene i opptjeningsperioden lønnsreguleres.

Ved å definere inntektspensjonen via premien kan den enkelte få en egen pensjonskonto som årlig godskrives en andel av arbeidsinntekten og en verdiøkning for allerede opparbeidet pensjonsformue. Pensjonskontoen vil vise hvordan den enkeltes beregnede pensjonsformue utvikler seg over tid. Figur 4.11 gir en illustrasjon på utviklingen i beregnet pensjonsformue for en person som

pensjoneres ved 67 år og som har en forventet levealder på 84 år. En som lever lenger enn den forventede levealderen, vil samlet sett få utbetalt mer enn den oppsparte formuen.

En årlig oversikt til den enkelte innbygger som viser utviklingen i den enkeltes beregnede pensjonsformue, kan bidra til å styrke følelsen av eierskap til pensjonssystemet. Oversikten vil synliggjøre den klare sammenhengen mellom deltakelse i arbeidslivet, innbetaling av skatt og økte pensjonsrettigheter. Dette kan ha betydning for den enkeltes oppfatning av marginalskatt og dermed arbeidsinsentiver.

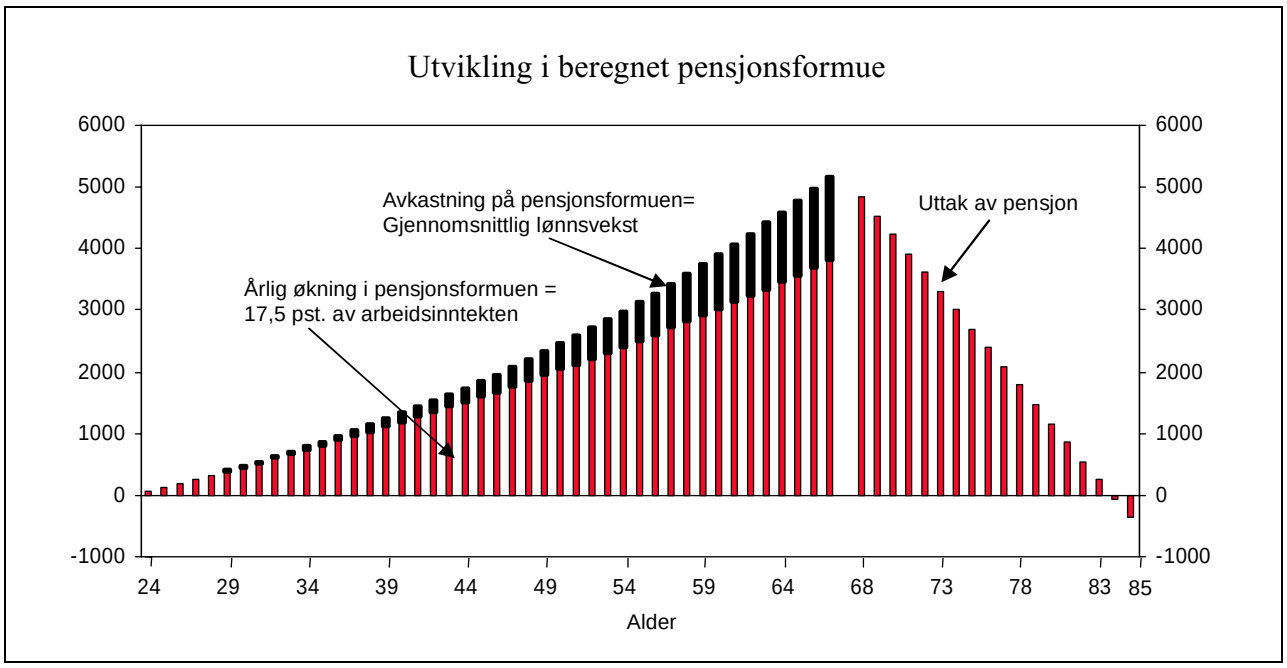
Ut fra en samlet vurdering går Regjeringen inn for at inntektspensjonen i folketrygden utformes med visse paralleller til spareordninger. Pensjonen opptjenes gjennom oppbygging av en beregnet pensjonsformue. Den årlige opptjeningen vil avhenge av arbeidsinntekten, av omfordelende elementer som omsorgsopptjening og av lønnsutviklingen (indeksering av beregnet formue). I motsetning til reelle spareordninger vil ikke opptjeningen bestemmes av en fluktuerende rentesats eller andre avkastningselementer. Regjeringen vil komme tilbake med et forslag til konkret utforming av inntektspensjonen etter at Stortinget har tatt stilling til hovedprinsippene for pensjonsreformen.

Det vises for øvrig til avsnitt 4.5.8 for Regjeringens vurdering av Pensjonskommisjonens forslag om å innføre en egen pensjonspremie i skattesystemet.

4.5.3 Pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid

Personer som kvalifiserer til *omsorgsopptjening* godskrives i dag 3 pensjonspoeng pr. år, noe som svarer til en inntekt på 4 G (235 100 kroner). Pensjonskommisjonen foreslår at ulønnet omsorgsfravær for egne barn og pleietrengende skal gi pensjonsopptjening svarende til det beste av fødselspengegrunnlaget og en inntekt på 4,5 G (264 500 kroner). Ordningen er bedre enn dagens, både fordi minstebeløpet heves, og fordi en kan få beregnet omsorgsopptjening ut fra en tidligere inntekt opp til 6 G (352 700 kroner). På den annen side foreslår kommisjonen å redusere perioden en kan få omsorgsopptjening til inntil 6 år pr. barn mot 7 år nå. Dette må ses i sammenheng med at skolestart nå skjer ved 6 års alder.

Enkelte høringsinstanser mener at en gunstigere ordning for omsorgsopptjening kan være problematisk dersom den bidrar til å oppmuntre kvinner og menn til å holde seg utenfor arbeidsmarkedet i mange år. Disse viser til at nivået på pensjonsopptjeningen som foreslås er høyere enn gjennomsnittsinntekten for kvinner i alderen 20 – 35 år, og at det er grunn til å tro at det er flest kvinner som vil påta seg omsorgsoppgaver. Nivået på framtidige pensjonsytelser vil sannsynligvis i liten grad påvirke de valg som gjøres når det gjelder arbeidsdelingen mellom menn og kvinner, og om den enkelte velger omsorgsoppgaver i hjemmet framfor lønnet arbeid. I den sammenheng vil



Figur 4.11 Illustrasjon av utviklingen i beregnet pensjonsformue

andre forhold som muligheten for og kvaliteten på barnehageplasser, tilrettelegging i arbeidslivet i forhold til å kombinere arbeid og omsorgsoppgaver, og nivået på barnetrygden/kontantstøtte være av større betydning. Nivået på og utformingen av reglene for pensjonsopptjening ved omsorgsfravær må ses i sammenheng med innføringen av livsløpsbasert opptjening og målsettingen om at kvinner og menn som har hatt omsorgsoppgaver ikke skal komme dårligere ut i pensjonssammenheng. Pensjonskommisjonen påpekte at en barne- og familiepolitikk og et arbeidsliv som legger til rette for å kombinere barn og arbeid er viktig for et bærekraftig pensjonssystem. Regjeringen er enig i dette.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at taket for opptjening bør tilsvare taket for opptjening av inntektspensjon under arbeid. Regjeringen viser til at fødselspengegrunnlaget er satt til 6 G, og at det er naturlig å se taket for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsfravær i sammenheng med dette. Regjeringen vil derfor gå inn for en modell for pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsfravær som tilsvarer Pensjonskommisjonens forslag.

Regjeringen støtter kommisjonens forslag om å gi ordningen med omsorgspoeng tilbakevirkende kraft for personer født 1951 eller senere for den delen av pensjonen som beregnes etter modernisert folketrygd. Regjeringen foreslår også å gi tilbakevirkende kraft for omsorgsopptjening i dagens folketrygd. Et konkret forslag vil bli fremmet etter at Stortinget har behandlet denne meldingen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 11.

4.5.4 Spørsmålet om pensjonsopptjening for studenter og vernepliktige

Pensjonskommisjonen omtalte ikke spørsmålet om pensjonsopptjening under studier og verneplikt. På bakgrunn av høringsuttalelsene har imidlertid Regjeringen vurdert om det innenfor modernisert folketrygd bør innføres særordninger for studenter og vernepliktige. Regjeringen viser til hovedprinsippet om at det er arbeidsinntekt som gir opptjening av inntektspensjon. Det bør således være tungtveiende hensyn som ligger bak eventuelle særregler for disse gruppene.

Pensjonsopptjening for studenter

Fjerning av besteårsregelen vil være en ulempe for personer med stigende og varierende inntekt over livsløpet, slik situasjonen vil være for mange som velger utdanning etter videregående skole. Til gjengjeld vil mange av disse ha fordel av at pensjonsnivået øker for høyere inntekter. Selv om avkastningen på utdanning er mindre i Norge enn mange andre land[5], viser studier[6] at de fleste langtidsutdannede oppnår høyere samlet livsinntekt enn personer uten høyere utdanning. Høyere livsinntekt vil avspeile seg i høyere pensjoner. Samtidig vil livsløpsbasert opptjening gjøre det mulig å ta igjen manglende pensjonsopptjening i studietiden ved å jobbe lenger.

Selv om de med høy utdanning i gjennomsnitt har høyere inntekt enn de uten høyere utdanning, er det enkelte grupper som ikke oppnår økt livsinntekt som følge av å investere i utdanning. Det vil imidlertid være vanskelig å utforme løsninger som kun gjelder disse gruppene. En eventuell pensjonsopptjening for studenter innebærer økte kostnader, og disse kostnadene må ses i sammenheng med de samlede utgiftene til studiefinansieringen.

I det svenske pensjonssystemet gis det pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på ca. 30 000 kroner til alle studenter som mottar utdanningsstøtte. Dette tilsvarer en pensjonspremie på 6 000 kroner pr. student som utgiftsføres over statsbudsjettet og inngår som en del av kostnadene ved studiefinansieringen. Rikstrygdeverket har på usikkert grunnlag anslått at en tilsvarende ordning innenfor modernisert folketrygd, slik at studenter godskrives en pensjonsopptjening på 1 G, vil medføre en årlig kostnad på i underkant av 1,3 mrd. kroner målt i dagens grunnbeløp[7]. Dette vil med dagens levealder gi en økning i den enkeltes årlige pensjon på om lag 700 kroner pr. studieår. Flere høringsinstanser, i hovedsak studentorganisasjoner og enkelte arbeidstakerorganisasjoner, mener at det bør innføres regler om pensjonsopptjening under studier. Mange av disse gir uttrykk for at en ordning med pensjonsopptjening under studiene bør være på linje med reglene som er foreslått for ulønnet omsorgsfravær (minimum 4,5 G eller 264 500 kroner). Dette tilsvarer med dagens levealder en økning i den enkeltes årlige pensjon på ca. 3 300 kroner pr. stu-

---

5 «Økonomisk avkastning av utdanning» - Torbjørn Hægeland i *Utdanning 2003- ressurser, rekruttering og resultater,* Statistisk sentralbyrå, desember 2003.

6 «Utdanning og livsinntekt i Norge» - O. Raaum, T. Aabø, T. Karterud, Rapport 5/1999 Frischsenteret.

7 Forutsatt fullt innfaset modernisert folketrygd. Det legges til grunn at en eventuell ordning utformes slik at det ikke gis pensjonsopptjening med tilbakevirkende kraft. Ordningen med pensjonsopptjening for studenter vil da gjelde for de som starter studiene etter 2010, og vil da være fullt innfaset først i 2080.

dieår. Rikstrygdeverket har på usikkert grunnlag anslått at en slik ordning innenfor modernisert folketrygd vil medføre en årlig kostnad på i underkant av 6 mrd. kroner målt i dagens grunnbeløp[8]. Kostnadene vil bli noe lavere dersom en tar hensyn til at mange studenter har arbeidsinntekt under utdanning.

Modernisert folketrygd innebærer opptjening fra første krone. Dette vil være en fordel for studenter som arbeider samtidig som de tar utdanning. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at pr. oktober 2001 var om lag 86 pst. av alle studenter ved universiteter og høyskoler sysselsatt mer enn 100 timer i året. 43 pst. arbeidet mer enn 1000 timer i året.

Regjeringen vil på denne bakgrunn ikke gå videre med forslaget om å innføre pensjonsopptjening for studenter.

Pensjonsopptjening for vernepliktige

Vernepliktige er pålagt en samfunnstjeneste som fratar denne gruppen muligheten til pensjonsopptjening i en avgrenset periode. På samme måte som for studenter, må en eventuell pensjonsopptjening ses på som en del av den samlede økonomiske kompensasjonen som gis til de vernepliktige. I Sverige godskrives vernepliktige en pensjonsgivende inntekt lik 50 pst. av gjennomsnittsinntekten for alle under 65 år. En tilsvarende ordning innenfor modernisert folketrygd, som innebærer at de vernepliktige godskrives en pensjonsgivende inntekt på ca. 2,5 G, vil ifølge beregninger fra Rikstrygdeverket medføre en årlig merkostnad på anslagsvis 400 mill. kroner målt i dagens grunnbeløp.

Verneplikten er av relativt kortvarig omfang, og vil dermed i liten grad påvirke den samlede alderspensjonen. Det antas videre at de vernepliktige selv vil prioritere andre formål enn sparing til pensjonsalderen innenfor en gitt samlet økonomisk kompensasjon. Regjeringen vil på denne bakgrunn ikke foreslå å innføre pensjonsopptjening for vernepliktige.

4.5.5 Grunnsikring

Pensjon fra folketrygden består i dag av en grunnpensjon som gis uavhengig av tidligere inntekt, og en tilleggspensjon som opptjenes gjennom arbeidsinntekt. Personer som har opptjent liten eller ingen tilleggspensjon får et særtillegg. Minstepensjonen består således av summen av grunnpensjon og særtillegg. I Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd ivaretas grunnsikringen gjennom en garantipensjon som avkortes mot inntektspensjonen.

I dag mottar om lag 33 pst. av alle alderspensjonister minstepensjon. Andelen er betydelig høyere blant kvinner enn menn. Det blir imidlertid stadig færre minstepensjonister fordi nye årskull i større grad har tjent opp tilleggspensjon enn tidligere. Denne trenden vil fortsette i årene framover. Pensjonskommisjonen har på usikkert grunnlag anslått at 4 pst. av pensjonistene vil være minstepensjonister med modernisert folketrygd i 2050, og at andelen vil bli om lag lik for kvinner og menn.

Nivået på grunnsikringen

I dagens folketrygd utgjør grunnpensjonen 100 pst. av grunnbeløpet for enslige pensjonister, og 82,5 pst. av grunnbeløpet for gifte pensjonister. Regjeringen har foreslått at denne satsen trappes opp til 85 pst. av grunnbeløpet fra 1. mai 2005. For enslige pensjonister utgjør minstepensjonen 179,33 pst. av grunnbeløpet (105 408 kroner), mens den for tiden utgjør 161,83 pst. av grunnbeløpet (95 124 kroner) for gifte og samboende.

Tabell 4.4 viser en sammenlikning av minstepensjon for enslige og ektepar i Norden i 2002. Tallene er basert på kjøpekraftspariteter, som er en valutaomregningsfaktor svarende til kjøpekraften i de enkelte valutaer. Tabellen viser at minstepensjonen for ektepar er høy i Norge sammenliknet med nivået i de øvrige nordiske landene. Minstepensjonen for ektepar i Norge har for øvrig økt betydelig etter 2002.

Pensjonskommisjonen foreslo at garantipen-

Tabell 4.4 Nivået på minstepensjonen i nordiske land i 2002 (pr. måned etter skatt i kjøpekraftkorrigert euro)

	Enslig	*Ektepar – begge er pensjonister*
Danmark	823	1221
Finland	611	915
Island	712	1194
Norge[1]	732	1260
Sverige	645	910

[1] 732 kjøpekraftskorrigerte euro tilsvarer 7955 norske kroner (minstepensjon pr. måned basert på gjennomsnittlig G i 2002 = 53 233 kroner).

Kilde: Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO), *Social Tryghet i de nordiske lande 2002.*

[8] Forutsatt fullt innfaset modernisert folketrygd

sjonen i modernisert folketrygd skal være på nivå med minstepensjonen i dag og fortsatt differensieres etter sivilstand. Enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for at minstepensjonen bør være uavhengig av sivilstand.

Regjeringen deler Pensjonskommisjonens oppfatning om at alle pensjonister skal garanteres en pensjon på et visst minstenivå uavhengig av tidligere arbeidsinntekt. Dette skal fortsatt være et sentralt element i folketrygden. Det legges også til grunn at garantipensjonen skal differensieres etter sivilstand tilsvarende som dagens minstepensjon. Grunnsikringen er ikke knyttet til opptjening gjennom tidligere inntekt, og skal reflektere hvor mye personer som ikke kan forsørge seg selv på grunn av alder, bør ha som minste inntektsnivå. På denne bakgrunn er det naturlig å ta hensyn til at to personer som lever sammen, kan dele på en rekke utgifter som enslige er alene om.

Grunnpensjonen for gifte og samboende pensjonister har de siste årene blitt betydelig trappet opp. Det tas sikte på å videreføre de nivåene for minstepensjon for enslige og gifte/samboende pensjonister som er vedtatt for 2005. For det videre arbeidet legges det til grunn at nivået på garantipensjonen skal ta utgangspunkt i dagens minstepensjon for gifte og samboende pensjonister, og at det skal gis et eget tillegg til enslige pensjonister.

Nærmere om utforming av garantipensjonen

I Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd målrettes garantipensjonen mot personer med lav inntektspensjon. Dette skjer gjennom å avkorte garantipensjonen mot inntektspensjonen. Dermed vil bare personer som ikke har inntektspensjon, få utbetalt full garantipensjon. Dette gir en målrettet og effektiv grunnsikring for alle.

Å avkorte garantipensjonen mot inntektspensjonen gjør at pensjonssystemet kan framstå som noe mer komplisert enn om alle får lik grunnpensjon. Et system der garantipensjonen avkortes mot inntektspensjonen vil dessuten føre til at en får mindre igjen i form av inntektspensjon for lavere inntekter. Årsaken er at økt inntektspensjon gir redusert garantipensjon. Dette oppfattes av mange som urettferdig. Isolert sett vil avkorting dessuten kunne svekke arbeidsinsentivene noe for inntektsgruppene der avkorting er aktuelt.

Alternativet til å avkorte garantipensjonen i forhold til inntektspensjonen er å gi alle pensjonister lik grunnpensjon uavhengig av deres inntektspensjon. Også i dette tilfellet vil de som har hatt lav inntekt i yrkesaktiv alder være sikret en minste pensjon. Overføringene fra det offentlige vil imidlertid bli langt mindre målrettet. Dette skyldes at det offentlige vil utbetale nøyaktig samme grunnpensjon til personer med høy pensjonsopptjening som til personer med lav eller ingen opptjening i yrkesaktiv alder. Det vises til avsnitt 4.5.1 for en nærmere drøfting av utforming av grunnsikringen.

Avkortingen av garantipensjonen kan skje krone mot krone mot inntektspensjonen på samme måte som dagens særtillegg avkortes mot tilleggspensjonen, eller ved at avkortingen foretas på en mer lempelig måte. I dagens folketrygd må en ha en gjennomsnittlig inntekt på 2,89 G (169 900 kroner) i 40 år for å få pensjon utover minstepensjonen. Ved kortere opptjeningstid må den årlige inntekten være høyere. Hvis en hadde lagt til grunn full avkorting av garantipensjonen mot inntektspensjonen innenfor forslaget til modernisert folketrygd, måtte en enslig person ha hatt en gjennomsnittlig inntekt på 3,3 G (194 000 kroner) i 43 år for å få pensjon utover garantipensjonen.

Full avkorting av garantipensjonen mot inntektspensjonen ville på sikt føre til flere minstepensjonister enn ved å videreføre dagens folketrygd. Mange med lav inntekt vil da kunne oppleve at de ikke fikk pensjon utover det garanterte minstenivået til tross for at de har hatt arbeidsinntekt og tjent opp inntektspensjon i mange år. I tillegg vil mange med lave og midlere inntekter kunne få lavere pensjoner enn med en videreføring av dagens system. På denne bakgrunn gikk Pensjonskommisjonen inn for en mer gradvis avkorting av garantipensjonen mot inntektspensjonen. Kommisjonen foreslo full avkorting av garantipensjonen mot inntektspensjon opp til 1 G og med 60 pst. over 1 G. Med Pensjonskommisjonens forslag reduseres antallet minstepensjonister sammenliknet med en videreføring av dagens folketrygd.

En gradvis avkorting av garantipensjonen slik Pensjonskommisjonen foreslo, innebærer at flere blir berørt av garantipensjonen sammenliknet med en videreføring av dagens folketrygd. Statistisk sentralbyrå har anslått at om lag 23 pst. av alderspensjonistene i 2050 vil få hel eller delvis garantipensjon. Andelen er noe høyere for kvinner enn for menn.

Det kan hevdes at arbeidsinsentivene i modernisert folketrygd er svakere for personer som omfattes av gradvis avkorting av garantipensjonen enn for de som kun får inntektspensjon. På

den annen side ville arbeidsinsentivene vært enda dårligere for de som ville ha vært omfattet av full avkorting. Regjeringen legger vekt på at også de med relativt lav opptjent inntektspensjon skal få noe igjen utover det laveste garantinivået. Med Pensjonskommisjonens forslag reduseres antallet minstepensjonister sammenliknet med en videreføring av dagens folketrygd.

Regjeringen støtter derfor Pensjonskommisjonens prinsipp om at garantipensjonen avkortes krone for krone mot inntektspensjon opp til en nærmere fastsatt beløpsgrense, og deretter med en redusert avtrappingssats. Etter at Stortinget har tatt stilling til hovedprinsippene for en pensjonsreform, vil Regjeringen komme tilbake med konkret forslag til avkorting av garantipensjonen.

4.5.6 Delingstall

Innføring av delingstall er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden bærekraftig på lang sikt. Med en delingstallsmekanisme justeres ytelsene automatisk i takt med endringene i levealderen, noe som kan bidra til å stabilisere pensjonsutgiftene selv om den gjennomsnittlige levealderen øker. Med et delingstall tar en også hensyn til demografisk usikkerhet. Dersom levealderen øker mindre enn forventet, vil reduksjonen i ytelsesnivå bli lavere. Behovet for innstramminger i pensjonssystemet vil da også være lavere. Dette gir et pensjonssystem som er robust mot endringer i levealderen, noe som også skaper trygghet for den enkelte. Alternativet til et delingstall som automatisk tar hensyn til utviklingen i forventet levealder, er en høyere allmenn pensjonsalder, økte innbetalinger eller reduksjon i ytelsesnivå ettersom folk lever lenger.

Delingstallet har en viktig funksjon i forhold til fleksibel pensjonering ved at pensjonen også justeres i forhold til pensjoneringstidspunktet. Det vises til kapittel 5 for en nærmere vurdering av dette.

En faktor som justerer ytelsesnivået ved endring i levealderen er innført i pensjonssystemene i bl.a. Finland, Frankrike, Italia, Polen, Sverige og Tyskland. Delingstallet i det svenske inntektspensjonssystemet fastsettes for hvert årskull det året de fyller 65 år og bygger på offisiell dødelighetsstatistikk for de siste 5 årene. I Italia har man i stedet lagt opp til at justeringsfaktoren kun skal endres hvert 10. år etter en nærmere vurdering der det tas hensyn til både forventet levealder og utviklingen i BNP. I Tyskland er det innført en justeringsfaktor som knytter utviklingen i ytelsesnivået opp mot utviklingen i forholdet mellom antall pensjonister og antall yrkesaktive.

Delingstallet innebærer at kompensasjonsgradene reduseres over tid for en gitt avgangsalder. Reduksjonen vil avhenge av hvor mye forventet levealder øker. Som vist i figur 4.3, vil delingstallet redusere kompensasjonsgraden ved 67 år med ca. 10 prosentpoeng fra 2010 til 2050 om levealderen utvikler seg som anslått i Statistisk sentralbyrås mellomalternativ. Figur 4.12 illustrerer hvor mye lenger en må arbeide innenfor modernisert folketrygd for å opprettholde kompensasjonsnivået når levealderen øker[9].

Med en økning i levealderen på ett år, er det innenfor modernisert folketrygd anslått at en må

Boks 4.2 Hva er et delingstall?

Delingstallet er det tallet opparbeidet pensjonsformue må deles på for å komme fram til en årlig alderspensjon. Delingstallet skal reflektere gjennomsnittlig forventet gjenstående levealder på pensjoneringstidspunktet. Desto høyere forventet levealder, desto høyere blir delingstallet.

Delingstallet kan illustreres med et stilisert eksempel:

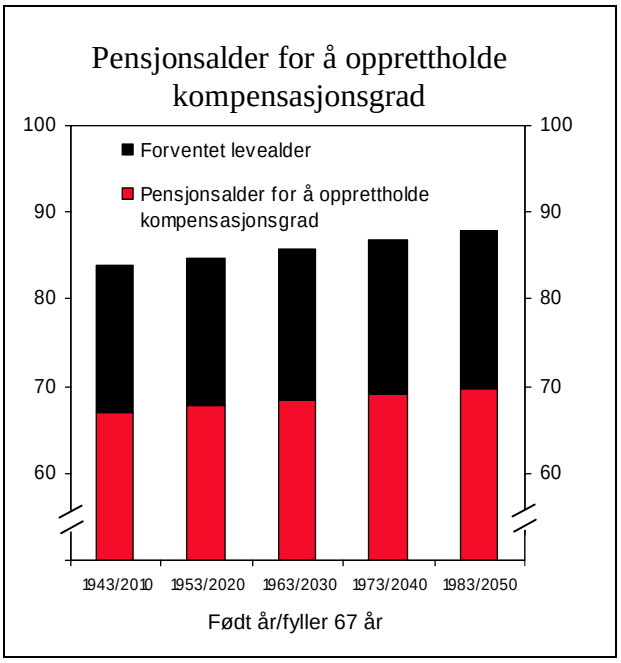
Anta at person A i 2010 har opptjent en pensjonsformue på 1750 kroner. Gitt en forventet levealder på 17,5 år, vil[1] den årlige ytelsen bli på 100 kroner. Person B har i 2030 tilsvarende opptjening som person A i 2010. Hvis den forventede levealderen for hans årskull er 19,5 år, vil pensjonsformuen på 1750 gi en årlig ytelse på 90 kroner. Person A og B vil begge i løpet av perioden som pensjonist få utbetalt totalt 1750 kroner.

	Pensjonist år	Forventet gjenstående levealder	Ytelse	Samlet pensjon
Person A	2010	17,5 år	100	1750
Person B	2030	19,5 år	90	1750

[1] Det er sett bort fra renteeffekter/indeksering

jobbe 8 måneder lenger for å opprettholde samme kompensasjonsgrad. Med en forventet gjenstående levealder for en 67-åring på 21 år i 2050, vil delingstallet gi et kompensasjonsnivå ved 67 år som er 10 prosentpoeng lavere enn nivået i 2010. Ved å jobbe fram til nærmere 70 års alder, kan en pensjonist i 2050 oppnå samme kompensasjonsnivå som en pensjonist i 2010. En som går av med pensjon rundt 2050 som 70-åring, forventes likevel å få en lenger periode som pensjonist enn en som går av med pensjon i 2010 som 67-åring. Etter hvert som vi lever lenger, er det også grunn til å tro at den enkelte har helse til og ønske om å stå lenger i arbeid og således kunne opprettholde alderspensjonen fra folketrygden på samme nivå som tidligere.

I avsnitt 4.5.2 er det redegjort nærmere for den konkrete utformingen av inntektspensjonen i modernisert folketrygd. Her foreslås det at modernisert folketrygd bør utformes slik at pensjonen tjenes opp ved at det opparbeides en pensjonsformue. Innenfor en slik utforming gir delingstallet uttrykk for hva den oppsparte formuen må deles på for å komme fram til en årlig ytelse med samme nåverdi som den beregnede formuen. Delingstallet reflekterer forventet antall



Figur 4.12 Forventet levealder ved 67 år og pensjonsalder som kompenserer for effekten av delingstallet

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Arbeids- og sosialdepartementet.

[9] Forutsatt fullt innfaset modernisert folketrygd. De som er født før 1965, vil få hele eller deler av pensjonen beregnet etter dagens regelverk. Hvor mye en får igjen for å jobbe ett år ekstra, vil da avhenge av tidligere opptjening.

Tabell 4.5 Utvikling i forventet levealder ved 67 år og delingstall

	Forventet gjenstående levealder ved 67 år	Delingstall
2010	17,3	15,3
2020	18,3	16,1
2030	19,3	16,9
2040	20,3	17,8
2050	21,4	18,7

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

år som pensjonist, justert for at løpende ytelser i pensjonsalderen reguleres noe lavere enn lønnsveksten, jf. avsnitt 4.5.7. Tabell 4.5 illustrerer sammenhengen mellom delingstall og forventet levealder når det forutsettes en reallønnsvekst på 1,5 pst. Delingstallene i tabellen er også påvirket av dødelighetsarv (pensjonsformuen til de som faller fra før pensjonsuttak)[10].

Regjeringen går inn for at det innføres et delingstall som tar hensyn til endringer i forventet levealder. Det vises til at dette vil være avgjørende for et bærekraftig pensjonssystem. Samtidig anser regjeringen at dette er den beste måten å ta hensyn til demografisk usikkerhet på.

Den detaljerte utformingen av delingstallet, herunder behandlingen av dødelighetsarv, vil bli vurdert i det videre arbeidet.

Prinsipper for delingstallsmekanismen

Delingstallet skal reflektere forventet gjenstående levealder på pensjoneringstidspunktet. Det legges til grunn at samme delingstall skal gjelde for menn og kvinner slik at samme pensjonsopptjening gir samme pensjonsytelse, uavhengig av kjønn. Dette vil være en fordel for kvinner som i gjennomsnitt lever lenger enn menn og dermed samlet sett får utbetalt mer som pensjonister.

Delingstallet får stor betydning for den enkelte, og beregningen av delingstallet bør derfor baseres på kjente forhold og ikke prognoser over forventet levealder. Regjeringen mener at delingstallet bør fastsettes for hvert årskull det

[10] Dødelighetsarv kan tilføres som en økning i den beregnede pensjonsformuen eller det kan inngå i delingstallet. I tabell 4.5 er en faktor for dødelighetsarv mellom 62 og 67 år inkludert i delingstallet, noe som gir et lavere delingstall enn dersom dødelighetsarv i sin helhet ble tilført beregnet pensjonsformue. Det er lagt til grunn at dødelighetsarv før 62 år tilføres beregnet pensjonsformue.

året de fyller 62 år basert på sist kjente dødelighetsstatistikk for et gitt antall år tilbake i tid. I Sverige fastsettes det et foreløpig delingstall ved tidligpensjonering (fra 61 år) basert på siste offisielle dødelighetsstatistikk for 5 år tilbake i tid. Det endelige delingstallet, som fastsettes ved 65-års alder, beregnes på samme måte.

Etter Regjeringens syn bør delingstallet fastsettes med endelig virkning fra 62 års alder, og ikke påvirkes av endringer i gjennomsnittlig forventet levealder i perioden som pensjonist. Dette anses nødvendig for å skape forutsigbarhet for den enkelte. Ved å holde delingstallet fast i perioden som pensjonist, vil det være risiko for at gjennomsnittlig levealder øker i forhold til det som er lagt til grunn ved fastsettelsen av delingstallet. Denne risikoen må således bæres av de yrkesaktive.

Når det gjelder bruk av dødelighetsstatistikk, er det enkelte forhold som må utredes nærmere. Dette gjelder blant annet hvor mange år tilbake en skal gå, slik at man både får fanget opp utviklingen og samtidig unngår tilfeldige avvik for det enkelte årskull.

Forslag til konkrete regler for fastsettelse av delingstallet vil bli fremmet etter at hovedprinsippene for en pensjonsreform er vedtatt.

Delingstallet har også en funksjon i forhold til regulering av garantipensjonen ettersom Pensjonskommisjonen foreslår at garantipensjonen skal lønnsindekseres, fratrukket effekten av delingstallet. Det vises til avsnitt 4.5.7 for en nærmere omtale av dette.

4.5.7 Verdisikring

I dagens folketrygd reguleres pensjoner under utbetaling i takt med grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet benyttes også til å fastsette pensjonspoeng. De gjeldende retningslinjene sier at grunnbeløpet skal reguleres «minst på linje med» lønnsutviklingen. Utviklingen i grunnbeløpet påvirker pensjonsopptjeningen for de yrkesaktive og samtidig utviklingen i pensjonistenes ytelser. Pensjonskommisjonen foreslår at disse elementene skal reguleres hver for seg.

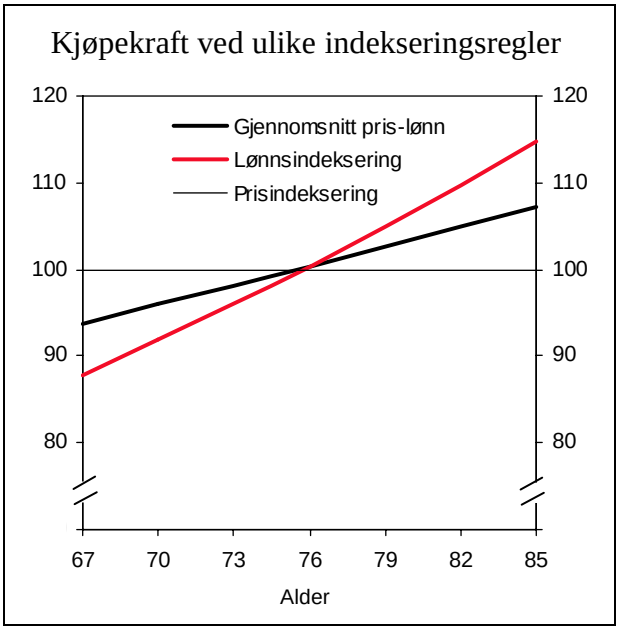
Indeksering av inntektspensjonen

Pensjonskommisjonen går inn for at opptjente pensjonsrettigheter skal indekseres med lønnsveksten. Dette innebærer at personer med samme livsinntekt (lønnsdeflatert) vil få like høy pensjon uansett når den er tjent opp. Regjeringen støtter kommisjonens forslag.

Når det gjelder inntektspensjon under utbetaling, foreslår kommisjonen at denne indekseres med en kombinasjon av pris- og lønnsveksten. Hensynet til å dempe utgiftsveksten kan tale for å indeksere pensjoner under utbetaling noe svakere enn opptjente rettigheter. Det er anslått at en svakere indeksering av løpende ytelser, vil redusere utgiftene i folketrygdens alderspensjon med 8 pst. i 2050.

En annen måte å se dette på er at en svakere indeksering gjør det mulig å øke startnivået på pensjonene for en gitt nåverdi av de samlede utbetalingene gjennom pensjonistperioden. Dette er illustrert i figur 4.13, som viser utviklingen i kjøpekraft over tid ved de ulike indekseringsreglene, gitt samme nåverdi av de samlede pensjonsytelsene. Med en anslått reallønnsvekst på 1,5 pst., innebærer dette at kompensasjonsgraden ved 67 år blir ca. 4 prosentpoeng høyere hvis de løpende pensjonene reguleres i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten enn dersom pensjonene lønnsindekseres. En svakere indeksering innebærer lavere utgifter for en gitt kompensasjonsgrad ved overgang til pensjon.

Flere andre land, bl.a. Finland, benytter et liknende indekseringsprinsipp som det Pensjonskommisjonen foreslår. I det svenske systemet er det lagt opp til en såkalt føljsamhetsindexering. Føljsamhetsindexeringen innebærer at løpende pensjoner justeres opp i takt med lønnsveksten



Figur 4.13 Utvikling i kjøpekraft ved ulike indekseringsregler, gitt samme nåverdi av pensjonsutbetalingene. Forutsatt reallønnsvekst 1,5 pst.

minus 1,6 pst., som er anslaget for framtidig reallønnsvekst. Dette betyr at realverdien av ytelsene er konstant dersom reallønnsveksten er 1,6 pst. Ved en annen reallønnsvekst vil pensjonistenes kjøpekraft enten øke eller minske.

Pensjonskommisjonens forslag til indeksering av løpende pensjoner avviker noe fra føljsamhetsindekseringen i det svenske pensjonssystemet. Mens en indeksering basert på en kombinasjon av pris- og lønnsvekst vil resultere i at ytelsene alltid vokser med halvparten av reallønnsveksten, vil føljsamhetsindeksering gi en vekst i ytelsene som avviker fra lønnsveksten med en fast faktor.

Dersom en legger til grunn at nåverdien av de samlede ytelsene ikke skal påvirkes av indekseringen i utbetalingsperioden, må en ved beregningen av delingstallet ta hensyn til eventuell underregulering i utbetalingsperioden. Underreguleringen, dvs. en lavere indeksering enn lønnsvekst, vil gi et lavere delingstall som igjen gir et høyere startnivå på pensjonsytelsene. En fordel ved den svenske føljsamhetsindekseringen er at de beregnede delingstallene ikke avhenger av hva en legger til grunn om nivået på reallønnsveksten framover, noe som vil være tilfellet hvis løpende pensjoner reguleres i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

Ved å legge opp til en indeksering basert på lønnsveksten minus en fast faktor, unngår man gjentatte drøftinger av hvilken forventet reallønnsvekst som skal legges til grunn i delingstallet. En vil også unngå risikoen for at de løpende pensjonene kan utvikle seg svakere enn forutsatt i forhold til lønnsnivået hvis lønningene øker sterkere enn forutsatt ved beregning av delingstallene. Veksten i ytelsene vil imidlertid kunne variere noe mer med et slikt indekseringsprinsipp.

Regjeringen støtter Pensjonskommisjonens forslag om at pensjoner under utbetaling reguleres på linje med en kombinasjon av lønns- og prisveksten og vil komme tilbake med forslag til hvordan dette konkret bør gjøres når hovedprinsippene for en pensjonsreform er fastlagt.

Indeksering av garantipensjonen

Pensjonskommisjonen drøftet ulike prinsipper for regulering av garantipensjonen. Med en ren lønnsindeksering av garantipensjonen vil andelen minstepensjonister ved 67 års alder øke. Med prisindeksering vil betydningen av garantipensjonen avta over tid. Lønnsindeksering fratrukket effekten av delingstallet[11] ligger mellom disse to alternativene og gjør at nivået på minstepensjonen opprettholdes i forhold til opptjent inntektspensjon ved 67 års alder. Kommisjonen antyder at en lønnsindeksering justert for delingstallet vil innebære ca. 0,5 prosentpoeng lavere vekst i årlig pensjon enn en ren lønnsindeksering. Med en reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år, vil garantipensjonen øke i realverdi med om lag 1 pst., mens den årlige veksten i løpende inntektspensjon vil være 0,75 pst.

Ved at garantipensjonen indekseres med lønnsveksten fratrukket effekten av delingstallet, vil nivået på garantipensjonen avta noe i forhold til lønnsnivået i samfunnet og i forhold til inntektspensjon for de som pensjonerer seg etter 67 år. For å opprettholde nivået på garantipensjonen i forhold til lønnsnivået i samfunnet, kunne en alternativt ha økt alderen for rett til garantipensjon. I internasjonal sammenheng er imidlertid en pensjonsalder på 67 år høyt. I Sverige er grensen for rett til garantipensjon satt til 65 år. Grensen bør heller ikke settes høyere sett i forhold til at det innføres fleksibilitet for når en kan ta ut inntektspensjon.

Med Pensjonskommisjonens forslag vil inntektspensjon under utbetaling indekseres noe svakere enn inntektspensjonen i opptjeningsfasen. For garantipensjonen legges det til grunn at det skal være et felles nivå for alle årganger, slik at minstepensjonen for de som er pensjonister indekseres likt med det generelle nivået på garantipensjonen.

En ulempe med å velge alternativet der garantipensjonen justeres for lønn minus effekten av delingstallet er at garantipensjonen og løpende inntektspensjon reguleres på ulik måte. Personer med en opptjent inntektspensjon som er litt høyere enn garantipensjonen ved overgang til pensjon, vil dermed kunne gå over på garantipensjon i løpet av perioden som pensjonist. Samtidig vil den foreslåtte løsningen med å knytte indekseringen til delingstallet innebære at endringer i levealderen etter pensjonering påvirker utviklingen i garantipensjonen, mens inntektspensjonen som omtalt i avsnitt 4.5.6 ikke berøres av dette. Pensjonskommisjonen vurderte om hvert årskull ved overgang til pensjon skulle få beregnet en garantipensjon som en gitt andel av lønnsnivået i samfunnet og at pensjonen deretter reguleres som inntektspensjon med en svakere indeks enn lønnsindeksering. En slik løsning vil imidlertid medføre

[11] Med *effekten av delingstallet* menes her endringen i delingstallet fra et år til et annet.

at det blir et eget nivå på garantipensjonen for hvert årskull.

Regjeringen har etter en samlet vurdering kommet fram til at garantipensjonen bør lønnsindekseres fratrukket effekten av delingstallet i tråd med Pensjonskommisjonens forslag. En prisindeksering av garantipensjonen vil på lang sikt redusere betydningen av grunnsikringen i pensjonssystemet, mens en lønnsindeksering av garantipensjonen vil øke antallet minstepensjonister og over tid føre til at en beveger seg i retning av et flatt pensjonssystem. Ingen av disse alternativene er ønskelige. Lønnsindeksering fratrukket effekten av delingstallet er et kompromiss som gjør at nivået på garantipensjonen opprettholdes i forhold til inntektspensjonen for de som pensjonerer seg ved 67 år.

4.5.8 Egen pensjonspremie i skattesystemet

Pensjonskommisjonen foreslår å gjøre om deler av dagens trygde- og arbeidsgiveravgift til en pensjonspremie for den inntektsavhengige delen av alderspensjonen. Kommisjonen viser til at forslaget ikke skal gi endringer i det samlede skatte- og avgiftsnivået på ulike inntektstrinn. Kommisjonen er inne på flere problemer ved å skille en egen pensjonspremie fra andre skatter, men legger til grunn at en i de videre utredningene bør basere seg på hvordan de tilsvarende problemene er løst i reformen av det svenske pensjonssystemet.

Pensjonskommisjonen anslo at en pensjonspremie i modernisert folketrygd vil utgjøre 17½ pst. av årlig arbeidsinntekt opp til 8 G. Forslaget fra kommisjonen om å gjøre om (deler av) trygde- og arbeidsgiveravgiften til en pensjonspremie innebærer en omfattende endring av skattesystemet. Nedenfor skisseres hovedproblemstillinger ved innpassing av en beregnet pensjonspremie. De satsene som oppgis nedenfor gjelder for inntektsåret 2004. Vurderingene tar utgangspunkt i Pensjonskommisjonens forslag om en pensjonspremie på om lag 17½ pst.

Finansiering

Trygdeavgiftene betraktes pr. i dag som en integrert del av det totale skatte- og avgiftsopplegget og har i en årrekke vært teknisk innarbeidet i statsbudsjettets kontoplan. Provenyet knyttet til disse avgiftene er mindre enn det som trengs for å dekke folketrygdens utgifter. Pensjonskommisjonen foreslår i hovedsak å videreføre dagens regler for budsjettering og inntektsføring av inntekter og utgifter knyttet til pensjonssystemet. Pensjonssystemet vil ikke bli atskilt fra resten av statsfinansene som et autonomt system, slik det er gjort i Sverige. Utbetalingene av inntektspensjon og garantitillegg vil fortsatt bli belastet statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling, og pensjonspremien vil bli inntektsført på samme måte som dagens trygdeavgift og arbeidsgiveravgift.

Boks 4.3 Pensjonspremie i det svenske skattesystemet

I det svenske pensjonssystemet skjer innbetalingen av pensjonspremien ved hjelp av konkrete elementer i skattesystemet. Pensjonspremien består av en arbeidsgiverdel (*alderspensjonsavgift*) og en arbeidstakerdel (*allmenn pensjonsavgift*).

Den allmenne pensjonsavgiften ble innført allerede noen år før pensjonsreformen, i 1995. Den allmenne pensjonsavgiften er i dag på 7 pst. av lønn m.m. opp til grensen for pensjonsgivende inntekt som er 7,5 grunnbeløp, dvs. SEK 318 000 i 2004.

I forbindelse med pensjonsreformen ble den tidligere folkpensjonsavgiften, den allmänna tilläggspensjonen og delpensjonsavgiften (på tilsammen 13,43 pst.) erstattet av en alderspensjonsavgift på 6,4 pst. for arbeidsgiverne. Denne er senere blitt økt til 10,21 pst.

Personlig næringsdrivende betaler allmenn pensjonsavgift av næringsinntekten, som beregnes etter en modell som ligner på den norske delingsmodellen. I tillegg betaler personlig næringsdrivende alderspensjonsavgift i likhet med arbeidsgiverne. De samlede avgiftsinnbetalingene fra selvstendig næringsdrivende var på et høyere nivå før reformen enn i dag.

Pensjonssystemet i Sverige er utformet som et autonomt system og atskilt fra resten av statsfinansene. De nevnte premiene inngår som inntekter, mens de årlige utgiftene utgjøres av utbetalingene av inntektspensjon.

Beregnet pensjonspremie i arbeidsforhold

Kommisjonen foreslår at pensjonspremien for lønnstakere skal bestå av to deler, en arbeidstakerdel og en arbeidsgiverdel. De to delene vil etter kommisjonens vurdering kunne erstatte deler av henholdsvis dagens trygde- og arbeidsgiveravgift. Kommisjonen viser til at hele eller stør-

stedelen av dagens trygdeavgift på inntekter opp til 8 G kan endre navn. Den resterende trygdeavgiften, herunder trygdeavgift på inntekter over 8 G, kan videreføres som i dag, eventuelt i form av en ny bruttoskatt. Kommisjonen viser videre til at det kan være vanskelig å administrere et tilsvarende tak for arbeidsgivers andel av premien. Av den grunn bør denne delen av premien ifølge kommisjonen kunne innkreves uten tak slik som i Sverige.

En deling av den samlede premien mellom arbeidstaker og arbeidsgiver vil etter departementets syn være nødvendig ettersom verken trygdeavgiften (7,8 pst.) eller arbeidsgiveravgiften (maks 14,1 pst.) hver for seg er tilstrekkelig til å dekke den skisserte satsen på 17½ pst. Det kan tenkes ulike modeller, avhengig av fordelingen av premien mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Alle alternativer som gir en lavere premie for arbeidstaker enn dagens trygdeavgift på 7,8 pst, vil nødvendiggjøre en kompensasjon for reduksjonen ved å øke andre skatter, eventuelt videreføre den resterende delen av dagens trygdeavgift som en ren skatt. Uten en slik videreføring vil omleggingen kunne endre skattesystemets fordelingsegenskaper.

Videre vil provenyet fra trygdeavgiften på inntekter over 8 G måtte dekkes inn gjennom å øke andre skatter eller avgifter, gitt forutsetningen om at omleggingen ikke skal påvirke de samlede innbetalingene. Både fordelingsmessige, provenymessige og systemmessige hensyn taler etter departementets syn for å videreføre trygdeavgiftssatsen som en ordinær skatt på inntekter utover 8 G.

Arbeidsgiver plikter å svare arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse for arbeid. Det er gjort unntak fra plikten til å svare avgift for visse inntekter og for inntekt hos nærmere avgrensede arbeidsgivere. Satsene for arbeidsgiveravgiften er differensiert i fem *geografiske soner*. For 2004 er satsen 14,1 pst. i sone 1, 10,6 pst. i sone 2, 8,3 pst. i sone 3, 7,3 pst. i sone 4 og 0,0 pst i sone 5. Fra og med 2004 er det, som følge av krav fra ESA, foretatt visse endringer i den differensierte arbeidsgiveravgiften.

I de tilfellene der det ikke foreligger plikt til å svare avgift eller avgiften er lavere enn 14,1 pst., må den delen av pensjonspremien som normalt ville ha vært dekket av arbeidsgiver, dekkes inn via det ordinære skattesystemet. Hovedproblemet er her knyttet til den geografiske differensieringen. Soneinndelingen fører til at arbeidsgivers andel av pensjonspremien vil variere etter hvor skattyter er skattemessig bosatt. Så lenge medlemmets pensjonskapitalkonto bare er en beregnet størrelse, er det etter departementets vurdering teknisk mulig å videreføre dagens system for arbeidsgiveravgift fullt ut. Også kommisjonen vurderte det slik at den enkelte lønnstaker kan bli godskrevet premieinnbetaling som om det blir innbetalt avgift etter full sats. En kan da etter departementets syn se det slik at arbeidsgiver i prinsippet betaler en arbeidsgiveravgiftssats på 14,1 pst. som delvis består av en pensjonspremie, men at hele eller deler av dette beløpet tilbakebetales i form av distriktsstøtte der det er aktuelt. For den premiedelen som knyttes til arbeidsgiveravgiften, vil det kun være en beregningsmessig sammenheng mellom en pensjonspremie og avgiften, og sammenhengen kan framstå som uklar for en stor del av skattyterne. Etter departementets oppfatning er dette et lite transparent system. I St.prp. nr. 1 (2003-2004) ble det anslått at i alt 337 700 årsverk vil omfattes av ordningen med redusert/null arbeidsgiveravgift etter omleggingen (antall sysselsatte som berøres vil være høyere).

Pensjonsinntekt

Etter kommisjonens oppfatning bør trygdeavgiften (3 pst.) på pensjonsinntekter videreføres, eventuelt som en ny bruttoskatt.

Gitt at arbeidstakers del av pensjonspremien blir 7,8 pst. og ikke bare 4,8 pst. (7,8 – 3,0), må en også ta stilling til om trygdeavgiften på pensjonsinntekt skal videreføres. Det virker etter departementets syn ulogisk å videreføre dagens trygdeavgift på pensjonsinntekt som en form for syke- og helsedel, så lenge en ikke legger en slik avgift på arbeidsinntekt. Alternativet etter departements vurdering vil derfor være å videreføre trygdeavgiften på pensjonsinntekt som en ordinær bruttoskatt. En videreføring av trygdeavgiften på pensjonsinntekt vil ikke innebære noen endringer i beskatningen av slike inntekter i forhold til dagens system, men kan likevel gi inntrykk av en relativ skatteskjerpelse.

Pensjonspremie for personer med beregnet personinntekt

Der det beregnes en personinntekt etter delingsmodellen, svares det ikke arbeidsgiveravgift. Det blir dermed et spørsmål hvordan en skal dekke inn differansen mellom dagens trygdeavgift på 7,8 eller 10,7 pst. og pensjonspremien på 17½ pst.

Pensjonskommisjonen uttaler i denne sammenheng:

> «Selvstendige næringsdrivende har i dag en lempeligere beskatning enn lønnstakere, ved at de betaler en forhøyet trygdeavgift på 10,7 pst., men ikke arbeidsgiveravgift. Den samlede bruttoskattesatsen på pensjonsgivende inntekt ligger dermed lavere enn den anslåtte pensjonspremien ovenfor. Etter Pensjonskommisjonens syn bør prinsippet om at personer med samme pensjonsopptjening skal betale like stor pensjonspremie gjelde også for selvstendig næringsdrivende. Dette vil imidlertid isolert sett trekke i retning av en omfordeling av skattebyrden for selvstendig næringsdrivende, der andre skatter og avgifter reduseres tilsvarende premien til alderspensjonsordningen i folketrygden, eller lavere pensjonsopptjening enn i dag. Som for lønnstakere bør dagens trygdeavgift på inntekter utover taket for pensjonsopptjening videreføres som i dag, ev. i form av en ny bruttoskatt.»

En økning av avgiftssatsen til 17½ pst. for næringsdrivende vil etter departementets syn innebære en betydelig skjerpelse for denne gruppen og er derfor ikke aktuelt. Det er heller ikke mulig å kompensere for en slik satsøkning ved å redusere *andre skatter* for de næringsdrivende, i praksis skatt på alminnelig inntekt, ettersom toppskatten først slår inn på et høyere inntektsnivå. Skatt på alminnelig inntekt betales av hele overskuddet fra den virksomheten som det beregnes personinntekt fra. Siden 1992-reformen har dessuten skattesystemet vært basert på at alle typer inntekter inngår i alminnelig inntekt, og at all alminnelig inntekt skattlegges med samme sats (28 pst.). En differensiering av skattesatsen på alminnelig inntekt er etter departementets vurdering ikke mulig systemmessig mellom arbeidstakere og næringsdrivende.

Et alternativ for personer med beregnet personinntekt kan være å dekke inn differansen via skattesystemet, slik det kan tenkes for arbeidstakere det ikke innbetales tilstrekkelig arbeidsgiveravgift for. En kan også vurdere å holde denne gruppen helt utenfor systemet med pensjonspremie. I så fall må man omgjøre dagens trygdeavgift til en ren skatt for denne gruppen.

Oppsummering

Som vist over har ikke det norske skattesystemet elementer basert på brutto arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) som dekker den beregnede pensjonspremien på 17½ pst. Skattesystemet ligger dermed ikke særlig godt til rette for å skille ut en egen pensjonspremie slik Pensjonskommisjonen så for seg.

Også Pensjonskommisjonen pekte på problemene knyttet til bl.a. omdøping av trygdeavgiften, den differensierte arbeidsgiveravgiften og personlig næringsdrivende. Kommisjonen la i den sammenheng til grunn at en «i den videre oppfølgingen bl.a. bør basere seg på hvordan de tilsvarende problemene er løst i reformen av det svenske pensjonssystemet.» Departementet viser til at det svenske skattesystemet lå bedre til rette for å gjøre om skatteelementer til en pensjonspremie enn det norske, jf. beskrivelsen av det svenske systemet i boks 4.2.

Regjeringen foreslår derfor ikke endringer for å skille ut en egen pensjonspremie i skattesystemet. Regjeringen vil imidlertid vurdere problemstillingen videre og komme tilbake til saken før modernisert folketrygd trer i kraft. Regjeringen peker også på at det er viktig at informasjonen til den enkelte om sammenhengen mellom inntekt, beregnet pensjonspremie og opptjente pensjonsrettigheter likevel blir god nok, jf. avsnitt 4.5.9.

4.5.9 Informasjon

Myndighetene gir i dag informasjon om pensjonsrettigheter i forbindelse med skatteoppgjøret, og trygdeetaten tilbyr i tillegg såkalte serviceberegninger. Som en del av skatteoppgjøret for årene fra og med det året man fyller 40, mottar den enkelte anslag for hvor stor alderspensjon en vil motta fra folketrygden. Anslaget tar utgangspunkt i den faktiske pensjonsopptjeningen fram til og med skatteåret, og anslaget viser framtidig pensjonsnivå gitt gjeldende grunnbeløp og forutsatt at en opprettholder samme poengtall som siste år fram til pensjonsalder. De som ønsker, kan i tillegg få utført såkalte serviceberegninger på trygdekontorene, der en kan få anslått framtidig pensjonsnivå under ulike forutsetninger om den framtidige inntektsutviklingen som er tilpasset den enkeltes situasjon.

Etter Regjeringens syn vil årlig informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter i folketrygden være et nyttig supplement til de anslagene for framtidig pensjon som allerede sendes ut. Ved å utforme inntektspensjonen slik at den enkelte får en egen pensjonskonto, som årlig godskrives en andel av arbeidsinntekten, og i tillegg en verdiøkning tilsvarende gjennomsnittlig lønnsvekst, kan en vise hvordan den enkeltes beregnede pensjons-

Boks 4.4 Kontoutskrift for alderspensjon i folketrygden 2021

Pensjonsgivende inntekt i 2021	*xxxx*

Utvikling i pensjonsformue i 2021	
Opparbeidet pensjonsformue pr. 31.12.20	xxxx
Økning på grunn av lønnsregulering i 2021	xxxx
Økning på grunn av ny pensjonsopptjening i 2021	xxxx
Opparbeidet pensjonsformue pr. 31.12.21	xxxx

Andel av pensjonsformuen som er fondert i Statens Pensjonsfond pr. 31.12.21: xxxx
Dette gir en årlig alderspensjon på kr. X (med dagens lønnsnivå og forventet levealder) ved 67 år
Nivået på ytelsen påvirkes blant annet av når du tar ut pensjon. Om du fortsetter å jobbe med samme inntekt hvert år fram til pensjoneringstidspunktet vil din forventede årlige alderspensjon ved ulike pensjoneringstidspunkt være:

Pensjoneringstidspunkt	*Pensjon*	*Ev. garantitillegg*
62 år	xxxx	
63 år	xxxx	
64 år	xxxx	
65 år	xxxx	
66 år	xxxx	
67 år	xxxx	xxxx
68 år	xxxx	xxxx
69 år	xxxx	xxxx
70 år	xxxx	xxxx

formue utvikler seg over tid. Pensjonsformuen omgjøres ved pensjonering til en livsvarig ytelse ved å dele formuen på forventet gjenstående leveår. Regjeringen foreslår at det innføres årlige kontoutskrifter som gir informasjon om opparbeidede rettigheter, se eksempel i boks 4.4. Regjeringen foreslår også at det i forbindelse med den årlige kontoutskriften for alderspensjon i folketrygden gis informasjon om hvor stor del av den enkeltes opptjente rettigheter som er fondert i Pensjonsfondet, jf. kapittel 8.

Regjeringen ser også viktigheten av at den enkelte informeres om sine samlede pensjonsrettigheter. Det vises til kapittel 6 for en nærmere omtale av dette.

5 Fleksibel pensjonering

5.1 Innledning og sammendrag

Fritt valg av pensjoneringstidspunkt er et velferdsgode. Samtidig er det viktig å ta hensyn til samfunnets behov for arbeidskraft og for å begrense veksten i pensjonsutgiftene. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og pensjonssystemet må være utformet slik at det er mer lønnsomt å arbeide enn å gå av med pensjon.

I dag kan alderspensjonen i folketrygden først tas ut fra 67 år, og fram til 70 år avkortes pensjonen for de som har arbeidsinntekt over 2 G. Pensjonskommisjonen foreslo en ordning med fleksibel pensjonsalder i folketrygden fra 62 år der pensjonen blir høyere desto lenger man venter med å ta den ut. Den foreslo videre at det gis fri adgang til å kombinere arbeid og alderspensjon fra folketrygden, uten at pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt.

Pensjonskommisjonens forslag om innføring av fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden innebærer en utvidelse i forhold til dagens pensjonssystem, både ved at alle selv kan velge tidspunktet for uttak av pensjon, og ved at man kan kombinere tidligpensjon med arbeid uten avkorting mot arbeidsinntekt.

Regjeringen støtter Pensjonskommisjonens forslag om innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden. Mange av høringsinstansene mener det bør være en sammenheng mellom pensjonen og pensjoneringstidspunktet, men er samtidig bekymret over at forslaget fra Pensjonskommisjonen ikke gir god nok mulighet til fleksibilitet, særlig for kvinner og personer med lav inntekt. Pensjonskommisjonen foreslo at alle som ville få en pensjon som var høyere enn garantipensjonen, skulle kunne ta ut pensjon før 67 år. For å gi flere adgang til tidlig uttak av folketrygdpensjonen, mener Regjeringen at en også bør vurdere en alternativ modell som på enkelte punkter gir en videre adgang til å benytte den fleksible pensjonsordningen enn med Pensjonskommisjonens forslag. I den alternative modellen foreslås det:

- At det også gis adgang til å ta ut hele eller deler av opptjent pensjon fra 62 år, selv om pensjonen på uttakstidspunktet blir lavere enn garantipensjonen, forutsatt at pensjonen fra 67 år minst er på nivå med garantipensjonen.
- At adgangen til tidlig uttak av pensjon skal kunne avhenge av den samlede ytelsen fra folketrygden og supplerende pensjonsordninger. Dette krever nærmere utredning. Forslaget om en obligatorisk supplerende ytelse, se kapittel 6, bør inngå i denne vurderingen.
- At den øvre aldersgrensen på 70 år for å tjene opp pensjon i folketrygden fjernes. Dette sikrer at den enkelte får mulighet til å kompensere for effekten av delingstallet, som over tid vil kunne føre til lavere pensjonsnivå.

For at de som ønsker å fortsette i arbeidslivet skal få anledning til det, må arbeidsgiverne ta vare på de eldre arbeidstakerne. I denne sammenhengen er seniorpolitiske tiltak for å styrke de eldres plass i arbeidslivet, som Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet og IA-avtalen, viktige virkemidler.

Regjeringen støtter i hovedsak Pensjonskommisjonens forslag til hvordan pensjonen skal påvirkes av alderen for pensjonsuttak. Når man åpner for at den enkelte selv skal velge når man vil gå av, må den årlige pensjonen bli høyere desto lenger man venter med å ta ut pensjon. Dette er nødvendig for at forslaget ikke skal innebære en generell senking av pensjonsalderen til 62 år. En generell senkning av pensjonsalderen vil true bærekraften i pensjonssystemet. Det er også andre grunner til at det er viktig å beholde de eldre i arbeidsmarkedet. Lavere arbeidsstyrke påvirker i seg selv verdiskapingen negativt, og det er uheldig hvis man mister den erfaringen eldre arbeidstakere har.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at det fortsatt må være en klar og prioritert statlig oppgave å sikre alle pensjonister en forsvarlig minsteinntekt. Pensjonskommisjonen ivaretok dette hensynet ved å kreve at tidligpensjonistene minst må ha en pensjon på nivå med garantipensjonen. I den alternative modellen som beskrives i denne meldingen, ivaretas hensynet gjennom et krav om at de som tar ut pensjon før de fyller 67 år, må ha rett til en varig pensjon fra 67

år som minst tilsvarer garantipensjonen, når det tas hensyn til garantitillegget og eventuelt supplerende pensjoner. Dette sikrer at ingen vil få utbetalt lavere pensjon enn dagens minstepensjon fra 67 år, og at alle med pensjonsopptjening over nivået på garantipensjonen vil kunne ta ut hele eller deler av den opptjente pensjonen fra 62 år. Mange flere vil dermed kunne benytte seg av adgangen til å ta ut pensjon tidlig enn med Pensjonskommisjonens forslag.

Som omtalt i kapittel 4, vil inntektspensjonen i modernisert folketrygd bli fastsatt på grunnlag av en beregnet pensjonsformue. Ved pensjoneringstidspunktet, uavhengig av om dette er ved for eksempel 62 år, 67 år eller 70 år, beregnes den årlige ytelsen ved å dele pensjonsformuen med et delingstall som reflekterer forventet gjenstående levetid. Delingstallet vil være likt for kvinner og menn.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at pensjonen ikke skal avkortes mot arbeidsinntekt. Dette avhenger imidlertid av at sammenhengen mellom pensjonsnivå og avgangstidspunkt blir sterk nok. For sterk subsidiering av tidligpensjonering kan føre til at for mange tar ut tidligpensjon. Ugiftene for staten øker da, både fordi utgiftene pr. pensjonist øker, og fordi det blir flere pensjonister. I tillegg fører lavere arbeidsstyrke til redusert verdiskaping.

Når det innføres en mulighet til fleksibel pensjonering i folketrygden, mente Pensjonskommisjonen at staten bør konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet i pensjonssystemet der, og avvikle de statlige tilskuddene til AFP-ordningene. I brev fra Regjeringen Jagland til LO og NHO i forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997, het det at ordningen med at personer som tar ut tidligpensjon får poengår i folketrygden som tidligpensjonist, vil bli vurdert utfaset med virkning fra 1. januar 2007. Regjeringen vil samtidig også vurdere den øvrige statlige støtten til AFP-ordningene. Partene i arbeidslivet vil fortsatt stå fritt til å avtale tillegg til folketrygden for enkeltgrupper. Slike tillegg bør imidlertid utformes slik at de i størst mulig grad stimulerer til arbeid. Utbetalingene til AFP beløp seg i 2003 til om lag 6 mrd. kroner, hvorav privat sektor utgjorde om lag halvparten. Dette inkluderer det direkte statlige tilskuddet til AFP-ordningene i privat sektor, som var på 679 mill. kroner. I tillegg kommer verdien av skattefordelene og pensjonspoengene i folketrygden som tidligpensjonist. Alt i alt kan statens bidrag til AFP-ordningene i privat sektor anslås til knapt 1 mrd. kroner.

I forbindelse med vurderingen av den statlige støtten til AFP-ordningene vil det også bli vurdert innført en overgangsordning som gir personer som går av med tidligpensjon og som har flere enn 40 opptjeningsår i dagens folketrygd, uttelling for disse, jf. nærmere omtalt i kapittel 11.

5.2 Pensjonskommisjonens forslag

5.2.1 Sentrale avveininger

Et sentralt utgangspunkt for Pensjonskommisjonens vurderinger er at utviklingen i pensjoneringsatferden de siste årene tyder på at et pensjonssystem med en fast pensjonsalder ikke lenger tilfredsstiller samfunnets eller den enkeltes behov og ønsker. Mange slutter i arbeid før de når folketrygdens pensjonsalder på 67 år, og overgangen fra arbeid til pensjon i befolkningen strekker seg nå over en ti – femten års periode, fra om lag 55 år til 70 år. Det er få som fortsatt er i arbeid etter fylte 70 år.

Ved vurdering av fleksibel pensjonering, og da spesielt pensjonering tidligere enn den formelle pensjonsalderen, viser kommisjonen til at det er viktig å skille mellom ønske om fleksibilitet med hensyn til avgangsalder – i betydningen valgfrihet – og tidligpensjonering på grunn av særlige behov knyttet til helseproblemer eller andre særlige forhold. En fleksibel pensjonsordning i folketrygden skal først og fremst ivareta hensynet til ulike individuelle ønsker. Hvis en ønsker å nå grupper som av helsemessige årsaker ikke kan fortsette som yrkesaktive, bør det primært være uførepensjonsordningen som bør benyttes. De økonomiske vilkårene i denne er satt med utgangspunkt i at de som blir uførepensjonister ikke selv velger dette, og kan dermed være gunstigere enn i en ordning der den enkelte selv kan bestemme pensjoneringstidspunktet.

Et bærekraftig pensjonssystem

Et viktig utgangspunkt for Pensjonskommisjonens arbeid var at pensjonssystemet skal være bærekraftig. Det blir dermed viktig at også eventuell fleksibilitet innrettes slik at den bidrar til høy yrkesdeltaking. Mellom hensynet til yrkesdeltakelsen og hensynet til at fleksibiliteten skal omfatte flest mulig ligger det en målkonflikt. Jo høyere pensjonen er, desto større er faren for at systemet ikke gir en tilstrekkelig stimulans til å fortsette i arbeid. Samtidig er det slik at lave pensjoner kan gjøre det urealistisk for mange å velge

tidlig avgang. Disse hensynene må veies mot hverandre på en slik måte at pensjonssystemet ikke gir for sterk stimulans til tidlig tilbaketrekning fra arbeidslivet, samtidig som det gis mulighet til tidlig avgang med en rimelig pensjon.

Rom for individuell tilpasning

En viktig grunn til å åpne opp for fleksibel pensjonering i folketrygden, er ifølge Pensjonskommisjonen at det bedrer muligheten til å ta hensyn til individuelle behov og ønsker om mer fritid. I dag er det primært de som er omfattet av AFP-ordningene som har denne muligheten. AFP-ordningen finansieres av staten og arbeidsgiverne sammen. Det offentlige bruker dermed ressurser på å gi enkelte, utvalgte grupper adgang til å pensjonere seg før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden. Dette kan synes urimelig for de som ikke er omfattet.

Ved innføring av en allmenn, fleksibel folketrygd vil yrkesaktive få adgang til å velge pensjoneringstidspunkt. En slik ordning vil kunne ivareta hensynet til de som ønsker å gå av tidligere, så vel som de som ønsker å stå lenger i arbeid. Hvis siktemålet med fleksibel pensjonering er å gi et tilbud til de som har et spesielt behov for å avslutte yrkeskarrieren før den ordinære pensjonsalderen, kan det i utgangspunktet synes hensiktsmessig med en selektiv ordning med klart spesifiserte kriterier. Det har imidlertid tidligere vist seg at det er vanskelig å avgrense slike ordninger

Fleksibel pensjoneringsalder for yrkesaktive

Selv om det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning i folketrygden, mener Pensjonskommisjonen at det må vurderes hvor vid adgangen til å benytte seg av den skal være. Så lenge en fleksibel førtidspensjonsordning er ment som et tilbud til yrkesaktive om å kunne trappe ned arbeidsinnsatsen tidligere, må det stilles krav til yrkesdeltaking og pensjonsopptjening for å kunne gå av tidligere enn den ordinære pensjonsalderen. Hvis ikke, kan dette føre til en generell nedsettelse av pensjonsalderen.

Pensjonskommisjonen foreslo at det stilles krav til tidligere yrkesdeltakelse for uttak av fleksibel pensjon, og at dette utformes i form av et nedre krav til opparbeidede pensjonsrettigheter. Pensjonen skal etter pensjonering erstatte arbeidsinntekt som forsørgelsesgrunnlag. Dette trekker i retning av at det ikke bør gis anledning til å ta ut tidligpensjon for personer som vil få utbetalt en svært liten pensjon.

Sammenheng mellom pensjoneringsalder og pensjonsnivå

Økt adgang til selv å velge pensjoneringstidspunkt kan innebære en velferdsgevinst for den enkelte. Betingelsen for at dette også skal kunne forenes med et økonomisk trygt og bærekraftig pensjonssystem, er at den eller de som foretar valget også tar hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å gå av tidligere og gevinstene ved å gå av senere. For at dette hensynet skal ivaretas, må blant annet den årlige pensjonen bli høyere, desto lenger en person fortsetter som yrkesaktiv.

5.2.2 Hovedtrekk i Pensjonskommisjonens forslag

En fleksibel pensjonsordning for personer mellom 62 og 70 år

Pensjonskommisjonen gikk inn for at det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning i folketrygden. Laveste pensjonsalder foreslås satt til 62 år, mens dagens øvre aldersgrense på 70 år i første omgang beholdes, men økes etter hvert som den generelle levealderen øker. Kommisjonen foreslo en ordning som innebærer at den årlige pensjonen blir høyere, desto lenger en person fortsetter som yrkesaktiv. Dette gjøres ved å gi et tillegg i pensjonen til de som tar ut pensjon etter at de har fylt 67 år, mens de som er yngre når de tar ut folketrygdpensjonen får et tilsvarende fratrekk. Ordningen bør utformes slik at den ikke stimulerer den enkelte til å ta ut tidligpensjon. Muligheten til å velge tidligpensjonering må imidlertid være reell også for personer med lav inntekt.

Arbeid og pensjon

Den fleksible ordningen skal også gi de som ønsker det mulighet til å kombinere arbeid og pensjon. Subsidiering av tidligpensjonistene kan gjøre det nødvendig å avkorte pensjonen mot samtidig arbeidsinntekt. Dette skyldes at subsidiering fører til at det vil lønne seg for den enkelte å ta ut tidligpensjon. Flere velger da å ta ut pensjon – også blant de som fortsetter som yrkesaktive – og kostnadene for samfunnet ved den fleksible pensjonsordningen øker. Ved å la arbeidsinntekt ha betydning for utmåling av pensjonen, reduseres lønnsomheten ved å ta ut pensjon for de som uansett ønsker å fortsette som yrkesaktive, og

dermed også kostnadene for samfunnet. Pensjonskommisjonen vurderte det slik at kommisjonens forslag var tilstrekkelig stramt til at det ikke var nødvendig å avkorte pensjonen mot arbeidsinntekt.

Krav til uttak

Hensikten med å innføre en mer fleksibel pensjonsalder i folketrygden er å gi yrkesaktive mulighet til å trappe ned arbeidsinnsatsen tidligere eller over lengre tid. For å unngå at fleksibiliteten i praksis innebærer en generell nedsettelse av pensjonsalderen, må det stilles krav til tidligere yrkesaktivitet for å kunne ta ut pensjon før den ordinære pensjonsalderen.

Tradisjonelt har det i det norske pensjonssystemet blitt lagt sterk vekt på grunnsikringen. Pensjonen skal erstatte arbeidsinntekt som forsørgelsesgrunnlag og sikre en varig grunnleggende trygghet for alle pensjonister slik at de ikke skal være avhengige av økonomisk sosialhjelp eller annen forsørging. Hvis det legges opp til et system der den enkelte kan velge å tilpasse seg slik at pensjonen blir varig lavere enn minstesikringen i systemet, markerer dette et brudd med denne tradisjonen. Pensjonskommisjonen mente dette talte for at det ikke bør gis anledning til å ta ut tidligpensjon hvis det fører til at en vil få utbetalt pensjon under den fastlagte minstesikringen i systemet.

Kommisjonen diskuterte ulike former for uttakskrav, og konkluderte med at de som skal kunne ta ut tidligpensjon bør ha en pensjon som minst er på nivå med garantipensjonen i modernisert folketrygd.

Forholdet til AFP-ordningene og supplerende pensjon

Når det innføres en allmenn mulighet til fleksibel pensjonering, mente Pensjonskommisjonen at staten burde konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet til folketrygden, og således avvikle de statlige bidragene til AFP-ordningene.

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

Forholdet til uførepensjonsordningen

Med en fleksibel pensjonsalder i folketrygden som gir lavere årlig pensjon ved tidligere pensjonering, kan det oppstå et økt press mot uførepensjonsordningen. Forholdet mellom den fleksible alderspensjonen og uførepensjonsordningen må derfor vurderes nærmere.

Ikrafttredelse og overgangsordninger

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

Personer født i 1944 vil være de første som omfattes av den fleksible ordningen hvis denne innføres i 2010. Dette årskullet og årskullene til og med 1950-kullet får pensjonsopptjeningen beregnet fullt ut etter dagens regler. De som har flere enn 40 år med pensjonspoeng, får dermed ikke uttelling for disse. Pensjonskommisjonen mente det burde vurderes å gi pensjonsopptjening for alle yrkesaktive år med pensjonsgivende inntekt etter 1967 for personer som tar ut pensjon før fylte 67 år, og som fullt ut omfattes av dagens regler (født 1950 eller tidligere). Det innebærer at personer med pensjonsgivende inntekt i mer enn 40 år, kan få uttelling for det når reformen settes i verk. Ingen bør likevel få høyere pensjon enn de ville fått ved 67 år etter dagens regler. Pensjonskommisjonen mente videre at en også kunne vurdere en ordning der personer født før 1950 får godskrevet omsorgsopptjening i folketrygden etter 1967 inn i en fleksibel ordning. Kommisjonen pekte på at begge forslag trenger nærmere konsekvensutredning.

Noen utslag av Pensjonskommisjonens forslag til fleksibel pensjonsordning

Tabell 5.1 viser Pensjonskommisjonens anslag for hvordan den årlige pensjonen påvirkes av alderen ved uttak. Den første kolonnen viser virkningen på årlig pensjon hvis den årlige pensjonen justeres på en slik måte at nåverdien av de samlede utbetalingene er den samme uavhengig av uttakstidspunktet. Et anslag for den langsiktig realrenten er brukt som diskonteringsrente. Det er tatt hensyn til at pensjonen etter uttaket justeres opp med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. For en som tar ut pensjonen ved 62 år, viser tabellen dermed at han eller hun vil ha en årlig utbetaling ved 67 år som er 31 pst. lavere enn om vedkom-

Tabell 5.1 Pensjonskommisjonens forslag

	Avvik i prosent ved 67 år[1]	Endring i kroner på uttakstidspunktet[2]
62	-31	10 200
63	-26	8 500
64	-21	6 700
65	-15	4 800
66	-8	2 500
67	0	0
68	9	-2 900
69	18	-6 000
70	29	-9 600

[1] Rentejustering uten justeringsfritt beløp. Diskonteringsrente 4 prosent. ¾ prosent årlig vekst i pensjonen etter uttak.
[2] Økning i årlig pensjon som følger av et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner.

Kilde: Pensjonskommisjonen.

mende hadde tatt ut pensjonen først ved 67 år. For å dempe utslagene, foreslo kommisjonen videre at et beløp på 30 000 kroner skulle utbetales ujustert ved uttak av pensjonen før eller etter fylte 67 år. Den siste kolonnen i tabell 5.1 viser hvordan dette påvirker årlig utbetalt pensjon i kroner ved uttaksalder. For eksempel vil en person som tar ut pensjon ved 62 år, få økt sin årlige pensjon ved uttaket med i overkant av 10 000 kroner, mens en person som venter til 70 år, får redusert sin pensjon med 9 600 kroner. Den faktiske endringen blir dermed mindre enn satsene i kolonnen foran indikerer. Det er ikke tatt hensyn til at vedkommende også ville kunne tjene opp ytterligere pensjonspoeng i de mellomliggende årene.

5.3 Høringsinsuttalelser

I dette avsnittet omtales de uttalelsene som berører forslaget til fleksibel pensjonsalder i folketrygden.

Fleksibel pensjonsalder i folketrygden

De fleste høringsinstansene er positive til at det innføres fleksibel pensjonsalder i folketrygden. Dette gjelder blant annet *Akademikerne*, *Finansnæringens Arbeidsgiverforening* (FA), *Finansnæringens Hovedorganisasjon* (FNH), *Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon* (HSH), *Kredittilsynet*, *Lederne*, *Arbeidsgiverforeningen NAVO*, *Norges Bondelag*, *NITO*, *Norske Pensjonskassers forening*, *Norske Siviløkonomers forening*, *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO), *Senter for seniorpolitikk* (SSP), *Sparebankforeningen* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS).

Også *Landsorganisasjonen i Norge* (LO) åpner for å drøfte ulike ordninger, herunder en allmenn tidligpensjoneringsordning, men forutsetter da at «ytelsesnivå m.m. minst blir på dagens AFP-nivå».

Det er også en del høringsinstanser som mener at det ikke bør innføres fleksibel pensjonsalder i folketrygden. Blant disse finner vi *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* (FFO), *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* (LHL), *Landslaget for offentlige pensjonister* (LOP) og *Norsk Pensjonistforbund* (NPF). Argumenter som brukes mot innføringen av fleksibilitet er:

- at den relativt høye avgangen fra arbeidslivet blant seniorer i stor grad skyldes forhold den enkelte ikke rår over selv (FFO),
- at uførepensjonen kan settes i fare (LHL),
- og at tidligpensjonering bør dekkes av egne ordninger og finansieres utenfor folketrygdsystemet (LOP, NPF).

Enkelte av høringsinstansene kommenterer også aldersgrensene for den foreslåtte fleksibiliteten. Blant annet skriver *Statens Seniorråd* i sin uttalelse at de «ønskjer at den generelle øvre aldersgrensa i arbeidslivet vert fjerna». De mener det er «eit stort paradoks at den reelle pensjoneringsalderen er på veg nedover i ei tid då middelaldrande vert «yngre» og stadig fleire 70-åringar er fullt ut arbeidsføre». Også *Senter for seniorpolitikk* (SSP) mener at mulighetene til å jobbe etter 70 år bør bedres. De viser i den sammenheng til Arbeidslivslovsutvalgets utredning (NOU 2004: 5) der det understrekes at det ikke er mulig på biologisk grunnlag å si at en bestemt alder utgjør et øvre tak for når en yrkesutøver ikke lenger er skikket til å jobbe. SSP skriver videre at det er viktig at lovverket ikke er til hinder for at de som fortsatt har god arbeidsevne når de passerer 70 år kan fortsette i arbeidslivet.

Sammenheng mellom pensjonsnivå og alder ved uttak

Blant de høringsinstansene som er for innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden, mener de aller fleste også at det bør være en sammenheng mellom pensjonen og pensjoneringstidspunktet. Synspunktene på hvor sterk denne sammenhengen bør være, og også på hvilket utgangsnivå det skal være på pensjonen, varierer

imidlertid. Men de fleste er bekymret over at forslaget fra Pensjonskommisjonen ikke gir god nok mulighet til fleksibilitet for alle inntektsgrupper.

FNH, *HSH*, *Kredittilsynet, NAVO*, *Norske Pensjonskassers Forening*, *NHO* og *SSP* støtter i utgangspunktet Pensjonskommisjonens forslag til justering av pensjonen. NHO skriver blant annet at «Det er generelt ikke ønskelig å subsidiere tidligavgang i fremtiden. Stimuleringen til å stå lengre i arbeid blir størst hvis omregningen av årlig pensjon beregnes aktuarielt». HSH støtter dette synet i det de skriver at «Vi er primært for at avkortingen ved tidligpensjonering bør beregnes etter forsikringstekniske regler (…)». Også FNH «advarer mot å fravike prinsippet om aktuariell avkorting på sikt», og Kredittilsynet skriver i sin uttalelse at «Kredittilsynet er av den oppfatning at en fleksibel pensjonering som foreslått av Pensjonskommisjonen vil være et nødvendig element for å motvirke økende ubalanse mellom opptjeningsperioder og pensjonsperioder betalt av det offentlige alene».

Samtidig pekes det på at kommisjonens forslag ikke er godt nok med hensyn til å sikre reell mulighet til fleksibel avgang for alle inntektsgrupper.

FNH oppfatter det som uheldig at «sliterne med lav lønn» ikke vil kunne benytte fleksibel pensjonering fra 62 år, og foreslår å gi høyere pensjonsopptjening i fysisk krevende yrker (blant annet omsorgsyrker), eller å stille krav til antall yrkesaktive år, for eksempel kreve yrkeskarrierer på minimum 40 år med inntekter over et gitt nivå i alle årene.

HSH og *NAVO* foreslår å begrense fleksibel avgang til 64 år. NAVO skriver i den forbindelse at dette vil medføre at «nødvendig inntektsnivå for å kunne velge å fratre ved denne tidligste aldersgrensen vil omfatte de fleste lønnstakere i fulltidsstillinger». *NHO* skriver at «Løsningen på dette problemet kan imidlertid ikke ligge i å subsidiere tidlig avgang», og foreslår at «man også bør kunne ta ut tjenestepensjon fra samme tidspunkt som man velger å pensjonere seg, beregnet etter aktuarielle regler». En tilsvarende løsning antydes av *Norske Pensjonskassers Forening*, som skriver at «… problemet vil kunne avhjelpes noe om opptjening av tjenestepensjon og egne oppsparte pensjonsrettigheter kan kompensere for manglende alderspensjon i folketrygden. Det vil da måtte dreie seg om tilleggspensjon i form av livsvarige ytelser».

Senter for seniorpolitikk er opptatt av at valgfriheten skal være en realitet for mange, og skriver videre at «Dersom løsningen på dette skulle føre til en svekkelse av de foreslåtte insentivene til å fortsette i arbeid, ber vi regjeringen vurdere å innføre økonomiske stimulanser utenom pensjonssystemet slik at flere som har mulighet til det vil velge å jobbe. Et mulig tiltak er ytterligere reduksjon av arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere».

Sparebankforeningen foreslår å gi alle garantipensjon fra 62 år, gitt at de har hatt pensjonsgivende inntekt utover et nærmere konkretisert inntektsnivå i et visst antall år, for eksempel en årsinntekt på minimum 4 G i minst 35 år.

Rikstrygdeverket foreslår å dempe avkortingen gjennom å bruke en lavere diskonteringsfaktor enn Pensjonskommisjonens forslag i den nåverdiberegningen som legges til grunn for årlig pensjon ved tidligpensjonering, for eksempel lønnsveksten som i Sverige.

YS har i sin høringsuttalelse beskrevet en «Ny folketrygd», som blant annet omfatter en alternativ, fleksibel pensjonsordning. Den går i hovedsak ut på at årlig pensjon ved uttakstidspunktet utgjør x/40-deler av den opparbeidede inntektspensjonen, der x er antall år med pensjonsgivende inntekt.

Også enkelte andre høringsinstanser peker på at kommisjonens forslag etter deres mening gir for lave ytelser ved tidlig uttak, men i hovedsak uten å antyde mulige løsninger. *NITO* og *Lederne* har liknende synspunkter. Lederne sier seg enig i at «det skal være en viss avkorting. (…) Men avkortingen må ikke være større enn at arbeidstakere med et langt yrkesliv bak seg, skal ha en årlig pensjon minst på det nivået AFP-pensjonister i dag har».

Forholdet til uførepensjonsordningen

Pensjonskommisjonens forslag om innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden reiser spørsmål om forholdet mellom alders- og uførepensjon. Flere av høringsinstansene peker på at dette forholdet må utredes nærmere.

Kombinasjon av arbeidsinntekt og pensjon

FNH støtter i sin uttalelse den foreslåtte adgangen til å kombinere arbeid og pensjon, og «mener den vil være nødvendig for å sikre at folk står lenger i arbeid». De mener likevel «det må legges et tak på hvor mye en kan ta ut samlet i pensjon og lønn i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Ellers vil tiltaket ikke være i tråd med arbeidslinja».

Forholdet til ordningen med avtalefestet pensjon

Pensjonskommisjonen forslår at den statlige støtten til ordningen med avtalefestet pensjon avvikles ved innføring av en generell fleksibel ordning i folketrygden. Hovedinntrykket av høringsuttalelsene på dette punktet er at mange av organisasjonene på arbeidstakersiden er negativ til forslaget og ønsker videreført dagens AFP-ordning, eller en bedre ordning, mens andre organisasjoner / institusjoner er positive til forslaget.

Blant de som er negative til at staten skal trekke sin støtte til AFP-ordningen finner vi *Maskinentrepenørenes Forbund* (MEF), *UHO* og *Norsk Journalistlag* (NJ). NJ peker i sin uttalelse på at «det i en reformert folketrygd må være rom for bransjespesifikke pensjonsordninger og -aldere».

Blant de høringsinstansene som er positive til forslaget, finner vi *Bedriftsforbundet*, *FNH*, *HSH*, *NAVO*, *Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening* (NARF) og *NHO*. Etter Bedriftsforbundets mening innebærer AFP-ordningen for eksempel «… en klar forskjellsbehandling, i det bedrifter og privatpersoner som ikke har AFP-avtale subsidierer dem som har det via statskassen. Hvis ordningen videreføres, må det være en klar forutsetning at partene i arbeidslivet som nyter godt av ordningen også bærer kostnadene ved den». Også FNH støtter at staten ikke skal yte tilskudd til AFP-ordningen, fordi «ordningen ikke bygger opp om arbeidslinjen». FNH begrunner sin holdning i at ordningen bidrar sterkt til å trekke folk tidlig ut av arbeidslivet, bedrifter bruker ordningen i omstillingsprosesser slik at folk skyves ut av arbeidslivet og at ordningen er fordelingspolitisk uheldig fordi store grupper ikke har AFP, og dermed ikke er omfattet av den statsstøttede tidligpensjonsordningen.

Videre mener FNH at de kostnadene staten i dag har i tilknytning til AFP «kunne vært brukt mer målrettet til å holde personer lenger i arbeid, og å gi støtte til en bedre ordning for «sliterne» slik at de kan gå av med tidligpensjon …». NHO skriver at «Med generell, fleksibel avgang bør AFP avvikles».

5.4 Departementets vurderinger

5.4.1 Noen sentrale vurderinger

Fritt valg av pensjoneringstidspunkt er et velferdsgode. Den enkeltes beslutning om arbeidstilbud og pensjonering påvirkes blant annet av den relativt store skattekilen på arbeid. Denne gjør at arbeidstakerne vil ønske å jobbe mindre enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig, selv om den enkeltes rett til å velge hvor mye han eller hun vil jobbe begrenses av en rekke institusjonelle ordninger i arbeidslivet, blant annet normalarbeidsdag, ferielov, permisjonsregler mv. En fast, ordinær pensjonsalder bidrar sannsynligvis også til økt arbeidsdeltakelse. Fleksibelt valg av pensjoneringstidspunkt kan derfor lede til redusert arbeidstilbud og dermed en samfunnsøkonomisk kostnad. Ved utforming av en fleksibel pensjonsordning i folketrygden blir det da viktig å ikke bare ta hensyn til enkeltindividenes nytte av å ha muligheten til tidligere pensjonering, men også til samfunnets behov for arbeidskraft. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og pensjonssystemet må være utformet slik at det er mer lønnsomt å arbeide enn å gå av med pensjon.

Regjeringen slutter seg til hovedtrekkene i Pensjonskommisjonens forslag til fleksibel folketrygd. Fleksibel pensjonsalder i folketrygden vil gi bredere grupper enn i dag mulighet til å velge pensjoneringstidspunkt selv. I dag kan alderspensjonen i folketrygden først tas ut fra 67 år. Det er få grupper som kan velge å ta ut pensjon før dette, i hovedsak kun grupper som omfattes av ordningene med avtalefestet pensjon (AFP), og de som oppfyller 85-årsregelen i de offentlige tjenestepensjonsordningene.

I både privat og offentlig sektor er imidlertid enkelte grupper omfattet av regelverk som pålegger dem å fratre ved fastsatte aldersgrenser. Dette gjelder de som er omfattet av særaldersgrenser og de lovfestede tidligpensjonsordningene for sjømenn og fiskere. Det vil være nødvendig å tilpasse disse ordningene til en fleksibel folketrygd, noe som krever nærmere utredning.

Økt fleksibilitet må ikke bidra til å svekke den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet som helhet. Det er viktig at et nytt, fleksibelt element i folketrygden ivaretar hensynene til både effektivitet og fordeling. Hensynet til bærekraften i pensjonssystemet gjør at det ikke må legges opp til et forslag om fleksibel pensjoneringsalder som innebærer en generell senking av pensjonsalderen til 62 år. Det må være en klar sammenheng mellom pensjonen og pensjoneringstidspunktet. Betydningen av dette understrekes også i mange av høringsuttalelsene. Det er også andre årsaker til at det er viktig å beholde de eldre i arbeidsmarkedet: For det første påvirker lavere arbeidsstyrke i seg selv verdiskapingen negativt, og for det andre er det uheldig hvis man mister den erfaringen eldre arbeidstakere har.

Som omtalt i kapittel 4, vil inntektspensjonen i modernisert folketrygd fastsettes på grunnlag av en beregnet pensjonsformue. Ved pensjoneringstidspunktet, uavhengig av om dette er ved for eksempel 62 år, 67 år eller 70 år, beregnes den årlige ytelsen ved å dele pensjonsformuen med et delingstall som reflekterer forventet gjenstående levetid. Den konkrete beregningsmåten for sammenhengen mellom pensjonsnivå og uttaktidspunkt drøftes nærmere i avsnitt 5.4.2.

Pensjonskommisjonens forslag innebærer at pensjon ikke lenger skal avkortes mot arbeidsinntekt. I dagens folketrygd avkortes pensjonen for personer i alderen 67-70 år med 40 pst. av arbeidsinntekt over 2 G. I AFP-ordningene gjelder en ordning for delvis pensjon som innebærer at pensjonen utmåles med samme andel som nedgangen i arbeidsinntekt. Forslaget innebærer dermed en betydelig forenkling i forhold til dagens regelverk, og vil også gi en betydelig lettelse i de økonomiske vilkårene for personer som ønsker å kombinere arbeid og pensjon. Regjeringen mener det er viktig å innrette den fleksible ordningen slik at dette elementet kan beholdes. Dette avhenger av at sammenhengen mellom pensjonsnivå og avgangstidspunkt blir sterk nok. Hvis det ligger et for stort subsidieelement i ordningen, kan det føre til at for mange tar ut tidligpensjon, og dermed økte utgifter for staten. Kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt drøftes nærmere i avsnitt 5.4.3.

Forventet levealder vil sannsynligvis øke de kommende tiårene. Hvis dette slår til, vil delingstallet redusere nivået på de årlige pensjonsutbetalingene. For å legge til rette for at den enkelte skal kunne kompensere for dette ved å stå lenger i arbeid, er den øvre aldersgrensen på 70 år for å tjene opp pensjon i folketrygden fjernet i den alternative modellen som beskrives i denne meldingen. Aldersgrensen for å tjene opp pensjon i folketrygden drøftes nærmere i avsnitt 5.4.4.

En del av høringsinstansene har uttrykt bekymring for at Pensjonskommisjonens forslag ikke gir god nok mulighet til fleksibilitet for alle grupper, særlig for kvinner og personer med lav inntekt. For å gi flere adgang til tidlig uttak av folketrygdpensjonen, foreslås det at en også vurderer en alternativ modell til Pensjonskommisjonens. I denne gis det adgang til å ta ut pensjon før 67 år selv om pensjonen på uttakstidspunktet blir lavere enn garantipensjonen, forutsatt at pensjonen fra 67 år minst tilsvarer garantipensjonen. Kravet om minste pensjonsnivå knyttes dermed opp mot pensjonsnivået ved 67 år, og ikke 62 år som i Pensjonskommisjonens forslag. I tillegg åpner den alternative modellen for å ta ut delvis pensjon.

I den alternative modellen forutsettes det også at adgangen til tidlig uttak av pensjon skal kunne avhenge av den samlete ytelsen fra folketrygden og supplerende pensjonsordninger, slik at det er denne som minst må være på nivå med garantipensjonen. Dette krever nærmere utredning. Forslaget om innføring av en obligatorisk, supplerende pensjon (se kapittel 6) bør inngå i denne vurderingen. Dette drøftes nærmere i avsnitt 5.4.5. Samlet sett innebærer den alternative modellen at flere vil kunne ta ut pensjon tidlig enn i Pensjonskommisjonens forslag.

For at de som ønsker å fortsette i arbeidslivet skal få anledning til det, må arbeidsgiverne ta vare på de eldre arbeidstakerne. Seniorpolitiske tiltak for å styrke de eldres plass i arbeidslivet omtales nærmere i avsnitt 5.4.7.

Når det innføres en mulighet til fleksibel pensjonering i folketrygden, mente Pensjonskommisjonen at staten bør konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet i pensjonssystemet der, og avvikle de statlige tilskuddene til AFP-ordningene. I brev til LO og NHO fra Regjeringen Jagland i forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997 het det at ordningen med at personer som tar ut tidligpensjon får poengår i folketrygden mens de er tidligpensjonister, vil bli vurdert utfaset med virkning fra 1. januar 2007. Regjeringen vil samtidig også vurdere den øvrige statlige støtten til AFP-ordningene. Partene i arbeidslivet vil fortsatt stå fritt til å avtale tillegg til folketrygden for enkeltgrupper. Utbetalingene til AFP var i 2003 om lag 6 mrd. kroner, hvorav privat sektor utgjorde om lag halvparten. Dette inkluderer det direkte statlige tilskuddet til AFP-ordningene i privat sektor, som var på 679 mill. kroner. I tillegg kommer verdien av skattefordelene og pensjonspoengene i folketrygden som tidligpensjonist. Alt i alt kan statens bidrag til AFP-ordningene i privat sektor anslås til knapt 1 mrd. kroner. Forholdet til AFP-ordningen og andre supplerende ordninger er drøftet i avsnitt 5.4.8.

I forbindelse med vurderingen av den statlige støtten til AFP-ordningene, vil det også bli vurdert innført en overgangsordning som gir personer som går av med tidligpensjon og som har flere enn 40 opptjeningsår i dagens folketrygd uttelling for disse, jf. nærmere omtale i kapittel 11.

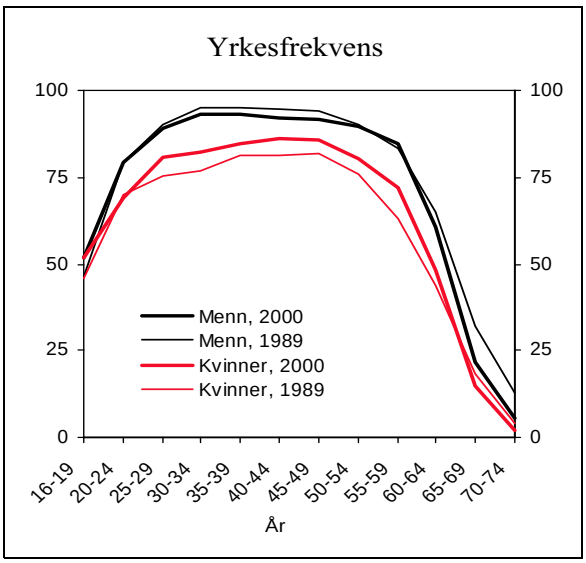
Pensjonskommisjonen drøftet i liten grad samspillet mellom skatte- og pensjonsregler i modernisert folketrygd. Forholdet mellom pensjon og skatt i modernisert folketrygd er nærmere drøftet i avsnitt 5.4.9.

Boks 5.1 Yrkesdeltakelse og pensjoneringsmønster blant eldre

I aldersgruppen 25-66 år deltar i overkant av 80 pst. i arbeidsmarkedet. Yrkesdeltakelsen i Norge er blant de høyeste i OECD-området. Mens yrkesdeltakelsen har økt blant kvinner, har den vært uendret eller synkende blant menn. For de som er over 60 år, har yrkesdeltakelsen blant menn gått ned de siste tiårene, mens den for kvinner har økt noe eller gått mindre ned enn blant menn. Forskjellen i utviklingen for kvinner og menn skyldes blant annet den sterke generelle økningen i yrkesdeltakelse blant kvinner. Disse utviklingstrekkene er illustrert i figur 5.1, som viser utviklingen i yrkesfrekvenser etter alder og kjønn fra 1989 til 2000.

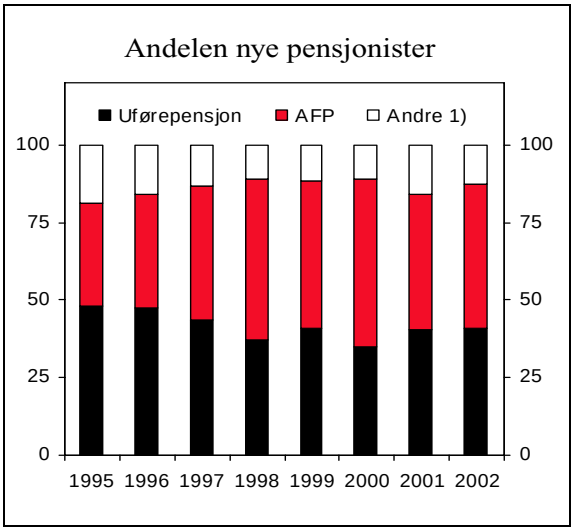
De aller fleste tidligpensjonister i Norge er uførepensjonister. Dette skyldes naturlig nok først og fremst at man kan bli uførepensjonert i alle aldere, fra og med det året man fyller 18 år. Ingen andre pensjonsordninger gir mulighet til pensjonering før 57 år, og de aller fleste først etter fylte 60 år eller senere. Figur 5.2 illustrerer hvordan pensjoneringsmønsteret har endret seg blant eldre arbeidstakere de siste årene. Figuren viser andelen nye pensjonister i alderen 60-66 år i ulike tidligpensjonsordninger for årene 1995 til 2002. I denne perioden har andelen som får uførepensjon gått ned fra i underkant av halvparten til om lag 40 pst. Andelen AFP-pensjonister har samtidig gått markert opp, mens andelen på andre tidligpensjonsordninger har gått noe ned. Dette indikerer at selv om uførepensjonsordningen er meget viktig når en betrakter tidligpensjoneringen under ett, og selv om en del av AFP-pensjonistene ellers ville blitt uførepensjonister, er også AFP-ordningen og dennes innflytelse viktig.

En annen indikator på utviklingen i pensjoneringsatferden er pensjoneringsalderen. Den forventede pensjoneringsalderen i folketrygden (alders- og uførepensjonister) og i AFP-ordningene samlet var i 2003 på 60,4 år. Gjennomsnittsalderen ved pensjonering var samme år lavere, 57,8 år. Dette er nær 5 år lavere enn gjennomsnittlig alder ved pensjonering for alders- og uførepensjonister i folketrygden i 1970.



Figur 5.1 Yrkesfrekvenser etter kjønn og alder. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.2 Andel nye pensjonister i alderen 60-66 år i ulike tidligpensjonsordninger. Prosent

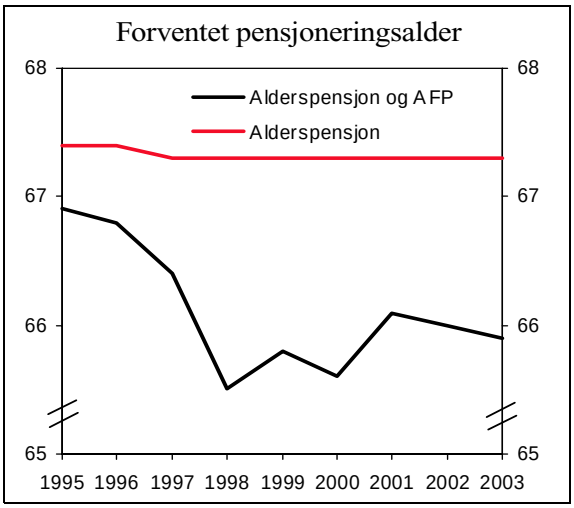
[1] Særaldersgrenser / omstilling i statlig sektor, særaldersgrenser i kommunal sektor og pensjonstrygdene for sjømenn og fiskere.

Kilde: Rikstrygdeverket.

Boks 5.1 (forts.)

Tallene over er sterkt påvirket av at mange blir uføre i ung alder. For personer over 50 år var forventet pensjoneringsalder i folketrygden (alders- og uførepensjonister) og i AFP-ordningene samlet 63,5 år i 2003, mens gjennomsnittlig alder ved pensjonering for den samme gruppen var 62,1 år. Tar vi uførepensjonistene helt ut av beregningene, blir den forventede pensjoneringsalderen 65,9 år. Figur 5.3 viser utviklingen i den forventede pensjoneringsalderen for alderspensjonister i folketrygden og AFP-pensjonister i den ikke-uføre delen av befolkningen for årene 1995-2003. Det er ikke anledning til å ta ut alderspensjon i folketrygden før ved 67 år, og den forventede pensjoneringsalderen for folketrygdepensjonistene har de siste årene vært i underkant av 67,5 år. Det er således få som velger å ikke ta ut folketrygdpensjon så snart de kvalifiserer for dette. Ved utgangen av 2003 var det bare i overkant av 1 pst. av befolkningen i alderen 67-70 år som ikke mottok alderspensjon fra folketrygden, og hele 96 pst. av de som hadde tatt ut alderspensjon, fikk utbetalt full pensjon.

AFP-pensjonistene har de siste årene bidratt til å redusere den forventede pensjoneringsalderen for den arbeidsføre delen av befolkningen med i størrelsesorden 1½ år. I 2003 ble den forventede pensjoneringsalderen blant de arbeidsføre 1 år og 5 måneder lavere som følge av AFP-pensjonistene. Pensjoneringsalderen for kvinner er lavere enn for menn, når alders- og uførepensjonister i folketrygden og AFP-pensjonistene ses under ett. Bildet er noe annerledes for den ikke-uføre delen av befolkningen. Både blant alderspensjonistene og blant alders- og AFP-pensjonister er det kun små forskjeller i den forventede pensjoneringsalderen blant menn og kvinner. AFP-ordningen har bidratt noe sterkere til å redusere kvinners enn menns pensjoneringsalder. Fra 1995-2003 bidro AFP-ordningen til å redusere pensjoneringsalderen blant kvinner med 1 år og 5 måneder. Blant menn var den tilsvarende reduksjonen 1 år og 3 måneder. Dette kan indikere at menn i noe større grad enn kvinner benytter seg av AFP-ordningen.



Figur 5.3 Forventet pensjoneringsalder i den ikke-uføre delen av befolkningen

Kilde: Rikstrygdeverket.

5.4.2 Sammenhengen mellom pensjonsnivå og uttakstidspunkt

Beregning av årlig pensjon ved pensjonsuttak på ulike alderstrinn

Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd innebærer at personer i yrkesaktiv alder hvert år vil tjene opp nye pensjonsrettigheter tilsvarende om lag 17½ pst. av pensjonsgivende inntekt opp til et nærmere angitt tak. De opptjente pensjonsrettighetene vil bli oppregulert i takt med lønnsveksten fram til en starter å ta ut pensjon, og den enkelte vil hvert år få en oversikt over hvor store pensjonsrettigheter en totalt sett har opparbeidet. Når en starter å ta ut pensjon, vil den beregnede pensjonsformuen bli omregnet til en årlig pensjon ved at den divideres med et såkalt delingstall.

Hensynet til et praktisk og forståelig regelverk taler for at delingstallet beregnes slik at nåverdien av de ytelsene en kan forvente å få som pensjonist tilsvarer den pensjonsformuen en har bygget opp som yrkesaktiv, uavhengig av når en starter å ta ut pensjon og hvordan levealderen til pensjonistene utvikler seg, jf. nærmere omtale i boks 5.2. Den årlige pensjonen vil dermed bli lavere jo lenger den forventede levealderen er og jo tidligere en starter å ta ut pensjon.

Boks 5.2 Nærmere om delingstallet i den fleksible pensjonsordningen

For å forstå hvordan delingstallet virker, kan det være hensiktsmessig å se på en person som har vært yrkesaktiv fram til vedkommende fyller 62 år, og som ikke har ytterligere pensjonsopptjening etter dette. Ved fylte 62 år vil denne personen ha opparbeidet en «pensjonsformue» i folketrygden som svarer til den samlede lønnsjusterte pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv, det vil si at pensjonsopptjeningen i hvert år er blitt justert opp med lønnsveksten fra opptjeningen skjedde og fram til vedkommende fylte 62 år.

Inntektspensjonen det første året en er pensjonist blir beregnet ved at pensjonsformuen divideres med et delingstall. Dette delingstallet fastsettes slik at den samlede inntektspensjonen en kan regne med som pensjonist akkurat skal tilsvare pensjonsformuen. Poenget med delingstallet er altså å regne ut hvor mye pensjonsformuen tilsvarer i form av en årlig livslang pensjon. Mer presist beregnes delingstallet, for eksempel for en person som tar ut pensjonen fra 62 år, slik at den forventede nåverdien av de samlede ytelsene fra inntektspensjonen i folketrygden akkurat skal tilsvare pensjonsformuen ved 62 år, når en bruker lønnsveksten i økonomien som diskonteringsrate, jf. kapittel 4.

Forventet gjenstående levetid for menn og kvinner sett under ett ved 62 år er i 2010 anslått til 21,3 år, og dette ville også blitt delingstallet ved 62 år hvis det var full lønnsregulering av den årlige pensjonen etter at pensjonsuttaket starter. Pensjonskommisjonen foreslår imidlertid at løpende pensjoner skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Dette innebærer en noe svakere regulering enn full lønnsregulering, og årlig pensjon vil derfor avta svakt over tid i forhold til lønnsnivået. Siden den forventede nåverdien av ytelsene skal tilsvare pensjonsformuen, vil pensjonen som 62-åring bli noe høyere enn om en hadde hatt full lønnsregulering av den løpende pensjonen. Delingstallet ved 62 år blir derfor noe lavere enn forventet gjenstående levetid, og delingstallet er beregnet til 19,6, jf. tabell 5.2.

Beregningen av hvor stor pensjon en får ved å vente med å ta ut full pensjon til fylte 63 år, skjer i prinsippet på helt tilsvarende måte. Det vil si at pensjonsformuen ved fylte 63 år omregnes til en årlig pensjon ved hjelp av et delingstall. Pensjonsformuen ved fylte 63 år vil imidlertid være høyere enn ett år før, som følge av at de opparbeidede pensjonsrettighetene er justert opp i takt med lønnsveksten i det året som har gått. I tillegg vil forventet gjenstående levetid være noe lavere for en 63-åring enn for en 62-åring, med et anslag på 20,5 år for menn og kvinner sett under ett. Denne nedgangen i forventet gjenstående levetid slår isolert sett ut i en tilsvarende reduksjon i delingstallet. I tillegg har en i tabell 5.2 tatt hensyn til at en del av de som velger å ikke ta ut pensjon fra 62 år vil falle fra før de når 63 år, noe som isolert sett bidrar til å redusere delingstallet med ytterligere knapt 1 pst. Alt i alt gir dette et delingstall på 18,7 for en som tar ut pensjon fra fylte 63 år.

For å illustrere hvor mye en får igjen ved å vente med å ta ut pensjonen, kan en se på hvor mye høyere årlig pensjon en da vil få som pensjonist sammenliknet med den pensjonen en ville hatt på samme alderstrinn hvis en hadde startet pensjonsuttaket tidligere. Pensjonsuttak fra henholdsvis 62 år og 67 år sammenliknes for eksempel ved at en i begge tilfeller ser på den årlige pensjonen ved 67 år. Dette er gjort i den siste kolonnen i tabell 5.2, som viser forskjellen i årlig pensjon sammenliknet med pensjonsuttak fra 67 år, jf. tabell 9.6 i Pensjonskommisjonens rapport. Av tabellen framgår det at en som tar ut pensjon ved fylte 62 år, vil ha om lag 25 pst. lavere pensjon som 67-åring enn om en hadde ventet med å ta ut pensjonen til 67 år. Denne forskjellen reflekterer både forskjellen mellom delingstallene, som er henholdsvis 19,6 og 15,3 , og at den som tar ut pensjon fra 67 år vil få pensjonen beregnet ut fra en pensjonsformue som er oppregulert i takt med lønnsveksten mellom 62 år og 67 år, mens den løpende pensjonen til tidligpensjonisten er regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten over samme periode.

Beregningen av delingstallet kan fortone seg komplisert. I den informasjonen som sendes til den enkelte vil det imidlertid være unødvendig å gå inn på de tekniske sidene av beregningene. Den relevante informasjonen for den enkelte vil være hvor stor pensjonsformue en har opparbeidet og hvilke delingstall som vil gjelde hvis en tar ut pensjon på ulike alderstrinn. En vesentlig beregningsteknisk fordel ved å bruke lønnsveksten som diskonteringsrate ved fleksibel pensjonering, er at delingstallene da kan beregnes utelukkende på grunnlag av demografiske data knyttet til levealderen for de eldre. En slipper dermed å måtte basere beregningene på usikre forutsetninger om lønns- og renteutviklingen framover i tid.

Tabell 5.2 Delingstall og endring i årlig pensjon ift. uttak fra 67 år for 1948-kullet[1]

	Delingstall	Endring i pensjon ift. uttak fra 67 år. Prosent
62 år	19,6	-25
63 år	18,7	-21
64 år	17,9	-16
65 år	17,0	-12
66 år	16,2	-6
67 år	15,3	0
70 år	12,7	21

[1] Det er tatt hensyn til dødlighetsarv mellom 62 år og 67 år

Kilde: Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet

Tabell 5.2 viser delingstallet ved ulike uttakstidspunkt for 1948-kullet, som vil være det første årskullet som får anledning til å ta ut pensjon fra 62 år etter det nye regelverket. Av tabellen framgår det at en person som tar ut hele pensjonen fra 62 år, vil få en årlig pensjon som tilsvarer pensjonsformuen delt på 19,6. Hvis en i stedet hadde ventet med å ta ut pensjon til en var 67 år, vil det tilsvarende delingstallet være 15,3. Pensjonsuttak fra 67 år vil altså gi et klart lavere delingstall enn pensjonsuttak fra 62 år, noe som isolert sett fører til en tilsvarende forskjell i årlig pensjon. Ved å vente med å ta ut pensjonen vil en også få full lønnsregulering av pensjonsformuen fram til pensjonsuttaket starter ved 67 år, mens en som tar ut pensjon fra 62 år til sammenlikning vil få regulert sin løpende pensjon på linje med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten i samme periode. Hvis en ønsker å se på hvordan valget av pensjoneringsalder påvirker den årlige pensjonen en vil få på sikt, må en ta hensyn til begge disse forholdene. Dette er gjort i den siste kolonnen i tabell 5.2. Av tabellen framgår det at en person som tar ut pensjon fra 62 år, vil ha om lag 25 pst. lavere pensjon som 67-åring enn en person som starter å ta ut pensjon fra dette alderstrinnet. I tillegg kommer effekten av at den som fortsetter i arbeid vil få ytterligere pensjonsopptjening.

Lønnsjustering vs. rentejustering med justeringsfritt beløp

Omtalen ovenfor av hvordan delingstallet kan beregnes, svarer til det som ble omtalt som «lønnsbasert justering» i Pensjonskommisjonens rapport. Dette alternativet avviker noe fra det forslaget som ble lagt fram av kommisjonen, og som ble omtalt som «rentejustering med justeringsfritt beløp». Også i kommisjonens forslag foregår justeringen av årlig pensjon slik at nåverdien av de forventede ytelsene skal være uavhengig av når pensjonsuttaket starter. Kommisjonens forslag er imidlertid basert på at en i disse beregningene legger til grunn et anslag for den langsiktige realrenten som diskonteringsrate. I beregningene har kommisjonen lagt til grunn en realrente på 4 pst., eller 2½ prosentpoeng mer enn anslått reallønnsvekst. Dette bidrar isolert sett til å skjerpe avkortingen av årlig pensjon for de som tar ut tidligpensjon. I motsatt retning trekker forslaget fra kommisjonen om at en andel av pensjonen på om lag 30 000 kroner skal kunne tas ut uavhengig av uttaksalderen.

Pensjonskommisjonen gikk i relativt liten grad inn på den praktiske utformingen av denne beregningsmetoden og de tekniske spørsmålene som reiser seg i denne forbindelse. Dette drøftes nedenfor, der en har lagt vekt på å få fram at den løsningen som velges for fleksibel pensjonering blant annet må ses i sammenheng med hvordan en utformer det foreslåtte delingstallet for levealder og regelverket for regulering av opptjente pensjonsrettigheter.

Pensjonskommisjonen foreslår at den årlige pensjonen skal justeres ned i takt med framtidige endringer i forventet levealder på en slik måte at den lønnsjusterte verdien av de samlede pensjonsytelsene skal være upåvirket av endringer i forventet levealder. Dette forslaget er fulgt opp av departementet, jf. kapittel 4. I henhold til Pensjonskommisjonens forslag skal imidlertid denne sammenhengen bare gjelde for de som pensjonerer seg på et bestemt alderstrinn. I rapporten fra kommisjonen tas det ikke klart stilling til hvilket alderstrinn dette skal være, men de mest nærliggende alternativene vil være enten dagens pensjonsalder på 67 år eller det pensjoneringstidspunktet som vil gi samme nivå på årlig pensjon (lønnsjustert) som for en 67-åring i 2010 for gitt pensjonsopptjening. Hvis forventet levealder etter 67 år øker med for eksempel tre år sammenliknet med 2010, vil det siste alternativet innebære at en må vente med å ta ut pensjon til en er 70 år for å få samme delingstall som en 67-åring i 2010.

De som tar ut pensjon før eller etter alderstrinnet i forrige avsnitt, vil få en årlig pensjon som er justert for å ta hensyn til dette. Pensjonskommisjonen foreslår at en i denne justeringen skal basere seg på realrenten – og ikke lønnsveksten – som diskonteringsrate. De som går av før eller etter alderstrinnet ovenfor vil altså få justert sin

årlige pensjon slik at nåverdien av de samlede forventede pensjonsytelsene, med renten som diskonteringsrate, skal være den samme uavhengig av når en tar ut pensjon.

Forslaget fra kommisjonen innebærer altså at en behandler endringer i forventet levealder blant pensjonistene og den enkeltes valg av pensjoneringsalder ulikt: Hvis levealderen øker, blir den årlige pensjonen justert ned slik at nåverdien av de samlede ytelsene, med lønnsveksten som diskonteringsrate, blir som før. Ved tidlig eller sen pensjonering skjer derimot justeringen av årlig pensjon slik at det er nåverdien av de samlede ytelsene med renten som diskonteringsrate som blir upåvirket.

Kombinasjonen av lønnsjustering ved endringer i forventet levealder og rentejustering ved tidlig eller sen pensjonering, fører til at pensjonssystemet blir svært komplisert. Den årlige pensjonen kan ikke lenger beregnes med utgangspunkt i oppparbeidede pensjonsrettigheter og forventet antall år som pensjonist. Avhengig av hvilket av de to alternativene en har valgt for å justere for forventet levealder, jf. ovenfor, må en i stedet først beregne enten hvilken årlig pensjon en ville få som 67-åring eller hvilken pensjoneringsalder som ville gi samme delingstall som for en 67-åring i 2010. For de som går av på et annet alderstrinn enn dette, må en deretter beregne en justert årlig pensjon basert på rentejustering, som tar hensyn til forskjellen mellom den faktiske pensjoneringsalderen og den «standardiserte» pensjoneringsalderen.

Kompleksiteten øker ytterligere som følge av forslaget om at et beløp på om lag 30 000 kroner skal holdes utenom den rentebaserte avkortingen. Dette må ses i sammenheng med at bruken av rentejustering i det siste av trinnene ovenfor isolert sett bidrar til å skjerpe avkortingen for de som tar ut tidligpensjon. Nøyaktig hvordan dette skal gjøres er ikke drøftet i rapporten fra kommisjonen. En løsning kan være at et beløp på 30 000 kroner, eller om lag 53 pst. av grunnbeløpet da Pensjonskommisjonen la fram sin rapport, skal komme til utbetaling ved den standardiserte pensjonsalderen ovenfor, uavhengig av når pensjonen tas ut. Som følge av at løpende pensjoner normalt reguleres noe svakere enn lønnsveksten, vil en da måtte gi et noe høyere justeringsfritt beløp enn 53 pst. av grunnbeløpet til de som tar ut tidligpensjon for at de fortsatt skal motta det ønskede pensjonsnivået når de når den standardiserte pensjonsalderen.

Alt i alt vil et system for fleksibel pensjonering som bygger på rentejustering med justeringsfritt beløp gi et svært komplisert pensjonssystem. Selv om de beregningstekniske utfordringene dette reiser i prinsippet er håndterbare, vil regelverket knyttet til fleksibel pensjonering trolig framstå som relativt uforståelig for de fleste – også for mange av de som skal administrere pensjonssystemet.

En ytterligere ulempe med modellen med rentejustering og justeringsfritt beløp, er at den justeringen som foretas for å ta hensyn til når den enkelte tar ut pensjonen, vil avhenge av hvilke forutsetninger en gjør om lønnsveksten og rentenivået framover. På disse områdene vil det være betydelig usikkerhet, samtidig som valget av forutsetninger har stor betydning for hvor mye den årlige pensjonen vil bli redusert for de som tar ut tidligpensjon. Dette problemet oppstår ikke i modellen med lønnsjustering, der beregningen av delingstallet er uavhengig av hva lønnsveksten vil bli framover i tid.

Tabell 5.3 viser hvor stor pensjon personer på ulike inntektsnivåer vil få med de to modellene ved pensjonsuttak fra 62 år. Som følge av at garantitillegget først utbetales fra 67 år, har en i tabellen også vist årlig pensjon ved pensjonsuttak fra 67 år. Tabellen omfatter gjennomsnittsinntekter i intervallet 3-8 G. En har dermed også tatt med inntek-

Tabell 5.3 Årlig pensjon ved pensjonsuttak fra 62 og 67 år målt i grunnbeløp. Gjennomsnittlig inntekt over 43 år

Inntekt	Pensjon som 67-åring		Pensjon som 62-åring			
	I alt	Herav garantitillegg	Alternativ modell	Rentejustert med justeringsfritt beløp	Forskjell i grunnbeløp	Forskjell i kroner[1]
3	2,04	0,42	1,24	1,32	-0,08	-4 603
4	2,25	0,10	1,66	1,71	-0,05	-2 763
5	2,69	0	2,07	2,09	-0,02	-924
6	3,23	0	2,49	2,47	0,02	916
7	3,77	0	2,90	2,86	0,05	2 755
8	4,30	0	3,32	3,24	0,08	4 595

[1] Det er ikke tatt hensyn til ev. supplerende pensjon.

Kilde: Finansdepartementet.

ter som ikke ville gitt adgang til tidligpensjonering allerede fra 62 år med Pensjonskommisjonens forslag. Dette må ses i sammenheng med at en i den alternative modellen foreslår en videre adgang til tidligpensjonering, jf. nærmere omtale i avsnitt 5.4.5.

Av tabellen ser en at lønnsjustert avkorting gir om lag samme som eller høyere pensjon enn alternativet med rentejustering og justeringsfritt beløp for inntekter over 5 G i 43 år, mens pensjonen blir noe lavere for inntekter under dette nivået. Forskjellen i årlig pensjon er størst for de laveste inntektene, men dette må ses i sammenheng med at disse gruppene ikke ville hatt adgang til tidligpensjonering fra 62 år med Pensjonskommisjonens forslag. Med 43 års opptjening, ville dette kreve en gjennomsnittsinntekt som yrkesaktiv på om lag 4,5 G for å kunne ta ut full pensjon fra 62 år. For dette inntektsnivået vil lønnsjustering isolert sett innebære om lag 2 000 kroner lavere årlig pensjon enn alternativet med rentejustering og justeringsfritt beløp.

Departementets vurderinger

Regjeringen slutter seg til Pensjonskommisjonens forslag om at nivået på den årlige alderspensjonen i folketrygden skal justeres slik at en tar hensyn til endringer i forventet levealder blant pensjonistene og når den enkelte tar ut pensjon. Pensjonskommisjonen har i denne forbindelse omtalt to metoder for å beregne hvor stor pensjon en vil få ved pensjonering på ulike alderstrinn og for en gitt utvikling i levealderen blant pensjonistene. Disse er ovenfor omtalt som henholdsvis lønnsjustering og rentejustering med et justeringsfritt beløp.

I valget mellom disse metodene taler hensynet til enkelhet og forståelighet etter Regjeringens vurdering svært klart for modellen med lønnsjustering. Den alternative modellen, rentejustering med justeringsfritt beløp, vil etter departementets vurdering innebære et så komplisert regelverk at det må vurderes om det er forsvarlig å velge dette alternativet.

Alternativet med rentejustering med justeringsfritt beløp vil også gjøre det vanskelig eller umulig å etablere meningsfylte kontooversikter over opparbeidede pensjonsrettigheter i folketrygden, og de avkortingssatsene en kommer fram til vil avhenge av hvilke beregningstekniske forutsetninger en legger til grunn om realrenten og reallønnsveksten framover i tid. Disse problemene oppstår ikke i alternativet med lønnsjustering.

Det er også klare prinsipielle hensyn som taler for valget av modellen med lønnsjustering. Det kan framstå som urimelig at avkortingen av den årlige pensjonen ved tidligpensjon skal bygge på rentejustering, mens de opparbeidede pensjonsrettighetene til sammenlikning bare justeres med lønnsveksten. I realiteten vil et slikt system innebære at en som tar ut pensjon fra 62 år får framskrevet verdien av sine opparbeidede pensjonsrettighetene fram til 67 år – ev. enda lenger fram – basert på lønnsveksten, og at pensjonsrettighetene deretter justeres ned igjen for å ta hensyn til at pensjonsuttaket skjer før 67 år basert på en rentekostnad som ligger høyere enn lønnsveksten. Modellen med lønnsjustering bør derfor ses som en logisk konsekvens av at pensjonssystemet bygger på lønnsjustering av opparbeidede pensjonsrettigheter.

I sin vurdering av de to beregningsmetodene la Pensjonskommisjonen vekt på at modellen med rentejustering med et justeringsfritt beløp vil gi noe høyere tidligpensjon til dem med lavest opptjening. Regjeringen vil arbeide videre for å finne måter å heve pensjonsnivået for tidligpensjonister med lav opptjening. Tiltak innenfor pensjonssystemet vil imidlertid bidra til å gjøre dette vesentlig mer komplisert, ved å svekke sammenhengen mellom de ulike delene av systemet. Det vil derfor være naturlig også å vurdere virkemidler utenfor pensjonssystemet.

5.4.3 Kombinasjon av arbeidsinntekt og pensjon

Pensjonskommisjonen la vekt på at pensjonssystemet bør legge til rette for å kombinere arbeid og pensjon. Alternativet kan for mange være full pensjonering. Dette er uheldig både for samfunnet, som går glipp av vedkommendes arbeidsinnsats, og for den enkelte som mister arbeidsinntekt og det sosiale nettverket som arbeidslivet gir. Dilemmaet er imidlertid at for gunstige regler for kombinasjon av arbeid og pensjon vil kunne føre til at mange velger å ta ut pensjonen tidlig selv om de fortsetter i arbeid. Hvis tidlig uttak av pensjonen subsidieres, kan dette føre til økte pensjonsutgifter.

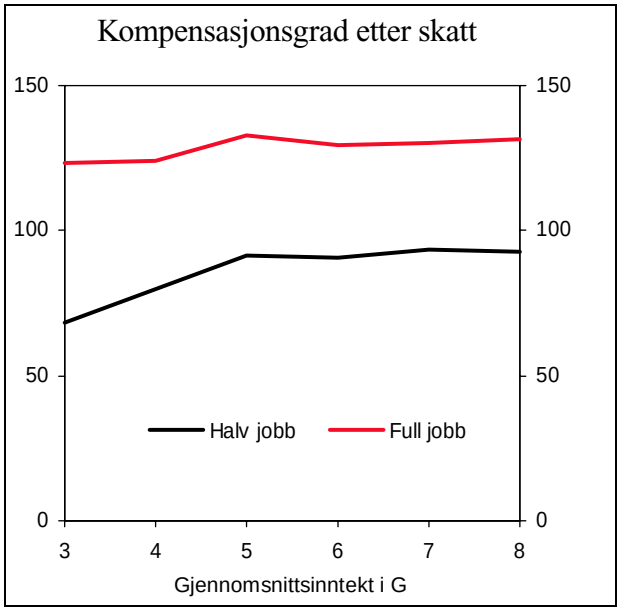
Sett fra statens side kan utgiftene øke også selv om den enkelte person som tar ut pensjon ikke mener han eller hun kommer bedre ut økonomisk ved tidlig enn ved senere uttak. Dette skyldes at staten alternativt kunne fått en høyere avkastning av midlene i årene fram til den ordinære pensjonsalderen enn den som er lagt til grunn ved justeringen for forventet antall år som

pensjonist. For eksempel er den forventede avkastningen i petroleumsfondet 4 pst., mens justeringssatsene ved tidligpensjonering er basert på reallønnsveksten som diskonteringsrate, som normalt vil ligge klart lavere enn dette. Hvis økt tidliguttak av pensjonen også medfører redusert arbeidstilbud, vil i tillegg den økonomiske veksten kunne bli redusert.

I modernisert folketrygd avhenger den utbetalte pensjonen av pensjonsopptjeningen som yrkesaktiv og forventet antall år som pensjonist. At det også tas hensyn til forventet antall år som pensjonist, gjør systemet mer stabilt og bærekraftig enn om dagens folketrygd videreføres. Et annet viktig siktemål med modernisert folketrygd har vært å lage et enkelt pensjonssystem der folk er informert om og forstår sammenhengen mellom inntekt og pensjon.

Hensynet til bærekraft og enkelhet må ivaretas også i den fleksible delen av folketrygden. Det vil være en kraftig forenkling i forhold til gjeldende regelverk i folketrygden og AFP-ordningene dersom en kan unngå å avkorte pensjonen mot samtidig arbeidsinntekt. For også å ivareta bærekraften i systemet, er det da imidlertid avgjørende at den fleksible delen av pensjonssystemet utformes slik at den bidrar til høy yrkesdeltaking.

Det er selvsagt ikke mulig å gi noe fasitsvar på avveiningen mellom de to hensynene som er omtalt ovenfor. Pensjonskommisjonen fant at med den foreslåtte modellen, kunne pensjonen utmåles uavhengig av samtidig arbeidsinntekt. Kommisjonen skriver imidlertid også at det bør vurderes å innføre et tak på samlet utbetaling av pensjon og arbeidsinntekt, slik at ikke denne overstiger arbeidsinntekten før pensjon, og at hvis det over tid viser seg at den fleksible pensjonsordningen ikke bygger tilstrekkelig opp under arbeidslinjen, bør det vurderes om det kan være hensiktsmessig å innføre en samordning mellom utbetalt tidligpensjon og annen inntekt. Regjeringen er enig i Pensjonskommisjonens vurdering av avveiningen mellom de to hensynene. Begge modellene som drøftes i denne meldingen tilfredsstiller etter Regjeringens mening de kravene som må settes for at det ikke skal være nødvendig å avkorte pensjonen mot samtidig arbeidsinntekt. Bortfallet av avkorting mot arbeidsinntekt innebærer en betydelig forenkling for dem som kombinerer arbeid og pensjon sammenliknet med i dag. I dagens folketrygd avkortes pensjonen for personer i alderen 67-70 år med 40 pst. av arbeidsinntekt over 2 G, mens pensjonen i AFP-ordningene utmåles med samme andel som nedgangen i arbeidsinntekt.



Figur 5.4 Kompensasjonsgrad etter skatt ved ulike kombinasjoner av jobb og pensjon. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

Forslagene innebærer også at de som kombinerer arbeid og pensjon får økt sine samlede inntekter. Figur 5.4 viser kompensasjonsgraden etter skatt ved ulike inntektsnivåer og ved ulike tilpasninger når det gjelder arbeidstid etter uttak av pensjon i den alternative modellen. Det er antatt at det tas ut maksimal pensjon på alle inntektsnivåer, gitt begrensningen om at vedkommende fra 67 år må ha rett på en pensjon tilsvarende garantipensjonen. Det er kun tatt hensyn til pensjon fra folketrygden. For inntektsnivåer under 4,8 G innebærer dette at det tas ut delvis pensjon, nærmere bestemt 35 pst. ved 3 G og 65 pst. ved 4 G.

Ved å fortsette i jobb etter at pensjonen er tatt ut, kan den enkelte redusere arbeidsinnsatsen til dels betydelig og fremdeles komme ut med en inntekt etter skatt som er nesten like høy som eller høyere enn inntekten før uttaket av pensjon. For eksempel vil alle med inntekter over 5 G (294 000 kroner) kunne gå ned i halv stilling, og fremdeles sitte igjen med en samlet inntekt etter skatt som er over 90 pst. av inntekten etter skatt før pensjonering. Dette vil kunne gjøre det fristende å ta ut pensjon tidlig, selv om inntekten reduseres den dagen yrkesaktiviteten opphører. Inntektsbortfallet dempes også av at fortsatt yrkesaktivitet innebærer at vedkommende fortsetter å tjene opp pensjonspoeng etter uttaket av pensjonen.

Siden arbeid og pensjon kan kombineres fritt i modernisert folketrygd, vil uttak av pensjon ikke

ha noen konsekvenser for verken mulighetene til å delta i arbeidslivet eller til å ha arbeidsinntekt. Uttak av pensjon kan da i noen grad ses på som en rent finansiell beslutning, uten at det nødvendigvis har store konsekvenser for andre tilpasninger.

Så lenge man lar midlene stå i pensjonsordningen, vil de oppjusteres med reallønnsveksten. Vurderingen av om man skal ta ut pensjon tidlig vil da blant annet avhenge av avkastningsmulighetene i kapitalmarkedet. Uttak av pensjon kan også skyldes ønske om å bedre likviditeten på kort sikt. Økt likviditet kan for eksempel gi økt kredittverdighet og bedre lånemuligheter, brukes som buffer mot uventede kostnader, eller brukes til å forberede pensjonisttilværelsen, for eksempel ved å tilrettelegge boligen for eldre. For mange kan det også spille en rolle at utbetalt tidligpensjon vil kunne etterlates til arvinger, mens rettigheter opptjent i pensjonssystemet ikke arves.

Et annet moment som kan trekke i retning av at en del vil ønske å ta ut pensjonen tidlig, er at justeringen for forventet antall år som pensjonist tar utgangspunkt i gjennomsnittlig dødsrisko for en aldersgruppe som helhet. For grupper som forventer å leve kortere enn gjennomsnittet, vil det isolert sett være lønnsomt å ta ut pensjonen tidlig. Generelt er det slik at menn lever kortere enn kvinner, men også innen begge kjønn vil det finnes grupper som ut fra kunnskap om egen helse og andre individuelle kjennetegn kan vurdere det slik at de har en lavere forventet levealder enn gjennomsnittet.

På den annen side er det også forhold som trekker i retning av å utsette uttaket av pensjon. Progressiv inntektsbeskatning fører til at nåverdien av framtidige inntekter blir høyest hvis de er spredd ut i tid. Ingen vil ha så høye pensjonsytelser fra folketrygden at de alene gir toppskatt. Derimot vil enkelte kunne utløse toppskatt hvis de tar ut pensjon i tillegg til at de fortsetter å jobbe. Dette begrenser gevinsten av å ta ut pensjon tidlig i kombinasjon med arbeid. For enkelte lavtlønte kan derimot tidlig pensjonsuttak i kombinasjon med arbeidsinntekt være lønnsomt, siden skatteregelverket for pensjonister i dag gir lavinntektsgrupper mulighet til å bli liknet etter skattebegrensningsregelen for all inntekt. Dette kan gi til dels betydelige skattefordeler. Problemstillinger i tilknytning til dette er nærmere drøftet i avsnitt 5.4.9.

Pensjonsutmålingen baseres i modernisert folketrygd på at en opptjent pensjonsformue fordeles over forventet antall år som pensjonist. Begrensninger på adgangen til å ta ut pensjon vil i et slikt system kun endre tidspunktet for uttaket av formuen, ikke den samlede verdien av pensjonsutbetalingene i årene som pensjonist. Senere uttak kompenseres gjennom høyere årlige ytelser. Dette i kontrast til dagens ordninger, der senere pensjonsuttak ikke i seg selv påvirker nivået på ytelsene, og dermed medfører en lavere samlet verdi. Hvis det viser seg at mange kombinerer uttak av pensjon med fortsatt høy yrkesaktivitet, bør adgangen til å ta ut pensjon uavhengig av fortsatt yrkesaktivitet etter departementets syn evalueres etter en viss tid.

5.4.4 Aldersgrenser

Pensjonskommisjonen går inn for en fleksibel pensjonsordning med 62 år som laveste og 70 år som høyeste aldersgrense. Den øvre aldersgrensen på 70 år har to funksjoner i dagens pensjonssystem: Pensjonsopptjeningen opphører ved denne alderen, og den enkelt har en ubetinget rett til pensjon fra folketrygden. Det siste innebærer at pensjonen utbetales automatisk og at inntektsprøvingen faller bort. For det andre kan arbeidsgiver fra denne alderen kreve at arbeidstakeren fratrer stillingen uten særskilt begrunnelse. Fram til fylte 70 år er arbeidstakere sikret mot oppsigelse som alene er begrunnet med at arbeidstakeren har nådd pensjonsalderen etter folketrygdloven gjennom arbeidsmiljølovens § 60. Også for offentlige tjenestemenn er den alminnelige aldersgrensen 70 år.

De neste tiårene vil levealderen sannsynligvis øke. Befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå tilsier at forventet levealder vil øke betydelig de neste femti årene. For eksempel, vil forventet levealder for en 67-åring kunne øke med 4 år. Delingstallet innebærer at hvis forventet antall år som pensjonist øker, blir den årlige pensjonen lavere for gitt pensjonsopptjening og -alder. Tanken er at den enkelte skal kunne kompensere for delingstallet ved å stå lenger i arbeid. Dette forutsetter at forholdene legges til rette, og at arbeidsgiverne etterspør og tar vare på de eldre arbeidstakerne.

Pensjonskommisjonen mener at aldergrensen på 70 år bør økes etter hvert som den generelle levealderen øker. Regjeringen er enig i dette, men mener at det allerede ved innføringen av modernisert folketrygd bør gis pensjonsopptjening ut over 70 år for de som kan og vil fortsette i arbeid. Aldersgrensen på 70 år for saklig oppsigelse basert på alder som følger av arbeidsmiljølovens § 60 eller den øvre aldersgrensen for offentlige tjenestemenn, som i henhold til § 2 i lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn plikter «å fratre ved første månedsskifte etter at aldersgrensen

for stillingen er nådd», berøres ikke av dette. En viser i denne sammenheng til oppfølgingen av Arbeidslivslovutvalgets rapport.

5.4.5 Krav til tidligere inntekt for å kunne ta ut alderspensjon før 67 år

Pensjonskommisjonen foreslår at en bare skal kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år hvis den pensjonen som kommer til utbetaling når en begynner å ta ut pensjon minst er på nivå med garantipensjonen for enslige pensjonister. Kravet må ses i sammenheng med hensikten med garantipensjonen, som er å sikre alle pensjonister en akseptabel minsteinntekt. Kommisjonen mente at det ville bryte med dette prinsippet å åpne for pensjoneringsvalg som fører til et varig lavere inntektsnivå enn dette. En person som skal ta ut alderspensjon fra for eksempel 62 år, må altså med Pensjonskommisjonens forslag ha en pensjonsopptjening som er tilstrekkelig til at den årlige pensjonen som framkommer etter at en har justert for at pensjonen tas ut før 67 år, minst tilsvarer garantipensjonen for enslige pensjonister.

En hovedinnvending mot Pensjonskommisjonens forslag, både i mange av høringsuttalelsene og i den øvrige debatten etter at Pensjonskommisjonen la fram sin utredning, har vært at dette kravet innebærer en for sterk begrensning av hvor mange som kan ta ut alderspensjon før 67 år. En har derfor vurdert ulike alternativer for å gi så mange som mulig adgang til å benytte ordningen med fleksibel pensjon, uten at dette bryter med de øvrige prinsippene i Pensjonskommisjonens forslag.

Departementet mener derfor at en også bør vurdere en alternativ modell med enkelte endringer i forhold til Pensjonskommisjonens forslag. Poenget med den alternative modellen er å gi flere muligheten til å ta ut tidligpensjon fra folketrygden. I den alternative modellen

- åpnes det for tidliguttak selv om den pensjonen som kommer til utbetaling i perioden 62-66 år er lavere enn garantipensjonen for enslige pensjonister, forutsatt at pensjonsnivået fra 67 år minst er på nivå med garantipensjonen.
- knyttes minstekravet til pensjonen fra 67 år til den samlede utbetalingen fra folketrygden og ev. supplerende ordninger.
- gis det pensjonsopptjening til de som arbeider etter 70 år.

De to første strekpunktene diskuteres nærmere under. Muligheten til pensjonsopptjening etter 70 år er diskutert i avsnitt 5.4.4.

Nærmere om inntektskravet og mulige tiltak for å gi flere anledning til å ta ut pensjon

I rapporten fra Pensjonskommisjonen ble det beregnet hvor høy gjennomsnittsinntekt en må ha hatt hvis en har arbeidet i 40 år for å kunne ta ut alderspensjon i folketrygden før 67 år, jf. tabell 5.4. Beregningene er gjennomført med regelverket i modernisert folketrygd. De første som får sin pensjon fullt ut beregnet etter dette er 1965-kullet, som fyller 62 år i 2027.

I beregningene i Pensjonskommisjonens rapport var det ikke tatt hensyn til at garantipensjonen vil øke i realverdi over tid, noe som isolert sett bidrar til at kravene til opptjening som yrkesaktiv for å kunne ta ut tidligpensjon ligger noe for høyt. Når det tas hensyn til dette, reduseres inntektsgrensene for å kunne ta ut pensjon med opptil 0,3 G. For eksempel reduseres kravet til gjennomsnittsinntekt for å kunne ta ut tidligpensjon fra 62 år for en person som har arbeidet i 40 år til 4,6 G. Med dagens grunnbeløp tilsvarer dette en nedjustering av inntektskravet med i underkant av 20 000 kroner pr. år.

Hensikten med minstepensjonen i dagens alderstrygd er å sikre alle over 67 år en akseptabel inntekt. Det er imidlertid ikke noen tilsvarende inntektsgaranti for dem som er under 67 år. Dette er blant annet reflektert i dagens AFP-ordning, som ikke stiller noe krav om at den pensjonen som kommer til utbetaling skal være større enn minstepensjonen i folketrygden. Regjeringen mener det bør vurderes en alternativ modell, der det er pensjonsnivået ved 67 år som må overstige garantipensjonen. Det gis dermed adgang til å ta ut lavere pensjon enn garantipensjonen før 67 år. De som er yngre enn 67 år vil også ha bedre mulighet enn de som er eldre til å opprettholde en viss arbeidsinntekt etter at de starter å ta ut pensjon, slik at de totalt sett kan komme opp på et akseptabelt inntektsnivå selv om den pensjonen de mottar fra folketrygden ligger under nivået på garantipensjonen.

Generelt vil en slik justering av Pensjonskommisjonens forslag påvirke kravet til opptjening som yrkesaktiv for å kunne ta ut hele den opptjente pensjon før 67 år på to måter:

- Siden den løpende alderspensjonen normalt vil bli regulert svakere enn garantipensjonen, vil den egenopptjente inntektspensjonen normalt avta som andel av garantipensjonen i perioden som pensjonist. Isolert sett betyr dette at kravet til tidligere yrkesaktivitet blir strengere ved å fokusere på pensjonsnivået ved 67 år i

Tabell 5.4 Inntektsnivå for å ta ut hel[1] pensjon før 67 år etter uttaksalder. Pensjonskommisjonens forslag og en alternativ modell med lønnsvekst som diskonteringsrente. Gjennomsnittlig inntekt over 40 år

Uttaksalder	Pensjonskommisjonen		Alternativ modell[2]	
	Kroner[3]	Grunnbeløp	Kroner[3]	Grunnbeløp
62	288 000	4,9	282 100	4,8
63	270 400	4,6	246 900	4,2
64	252 700	4,3	205 700	3,5
65	241 000	4,1	170 500	2,9
66	223 400	3,8	141 100	2,4

[1] Med *hel* pensjon menes at man tar ut 100 pst. av den inntektspensjonen som er opptjent på uttakstidspunktet. Det stilles ikke krav om at pensjonen ved uttak før 67 år skal være på høyde med garantipensjonen. Dette innebærer at laveste beløp man kan ta ut som hel pensjon for aldersgruppene 62-66 år er knapt 80 000 kroner. Det er også mulig å ta ut lavere pensjon enn dette, men da tar man ut *delvis* pensjon. Det vil ikke være adgang til å ta ut høyere pensjonsandel i perioden 62-66 år enn at pensjonen fra og med 67 år blir på linje med eller høyere enn garantipensjonen.
[2] Det er ikke tatt hensyn til ev. supplerende pensjon.
[3] Basert på grunnbeløpet pr. 1. mai 2004 på 58 778 kroner.

Kilde: Pensjonskommisjonen og Finansdepartementet.

stedet for pensjonsnivået når pensjonen tas ut første gang.

– For en del personer vil imidlertid denne effekten bli motvirket av at de fra 67 år får utbetalt et garantitillegg i tillegg til den egenopptjente pensjonen. Tidligpensjonister i denne gruppen vil derfor kunne få en høyere totalpensjon fra 67 år, regnet som andel av garantipensjonen, enn de hadde tidligere.

Tabell 5.4 viser også hvor stor inntekt en må ha som yrkesaktiv for å kunne ta ut hel pensjon på de ulike alderstrinnene mellom 62 og 66 år med den alternative modellen. Beregningsteknisk er det antatt at justeringen av pensjonen etter uttaksalder gjennomføres med lønnsvekst som diskonteringsrate, jf. diskusjonen i avsnitt 5.4.2. Det er ikke tatt hensyn til ev. supplerende pensjon.

Av tabellen ser en at det å fokusere på pensjonsnivået ved 67 år bidrar til en klar senking av inntektskravet som yrkesaktiv for å kunne ta ut hel pensjon mellom 64 og 67 år, mens utslaget er relativt lite for pensjonsuttak fra 62 og 63 år Årsaken til dette er at garantitillegget bare omfatter personer med inntekt opp til 4,6 G, regnet som gjennomsnittlig inntekt over 40 år. For å kunne ta ut hel pensjon fra 62 år uten at pensjonsnivået ved 67 år blir for lavt, må en imidlertid ha hatt en inntekt på minst 4,8 G over 40 år. De som kan ta ut hel pensjon fra 62 år omfattes derfor ikke av garantitillegget, og det har dermed liten betydning om en fokuserer på pensjonsnivået ved 67 år i stedet for uttakstidspunktet.

Alt i alt innebærer den alternative modellen en klar utvidelse av adgangen til å ta ut hel pensjon etter 64 år, mens den bare vil ha mindre betydning for muligheten for uttak av hel pensjon fra 62 og 63 år. I den alternative modellen ser en imidlertid også for seg at det åpnes for at de som ikke har adgang til å ta ut hel pensjon, skal kunne ta ut delvis pensjon forutsatt at dette ikke fører til en pensjon fra 67 år som er lavere enn garantipensjonen. Den alternative modellen innebærer dermed også økt adgang til tidligpensjonering fra 62 år og 63 år.

Beregningene i tabell 5.4 er basert på 40 år med pensjonsopptjening. Flere opptjeningsår enn dette vil redusere inntektskravet. En person som går ut i yrkeslivet som 19-åring, vil for eksempel kunne oppnå 43 års opptjening som 62-åring. Denne personen vil med den alternative modellen kunne ta ut hel pensjon fra 62 år hvis gjennomsnittsinntekten minst har vært 4,5 G, jf. tabell 5.5.

Også her vil inntektskravet med Pensjonskommisjonens forslag bli noe lavere hvis det tas hensyn til at garantipensjonen øker i realverdi over tid, jf. omtalen av tabell 5.4.

Delvis pensjon

I den alternative modellen er det lagt til grunn at det skal være fri adgang til å ta ut pensjon før 67 år, forutsatt at pensjonen ved 67 år minst tilsvarer garantipensjonen, og den åpner også for uttak av delvis pensjon. Alle som har opptjent pensjonsrettigheter fra 67 år utover garantipensjonen, vil dermed kunne ta ut en del av pensjonen. Forskjellen mellom de opptjente pensjonsrettighetene fra 67 år og garantipensjonen avgjør hvor stor pensjons-

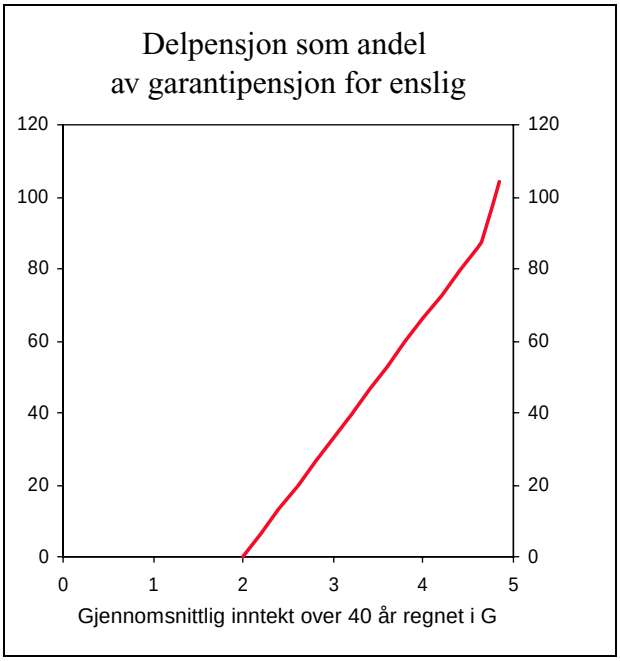
Tabell 5.5 Inntektsnivå for kunne ta ut hel pensjon etter uttaksalder. Gjennomsnittlig inntekt over 43 år

Uttaksalder	Pensjonskommisjonen		Alternativ modell[1]	
	Kroner[2]	Grunnbeløp	Kroner[2]	Grunnbeløp
62	270 400	4,5	270 400	4,5
63	251 500	4,3	229 200	3,9
64	235 100	4,0	188 100	3,2
65	224 200	3,8	152 800	2,7
66	207 800	3,5	111 700	2,2

1 Det er ikke tatt hensyn til ev. supplerende pensjon.
2 Basert på grunnbeløpet pr. 1. mai 2004 på 58 778 kroner.
Kilde: Finansdepartementet.

andel den enkelte kan ta ut før 67 år. Figur 5.5 viser hvordan størrelsen på den delvise pensjonen øker i takt med inntektsnivået som yrkesaktiv fram til det inntektsnivået som gir adgang til å ta ut full tidligpensjon.

Av figuren ser en blant annet at det vil være tilstrekkelig med en gjennomsnittlig inntekt på 3,5 G over 40 år for å kunne ta ut en delvis pensjon fra 62 år som tilsvarer 50 pst. av garantipensjonen, mens det kreves en gjennomsnittlig inntekt på 4,8 G for å kunne ta ut hel pensjon fra samme alderstrinn. Om lag 80 pst. av kvinnene og om lag 90 pst. av mennene i 2050 anslås å ville ha tilstrekkelig opptjening som 62-åring til å kunne ta ut en delvis



Figur 5.5 Maksimal pensjon fra 62 år gitt at pensjonen fra 67 år minst skal tilsvare garantipensjonen

Kilde: Finansdepartementet.

pensjon som tilsvarer 50 pst. av garantipensjonen. I 2010, vil om lag 30 prosent av kvinnene og 90 prosent av mennene kunne ta ut en pensjon som tilsvarer 50 pst. av garantipensjonen. I 2010 vil all opptjening være basert på dagens system, og det er i her antatt at hele opptjeningen, inkludert særtillegget, er med i beregningsgrunnlaget.

Supplerende ordninger

I en del yrkesgrupper vil det for mange være vanskelig å fortsette i yrket til den ordinære pensjoneringsalderen på 67 år. Departementet har derfor vurdert om ytelsen fra folketrygden og eventuelle supplerende pensjonsordninger bør ses i sammenheng, slik at det er summen av disse som minst må være på nivå med garantipensjonen. Alderspensjonen fra folketrygden vil da isolert sett kunne være lavere enn garantipensjonen.

De supplerende ordningene er utformet for å være en del av det enkelte foretaks lønns- og arbeidsbetingelser. Hvis disse skal kunne inngå i et system for tidligpensjonering, må det også tas hensyn til pensjonspolitiske målsetninger, blant annet at ikke insentivene til å stå lenger i arbeid fra modernisert folketrygd motvirkes, og at minstesikringen opprettholdes i årene som pensjonist.

Den alternative modellen innebærer at større grupper omfattes av en ordning med fleksibel pensjonsalder enn i Pensjonskommisjonens forslag. Likevel vil det være enkelte grupper som i dag kan gå av med AFP, som ikke vil kunne ta ut pensjon fra 62 år i det nye systemet. Dette skyldes at kravene til å ta ut AFP fokuserer mer på yrkesaktiviteten de siste årene før pensjonering, mens man i modernisert folketrygd fokuserer på den samlede yrkesaktiviteten. Hvis det også tas hensyn til supplerende ordninger, vil imidlertid inntektskravet som yrkesaktiv kunne bli vesentlig lavere i moder-

nisert folketrygd enn anslagene i tabell 5.4 og 5.5, selv om kompensasjonsgraden i den supplerende ordningen er relativt lav. Hvis en som en illustrasjon antar at den supplerende pensjonsordningen gir en kompensasjonsgrad på 10 prosentpoeng uavhengig av når pensjonen er tatt ut, vil det for eksempel være tilstrekkelig med en opptjening på bare 2,4 G (141 100 kroner) i 40 år for å kunne ta ut hel pensjon allerede fra 62 år. Dette vil omfatte de aller fleste med opptjening utover garantipensjonen. Ved en høyere kompensasjonsgrad i den supplerende ordningen eller senere pensjonsuttak, vil inntektskravet bli enda lavere.

I privat sektor er det stor fleksibilitet, og følgelig også stor variasjon mellom de ordningene som tilbys. Blant annet har pensjonsytelsene som i dag finnes innenfor foretaks- og innskuddspensjonsordninger ulik utbetalingslengde. Etter gjeldende regler skal alderspensjon fra disse ordningene utbetales over minst ti år fra pensjonsalder, som bare unntaksvis kan settes lavere enn 67 år. Videre vil utviklingen i årlig alderspensjon fra ordningene avhenge av oppnådd avkastning på forvaltede midler. Det betyr at utviklingen over tid neppe følger samme utvikling som forutsatt for pensjonen fra modernisert folketrygd. Samlet pensjon etter for eksempel ti år kan da være lavere eller høyere enn garantipensjonen, selv om den tilsvarte garantipensjonen ved 67 år.

Ut fra dagens regler for supplerende pensjonsordninger, vil pensjonen fra disse således i mange tilfeller opphøre etter 10 års utbetalingstid. De kan også utvikle seg svakere enn garantipensjonen, slik at samlet pensjon faller under grensen for garantipensjon etter hvert som pensjonisten blir eldre. I kapittel 6 legges det til grunn at en tar sikte på å vurdere løsninger som kan legge til rette for at alderspensjon i supplerende pensjonsordninger kan tas ut fra 62 år, og at en også må vurdere lengre utbetalingsperioder enn dagens minstekrav. Ved endring av tidligste uttaksalder fra disse ordningene, blir det naturlig å vurdere om også slik pensjon skal regnes med ved vurdering av om alderspensjon fra folketrygden skal kunne tas ut fra 62 år.

Pensjon fra andre enn folketrygden kan omfatte ulike typer utbetalinger, blant annet utbetalinger fra forskjellige pensjonsordninger som offentlig tjenestepensjon, supplerende pensjonsytelser fra pensjonsordninger i arbeidsforhold, andre livrenter/pensjoner i arbeidsforhold, utbetaling fra individuell pensjonsavtale (IPA), føderådsytelser (kårytelse) i jord- og skogbruk, utenlandske pensjoner mv. Videre kan for eksempel pensjon til etterlatt fra foretakspensjonsordning og arvet pensjonsytelse fra innskuddsordning der medlemmet døde før pensjonsalder være aktuelt.

I offentlig sektor er tjenestepensjoner livsvarige. Dette bidrar til å sikre nivået gjennom alle årene med pensjon, og vil antakelig gjøre det enklere å lage et regelverk som ivaretar de nødvendige hensynene, både i pensjonsordningene som sådan, og forholdet til modernisert folketrygd. Problemstillingene kan derfor være noe ulike innenfor privat og offentlig sektor.

Etter departementets vurdering bør det vurderes å la adgangen til tidlig uttak av pensjon avhenge av den samlede ytelsen fra folketrygden og supplerende pensjonsordninger. Dette krever imidlertid nærmere utredning. Forslaget om en obligatorisk supplerende ytelse, se kapittel 6, bør inngå i denne vurderingen.

5.4.6 Hvor store grupper vil kunne ta ut tidligpensjon

Det beregnede inntektskravet for å kunne ta ut hel pensjon fra 62 år i tabell 5.5 tilsvarer den opptjeningen som alle er garantert under omsorgsfravær, jf. kapittel 4. Kvinner og menn som går ut av arbeidsmarkedet i perioder på grunn av omsorgsoppgaver vil derfor ikke få redusert sine muligheter til tidligpensjonering.

I vurderingen av inntektskravene må en også ta hensyn til at mange som ikke kan ta ut tidligpensjon fra 62 år kan gjøre dette hvis de venter et år eller to. Isolert sett virker det ikke urimelig at de som har hatt svakest tilknytning til arbeidslivet må vente noe lenger enn andre med å ta ut pensjon. Bildet her er imidlertid sammensatt, og inntektskravet vil isolert sett kunne føre til at de med lavest lønn ikke vil kunne ta ut pensjon fra 62 år, selv om de har vært i arbeid i svært mange år.

Endelig må en ta hensyn til at en stor del av de som ikke kan ta ut tidligpensjon, er personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Hvis også minstepensjonistene skal få adgang til tidligpensjon fra for eksempel 62 år, og fortsatt være sikret garantipensjon fra 67 år, vil en i realiteten ha senket pensjonsalderen for denne gruppen med fem år.

Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå har gjennomført beregninger av hvor mange som vil kunne ta ut tidligpensjon på de ulike alderstrinnene i 2010 og 2050 basert på hhv. modellene TRIM og MOSART, jf. tabell 5.6. Beregningene bygger på simulerte inntektsrekker for et utvalg av befolkningen i de aktuelle alderskullene i 2010 og 2050. Beregningsteknisk er det antatt at juste-

ringen av pensjonen etter uttaksalder gjennomføres med lønnsveksten som diskonteringsrate, jf. diskusjonen i avsnitt 5.4.2.

Pensjonsberegningene for 2010 er basert på dagens regelverk i folketrygden. Pensjonen til en person som tar ut pensjon fra for eksempel 62 år, er således beregnet ved at den pensjonen en ville hatt rett til fra 67 år, inkludert grunnpensjon og ev. særtillegg, er justert ned for å ta hensyn til at en starter å ta ut pensjonen fem år tidligere.

For 2050 er beregningene basert på Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Pensjonen til en person som tar ut pensjon fra for eksempel 62 år er beregnet ved at den pensjonen han eller hun ville hatt rett til fra 67 år, uten garantitillegg, er justert ned med samme satser som for 2010. Ingen av beregningene tar hensyn til at yrkesdeltakelse mellom 62 år og 67 år vil øke pensjonsopptjeningen.

Pensjonskommisjonens forslag innebærer at i 2010 vil i underkant av 40 pst. av kvinnene som ikke er uførepensjonert når de når 62 år, ha tilstrekkelig opptjening til å ta ut pensjon allerede fra 62 år, jf. tabell 5.6. Hovedårsaken til at en så vidt stor andel ikke kan ta ut pensjon fra denne alderen, er at mange kvinner i dette årskullet - 43 pst. - har så lav opptjening at de uansett bare vil ha rett til minstepensjon ved 67 år. For at denne gruppen skal få adgang til pensjonsuttak før 67 år, må en i realiteten senke pensjonsalderen for dem. Av de kvinnene som har opptjening ut over minstepensjon i 2010, anslås 65 pst. å kunne ta ut pensjon allerede fra 62 år, og andelen øker til 74 pst. ved 63 år og 82 pst. ved 64 år.

Blant mennene vil i underkant av 90 pst. av de som ikke er uførepensjonert, kunne ta ut pensjon før 67 år etter Pensjonskommisjonens forslag. De resterende er nesten utelukkende personer med opptjening under minstepensjonen.

Andelen kvinner som etter Pensjonskommisjonens forslag ikke kan ta ut tidligpensjon på de ulike alderstrinnene, anslås å bli klart lavere i 2050 enn i 2010. Anslaget for 2050 tyder på at 53 pst. av de kvinnene som ikke er på uførepensjon kan ta ut pensjon fra 62 år. For menn viser derimot beregningene en litt høyere andel i 2050 enn i 2010 som etter Pensjonskommisjonens forslag ikke kan ta ut pensjon fra 62 år og 63 år.

I den alternative modellen kan betydelig flere ta ut hel eller delvis pensjon før 67 år, enn med Pensjonskommisjonens forslag. I 2010 kan 57 pst. av kvinnene og 91 pst. av mennene ta ut hel eller delvis pensjon fra 62 år. I 2050 kan hele 95 pst. av kvinnene ta ut pensjon fra 62 år, mens andelen menn som kan ta ut pensjon har økt til 97 pst. Generelt vil alle med pensjonsopptjening over nivået på garantipensjonen, kunne ta ut hel eller delvis pensjon før de er 67 år. For en del av de som kan ta ut pensjon i den alternative modellen vil imidlertid uttaksgraden kunne bli lav, jf. illus-

Tabell 5.6 Andel som kan ta ut hel eller delvis tidligpensjon fra ulike alderstrinn[1]. Prosent

	2010			2050		
Kvinner	Minstepensjonister[2]	Pensjonskommisjonens forslag	Alternativ modell	Minstepensjonister[2]	Pensjonskommisjonens forslag	Alternativ modell
62	43	37	57	5	53	95
63	42	43	58	5	65	95
64	40	49	60	6	69	94
65	39	54	61	3	79	97
66	38	58	62	5	80	95
Menn						
62	9	87	91	3	79	97
63	8	89	92	4	85	96
64	8	90	92	2	88	98
65	8	91	92	2	91	98
66	8	91	92	2	92	98

1 Utenom uførepensjonister.
2 Andel av alle kvinner og alle menn som har en pensjonsopptjening som bare ville gitt rett til minstepensjon ved pensjonsuttak fra 67 år.

Kilde: Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 5.3 Om nasjonalt krafttak for seniorpolitikk og IA-avtalen

Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet

Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk startet opp høsten 2001. Det er et femårig samarbeidsprosjekt mellom regjeringen, partene i arbeidslivet, Aetat, Arbeidstilsynet og Rikstrygdeverket. Prosjektet koordineres av Senter for seniorpolitikk, og skal bidra til å:

- Synliggjøre seniorers ressurser og utviklingsmuligheter og motvirke utstøting fra arbeidslivet.
- Inspirere til et inkluderende og godt arbeidsliv for alle arbeidstakere.
- Etablere et utvidet samarbeid om seniorpolitikk mellom arbeidslivets organisasjoner, samt mellom organisasjonene og myndighetene.
- Gjøre det attraktivt for den enkelte å stå lenger i arbeidslivet.
- Bevisstgjøre arbeidsgivere og ledere til fokus på seniorer.
- Bygge opp en kompetanse i å lede seniorer.

Dette skal oppnås gjennom tiltak på flere fronter, blant annet mobilisering av arbeidslivets organisasjoner sentralt og lokalt og statlige etater, informasjons- og kunnskapsspredning samt forsøks- og utviklingsprosjekter. Det har særlig blitt lagt vekt på å påvirke holdningene til og kunnskapen om eldre arbeidstakere i virksomhetene og i samfunnet, og å motvirke slitasjeproblemer og utstøtingsmekanismer som eldre arbeidstakere møter i arbeidslivet.

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv

IA-avtalen ble inngått høsten 2001 mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Den gjelder for en prøveperiode på vel fire år, fram til utgangen av 2005. Siktemålet er å få ned sykefraværet og gjøre arbeidslivet tilgjengelig for seniorer og personer med behov for tilpasset arbeidssituasjon. Det er formulert tre likeverdige mål:

- Sykefraværet skal reduseres med minst 20 pst. for hele avtaleperioden.
- Det skal tilsettes langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne enn i dag.
- Den reelle pensjoneringsalderen skal økes.

Om lag halvparten av alle arbeidstakere er nå ansatt i en IA-virksomhet. For å påvirke virksomhetenes seniorarbeid har IA-avtalen i første rekke satset på holdningsskapende arbeid og rådgivning.

trasjonen av maksimalt pensjonsuttak ved ulike inntektsnivåer i figur 5.5.

5.4.7 Seniorpolitikk

Et mål med modernisert folketrygd er at den enkelte skal få større innflytelse over når og hvordan overgangen fra yrkesaktiv til pensjonist skal skje. Hensynet til et bærekraftig pensjonssystem gjør at det samtidig er viktig å opprettholde en høy avgangsalder. Det er derfor lagt inn økonomiske insentiver i form av høyere årlig pensjon til dem som står lenger i arbeid. Økonomiske insentiver er viktige for valg av pensjoneringstidspunkt. Dette er blant annet dokumentert i en rapport fra Frischsenteret til Pensjonskommisjonen, som gir en oversikt over de viktigste studiene som har blitt gjort i Norge og i andre land om sammenhengen mellom økonomiske insentiver og yrkesdeltakelse blant eldre arbeidstakere. For at fleksibiliteten i modernisert folketrygd skal kunne virke etter hensikten, må imidlertid forholdene legges til rette også for dem som ønsker å fortsette i arbeidslivet. Arbeidsgiverne må både etterspørre og ta vare på de eldre arbeidstakerne.

Regjeringen ønsker å bidra til et arbeidsliv som er attraktivt for seniorene, og som skaper lyst til å bli i jobben lengst mulig. Like viktig er det å bidra til et arbeidsliv som ikke skyver fra seg de eldre. De siste årene har det blitt gjennomført flere tiltak for å styrke de eldres stilling i arbeidsmarkedet. Blant annet er arbeidsgiveravgiften for ansatte over 62 år redusert, og arbeidsmiljøloven inkluderer nå et forbud mot aldersdiskriminering (§ 54 A). Det er også satt i gang to store, nasjonale satsinger i samarbeid med blant annet partene i arbeidslivet: Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet og avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), jf. boks 5.3. Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet koordineres av Senter for seniorpolitikk, og har som over-

ordnet mål å stimulere til et godt arbeidsmiljø og en god personalpolitikk for å gjøre det attraktivt for den enkelte arbeidstaker og den enkelte virksomhet å forlenge yrkeskarrierene. Også IA-avtalen, der økt reell pensjoneringsalder inngår som ett av tre delmål, er et viktig virkemiddel for å redusere tidligpensjoneringen.

5.4.8 Forholdet til ordningene med avtalefestet pensjon

Staten yter i dag en betydelig støtte til AFP-ordningene, både som direkte tilskudd til ordningene og gjennom støtte til den enkelte AFP-pensjonist:

- *Direkte tilskudd til 64-66-åringene i privat sektor* - 40 pst. av pensjonsutbetalingene (eksklusive det såkalte AFP-tillegget) til 64-, 65- og 66-åringene i privat sektor betales av staten.
- *Godskriving av pensjonspoeng* - AFP-pensjonister godskrives pensjonspoeng i folketrygden for hele perioden det tas ut AFP, det vil si opp til fem år for AFP-pensjonister i de private ordningene og opp til tre år for AFP-pensjonister i de offentlige ordningene.
- *Gunstige skatteregler* - AFP-pensjonistene omfattes av gunstige skatteregler for pensjonister gjennom:
  - Lav trygdeavgift på pensjonsinntekt.
  - Rett til å beskattes etter skattebegrensningsregelen.
  - AFP-tillegget (sluttvederlaget) i privat sektor er skattefritt.

Utbetalingene til AFP var i 2003 om lag 6 mrd. kroner, hvorav privat sektor utgjorde om lag halvparten. Dette inkluderer det direkte statlige tilskuddet til AFP-ordningene i privat sektor, som var på 679 mill. kroner. I tillegg kommer verdien av skattefordelene og pensjonspoengene i folketrygden som tidligpensjonist. Alt i alt kan statens bidrag til AFP-ordningene i privat sektor anslås til knapt 1 mrd. kroner. Statistisk sentralbyrå har anslått at antall AFP-pensjonister vil kunne øke med om lag 20 000 personer fram til 2010. Denne økningen skyldes hovedsakelig at antall personer i de aktuelle aldersgruppene øker. Med samme statlige støtte pr. person som i dag, innebærer dette at den statlige støtten til privat sektor i 2010 kan øke til rundt 1,6 mrd. kroner.

Når det innføres en mulighet til fleksibel pensjonering i folketrygden, mente Pensjonskommisjonen at staten bør konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet i pensjonssystemet der, og avvikle de statlige tilskuddene til AFP-ordningene. I et brev til LO og NHO fra Regjeringen Jagland i forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997 het det:

> «Regjeringen vil derfor gå inn for at:
> (…)
> 3. Personer som tar ut tidligpensjon skal få poengår i folketrygden som tidligpensjonist.
> 4. Skattebegrensningsregelen også skal omfatte tidligpensjonister mellom 62 og 64 år.
> 5. Det månedlige sluttvederlaget i tidligpensjonsordningen, begrenset oppad til det månedlige sluttvederlaget i AFP, skal være skattefritt for 62- og 63-åringer.
> 6. Lovbestemmelsene i pkt. 4 og 5 over vil bli utformet slik at de for nye pensjonstilfeller fases ut med virkning fra 1. januar 2007. Bestemmelsen nevnt i punkt 3 vil bli vurdert utfaset fra samme tidspunkt.»

I tråd med dette har Stortinget allerede vedtatt bestemmelser i skatteloven som innebærer at skattereglene blir mindre gunstige for AFP-pensjonister mellom 62 år og 64 år fra og med 2007, jf. punktene 4 og 5 over. Den skattemessige behandlingen av AFP-pensjonister må for øvrig ses i sammenheng med den generelle skatteleggingen av pensjonister. Det vises til avsnitt 5.4.9 for en nærmere omtale av dette spørsmålet. I forbindelse med vurderingen av poengopptjeningene i folketrygden for tidligpensjonister (jf. punkt 3 over), vil departementet også vurdere den øvrige statlige støtten til AFP-ordningene.

Innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden får konsekvenser for AFP-ordningene. Sannsynligvis vil en måtte se på utformingen av disse. Eventuell fortsatt statlig støtte til AFP-ordningene avhenger av hvilken ordning man velger for fleksibel pensjon i folketrygden og hvordan de supplerende pensjonsordningene utformes. Partene i arbeidslivet vil fortsatt stå fritt til å avtale tillegg til folketrygden for enkeltgrupper.

Nærmere om insentivene til å stå i arbeid

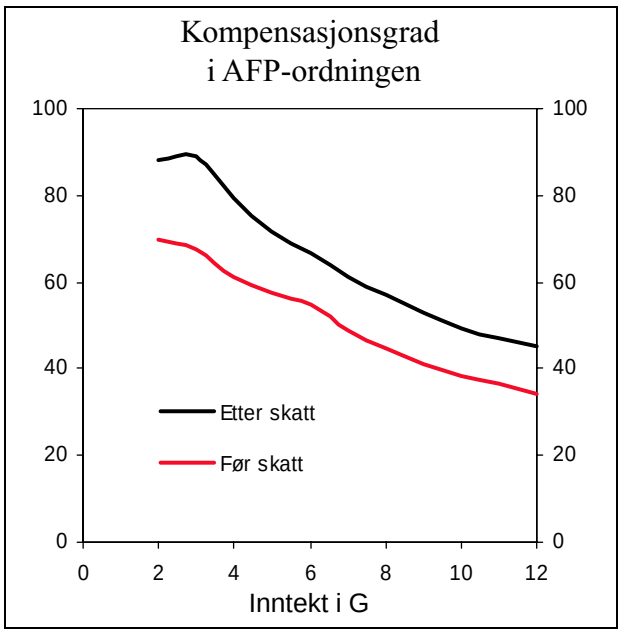
Regelverket i AFP-ordningene er utformet slik at de som omfattes kan pensjonere seg fem år før den generelle pensjonsalderen, uten at dette får betydning for nivået på den årlige pensjonen. Dette skyldes at AFP-pensjonister får godskrevet pensjonspoeng i folketrygden for årene som AFP-pensjonist. I tillegg ytes det et AFP-tillegg som faller bort ved overgang til alderspensjon. Pensjonen

som AFP-pensjonist blir dermed normalt noe høyere enn den ordinære alderspensjonen.

AFP-ordningene har blitt kritisert for at arbeidstakeren ikke kan øke pensjonsopptjeningen ved å fortsette i arbeid etter 62 år. Dette bidrar til at flere enn ønskelig velger å tre ut av arbeidslivet før de når pensjonsalderen på 67 år. Figur 5.6 viser kompensasjonsgraden i AFP-ordningen for en enslig AFP-pensjonist som har arbeidet i privat sektor, gitt at vedkommende får godskrevet full opptjening i folketrygden når en tar hensyn til reglene om poengopptjening i AFP-ordningen fram til 67 år. Av figuren ser en at kompensasjonsgraden avtar med inntekten, og at kompensasjonsgraden ligger klart høyere etter skatt enn før skatt. For en person som har hatt en yrkesinntekt på 5 G, vil kompensasjonsgraden for en som tar ut full AFP-pensjon være 57 prosent før skatt og 72 prosent etter skatt.

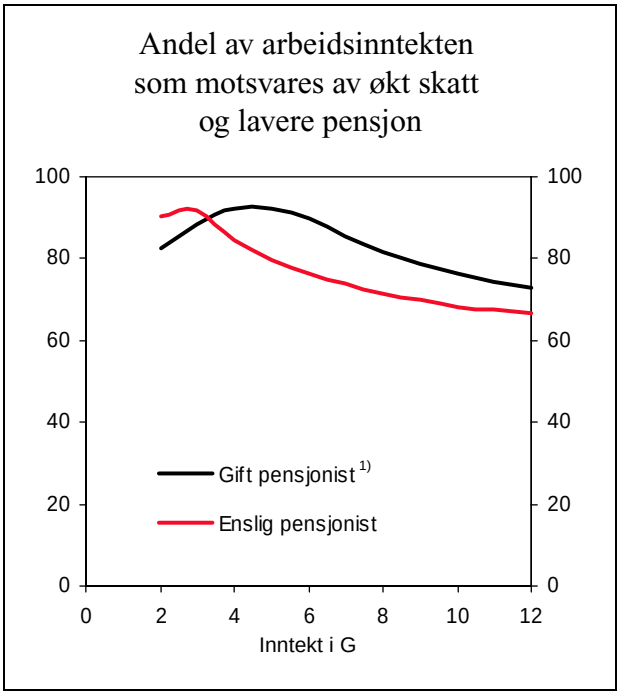
AFP-ordningen bidrar til en vesentlig reduksjon i insentivene til å fortsette i arbeid etter 62 år for de som har adgang til ordningen. Dette kommer enda klarere fram i figur 5.7, som viser hvor mye av bruttoinntekten som yrkesaktiv som faller bort som følge av høyere skatt og tapt pensjon. Av figuren ser en at for en enslig person med arbeidsinntekt mellom 4 og 6 G, vil 75-85 pst. av det en tjener på å fortsette i full jobb bli motsvart av økt skatt og tapt pensjon. Store grupper av de som har adgang til AFP-ordningen, står dermed overfor svært svake insentiver til å fortsette i arbeid. Enkelte grupper vil kunne øke sin disponible inntekt ved å gå ned fra full jobb til å arbeide 80 pst., og i visse tilfeller endog 60 pst. En enslig person med arbeidsinntekt på 3 G med adgang til AFP-ordningen vil for eksempel kunne øke sin inntekt etter skatt med vel 11 000 kroner ved å gå ned til 80 pst. stilling, og vil fortsatt ha en gevinst på nesten 6 000 kroner hvis han eller hun går ytterligere ned til 60 pst. stilling.

Virkningene av AFP-ordningen på arbeidsinsentivene vil avhenge av sivilstand, og det kan være vanskelig for den enkelte å ha oversikt over hvordan utslagene blir. Dette framgår av figur 5.7, ved at en også ser på hva en netto vil sitte igjen med etter å ha tatt hensyn til skatt og pensjon hvis inntektstakeren er gift og forsørger en ektefelle mellom 60 og 66 år. I dette tilfellet vil over 90 pst. av arbeidsinntekten ved å fortsette i full jobb kunne motsvares av økt skatt og lavere pensjon. For en person med yrkesinntekt på 5 G vil nettogevinsten ved å fortsette i full jobb sammenliknet med å ta ut AFP-pensjon i dette tilfellet være så lav som 1 800 kroner pr. måned, før en tar hensyn til reiseutgifter og ev. andre merkostnader knyttet til å fortsette i arbeid. For gifte pensjonister med selvforsørget ektefelle, vil AFP-ordningen være noe mindre gunstig enn for enslige.



Figur 5.6 Kompensasjonsgraden i AFP-ordningen i privat sektor for en enslig pensjonist. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 5.7 Andel av arbeidsinntekten som motsvares av økt skatt og tapt pensjon. Prosent

[1] Ektefelle mellom 60 og 66 år uten inntekt.

Kilde: Finansdepartementet.

Forslaget til fleksibel pensjonsordning i folketrygden søker å ivareta hensynet til arbeidslinjen ved at det skal lønne seg for den enkelte å stå lenger i arbeid. Det innebærer at den enkelte i hovedsak selv bærer kostnaden ved tidlig uttak av pensjon, og tilsvarende får gevinsten ved senere uttak. Det vil da være en sterkere grad av samsvar mellom den enkeltes og samfunnets interesser. Statistisk sentralbyrå anslo i en rapport til Pensjonskommisjonen at gjennomsnittlig pensjoneringsalder vil kunne øke med 1,7 år som følge av forslaget sammenliknet med om dagens system inkludert AFP videreføres.

Pensjonsnivået ved tidlig uttak i modernisert folketrygd vil isolert sett bli lavere enn i AFP-ordningen. En slik direkte sammenlikning blir imidlertid misvisende, siden partene i arbeidslivet vil kunne videreføre den støtten de i dag gir til AFP-pensjonistene i en eller annen form. I tillegg åpnes det i modernisert folketrygd for at pensjonen skal kunne utbetales uavkortet i forhold til ev. samtidig arbeidsinntekt, også ved tidlig uttak. Dette er en betydelig lettelse i de økonomiske vilkårene for personer som ønsker å kombinere arbeid og pensjon. I dagens AFP-ordning gjelder en ordning for delvis pensjon som innebærer at pensjonen utmåles med samme andel som den faktiske nedgangen i arbeidsinntekt. Dette bidrar i mindre grad til å stimulere til fortsatt arbeidsinnsats.

5.4.9 Skatt og pensjon

Både pensjonssystemet, skattesystemet og velferdsordningene generelt bør i størst mulig grad stimulerer til arbeid. Innføringen av en ordning med fleksibel pensjonsalder i folketrygden innebærer enkelte utfordringer i forhold til pensjonistbeskatningen.

Personer med inntekt som regnes som pensjon etter skattelovgivningen, blir i utgangspunktet skattlagt på samme måte som personer med lønnsinntekter. Det vil si at pensjonsinntekt beskattes med 28 pst. på alminnelig inntekt og progressivt gjennom skatt på personinntekt (trygdeavgift og toppskatt). Noen viktige unntak sikrer imidlertid at pensjonsinntekt skattlegges lempeligere enn lønnsinntekt.

Trygdeavgiften

Trygdeavgiften på pensjonsinntekt er 3 pst., mot 7,8 pst. på lønnsinntekt. Etter fylte 70 år betales lav trygdeavgift også på lønnsinntekt. Siden den lave trygdeavgiften er knyttet til inntektens art, reiser den ikke særskilte utfordringer i forhold til adgangen til fleksibel pensjonering.

Særfradrag for alder

Alderspensjonister i folketrygden får et særfradrag på grunn av alder i alminnelig inntekt på maksimalt 18 360 pr. år[1]. Yrkesaktive pensjonister mellom 67 og 70 år får avkortet særfradraget med 40 pst. mot arbeidsinntekter over 2 G.

Skattebegrensningsregelen

Pensjonister med midlere og lavere inntekter sikres en særskilt skattereduksjon gjennom den såkalte skattebegrensningsregelen[2]. Kombinert med minstefradraget i pensjonsinntekten sikrer skattebegrensningsregelen at en enslig pensjonist ikke betaler skatt på alminnelig inntekt eller trygdeavgift dersom nettoinntekten (før særfradrag) er under 116 600 kroner (2004), gitt en nettoformue under 200 000 kroner[3] og ingen andre fradrag enn standardfradrag. Det er uten betydning om nettoinntekten består bare av pensjon, eller av en kombinasjon av pensjon og lønnsinntekt, kapitalinntekt m.v. Skattefordelen i skattebegrensningsregelen avtrappes gradvis ved at overskytende inntekter skattlegges med 55 prosent. En blir alltid skattlagt etter de regler (skattebegrensningsregelen eller ordinære regler) som gir lavest skatt. Med inntekt over om lag 196 000 kroner vil det lønne seg å bli skattlagt etter de ordinære reglene.

Om lag halvparten av dagens pensjonister blir skattlagt etter skattebegrensningsregelen. Av disse er det om lag 20 pst. som ikke betaler skatt. Dersom skattebegrensningsregelen skal gjelde dem som tar ut pensjon tidlig fra modernisert folketrygd, reiser dette enkelte problemstillinger i forhold til adgangen til fleksibel pensjonering. Enkelte lavtlønnsgrupper kan oppnå betydelige skattefordeler ved å ta ut (delvis) pensjon tidlig i kombinasjon med arbeidsinntekt.

I tabell 5.7 vises skatt på kombinasjoner av lønnsinntekt og delvis pensjon fra modernisert folketrygd sammenliknet med skatt på lønnsinntekt etter gjeldende skatteregler.

---

[1] Med 28 pst. skatt på alminnelig inntekt reduseres skatten med 5 140 kr.

[2] Generell rett til denne regelen får man først fra fylte 70 år, ev. ved uttak av hel eller delvis folketrygdpensjon fra og med 67 år og ved hel eller delvis AFP-pensjon.

[3] Pensjonister som skattlegges etter skattebegrensningsregelen, får et påslag i skattepliktig inntekt på 2 pst. av skattyters og ektefelle eller samboers eventuelle nettoformue over 200 000 kroner.

Tabell 5.7 Skatt på lønnsinntekt og kombinasjoner av lønnsinntekt og delvis pensjon fra modernisert folketrygd som tas ut ved 62 år

Lønn	Maksimalt pensjonsuttak	Skatt før pensjonsuttak (skatt på lønn)	Skatt etter pensjonsuttak	Skattereduksjon (-økning) som følge av pensjonsuttaket
130 000[1]	7 383	28 424	8 696	19 728
140 000	13 317	31 500	15 356	16 144
150 000	19 250	34 408	22 017	12 391
160 000	25 184	37 316	28 677	8 639
170 000	31 117	40 224	35 759	4 465
180 000	37 050	43 132	44 523	-1 391
190 000	42 984	46 040	53 286	-7 246
200 000	48 917	49 088	62 049	-12 961
250 000	78 584	66 988	91 349	-24 361
400 000	154 267	126 858	195 506	-68 649

[1] Tilsvarer om lag laveste inntektsnivå i 40 år som gir rett til uttak av delvis pensjon fra 62 år.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabellen viser regneeksempler for en enslig person med delvis pensjon som har hatt samme inntekt i 40 år. Det er lagt til grunn at vedkommende ikke har formue eller andre fradrag eller inntekter ut over lønn og pensjon. Når han er 62 år, tar han ut maksimal andel pensjon fra modernisert folketrygd. Samtidig fortsetter han å jobbe som før.

I disse talleksemplene reduseres skatten med opptil om lag 20 000 kroner som følge av at vedkommende tar ut pensjon og dermed blant annet får rett til å bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen. Uttaket av pensjon gir skattereduksjon for lønnsinntekter opp til rundt 170 000 kroner. Tabellen illustrerer med andre ord at til tross for at den samlede inntekten øker, reduseres skatten gitt at den samlede inntekten ikke blir for høy. Årsaken er at fordelen ved skattebegrensningsregelen avtar med inntekten.

Etter skattebegrensningsregelen er det tvungen sambeskatning av ektefeller. Deltidsarbeidende, gifte kvinner vil utgjøre en stor andel av dem med lønnsinntekter på 130 000-170 000 kroner. Disse kommer imidlertid ikke inn under skattebegrensningsregelen hvis husholdningens samlede inntekt er for høy. Likevel skaper kombinasjonen av skattebegrensningsregelen og fleksibel pensjonsalder insentiver til å ta ut pensjon for å oppnå skattemessige fordeler.

Det vil bli arbeidet videre med å håndtere de utfordringene innføringen av adgangen til fleksibel pensjonering gir i forhold til skattereglene for pensjonister.

6 Supplerende pensjonsordninger

6.1 Innledning og sammendrag

I dag har flertallet av lønnstakerne medlemskap i en supplerende pensjonsordning i tillegg til folketrygden. En økende andel i privat sektor har slike ordninger, og i offentlig sektor omfattes alle som jobber mer enn 14 timer pr. uke. Likevel anslår Pensjonskommisjonen at 8-900 000 sysselsatte faller utenom. Av disse kan det nå anslås at i størrelsesorden 5-600 000 er sysselsatt i foretak som kan opprette supplerende pensjonsordning med skattefavorisering, uten at foretaket så langt har gjort dette.

Pensjonskommisjonen regner med at pensjoner i arbeidsforhold vil spille en større rolle i framtiden. De supplerende pensjonsordningene berører således mange, og vil omfatte enda flere og større beløp hvis de blir gjort obligatoriske.

Et flertall i Pensjonskommisjonen gikk med ulike begrunnelser inn for at det blir etablert et obligatorisk element i pensjonssystemet på toppen av modernisert folketrygd. Regjeringen ønsker å følge opp dette.

Flere modeller er vurdert av Regjeringen i forbindelse med arbeidet med denne meldingen. I utformingen av en obligatorisk løsning har en bl.a. lagt vekt på at pensjonssparing innebærer at den enkelte avstår fra lønn for å få egen pensjon, og at et høyt nivå på den obligatoriske pensjonsytelsen fører til at lønnstakerne må avstå fra store beløp i dag for å overføre konsummuligheter til alderdommen. Regjeringen har videre lagt vekt på at de administrative kostnadene ved ordningen må holdes lave, og at en obligatorisk løsning ikke i unødig grad skal fortrenge eksisterende ordninger. De alternative modellene som har blitt vurdert, er:

- *En innskuddsordning som kommer på toppen av modernisert folketrygd:* I denne modellen er det individuelle innskuddskonti som forvaltes av godkjente pensjonsinnretninger. Skattemyndighetene står for innkreving av innskudd. Ordningen, som i hovedsak tilsvarer den svenske premiepensjonsordningen, skal omfatte alle og være lik for alle. Grunnlaget for pensjonsopptjening er den enkeltes samlede lønnsinntekt fra alle arbeidsgivere i løpet av året opp til et tak, ikke inntekt fra det enkelte arbeidsforhold. Kontiene skal være for alderspensjon og ha investeringsvalg. Det skal være anledning til å avstå fra å velge forvalter, og dette må ivaretas ved et investeringsalternativ i offentlig regi. En innskuddsordning som er knyttet direkte til den enkelte person og ikke til arbeidsgiver, er godt tilpasset et mer fleksibelt arbeidsmarked med hyppigere jobbskifter enn tidligere. Regjeringen viser til at denne modellen bygger på forslaget fra KrFs representant i Pensjonskommisjonen, som fikk subsidiær tilslutning fra representantene for Høyre og Venstre.
- *Obligatoriske minstekrav til supplerende pensjonsordninger:* I denne modellen innføres en lovpålagt forpliktelse til å opprette en ordning for supplerende alderspensjon i det enkelte foretak. Minstestandarder innarbeides i eksisterende lovgivning, og etablerte ordninger som oppfyller disse, vil kunne fortsette som før. I utgangspunktet legges det til grunn at det vil være tilstrekkelig at arbeidstakerne selv passer på at arbeidsgiver etterlever pålegget om minsteordning. Arbeidsgiver og arbeidstaker vil i forhandlinger kunne utforme sin pensjonsordning innenfor de rammer lovgivingen setter, slik at styringsretten for pensjonsordningen fortsatt forankres i det enkelte foretak. Denne modellen ble foreslått av Arbeiderpartiets og Sosialistisk Venstrepartis representanter i Pensjonskommisjonen.
- *En innskuddsordning med mulighet til å «stå utenfor»*: Denne modellen kombinerer innskuddsordningen i den første modellen med mulighet for de som er medlemmer av godkjente pensjonsordninger til å «stå utenfor». Dermed slipper de sistnevnte dobbelt medlemskap. I arbeidet med denne meldingen er en kommet til at denne modellen er problematisk i forholdet til eksisterende ordninger, og at de administrative problemene knyttet til innkreving av tilskudd til ordningen er store.

Det er styrker og svakheter ved alle de ulike modellene. Regjeringen er opptatt av at de grup-

pene som står uten alderspensjon fra andre ordninger enn folketrygden, skal sikres økt pensjonsdekning gjennom et obligatorisk element i pensjonssystemet på toppen av modernisert folketrygd. Regjeringen mener at de to første modellene er gode alternativer for en obligatorisk ordning, mens den siste modellen må frarås. Hvilken modell som endelig bør velges, må ses i sammenheng med den helhetlige pensjonsreformen en kommer fram til gjennom behandlingen i Stortinget. En obligatorisk supplerende pensjonsordning kan ikke vurderes løsrevet fra endringene i folketrygden.

Etter at Stortinget har tatt stilling til en framtidig alderpensjon i folketrygden, vil Regjeringen komme tilbake med et mer detaljert forslag til hvordan en obligatorisk supplerende pensjonsordning skal utformes.

Pensjon fra arbeidsgiver vil være et supplement til pensjon fra folketrygden. Foretak i privat sektor oppretter i hovedsak pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Ordninger etter disse lovene gis en skattemessig gunstig behandling. Mange av pensjonsordningene etter disse lovene er utformet i nært samspill med folketrygden. Ved endringer i folketrygden vil det derfor være behov for å vurdere tilpasninger i de to lovene. Det pekes i avsnitt 6.3 på sentrale bestemmelser i lovene som vil påvirkes av Pensjonskommisjonens forslag til endringer i folketrygden. Dette gjelder blant annet fleksibel pensjonsalder, hvor det kan være hensiktsmessig at det gis anledning til å ta ut pensjon fra foretaks- og innskuddspensjonsordninger fra samme tidspunkt som i modernisert folketrygd. Også enkelte andre virkninger av reformen i folketrygden for slike ordninger drøftes, herunder livslang opptjening og delingstall i folketrygden. Hvilke endringer som vil bli nødvendige, vil bli utredet nærmere og lagt fram som egen sak overfor Stortinget når endringene i folketrygden er vedtatt.

6.2 Nærmere om mulig utforming av en obligatorisk løsning

I dag står store grupper uten alderspensjon fra ordninger utenfor folketrygden. Regjeringen er opptatt av at disse gruppene skal sikres økt pensjonsdekning gjennom et obligatorisk element i pensjonssystemet ved siden av modernisert folketrygd.

Pensjonskommisjonen regner med at *arbeidslivsbaserte pensjonsordninger* vil spille en stor rolle også i framtiden. Flertallet av dagens arbeidstakere er medlemmer i en supplerende pensjonsordning gjennom et arbeidsforhold. Slike pensjonsordninger er minst utbredt innen lavtlønnsyrker og i bransjer med lav lønnsevne. Pensjonskommisjonen mener det er ønskelig at flest mulig yrkesaktive får mulighet til å bygge opp supplerende pensjon gjennom kollektive ordninger på arbeidsplassen eller ved individuelle ordninger. Dette kan skje gjennom ordninger basert på lovene om foretaks- og innskuddspensjon, ved individuelle pensjonsavtaler, eller ved at det lovfestes obligatoriske ordninger for alle yrkesaktive eller alle arbeidstakere. Et flertall i kommisjonen gikk med ulike begrunnelser inn for etablering av et obligatorisk element i pensjonssystemet ved siden av modernisert folketrygd. Det var imidlertid ulike oppfatninger i kommisjonen om hvilken rolle et slikt element bør ha i pensjonssystemet og hvordan det bør utformes. Ingen av de konkrete forslagene ble støttet av noe flertall.

I brev av 31. mars til TBL/BNL og Fellesforbundet, støttet Statsministeren Pensjonskommisjonens ønske om at flest mulig yrkesaktive bygger opp supplerende pensjon gjennom kollektive ordninger på arbeidsplassen eller ved individuelle ordninger. I brevet heter det at Regjeringen i stortingsmeldingen vil «fremme forslag om pensjoner i arbeidsforhold, herunder forslag som fyller visse minimumsstandarder og som gjelder alle lønnsmottakere som ikke allerede har bedre ordninger». Videre vises det til at det er behov for videre arbeid fra Regjeringens side mht. hva slike ordninger skal inneholde, hvem de skal omfatte og hvilken form de skal ha, og at Regjeringen er innstilt på å holde kontakt med arbeidslivets parter i dette arbeidet.

De eksisterende ordningene etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold er utformet i nært samspill med folketrygden, jf. avsnitt 6.3. De endelige valg og den endelige utforming også av en ny obligatorisk supplerende pensjonsordning kan således ikke vurderes løsrevet fra endringene i folketrygden. Det er ikke meningsfylt å utforme minstekrav til en obligatorisk supplerende ordning før man har bestemt seg for hva slags folketrygd som ligger i bunnen. Regjeringen vil derfor legge fram forslag for Stortinget om obligatorisk supplerende pensjonsordning etter at Stortinget har behandlet modernisert folketrygd.

6.2.1 Kommisjonens forslag

Et flertall i kommisjonen, alle unntatt medlemmene Birkeland, Olsen, Rødseth og Ytterhorn, gikk med ulike begrunnelser inn for at det blir etablert et obligatorisk element i pensjonssystemet ved siden av modernisert folketrygd. Det var likevel ikke flertall for noen av de alternativene kommisjonen skisserte. Kommisjonen stilte i utredningen opp tre ulike strategier for å øke utbredelsen av supplerende pensjonsordinger – enten ved å gå veien via lovgivning, via tariffavtaler eller i en kombinasjon.

I sine vurderinger var Pensjonskommisjonen delt i synet på om supplerende ordninger bør være frivillige eller obligatoriske for foretaket. Et flertall i kommisjonen, medlemmene Birkeland, Johansen, Olsen, Reinertsen, Rødseth, Skjørestad og Ytterhorn mente at supplerende pensjonsordninger bør være frivillige:

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

Et mindretall i Pensjonskommisjonen, kommisjonens leder og medlemmene Myrli, Solberg, Stene og Westhrin mente derimot at en slik ordning bør være obligatorisk:

> «Disse medlemmer foreslår at det lovfestes en rett til pensjon i arbeidsforhold, utformet som en minsteordning. Pensjonsrettigheter og -forpliktelser i arbeidsforhold skal være nedfelt i avtaler mellom arbeidslivets parter. Disse medlemmer ser for seg en samlet kompensasjonsgrad på minst 60 prosent, regnet sammen med folketrygden ved opptjening i 43 år. Pensjonsordningen kan være ytelsesbasert eller innskuddsbasert, og forankret i lov om foretakspensjon eller lov om innskuddspensjon. På den måten vil medlemskrets m.v. være entydig definert. Pensjonsmidlene skal sikres i godkjent pensjonsinstitusjon, og det etableres et fripoliseregister for lettere å kunne samle poliser i ulike arbeidsforhold. Et meget stort antall arbeidstakere har i dag deltagelse i kollektive pensjonsordninger i arbeidsforholdet. Disse kan løpe videre uendret, mot meldeplikt om at de dekker minstekravet.»

Kommisjonens medlem Kofoed-Larsen mente at det bør innføres en obligatorisk, innskuddsbasert pensjonsordning for alle yrkesaktive i tillegg til modernisert folketrygd:

> «En modernisert folketrygd bør være ytelsesbasert, den innskuddsbaserte delen plasseres på den enkeltes konto. Det er i dag 800-900 000 arbeidstakere som ikke har tjenestepensjonsordninger. Disse arbeidstakere er først og fremst ansatt innen varehandel, hotell og restaurant og innen bygg og anlegg, andre tjenesteytende næringer og primærnæringene. Selv om en modernisert folketrygd gir god standardsikring, kan en obligatorisk innskuddspensjon, plassert på den enkeltes pensjonskonto, gi en ytterligere velferdsgevinst. En slik obligatorisk tilleggsordning bør være basert på like regler for alle.»

Kommisjonens medlemmer Johansen og Reinertsen sluttet seg subsidiært til merknaden fra Kofoed-Larsen.

6.2.2 Høringsinstansenes merknader

Flere høringsinstanser støtter obligatoriske ordninger. I *LO*s høringsuttalelse heter det at Pensjonskommisjonen

> «er prisverdig nok opptatt av den store utfordring som ligger i at store deler av privat sektor mangler tjenestepensjonsordninger. […] LO ser positivt på Regjeringens imøtekommelse av partenes krav i forbindelse med årets tariffoppgjør om å foreslå lovgivning som vil påby pensjonsordning i alle virksomheter.»

Lederne mener at det bør være tjenestepensjonsordninger for alle arbeidstakere i tillegg til folketrygden. *Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon* støtter et lovforslag som pålegger alle arbeidsgivere å ha tjenestepensjonsordning. *NITO* stiller seg positiv til et forslag om å innføre obligatorisk tjenestepensjonsordninger i privat sektor, og ønsker lovbestemt bruttopensjonsordning med 30 års opptjening. *Forening 67 av Norsk Tjenestemannslag* støtter obligatorisk tjenestepensjon, og mener at ordningen bør utformes som ytelsespensjon.

Akademikerne mener at det er behov for obligatoriske tjenestepensjonsordninger i arbeidsforhold, men også at en slik ordning ikke må gripe inn i eksisterende ordninger. *NAVO* mener at en obligatorisk tjenestepensjonsordning bør etableres gjennom lovregulering, og at den bør utformes som en innskuddsordning med definerte minstekrav. Det bør være mulig å ha andre ordninger i tillegg.

En del høringsinstanser har ulike forbehold. *Norges Journalistlag* mener at alle arbeidstakere bør ha en tjenestepensjonsordning, men advarer mot at minstekrav kan bli normgivende. Journalistlaget mener videre at det bør gis bestemmelser om ansattes rettigheter til å påvirke etableringen og utviklingen av slike bedriftsvise ordninger, og ville ønske velkommen bransjevise ordninger. *FNH* er generelt positiv til tiltak for økt utbredelse av tjenestepensjon, men mener at dette må bygge på markedsbaserte løsninger innenfor det eksisterende regelverket, og at det må være valgfritt for foretaket å velge innskudds- eller ytelsesbasert modell. FNH er uenig i at viktige funksjoner i et slikt system skal ivaretas av statlige myndigheter.

Enkelte høringsinstanser har sterke innvendinger mot en obligatorisk ordning. *Bedriftsforbundet* advarer mot obligatoriske tjenestepensjonsordninger og viser til virkningen for økonomien i små og nystartede bedrifter. Forbundet mener at et slik pålegg vil ramme evnen og viljen til å etablere nye virksomheter og drive mindre bedrifter, også om de ansatte bidrar med pensjonspremie. Forbundet uttrykker at pensjonsordninger bør være et foretakstiltak, og at om dette gjøres obligatorisk, må arbeidsgiveravgiften reduseres tilsvarende. *HSH* støtter innskuddspensjon i folketrygden, gjennom at alle har en individuell konto. Foreningen mener imidlertid at en obligatorisk tjenestepensjon ikke bør innføres, dette bør være opp til den enkelte bedrift. Hvis ordningen blir innført, er foreningen bekymret for småbedriftene og peker på at ordningen i tilfelle må være innskuddsbasert med eget investeringsvalg, for å gi forutsigbarhet og støtte mobiliteten i arbeidslivet. *Sparebankforeningen* mener det er en forutsetning at arbeidsgiveravgiften må reduseres tilsvarende ved eventuell innføring av en obligatorisk tjenestepensjonsordning.

En gruppe høringsinstanser tar ikke stilling til om en obligatorisk ordning bør innføres, men har synspunkter på utformingen av ordningen. *Norwegian Insurance Partners (NIP)* mener at en obligatorisk tjenestepensjonsordning må innføres gradvis gjennom tariffavtaler og lovgiving, og advarer om kostnadene i en slik ordning. NIP mener at ordningen bør være markedsbasert og tillate både innskudds- og ytelsesbasert pensjon. *Norges Rederiforbund* mener at forutsigbarhet i utgiftene er viktig, og at en obligatorisk tjenestepensjonsordning derfor bør være innskuddsbasert. *Verdipapirfondenes forening* tar heller ikke stilling til en obligatorisk tjenestepensjonsordning, men mener at utvidet skattefavorisering av IPA vil være et godt alternativ. *NHO* understreker behovet for forutsigbare kostnader også i en lovbestemt minsteordning, at partene høres i utformingsprosessen, samt behovet for enkelhet og lave administrasjonskostnader.

Regjeringens brev til TBL/BNL og Fellesforbundet ble bl.a. fulgt opp gjennom kontakt med NHO/LO knyttet til de erfaringene partene har med supplerende ordninger fra oppgjørene 2002-2003. Organisasjonene har nådd ut til et stort antall bedrifter og tillitsvalgte gjennom partenes informasjonskampanjer. Utarbeidelse av informasjonsmateriell, samt råd, veiledning og bistand, synes å være viktig. Erfaringene synes å inkludere at det er vanskelig å få oversikt over kostnadsbildet i ordningene, både knyttet til produkter og leverandører. Mulighetene for mer ensartede og gjennomgående løsninger for håndtering og forvaltning av pensjonsordningene antydes å være en hensiktsmessig utviklingsvei. NHO understreker at bedriftene ønsker den økonomiske forutsigbarheten som innskuddsordningene gir, men at valgfrihet til å avvike fra dette for de som ønsker det, er et gode. Et synspunkt i materialet er at usikkerheten rundt det å inngå langsiktige kontrakter slik en pensjonsforpliktelse er, kombinert med usik-

kerheten rundt det endelige resultatet av pensjonsreformen, synes å føre til at mange bedrifter ønsker å bruke tid på å tenke gjennom spørsmålet om å etablere ordninger.

6.2.3 Departementets vurderinger

6.2.3.1 Innledning og oversikt

Regjeringen er opptatt av at de gruppene som i dag står uten en pensjonsordning i tillegg til folketrygden, skal kunne ha mulighet til å tjene opp supplerende pensjonsrettigheter. I brev av 31. mars 2004 til TBL/BNL og Fellesforbundet, støttet Statsministeren Pensjonskommisjonens ønske om at flest mulig yrkesaktive bygger opp supplerende pensjon gjennom kollektive ordninger på arbeidsplassen eller ved individuelle ordninger. Det vises i brevet imidlertid til at det er behov for videre arbeid fra Regjeringens side mht. hva slike ordninger skal inneholde, hvem de skal omfatte og hvilken form de skal ha. I brevet heter det at en i stortingsmeldingen vil

> «fremme forslag om pensjoner i arbeidsforhold, herunder forslag som fyller visse minimumsstandarder og som gjelder alle lønnsmottakere som ikke allerede har bedre ordninger».

Departementet har særlig vurdert følgende forslag i denne sammenhengen:

I. *En generell innskuddsordning for alderspensjon etter mønster fra den svenske premiepensjonsordningen.* Her betaler alle en viss andel av sin pensjonsgivende inntekt inn på en egen, individuell konto. Skattemyndighetene står for innkrevingen av tilskudd som forvaltes av forvaltere som er godkjent av en egen pensjonsmyndighet. Den enkelte bestemmer selv, innen gitte rammer, hvorledes midlene skal forvaltes. Den sentrale pensjonsmyndigheten organiserer de pensjonsmessige forholdene, bl.a. fastleggingen av størrelsen av pensjonen slik at den blir lik for kvinner og menn.

II. *Minstekrav til supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold.* Her pålegges arbeidsgiver gjennom lov å sikre en supplerende pensjonsdekning for sine ansatte gjennom ordninger som følger lov om foretakspensjon eller lov om innskuddspensjon. På denne måten vil medlemskrets mv. være tydelig fastlagt, og pensjonsmidlene sikret utenfor foretaket i godkjent pensjonsinstitusjon.

III. *En offentlig minsteordning for supplerende pensjonssparing som alle må delta i dersom de ikke allerede har medlemskap i en minst like god supplerende pensjonsordning.* Denne løsningen kombinerer modell I og II, og krever også etablering av en offentlig pensjonsmyndighet. Pensjonsmyndigheten vil ha et overordnet ansvar for å sikre at premie er betalt som i modell I, og å organisere en obligatorisk ordning som omfatter de foretak som ikke selv har etablert en ordning. Selve minsteordningen kan være innskuddsbasert og fullfondert med individuelle konti med investeringsvalg som følger den enkelte arbeidstaker. Pensjonsmyndigheten har videre ansvar for å sette opp en livsvarig pensjon ved overgang til pensjonstilværelse. Sagt på en annen måte, de som allerede er medlem av en supplerende pensjonsordning kan melde seg ut av fellesordningen.

Pensjonskommisjonen vurderte også en modell der en tok utgangspunkt i allmenngjøring gjennom lov av bransjeordninger som er fremforhandlet av partene gjennom tariffavtaler. Fordi disse organiseringsformene verken er anvendt eller vanlig i Norge, samtidig som bransjeskillene ikke anvendes i annen sammenheng og ofte er lite markerte, vil slike ordninger kreve et omfattende nybrottsarbeid.[1] Departementet har valgt å ikke gå videre med utredning av et slikt forslag.

De supplerende ordningene lar seg ikke utforme alene, nettopp fordi de skal supplere den grunnleggende ytelsen fra folketrygden og ikke fullt ut være selvstendige pensjonsytelser. På et så grunnleggende felt som omfanget av ytelsen, er det en vesentlig forskjell mellom dagens folketrygdpensjon og modernisert folketrygd, bl.a. fordi dagens folketrygd gir en redusert ytelse (opptjening for bare en tredel av pensjonsgivende inntekt) opp til 12 G, mens modernisert folketrygd isteden vil gi full opptjening for inntekt opp til 8 G. Den endelige utformingen og iverksetting av en obligatorisk ordning forutsetter derfor at en har hovedlinjene i omleggingen av folketrygden på plass.

Som et holdepunkt for vurderingene av de ulike modellene, går en i avsnitt 6.2.3.2 først gjennom noen hovedtrekk i dagens ordninger. Deretter settes i avsnitt 6.2.3.3 opp en del kriterier som de ulike modellene bør vurderes ut fra. De ulike modellene over behandles i henholdsvis avsnitt 6.2.3.4, avsnitt 6.2.3.5 og 6.2.3.6 i det følgende.

---

[1] Det var i TPES-reglene fra 1968 adgang til å opprette bransjeordning, men denne var lite brukt og ble fjernet fra 2001.

Tabell 6.1 Ansatte utenfor offentlig sektor uten medlemskap i supplerende pensjonsordning

	Antall ansatte i gruppen	Andel uten medlemskap*	Antall ansatte
1 til 4 ansatte	143 511	73 %	104 763
5 til 9 ansatte	154 017	65 %	100 111
10 til 19 ansatte	174 116	50 %	87 058
20 til 49 ansatte	195 261	41 %	80 057
50 til 99 ansatte	125 110	33 %	41 286
100 og mer	597 872	16 %	95 660
Totalt	1 389 887	37 %	508 935

* Andel av bedriftene som svarer «Nei» på spørsmålet «Har din bedrift i dag en kollektiv pensjonsordning som omfatter alle ansatte?»

Kilde: Perduco AS.

6.2.3.2 Nærmere om utbredelsen av dagens ordninger

Pensjonskommisjonen viser til at det i dag synes å være om lag 800-900 000 lønnstakere i privat sektor som ikke er medlemmer av en supplerende pensjonsordning gjennom sitt arbeidsforhold. Dette anslaget inneholder en del grupper som uansett ikke ville vært medlem av slik pensjonsordning, slik at det kan gi et overdrevent inntrykk av størrelsesforholdet. Det finnes lite tilgjengelig statistikk over medlemskap mv. i pensjonsordninger utenfor folketrygden. I arbeidet med denne meldingen har en derfor gjennomført en intervjuundersøkelse av et stort antall foretak i alle størrelser for å kartlegge utvalgte forhold ved dagens ordninger. Undersøkelsen er gjennomført av Perduco AS for Finansdepartementet i mai-juni 2004.

Utenfor offentlig sektor (der medlemskap følger av lov om Statens Pensjonskasse for statlig ansatte mv. og av tariffavtale i kommunal og fylkeskommunal sektor) tilsier undersøkelsen at det er om lag 1,4 millioner lønnstakere i ulike private foretak i Norge, jf. tabell 6.1. Ansatte i foretak med eier som eneste ansatte, vil som hovedregel ikke kvalifisere for å opprette skattefavorisert kollektiv pensjonsordning. For disse gruppene er det isteden Individuelle pensjonsavtaler (IPA) som gir skattefordeler. Andre grupper, som arbeidstakere under 20 år, har heller ikke obligatorisk medlemskap.

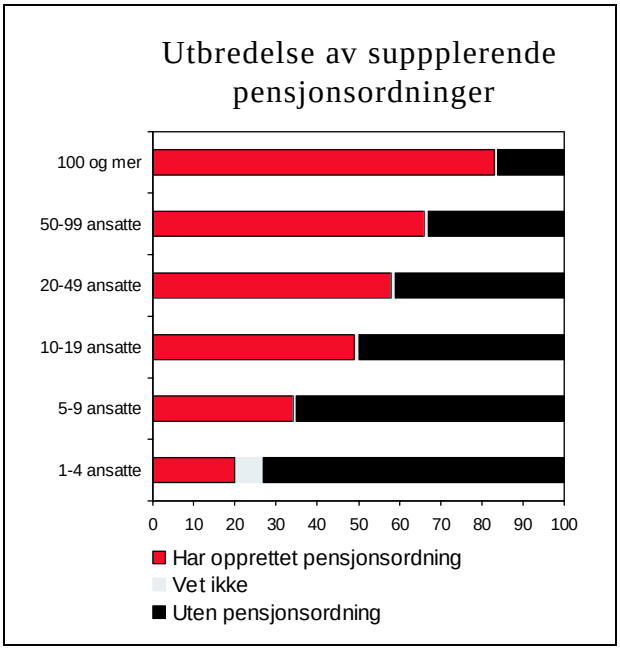
Ut fra anslagene for utbredelse i de ulike foretakskategoriene kan det anslås at om lag 500 000 lønnstakere ikke har aktivt medlemskap i pensjonsordning, selv om de kan ha rettigheter fra tidligere medlemskap eller fra individuell pensjonssparing. En nylig publisert rapport fra FAFO gir også anslag i samme størrelsesorden.[2]

Skoleelever, studenter og personer med lave deltidsbrøker har ikke det samme behovet for å bli omfattet av supplerende pensjonsspareordninger som personer med regelmessig og omfattende tilknytning til arbeidsmarkedet. Av de som er sysselsatte, er det ifølge Arbeidskraftundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå om lag 100 000 personer som kun arbeider 1-9 timer i uken. Det kvalifiserer i dag ikke til å være med i tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor. Her er kravet minimum en arbeidstid på 14 timer i uken. I privat sektor er hovedregelen for å komme med i pensjonsordningen at man arbeider i minst 20 pst. stilling i foretaket, hvis ikke lavere stillingsandel er avtalt. Videre er det 180 000 personer som har en arbeidstid på 10-19 timer. Inntekten er i disse tilfellene så lav at pensjonsinnskuddet blir svært lite, samtidig som folketrygden alene på slike inntektsnivåer gir en svært høy kompensasjonsgrad.

Blant bedriftene svarer i dag 46 pst. at de allerede har en kollektiv pensjonsordning som omfatter alle ansatte. Dette omfatter både rent private bedrifter og fristilt kommunal og statlig virksomhet med ulik offentlig eierandel. Det er flest bedrifter i Oslo som sier at de har pensjonsordning (53 pst.), mens færrest bedrifter svarer ja i Finmark (32 pst.). Videre er det flest med ordning innen transport og kommunikasjon (66 pst.) og industri, bergverk og kraft (62 pst.), mens det er færrest innen hotell- og restaurantnæringen (27 pst.).

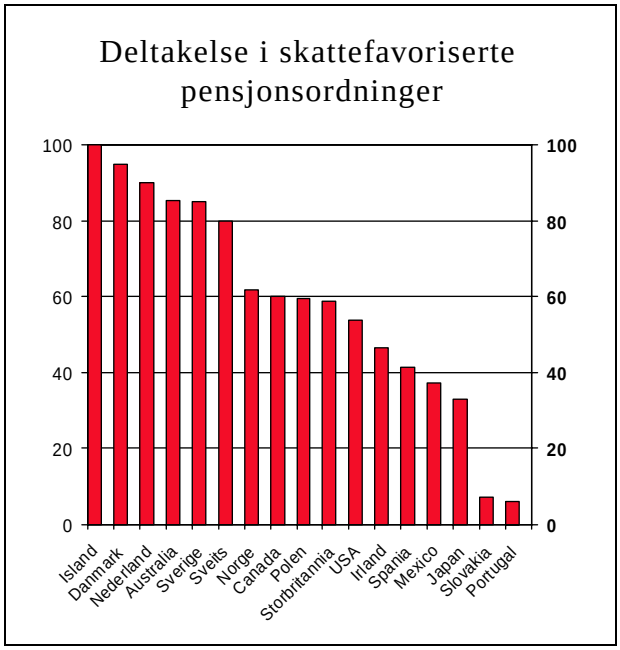
Utbredelsen følger bedriftens størrelse, jf tabell 6.1 og figur 6.1. Blant store bedrifter, dvs. de med 100 eller flere ansatte, er dekningen over 80 pst. Mens dette er en bedriftsstørrelse vi har få av

[2] Se Geir Veland, Fornyelse av folketrygden, Fafo-rapport 457 (2004), der antall arbeidstakere uten tjenestepensjon anslås til 605 500. Forfatteren anslår på dette grunnlaget utbredelsen blant ansatte lønnsmottakere i privat sektor til 48 pst. og samlet til 67 pst.



Figur 6.1 Utbredelse av pensjonsordning etter foretakets størrelse

Kilde: Perduco AS.



Figur 6.2 Deltakelse i skattefavoriserte pensjonsordninger i en del OECD-land

Kilde: OECD.

i Norge, utgjør antall ansatte i disse bedriftene en høy andel av samtlige sysselsatte. I små- eller mikrobedriftene, dvs. de med 1-4 ansatte, er dekningsgraden under 20 pst. I bedrifter som har eller har hatt offentlige eiere, er andelen med pensjonsordning høyere enn i private. Dette har historiske årsaker, siden disse hadde lov- eller tariffestede pensjonsordninger før de ble fristilt og bare i liten grad har avviklet disse ordningene. Utbredelsen øker også med foretakets levetid. Nyopprettede bedrifter har sjelden opprettet pensjonsordning, mens de er klart mer utbredt blant mer modne foretak.

Norge framstår i dag som et gjennomsnittlig OECD-land med hensyn til utbredelsen av medlemskap i skattefavoriserte pensjonsordninger i arbeidsforhold, jf. figur 6.2. Dette inkluderer ansatte i stat og kommune med medlemskap i offentlig pensjonsordning. Få land har full dekning blant de sysselsatte selv om ordningene regnes som obligatoriske. Bare Island har gått så langt i reguleringen at landet har 100 pst. dekning.

6.2.3.3 Kriterier for valg av modell

Dette avsnittet gir en oversikt over en del sentrale kriterier som er viktige, når en skal vurdere de ulike modellene opp mot hverandre.

Størrelsen på kompensasjonsgrad i obligatoriske ordninger

Det er en viktig politisk oppgave å sørge for at alle har et visst garantert minstenivå på sin alderspensjon. Det er imidlertid ikke åpenbart hvor høyt man skal sikte når den gjelder den inntektsavhengige delen av pensjonen. Pensjonskostnader er en del av den enkeltes samlede lønns- og arbeidsbetingelser. Ofte betaler arbeidsgiver hele tilskuddet til pensjonsordningen, men det over tid har dette sin motpost i tilsvarende lavere lønnsutgifter i virksomheten. Et høyt alderspensjonsnivå vil derfor bety lavere lønn som yrkesaktiv for alle.

I utgangspunktet bør den enkelte selv bestemme hvordan han/hun vil fordele sitt forbruk over livsløpet. Når det i mange virksomheter i dag ikke er etablert supplerende pensjonsordninger, kan det skyldes at man har kommet til at man heller vil ha høyere lønn i dag. Mange har dessuten en inntekts- og formuesutvikling gjennom livet som gjør at man som pensjonist har vesentlig større økonomisk handlefrihet enn man hadde som ung i etableringsfasen.

Den reduserte lønnsevnen i virksomhetene etter innføring av en obligatorisk pensjonsordning der de bærer en betydelig del av årets innskudd, vil slå ut i lavere lønnsvekst for arbeidstakerne i en

periode. På sikt fordeles derfor kostnadene bort fra foretaket, men denne prosessen kan ta lang tid.

I utformingen av en obligatorisk løsning bør en derfor legge vekt på at verken inntektspensjonen i folketrygden eller de supplerende pensjonsordningene er noen «fri lunsj»: Man betaler selv innskudd for å få tilbake midlene når man går av med pensjon. Når den enkelte betaler sin egen pensjon, innebærer et stort omfang på de obligatoriske pensjonsordningene at en pålegger lønnstakerne å avstå fra store beløp i dag for å overføre konsummuligheter til alderdommen. En bør således legge vekt på at det samlede obligatoriske pensjonsnivået ikke blir for høyt.

Hensynet til bedriftens lønnsomhet

Over tid vil økte pensjonskostnader redusere bedriftens lønnsevne, og hastigheten mv. av denne prosessen avhenger av partenes forhandlingsstyrke. Ett av fem norske aksjeselskap som omsatte for over en million kroner gikk med underskudd i 2003. Av de 20 000 selskapene som gikk med underskudd, har ett av fire mistet all egenkapitalen. I gruppen selskaper med under én million i omsetning i fjor, gikk 43 pst. med underskudd. Mange av disse selskapene er i startfasen, eller under avvikling. Det er klart at for denne relativt store gruppen vil et obligatorisk pensjonstilskudd bety en ytterligere belastning, særlig på kort sikt. I noen tilfeller kan både nedbemanning og konkursfare aktualiseres.

Om lag 170 000 personer er selvstendig næringsdrivende. For personlig næringsdrivende vil den obligatoriske pensjonssparingen føre til at midler må trekkes ut av næringsvirksomheten og over i institusjonalisert sparing. Over tid vil de næringsdrivende da bygge opp en stor pensjonsformue i en pensjonsinnretning, men svekke egenkapitalen og handlefriheten i næringsvirksomheten tilsvarende. Det bør derfor vurderes hvorvidt personlig næringsdrivende skal omfattes av den obligatoriske ordningen.

Forholdet til eksisterende supplerende pensjonsordninger

Et høyt ambisjonsnivå på den obligatoriske pensjonssparingen vil kunne redusere behovet for og ønsket om å videreføre dagens supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold. I mange bedrifter er det allerede i dag et press i retning av å svekke pensjonsordningene, og en kan over tid oppleve at eksisterende ordninger gradvis blir nedlagt, bl.a. under henvisning til kostnadsforhold og at de overskyter en akseptert samfunnsnorm for supplerende ytelser.

Innskudds- eller ytelsesordninger?

Mange grunner taler i retning av at en eventuell obligatorisk supplerende pensjonsordning bør være innskuddsbasert. Innskuddsordninger er enkle og dermed mer oversiktige for både arbeidstaker og arbeidsgiver. De legger også i større grad til rette for mobilitet mellom ordninger, og er enklere å endre enn ytelsesordinger samtidig som de er mer robuste overfor endringer i rammebetingelsene. Siden 2001, da skattefavoriseringen ble utvidet til å omfatte innskuddsordninger, har det vært sterk vekst i antallet slike ordninger både ved nystart av ordninger og ved omdanning av eksisterende ordninger til innskuddsordninger.

Innskuddsordninger vil kunne gi anledning til individuelt investeringsvalg, dvs. at den enkelte kan velge fordeling av sin pensjonssparing mellom ulike investeringsformer. Dette gir den enkelte anledning til å velge risikoprofil for midlene, samt å tilpasse denne profilen til sin øvrige sparing. På den andre siden kan det frie investeringsvalget drive opp kostnadsnivået i ordningene slik at avkastningen samlet sett kan bli lavere.

Hensynet til administrasjon og forvaltningskostnader

Kostnadene i administrasjon og forvaltning vil i mange tilfeller kunne spise opp en vesentlig del av avkastningen. Det er derfor viktig at de ordninger som vurderes etablert, ikke har for høyt kostnadsnivå.

Kostnadene i et system for supplerende pensjon vil bestå av kostnader knyttet til innsamling av sparemidlene, til forvaltning av midlene, til administrasjon av pensjonsinnretningen (herunder generell kundekontakt mv.) og til den informasjonen som er tilknyttet et eventuelt investeringsvalg. For sistnevnte må alle medlemmene motta informasjon om de mulige valgene, og det må eksistere et apparat for å registrere tilbakemelding.

Uniforme løsninger der alle pensjonstilskudd i prosent av inntekten er det samme for alle, åpner for stordriftsfordeler. Dette taler isolert sett for å sentralisere administrasjonen og å redusere den enkeltes innflytelse på pensjonssparingen så mye som mulig. Dette argumentet gjelder imidlertid

også på en rekke andre områder enn pensjon, og det er ikke slik at all vekt kan legges på hensynet til stordriftsfordeler. Over tid vil monopoltilbydere som regel tilby dyrere tjenester og ha mindre produktutvikling enn man ville fått med konkurranse. På de aller fleste områder i samfunnslivet har man derfor nettopp *ikke* valgt nasjonale monopoler for produksjon av en tjeneste. Det er også slik at en viktig årsak til høye kostnader kommer gjennom den årlige kompensasjonen til institusjonene som forvalter midlene pensjonsmidlene, og denne kostnaden stiger med graden av fritt investeringsvalg for den enkelte. Fellesforvaltning av midler er vesentlig billigere enn en ordning med individuelt investeringsvalg. De foretaksbaserte modellene etter lov om innskuddspensjon og lov om foretakspensjon åpner for felles forvaltning med tilhørende stordriftfordeler for foretaket, og kan ha en kostnadsfordel gjennom det.

Kostnadsnivået vil lett kunne spise opp en vesentlig del av avkastningen i pensjonspareordningen. Særlig markert blir dette i ordningene hvor innskuddene er små, samtidig som man skal ha fritt investeringsvalg.

6.2.3.4 Modell I: En innskuddsordning for alderspensjon

I denne modellen betaler alle inn en viss andel av sin pensjonsgivende inntekt inn på en egen, individuell konto. Skattemyndighetene står for innkrevingen av tilskudd, som forvaltes av forvaltere som er godkjent av en pensjonsmyndighet. Ordningen skal omfatte alle og være lik for alle. Grunnlaget for pensjonsopptjening er samlet inntekt fra alle arbeidsgivere den enkelte tjener i løpet av året. Den enkelte kan selv velge forvalter og bestemmer selv, innen gitte rammer, hvorledes midlene skal forvaltes. Pensjonsmyndigheten har ansvar for å administrere kontiene, godkjenne forvaltere, fordele innskuddene og administrere pensjonsutbetalingene. Ordningen skal ikke erstatte deler av den moderniserte folketrygden, men komme på toppen.

Modell I bygger på forslaget fra KrFs representant i Kommisjonen, et forslag som dessuten fikk subsidiær tilslutning fra representantene for Høyre og Venstre. Ordningen har likhetstrekk med premiepensjonsordningen i det svenske pensjonssystemet, der det betales inn 2½ pst. av pensjonsgivende inntekt opp til et visst tak. I Sverige er det lagt opp til kjønnsnøytrale innskudd og ytelser.

Pensjonskommisjonen drøftet i kapittel 10 i sin utredning ulike sider ved en slik ordning. Det antydes der blant annet at dersom pensjonspremien i settes til om lag 2 pst., vil den forventet kompensasjonsgraden ved pensjonering ved 67 år øke med i størrelsesorden 10 pst. i forhold til det man får fra folketrygden alene, avhengig av beregningsforutsetningene. Sammenhengen mellom premie og kompensasjonsgrad avhenger sterkt av kapitalavkastningen og kostnadene i ordningen.

Nærmere om innskuddene i modellen

Modellen krever lovregulering av grunnlaget for årets tilskudd. På grunnlag av dette må skatteetaten beregne og innkreve det tilskudd som skal betales for den enkelte. Ordningen er tenkt slik at det kun fokuseres på lønnsinntekt, og at årets tilskudd settes som en fast andel av denne. Pensjonsgivende inntekt i ordningen kan for eksempel settes lik grunnlaget for pensjonsopptjening i folketrygden. Det er imidlertid også mulig å inkludere inntekt i næringsvirksomhet, dersom dette vurderes som ønskelig.

Ordningen sikter mot å gi en supplerende alderspensjon når medlemmene blir eldre. I opptjeningsfasen kan det tilsi at andre pensjonsytelser enn alderspensjon, da særlig uførepensjon, bør inngå i grunnlaget for innskudd. Uførepensjonister vil ha samme behov som andre for en ytelse ut over modernisert folketrygd når de blir gamle. Tilsvarende bør arbeidsinntekt etter 62 års alder inngå i grunnlaget, selv om vedkommende allerede tar ut pensjon ved siden av arbeidsinntekten.

Som i modernisert folketrygd, er det naturlig å sette et tak på inntektsgrunnlaget ved 8 G, dvs. i underkant av 500 000 kroner. Taket nødvendiggjør en etterberegning på samme måte som dagens skatteoppgjør for de som har mer enn arbeidsgiver og en samlet inntekt på over 8 G.

Modellen er basert på at skatteetaten krever inn tilskuddet. Dette kan gjøres sammen med innbetalingene av forskuddstrekk. Ordningen krever imidlertid et eget administrativt system både hos arbeidsgiver og hos skatteoppkreveren, siden pensjonsgrunnlaget ikke fullt ut kan være det samme som skattegrunnlaget verken for forskuddsskatten eller arbeidsgiveravgiften. Blant årsakene til dette er f.eks. taket på 8 G.

En endelig beslutning om å legge en pensjonspolitisk finansieringsoppgave til skatteetaten forutsetter et grundig forarbeid ettersom etaten vil bli tillagt betydelige oppgaver. Det må påregnes at denne modellen vil kreve tildeling av ekstra ressurser til skatteetaten hvis det ikke skal gå ut over

kvaliteten på de oppgavene etaten i dag har ansvaret for.

Det er uklart i hvilken grad løsning med premiefastsetting og innkreving i skatteetaten vil kreve tilpasninger i deres elektroniske forvaltningssystemer. I det nåværende forvaltningssystem for betaling og innkreving av skatt (skatteregnskapet), er det neppe praktisk mulig å gjøre de endringer som er nødvendig. Skattetaten er imidlertid i ferd med å utvikle et nytt forvaltningssystem som er planlagt fullt implementert innen utgangen av 2007. Dette systemet kan trolig tilpasses de eventuelt nye oppgavene. Kostnadene ved å tilpasse systemet til å omfatte innkreving av pensjonspremier er ikke utredet og må antas å bli betydelige. Ved en oppfølging av modellen vil departementet utrede de aktuelle spørsmål for skatteetaten i samråd med etaten selv.

Nærmere om forvaltningen av midlene

Skatteetaten må overføre midlene til den enkeltes konto hos Pensjonsmyndigheten. Pensjonsmyndigheten har ansvar for å føre register over det enkelte medlems tilskudd, å besvare henvendelser fra medlemmet, til å be (men ikke avkreve) den enkelte velge forvaltningsinstitusjon og sammensetning av porteføljе. Pensjonsmyndigheten skal også gjøre oppdatert pensjonsinformasjon tilgjengelig for medlemmet. Som følge av det valget av forvalter den enkelte gjør, overføres midlene dit. Under spareperioden kan den enkelte be Pensjonsmyndigheten endre valget av forvalter og sammensetning av porteføljen.

Et innskudd i størrelsesorden 2 – 2 ½ pst. av pensjonsgivende inntekt reiser enkelte spørsmål knyttet til forvaltningen ut over de som er tatt opp i det foregående. Ordningen vil kunne gi opphav til mange små innskudd, særlig de første årene. Det kan være vanskelig å oppnå positiv avkastning på små innskudd dersom man i tillegg skal gi årlig informasjon, samle inn og behandle individuelle svar på hvordan den enkelte ønsker at midlene skal investeres. Ved skifte av forvalter og andre endringer av porteføljens sammensetning vil også andre kostnader påløpe. Dette kan tale for å legge begrensninger på investeringsvalget. Å sette en nedre beløpsgrense for samlet innskudd før det omfattes av ordningen med fritt investeringsvalg vil også kunne bidra til å redusere kostnadene i ordningen.

Det kan vurderes om tiltak ut over dagens regulering av forvaltningsbransjen bør implementeres. Slike tiltak kan f.eks. innebære at det legges en begrensing på samlet forvalterhonorar. Eksempelvis er det i den britiske «Stakeholder's pension», som er godkjent som et alternativ til medlemskap i den offentlige tilleggspensjonsordningen, satt et øvre tak på 0,4 pst. av forvaltningskapitalen. Innenfor dette taket konkurrerer forvalterne om å gi tilbud om ulike valg. Etter en treg start synes utbredelsen og salget av denne type pensjoner å ha tatt seg opp.

Pensjonskommisjonen mente at partene i arbeidslivet må kunne utvide ordningen, bl.a. gjennom tariffavtaler. Dette kan innebære tilskudd som går utover den obligatoriske premien. Et slikt tilskudd må evt. håndteres gjennom egne innskudd fra arbeidsgiver til Pensjonsmyndigheten, som igjen kontofører og overfører dem til den forvalter den enkelte har valgt. I tillegg må den enkelte arbeidstager kunne gjøre selvstendige innskudd som egen frivillig sparing. Dette vil være med på å øke kapitalen på kontoen og dermed også betydningen av og interessen for ordningen.

For å unngå svært store forskjeller i pensjon mellom enkeltpersoner med samme inntekt, bør det trolig legges enkelte restriksjoner på plasseringene slik at investeringen blir veldiversifisert og avkastningsrisikoen ikke skal bli unødig høy. Videre bør nok investeringsvalget være noe mer begrenset enn i Sverige for å holde administrasjonskostnadene nede. Begrensingene på investeringsvalget støttes også av at man tvinger den enkelte inn i obligatoriske spareordninger, og da har myndighetene en forpliktelse til å påse at ordningen organiseres slik at ikke en vesentlig deler av midlene som skulle finansiere alderspensjonen, forsvinner i forvaltningshonorarer og administrasjonskostnader.

Pensjonsmyndigheten og utbetaling av pensjon

Pensjonsmyndigheten skal ved siden av å fordele midler til godkjente forvaltere, stå for den øvrige administrasjonen av pensjonsopptjening og –utbetaling. Dette tilsvarer i hovedsak de oppgaver et forsikringsselskap eller pensjonskasse vil ha i andre pensjonsordninger. Pensjonsmyndigheten vil bl.a. stå for de forsikringstekniske beregningene knyttet til overføring av midler fra pensjonister som dør tidlig til de som lever lenge og fastleggingen av pensjon ut fra at menn og kvinner skal ha lik årlig pensjon. På den måten slipper en å trekke inn private aktører på de tradisjonelle forsikringsområdene. Pensjonsmyndigheten kan fysisk samordnes med Rikstrygdeverket (RTV)

for å utnytte samordningsgevinster og RTVs brede erfaring knyttet til registerhold og pensjonsutbetaling.

Ved eller etter oppnådd laveste pensjonsalder etter modernisert folketrygd (62 år) kan den enkelte be Pensjonsmyndigheten om at de oppsparte midlene eller en andel av disse anvendes til en livsvarig pensjon. Denne ytelsen skal følge vanlig forsikringsregulering, dvs. være garantert. Hvis medlemmet velger å beholde en andel av midlene på pensjonskontoen, skal det gjøres fortsatte tilskudd til denne basert på årets pensjonsgivende inntekt. Pensjonen reguleres med den avkasting som er oppnådd ut over garantert rente hvert år.

Forholdet til øvrige supplerende pensjonsordninger

Hoveddelen av de supplerende pensjonsordninger som finnes i dag, er ytelsesbaserte. Det gjelder både i privat og offentlig sektor. Ordningene er basert på at folketrygden ligger i bunnen, og siden denne har vært ytelsesbasert har det vært naturlig og enkelt å supplere den med en ytelsesbasert pensjon. Deler av den pensjonen som ligger til grunn for det nivået som nettopensjonen i privat sektor og tjenestepensjonen i offentlig sektor sikter mot, vil ved et obligatorisk tilleggselement bli gjort innskuddsbasert. Det ligger usikkerhet i kapitalavkastningen i en innskuddsbasert ordning. Når det på toppen av folketrygden kommer en innskuddsordning som alle deltar i, vil det derfor være vanskeligere for de øvrige supplerende ordningene å sikte mot en bestemt kompensasjonsgrad.

Oppsummering av modell I

Departementet mener at en innskuddsbasert spareordning til alderspensjon slik den er beskrevet ovenfor kan egne seg som en obligatorisk supplerende ordning. Ordningen har mange likhetstrekk med den svenske premiepensjonsordningen. Personer som ellers ikke betaler skatt, f.eks. skoleelever og andre grupper som har inntekt under en viss grense, omfattes ikke. Som i modernisert folketrygd, settes et tak på inntektsgrunnlaget ved 8 G, dvs. i underkant av 500 000 kroner. I forhold til den svenske ordningen må investeringsvalget begrenses for å holde kostnadsnivået nede. En innskuddsordning som er knyttet direkte til den enkelte person og ikke til arbeidsgiver, er godt tilpasset et mer fleksibelt arbeidsmarked med hyppigere jobbskifter enn tidligere. Den vil også kunne oppfattes som enkel av lønnstakeren.

6.2.3.5 Modell II: Minstekrav til pensjonsordninger i arbeidsforhold

I denne modellen tar en utgangspunkt i at det er foretakene som skal opprette ordningene, og en bygger på eksisterende regelverk og institusjoner. Arbeidsgiver pålegges gjennom lov å sikre en supplerende pensjonsdekning for sine ansatte gjennom ordninger som følger lov om foretakspensjon eller lov om innskuddspensjon. Siden modellen følger dagens regler for supplerende ordninger står en ikke overfor avgrensningsspørsmål knyttet til hvem som skal omfattes. På denne måten vil medlemskrets mv. være tydelig fastlagt, og pensjonsmidlene sikret utenfor foretaket i godkjent pensjonsinnretning. Den videre utviklingen av modellen kan skje i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Nærmere om oppsparingsdelen av ordningen

Minstekravene til de supplerende ordningene bør utformes på en relativt enkel måte. En kan f.eks. tenke seg at man pålegger at det skal betales inn minimum 2 pst. av pensjonsgivende inntekt opp til 8 G i ordninger etter lov om innskuddspensjon, mens det innen ordninger etter lov om foretakspensjon kan stilles krav om at man skal sikte mot en kompensasjonsgrad på f.eks. minimum 60 pst. i differanseordninger og f.eks. 10 pst. i tilleggsordninger ved 43 års opptjening. Grunnlaget for pensjon er da den lønn som er pensjonsgivende fra det enkelte foretak.

Foretaksbaserte modeller åpner for felles forvaltning for alle arbeidstakere i foretaket. Dette vil gi rom for utnyttelse av kostnadsfordeler. Det synes naturlig å vurdere en ytterligere åpning for større institusjoner for forvaltning, f.eks. i form av pensjonskasser for innskuddspensjon der flere foretak kan gå sammen. En vil da oppnå større konkurranse i markedet.

Modellen kan ut fra dagens lovgiving gjennomføres for foretak med ned til to personer som begge er i minst ¾ stilling, eller i foretak med minst en arbeidstaker uten eierinteresser som har tilsvarende arbeidstid. For de veldig små foretakene synes særlig innskuddsordninger i bank eller verdipapirfond å være aktuelle. De kan vurderes om Individuelle Pensjonsavtaler (IPA) inkluderes blant de godkjente ordningene, eventuelt med justeringer i forhold til dagens regel-

verk. Det kan eventuelt på sikt også vurderes om det kan tilrettelegges ytterligere for at små foretak kan anvende innskuddspensjon.

Mye tilsier at det er de samlede kostnadene som følger av opprettelse av en pensjonsordning som holder små foretak borte fra slike, og ikke administrasjonsproblematikken alene. I dag er det anledning til å dele betaling av årets premie mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i foretaksordninger, men ikke i innskuddsordninger. Finansdepartementet sendte i mars 2004 et forslag som innebærer at arbeidstaker skal kunne betale tilskudd også i ordninger etter innskuddspensjonsloven på høring. Saken er for tiden til behandling i departementet, og en sikter mot å fremme et lovforslag for i løpet av vårsesjonen. Det eksisterende regelverket gir dermed god anledning til kostnadsdeling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Sanksjonsmuligheter

Det er viktig at ordningen og opptjeningen synliggjøres. Det innebærer at pensjonsordningen også her pålegges et utvidet krav om å gi informasjon til medlemmene. Samtidig skal tilskuddet framgå av den enkeltes lønnsslipp og den årlige lønns- og trekkoppgaven. Som i andre lovpålagte ordninger, for eksempel innen yrkesskadeforsikringen, er det en fare for at enkelte arbeidsgivere likevel ikke oppretter en ordning. Hvis et foretak som skulle opprette pensjonsordning for sine arbeidstakere etter loven ikke gjør det, eller ikke betaler korrekte tilskudd, vil arbeidstakerne ha et krav overfor bedriften. Dette framgår i denne modellen raskt og kan behandles i vanlige rettsinstanser.

Som i dag vil forsikringsselskaper og andre godkjente pensjonsinnretninger bare kunne tegne slik ordning når den er i overensstemmelse med lover og forskrifter. Disse stiller bl.a. krav til at premiekvitteringer og meldinger til ligningsmyndighetene som innretningen og foretaket er ansvarlige for, skal inneholde spesifiserte opplysninger om innbetalinger mv. Kredittilsynet skal føre tilsyn med pensjonsordningene.

Utbetalinger fra ordningene

Innenfor dagens regulering av de private ordningene for supplerende pensjon, er det åpnet for ned til ti års utbetalingstid av pensjon. Hoveddelen av ordningene har imidlertid lengre utbetalingsperiode. Særlig i innskuddspensjon har det vært fordeler ved kortere utbetalingsperiode enn livsvarige ytelser, fordi da også andre pensjonsinnretninger enn livsforsikringsselskap kan tilby slike utbetalinger. Bare en liten andel av pensjonistene vil ha falt fra ved for eksempel 72 års alder, og dermed vil hoveddelen oppleve å stå uten supplerende pensjon på et tidlig tidspunkt ved så kort utbetalingsperiode (se forøvrig figur 6.3). Dette gjelder i særlig grad for kvinner, fordi de har lengre forventet levetid enn menn. Ordninger som skal oppfylle obligatoriske krav og dermed skal støtte de alminnelige pensjonsmessige siktemål, må gi livsvarige ytelser eller ytelser som løper over minst 15-20 år for å bevare sammenhengen i pensjonssystemet. Departementet viser for øvrig også til at forventet levealder har økt betydelig og fremdeles øker, og at en i denne sammenheng bør vurdere om økt levealder bør få konsekvenser for korteste utbetalingstid i de supplerende ordningene.

Varigheten av ytelsene bør forøvrig også ses i forhold til nivået på garantipensjonen som utbetales fra 67 års alder, jf. kapittel 5. Ytelser som opphører etter kort tid og dermed for enkelte kan føre til at samlede ytelser faller under minstegrensen slik at garantipensjonen utbetales i stedet, kan ikke sies å oppfylle folketrygdens siktemål.

De tradisjonelle ordningene i arbeidslivet har vanligvis enten hatt kjønnsnøytrale innskudd eller kjønnsnøytrale utbetalinger, men ikke begge deler. I 2002 anmodet Stortinget Regjeringen om å utarbeide forslag til endringer i virksomhetsreglene for livsforsikringsselskap som åpner for en generell rett til å tilby tjenestepensjonsordninger med kjønns- og aldersnøytrale premier. Utkast til slike regler innebærer at det i den enkelte pensjonskasse eller livsforsikringsselskap kan opprettes fellesordninger hvor premieforskjeller knyttet til kjønn og alder blir utjevnet, jf. NOU 2003: 28 Kjønns- og aldersnøytralitet i kollektive pensjonsordninger. Regjeringen vil komme tilbake til de forslag som ligger i denne utredningen som egen sak overfor Stortinget, og de løsninger som følger av Stortingets behandling av dette forslaget bør legges til grunn i det videre arbeidet også for den obligatoriske ordningen.

Pensjonsavgift i stedet for minstekrav?

En variant av den modellen som er beskrevet ovenfor, kan i stedet for lovbestemte minstekrav med etterfølgende sanksjoner utformes ved å pålegge bedriftene en pensjonsavgift i forkant. Innbetalinger til pensjonsordninger i arbeidsforhold er så fradragsberettiget mot denne avgiften,

slik at bare arbeidsgivere som ikke har opprettet pensjonsordning faktisk vil betale avgiften. Fordelen med denne varianten er at det enkelte foretaket beholder valgfrihet i spørsmålet om opprettelse av pensjonsordning, og forholdet til nystartede og små foretak som ikke har ressurser og interesse av å opprette og administrere egen pensjonsordning forenkles. Foretaket vil imidlertid ha forsterket egeninteresse til å opprette pensjonsordning. Samtidig legges forholdene godt til rette for forhandlinger om pensjonsspørsmål på den enkelte arbeidsplass.

Heller ikke denne varianten vil fortrenge eksisterende ordninger, men gjør det klart at det offentlige ansvaret ikke strekker seg lenger enn til å legge til rette for at arbeidsgivere oppretter pensjonsordning. Nivået på avgiften vil også bestemme det samlede kompensasjonsnivået på sikt (fra folketrygden og denne ordningen), og dermed bli et sentralt pensjonspolitisk virkemiddel som kan bidra til økt pensjonssparing i privat sektor. Et slikt enkelt økonomisk sanksjonsmiddel vil imidlertid gjøre det unødvendig å etablere en ny og omfattende pensjonsetat, samtidig som privat oppfølging i rettssystemet vil redusere det offentliges rolle i utformingen og utviklingen av pensjonssystemet.

I denne modellen er ikke kravet om å opprette en ordning absolutt, slik at regelverket framstår som fleksibelt og åpent for tilpasninger. Det vil dermed gi bare gradvis innfasing, og det vil sannsynligvis ikke bli full dekning blant alle foretak til enhver tid, fordi små og nystartede foretak vil velge å betale avgiften for å unngå det administrative merarbeidet som følger av å opprette pensjonsordning. Slik tilpasning var et av elementene i pensjonssystemet i Australia fra starten på 1990-tallet, der erfaringene tilsier at dekningen for supplerende pensjonsordninger allerede etter to til tre år vil være på om lag tre fjerdedeler av samtlige sysselsatte.

Det kan imidlertid reises spørsmål om midlene som kommer inn til det offentlige fra bedrifter som betaler avgiften framfor å opprette en pensjonsordning for de ansatte, skulle brukes til pensjon for arbeidstakere i de samme bedriftene. En slik bruk vil imidlertid tilbakeføre organiseringsansvaret til myndighetene, og dermed oppnår en ikke forenklingen som ligger i modellen. Etter departementets vurdering kan det være vanskelig å få forståelse for dette trekket ved denne varianten av modellen, og den anbefales derfor ikke.

Oppsummering av modell II

Etter departementets vurdering er også modell II et alternativ som kan sikre et minstenivå på supplerende pensjoner. Fordelen med denne løsningen er man i utgangspunktet baserer seg på det regelverk og de ordninger som allerede er etablert. Dette gir videreføring av de ordninger som er etablert, og sikrer økt omfang av tilsvarende ordninger. De foretaksbaserte ordningene vi har i dag, er både kjente og rimelig effektive, og kan videreutvikles i samarbeid med partene. Med denne modellen risikerer man ikke, slik man gjør med de øvrige modellene, at eksisterende ordninger blir fortrengt og lagt ned. Man unngår også at det offentlige går inn og overtar ansvaret for å tilby supplerende pensjonsordninger.

Modell II vil gi litt lavere forvaltningskostnader enn de øvrige modellene, fordi det normalt ikke er investeringsvalg for enkeltmedlemmet i ordningene. Likevel vil det bli mange enkeltkontrakter, som bidrar til å trekke de samlede kostnadene opp. Modellen bør bygge på eksisterende lovgiving, der bl.a. arbeidstakere under 20 år og arbeidstakere med lav deltidsandel ikke er inkludert. Den vil således ikke bli universell. Minstekravene til de supplerende ordningene bør utformes på en relativt enkel måte. Varianten av denne modellen med en fiskal pensjonsavgift med fradrag for innbetalinger til supplerende pensjonsordninger, vurderes som mindre aktuell. Det vil neppe være forståelse for at man innfører en avgift på foretakene som ikke øremerkes pensjonsformål i de samme foretakene.

Problemet med modell II er at man ikke har sikkerhet for at alle bedrifter virkelig oppretter pensjonsordninger i tråd med minstekravene. I bedrifter der arbeidstakerne er organisert, vil trolig fagforeningene påse at reguleringene overholdes. Det store flertall av norske bedrifter er imidlertid svært små, og det er ganske vanlig at verken arbeidstakerne eller arbeidsgiverne er organisert. Overfor disse virksomhetene vil mangel på et effektivt kontroll- og sanksjonsapparat kunne gjøre at minstereguleringen ikke overholdes. Samtidig er det vanskelig for myndighetene å gjøre noe med dette uten selv å overta ansvaret for selve pensjonsordningen.

6.2.3.6 Modell III: En innskuddsordning med mulighet til å «stå utenfor»

Denne løsningen kombinerer de to foregående modellene. Den bygger på etablering av en offent-

lig pensjonsmyndighet som har et overordnet ansvar for *i)* å organisere en obligatorisk ordning som omfatter de foretak som ikke selv har etablert en ordning, og *ii)* å sikre at premie er betalt i alle foretak både der det er opprettet egen ordning og der det ikke er opprettet noen ordning. Alle lønnstakere vil dermed være medlem i en ordning, enten den er tradisjonelt foretaksbasert eller minsteordningen som Pensjonsmyndigheten står for.

Modellen er dermed basert på samme administrative ordninger som modell I, men med mulighet for de som allerede har pensjonsordninger som tilfredsstiller et sett minstekrav til å «stå utenfor» (utmelding av fellesordningen). Lønnstakere som allerede har tilfredsstillende pensjonsdekning, f.eks. gjennom en pensjonsordning i arbeidsforhold, slipper dermed dobbelt opptjening, samtidig som den obligatoriske ordningen i mindre grad konkurrerer med de etablerte pensjonsordningene. Alle avvik fra en obligatorisk ordning som omfatter alle, vil vanskeliggjøre fastsettelse og innkreving via skatte- og avgiftsmyndighetene. Det blir i tilfelle nødvendig med omfattende rapportering fra arbeidsgiverne for at skattemyndighetene skal ha kontroll over hvem som skal omfattes av ordningen.

Som i modell I kan minsteordningen være innskuddsbasert og fullfondert med individuelle konti med investeringsvalg som følger den enkelte arbeidstaker.

Pensjonskommisjonen mente dessuten at partene i arbeidslivet må kunne utvide ordningen, bl.a. gjennom tariffavtaler. Dette kan innebære tilskudd som går utover den obligatoriske premien. Skattemyndighetene vil i praksis ikke kunne håndtere et slikt avvik med ulike innskuddssatser for forskjellige individer. Et slikt tilskudd må derfor håndteres gjennom egne innskudd fra arbeidsgiver til Pensjonsmyndigheten, som igjen kontofører og overfører dem til den forvalter den enkelte har valgt.

De pensjonsordningene som skal gi utmeldingsadgang, er foretakspensjon, innskuddspensjon i arbeidsforhold og offentlig tjenestepensjon. Hvis foretaket betaler hele eller en andel av premien, er det rimelig at dette er en beslutning foretaket skal ta. Kravene til pensjonsordning som skal gi adgang til utmelding, kan utformes i forhold til ordningen eller i forhold til den pensjonen eller innskuddet som opptjenes for den enkelte, f.eks. ved at årets tilskudd til alderspensjon skal utgjøre minst samme andel av samlet lønnssum i foretaket som det obligatoriske tilskuddet. For foretakspensjonsordninger som sikter mot en samlet pensjonsprosent fra folketrygd og foretakets pensjonsordning, bør det settes et minste nivå. I foretakspensjonsordninger med andre formuleringer av pensjonsnivået, bør det samme nivået innarbeides. Medlemmer i en offentlig tjenestepensjonsordning, der pensjonsnivået fremkommer på andre måter, skal meldes ut av fellesordningen.

Den offentlige minsteordningen er basert på at arbeidsgiver trekker innskuddet løpende sammen med betaling av forskuddsskatt. Det er i utgangspunktet tenkt at modellen på dette punktet fungerer på samme måte som modell I. I denne modellen oppstår det imidlertid flere komplikasjoner:

- Mange vil skifte arbeidsgiver i løpet av et år, og som følge av dette gå ut og inn av den offentlige minsteordningen. Både den nedre og den øvre grensen skaper problemer i denne modellen. Det kan være vanskelig å fastsette hvordan dette skal avgrenses når man også har hatt inntekter hos øvrige arbeidsgivere.
- For en person som er utmeldt på grunn av medlemskap i en alternativ ordning, må en vurdere om det skal pålegges pensjonstilskudd ut fra inntekt opptjent i andre arbeidsforhold. Administrative hensyn tilsier at man pålegger dette. Alternativt må alle arbeidsgivere ikke bare holde oversikt over egne pensjonsordninger, men også om ansatte har pensjonsopptjening hos andre arbeidsgivere som gjør at han/hun er utmeldt fra den offentlige minsteordningen. Dette innebærer imidlertid at det vil bli betalt mange små tilskudd til den offentlige minsteordningen. Slike små bidrag betyr lite for den enkeltes pensjon, men vil bidra til å øke administrasjonskostnadene i ordningen, noe som virker svært uhensiktsmessig. Skal man unngå dette forholdet, kreves det imidlertid at alle arbeidsgivere innhenter og får dokumentert forhold om arbeidstaker som ligger utenfor det enkelte foretak, noe som også er en kompliserende og fordyrende faktor. Uansett hva man her velger illustrerer dette at innbetalingsordningen i denne modellen kan bli dyr å administrere.

Blant andre land som har løsninger som likner på modellen beskrevet i dette avsnittet, finner vi Storbritannia. Erfaringene der har vært dårlige, bl.a. fordi mange private ordninger har vist seg å gi et pensjonsnivå som har vært dårligere enn det statlige tilbudet. Dette har utløst krav om store erstat-

ninger mot ordningene og gjort det nødvendig med streng og detaljert regulering fra myndighetene.

I reguleringen av dagens frivillige ordinger er det anledning til å ha pensjonsutbetaling over så lite som ti år. Slike ordninger er billige for arbeidsgiver. I en obligatorisk ordning for pensjonssparing, der ytelsene kan tas ut fra så lav alder som 62 år, er det naturlig å legge til grunn at de private ordningene som aksepteres skal ha livsvarige ytelser.

Oppsummering av modell III

Ingen av Pensjonskommisjonens medlemmer tok til orde for etablering av en offentlig minsteordning som skal fange opp de som ikke omfattes av en supplerende pensjonsordning. Modellen som er drøftet i dette avsnittet hadde således ikke støtte i Pensjonskommisjonen.

Det er flere problematiske sider ved å etablere en offentlig minsteordning for supplerende pensjon som likestilles med de eksisterende ordningene. Det er både fare for at dette kan bidra til å fortrenge de ordningene som er etablert i privat sektor, og det ligger en rekke problemer i utformingen av innkrevingen av midler til den offentlige minsteordningen. Problemene er særlig knyttet til arbeidstakere med inntekt fra mer enn en arbeidsgiver. En ordning som ikke gjelder alle, kan ikke integreres med skatteinnkrevingen på samme måte som en ordning som er uniform.

Ved siden av en ny statlig pensjonsmyndighet krever denne modellen også regler for og et godkjenningssystem for alternative ordninger. Dermed innebærer modell III at et mindre antall medlemmer må dele på de samme kostnadene som i modell I. og i tillegg kostnadene til systemet for godkjenning. Ordningen vil dermed bli klart mer kostnadskrevende per medlem.

Erfaringene ved løsninger som likner på denne modellen, der man både har en statlig minsteordning og bedriftsordninger, har vært dårlige i Storbritannia. Problemet har vært at mange private ordninger har vist seg å gi et pensjonsnivå som har vært dårligere enn det statlige tilbudet. Dette har utløst krav om erstatninger fra foretak og pensjonsordninger og gjort det nødvendig med streng og detaljert regulering fra myndighetene.

Etter en samlet vurdering mener Regjeringen at denne modellen må frarås.

6.3 Konsekvenser av modernisert folketrygd for lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven

6.3.1 Innledning

For arbeidstakere som har eller har hatt tjenestepensjonsordning hos nåværende eller tidligere arbeidsgiver, vil tjenestepensjonen utgjøre et supplement til pensjon fra folketrygden. Alle ansatte i stat og kommune har supplerende tjenestepensjonsordning. Også mange foretak i privat sektor har opprettet tjenestepensjonsordninger for sine ansatte, jf. tabell 6.1. Foretak i privat sektor oppretter i hovedsak pensjonsordninger etter lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon og lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven). Pensjonsordninger som utformes i overensstemmelse med disse lovene gis en skattemessig gunstig behandling.

Dette avsnittet vil i all hovedsak omhandle pensjonsordninger etter disse to lovene. I tillegg gis det en kort omtale av individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA). Den skattemessige behandling av de nevnte pensjonsordningene omtales også.

Pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven vil utgjøre et supplement til pensjon fra folketrygden og er derfor utformet i nært samspill med folketrygden. Ved innføring av modernisert folketrygd bør en derfor vurdere hvilke virkninger dette vil få for pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og innskuddpensjonsloven og hvilke endringer som må eller bør foretas i de to lovene. I det følgende gis en oversikt over sentrale problemstillinger som følger av overgangen til modernisert folketrygd. Departementet vil bemerke at tilpasningene i de supplerende ordningene vil avhenge av hvordan modernisert folketrygd blir utformet. Man vil således måtte komme tilbake til nærmere vurderinger av de supplerende ordningene når endringene i folketrygden er vedtatt.

Lov om foretakspensjon og innskuddpensjonsloven trådte i kraft 1. januar 2001. Lov om foretakspensjon var i hovedsak en videreføring og modernisering av de tidligere reglene for skattefavoriserte pensjonsordninger (TPES). Med innskuddspensjonsloven ble det imidlertid åpnet for innskuddsbaserte, skattefavoriserte pensjonsordninger. I slike ordninger betaler arbeidsgiver et innskudd for arbeidstaker. Pensjonsytelsene vil

dermed avhenge størrelsen på de årlige innskudd, hvor mange år arbeidstakeren var medlem av ordningen, og av avkastningen på innbetalte midler.

De to pensjonslovene er relativt nye og representerer et gjennomarbeidet moderne rammeverk for skattefavoriserte pensjonsordninger. I forbindelse med overgangen fra 1968-reglene til lov om foretakspensjon måtte mange pensjonsordninger endres for å tilfredsstille det nye regelverket. Det ble gitt overgangsregler ved innføringen av loven, og mange pensjonsordninger er derfor fremdeles i en fase hvor de tilpasser seg lov om foretakspensjon. Det vil fortsatt ta noe tid før det nye regelverket er fullt innarbeidet. For arbeidstakerne vil det være viktig å ha god innsikt i hvilken pensjon man kan forvente seg. For bedriftene er det hensiktsmessig å ha god kjennskap til hvilke kostnader som må forventes å påløpe ved eksisterende pensjonsordninger. Også tilbyderne i dette markedet vil måtte tilpasse sine produkter ved endringer i rammebetingelsene. Blant annet som følge av disse forhold, legger departementet til grunn at det er viktig med stabilitet og forutsigbarhet omkring rammeverket for supplerende, skattefavoriserte pensjonsordninger i privat sektor.

En av hensiktene med å modernisere reglene for de private skattefavoriserte pensjonsordningene har vært å legge til rette for økt utbredelse av slike ordninger, blant annet gjennom at de enkelte ordningene kan utformes på ulik måte. Omfanget av slike pensjonsordninger er omtalt i avsnitt 6.2. Grovt sett kan man dele de private pensjonsordningene inn i tre hovedgrupper:

- Innskuddsordninger etter innskuddspensjonsloven[3]. Arbeidsgiver betaler et innskudd for arbeidstaker. Pensjonsytelsen avhenger av avkastningen på innbetalte midler.
- Tilleggsordninger etter lov om foretakspensjon. En tilleggsordning er typisk utformet som et rent prosentvis tillegg for alle, det vil si et tillegg til folketrygden.
- Differanseordninger etter lov om foretakspensjon. En differanseordning er utformet slik at den sammen med en beregnet folketrygd som skal gi et bestemt samlet kompensasjonsnivå for alle medlemmene, typisk 2/3 av sluttlønn. Ordningens ytelse til den enkelte vil således avhenge av en beregnet ytelse fra folketrygden.

Av dette vil det framgå at folketrygden har betydning for ordninger etter de to lovene på noe ulikt vis. Det er i såkalte differanseordninger at pensjonsytelsen i størst grad er knyttet opp mot folketrygden. Det er noe mindre sammenheng mellom folketrygden og pensjonsytelse fra tilleggsordninger og innskuddsordninger.

Det er gitt bestemmelser i de to lovene som gjør at også innskudds- og tilleggsordningene vil måtte ses i nærmere sammenheng med folketrygden. Et eksempel er forholdsmessighetsprinsippet som er gjort gjeldende i begge lovene. Dette prinsippet gjelder på opptjeningstidspunktet og innebærer blant annet at det ikke skal gis høyere kompensasjon til høytlønte enn til lavtlønte når ytelser fra ordningen ses i sammenheng med (beregnede) ytelser fra folketrygden. Ved endringer i kompensasjonsprofilen i folketrygden vil således mange foretak måtte tilpasse sine pensjonsordninger som følge av dette lovfestede prinsippet. Også enkelte andre bestemmelser som vil ha betydning for forholdet til folketrygden, er samstemte i de to lovene. For eksempel gjelder dette reglene om pensjonsalder. Ordinær pensjonsalder er 67 år, men det er anledning til å fastsette lavere pensjonsalder enn 67 år for enkelte yrkesgrupper (særaldersgrenser). Utbredelsen av særaldersgrensen er vesentlig mindre i privat sektor enn i offentlig sektor.

Etter dagens regler vil pensjon fra ordninger etter lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven først kunne utbetales fra 67 år. Pensjonsytelsen fra modernisert folketrygd vil da stå alene fra 62 år til 67 år, dersom ikke regelverket for de supplerende ordningene endres. Dette vil kunne innebære at pensjonsytelsen for mange blir for lav til at pensjonering før 67 år fremstår som et reelt alternativ. Videre vil enkelte yrker, det vil si de som har særaldersgrenser i lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven, fortsatt kunne motta «full» pensjon fra et tidligere tidspunkt enn 67 år (dersom det ikke gjøres endringer). Dette vil kunne føre til at insentivene i folketrygden til å stå lenger i arbeid blir svekket.

Etter gjeldende regler kan de supplerende pensjonsordningene gi pensjonsopptjening for lønn opp til 12 G. En reduksjon i øvre grense for pensjonsopptjening i folketrygden fra dagens nivå (12 G) reiser derfor spørsmål ved om det bør gjøres endringer i regelverket for de supplerende ordningene.

[3] Det er også i lov om foretakspensjon én type ordning som har likhetstrekk med innskuddsordningene (engangsbetalt alderspensjon).

De eksisterende ordningene etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold er utformet i nært samspill med folketrygden. De endelige valg og den endelige utforming av reguleringen av disse pensjonsordningene kan derfor ikke vurderes løsrevet fra endringene i folketrygden. Generelt sett er det etter departementets vurdering ikke behov for en omfattende gjennomgang og revisjon av lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven nå. Imidlertid viser ovennevnte drøfting at det er behov for å vurdere enkelte tilpasninger i foretaks- og innskuddspensjonsloven ved modernisering av folketrygden. I det følgende vil departementet gjøre rede for hvilke tilpasninger i de to lovene som kan synes å være aktuelle og forhold som eventuelt bør utredes nærmere. Omtalen tar utgangspunkt i Pensjonskommisjonens innstilling. Videre gjengis høringsinstansenes syn og departementets vurdering.

6.3.2 Generelt om Pensjonskommisjonens forslag

Om generelle virkninger av modernisert folketrygd på pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven uttaler Pensjonskommisjonen i sin oppsummering (avsnitt 1.11):

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

6.3.3 Fleksibel pensjonsalder m.v.

Pensjonskommisjonens forslag

Pensjonskommisjonen foreslår at det på visse vilkår skal være anledning til å få utbetalt pensjon fra folketrygden fra fylte 62 år. Pensjonsytelsen vil i så fall avkortes i forhold til «vanlig» opptjeningstid og pensjonsalder (67 år). Om hvordan pensjonsalder i lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven bør tilpasses, i denne sammenheng uttaler Pensjonskommisjonen (avsnitt 11.4.1):

> «Pensjonskommisjonen foreslår at regelverket for skattefavoriserte supplerende pensjonsordninger endres slik at dersom det er ønskelig kan pensjonen tas ut fra samme tidspunkt som en tar ut den moderniserte folketrygden. Dette innebærer at den utbetalte pensjonen blir beregnet på grunnlag av de premier og innskudd som er innbetalt på pensjoneringstidspunktet, inkludert en forsikringsteknisk reduksjon av den årlige utbetalingen fordi utbetalingsperioden vil bli lengre.»

Videre skriver Pensjonskommisjonen om livslang opptjening og pensjonsalder i pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon (avsnitt 11.4.2):

> «Ved overgang til en livsløpsbasert inntektspensjon med fleksibelt uttak i folketrygden, vil det være nødvendig å tilpasse foretakspensjonene til et slikt system. Det er viktig at en ordning med livslang opptjening og fleksibel pensjonering ikke nøytraliseres gjennom at tjenestepensjonen kompenserer for at folketrygden reduseres pga. førtidsuttak.
>
> Pensjonskommisjonen foreslår at dette løses ved at foretakspensjon kan tas ut fra det samme tidspunkt som pensjonen fra folketrygden tas ut. Premiebetalingen skal da opphøre. Pensjonsplanene i ordningene bør fortsatt utformes slik at oppbyggingen av premiereserver skal ta sikte på pensjonering fra 67 år. Når pensjonen tas ut tidligere, vil den måtte fastsettes ut fra den premiereserven som er oppbygd til da. Dette fører til at det vil være mindre oppspart kapital ved pensjoneringstidspunktet enn det ville vært ved premieinnbetaling fram til fylte 67 år. Videre skal pensjonen fordeles over flere år enn ved pensjonering ved 67 års alder slik at den årlige pensjonen vil da nødvendigvis bli lavere i hele utbetalingsperioden.
>
> I tilfeller der foretakspensjonen ikke skal ytes som en livslang ytelse, foreslår Pensjonskommisjonen at det ikke blir mulig å endre tiden pensjonen skal løpe etter fylte 67 år når pensjonen tas ut fra et tidligere tidspunkt. Dermed blir utbetalt pensjonsbeløp redusert.»

I forbindelse med sin omtale av pensjonsordninger etter innskuddspensjonsloven uttaler Pensjonskommisjonen (avsnitt 11.4.3) at de mener grensene (for maksimalt innskudd) må justeres i forhold til endringene i en modernisert folketrygd. Disse grensene er i dag satt til 5 prosent for lønn mellom 2 og 6 G og 8 prosent for lønn mel-

lom 6 og 12 G. Pensjonskommisjonen foreslår videre at også innskuddspensjon skal kunne tas ut fra samme tidspunkt som pensjonen fra folketrygden. Det fremheves også at et grunnleggende prinsipp ved endringer i pensjonsordningen er at det enkelte medlems opptjente premiereserve eller pensjonskapital er uangripelig. Det vil likevel være adgang til å endre framtidig opptjening av pensjonsytelser forutsatt at arbeidsrettslige forpliktelser ikke er til hinder for det. Pensjonskommisjonen viser til at det ved reformen i folketrygden i 1992 oppstod en rekke relaterte spørsmål, og at det generelt er viktig at ikke skattesubsidierte ordninger resulterer i forskjellsbehandling mellom arbeidstakere med og uten supplerende pensjonsordning, gjennom at endringene i folketrygdens pensjonssystem bare får virkninger for arbeidstakere uten annen pensjonsordning.

Pensjonskommisjonen omtaler også systemet med særaldersgrenser, dvs. adgangen etter lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven til å fastsette lavere aldersgrenser enn 67 år for enkelte yrkesgrupper, og uttaler (avsnitt 11.6.2):

> «Pensjonskommisjonen foreslår at ordningen med særaldersgrenser – både i privat og offentlig sektor – gjennomgås og endres. Det bør være arbeidets art og risiko og ikke en bestemt aldersgrense som avgjør behovet for tidlig pensjonering. Der arbeidets art tilsier at alder kan være årsak til at arbeidet ikke kan utføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, eller at det stilles bestemte fysiske krav til arbeidet, mener Pensjonskommisjonen at det bør være arbeidsgivers ansvar å finne annet egnet arbeid for disse arbeidstakere.»

Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene uttaler *Kredittilsynet* at fleksibilitet i foretakspensjon vil kunne vitalisere førtidspensjoneringen i folketrygden og innebære at fleksibel pensjonering blir et mer realistisk pensjonsalternativ for større grupper. Tilsynet stiller seg positiv til å innføre fleksibilitet i uttakstidspunkt i foretakspensjon, der arbeidstaker selv betaler gjennom forsikringsteknisk avkortning.

Kredittilsynet uttaler at adgangen til førtidspensjonering kan føre til seleksjon mot selskapene ved personer med dårlig helse (høyere dødelighet enn gjennomsnittet) kan bli overrepresentert blant de som velger å gå av tidlig slik at ordningen med førtidspensjon trolig ikke vil være kostnadsnøytral for de private pensjonsordningene. *FNH* mener at det bør være et tak på hvor mye som kan tas ut i samlet lønn og pensjon i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Videre antar organisasjonen at pensjonsopptjeningen skal stanse når en går av med pensjon, og finner det uklart hvordan dette skal håndteres i forhold til delvis pensjon. *Finansnæringens arbeidsgiverforening* mener også at det bør legges begrensinger på kombinasjonen pensjon og arbeidsinntekt.

Departementets vurdering

Fleksibel pensjonsalder kan være hensiktsmessig også i de supplerende pensjonsordningene for å legge til rette for en sammenheng i pensjonssystemet. Dette reiser imidlertid enkelte problemstillinger av forsikringsteknisk art som må utredes nærmere, herunder hvordan en skal håndtere en eventuell overrepresentasjon av personer med svak helse blant de som velger tidligpensjon, jf. Kredittilsynets høringsmerknad.

Ved omlegging av lovverket vil en måtte vurdere hvordan allerede opptjente rettigheter skal håndteres. Regjeringen deler Pensjonskommisjonens vurdering av at allerede opptjente rettigheter ikke kan reduseres. Likevel bør en vurdere om det skal legges til rette for at allerede opptjente rettigheter skal kunne tas ut i tråd med det nye regelverket (for eksempel fra 62 år).

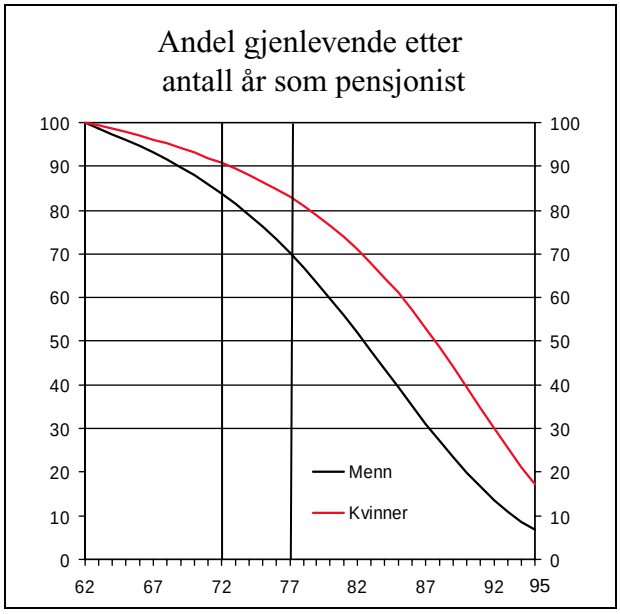
Når det gjelder opptjening av pensjon, er Regjeringen enig med kommisjonen i at en bør søke å finne mekanismer som støtter opp om insentivene til å bli stående i arbeid. Et alternativ er å følge kommisjonens vurdering av at opptjening av pensjon skal ta utgangspunkt i at pensjonen skal utbetales fra 67 år, slik at et eventuelt tidligere uttak av pensjon vil innebære lavere årlig pensjon. Lavere årlig pensjon ved tidligere uttak enn 67 år vil dels følge av at man ikke har opptjent «full» pensjon ved 62 år, og dels av at pensjonen vil utbetales over flere år enn om den hadde blitt utbetalt fra fylte 67 år.

Det vises videre til at en reduksjon i øvre grense for pensjonsopptjening i folketrygden fra dagens nivå (12 G) reiser spørsmål ved om det bør gjøres endringer i regelverket for de supplerende ordningene. Mange av ordningene etter lov om foretakspensjon er utformet slik at de sikter mot at pensjonsytelsen – sammen med folketrygden – skal utgjøre om lag 2/3 av sluttlønn. Dersom folketrygden endres slik at den gir pensjonsopptjening opp til 8 G, og ikke til 12 G, vil pensjonsopptjeningen i intervallet 8 G til 12 G alene baseres på opptjeningen i den supplerende pensjonsordning. En slik omlegging av folketrygden

vil virke noe ulikt for innskudds- og ytelsesbaserte pensjonsordninger. I ytelsesbaserte ordninger gjøres det fradrag for begrenset folketrygd ved beregning av hvilken pensjonsopptjening som skal sikres i ordningen. Innskuddsbaserte ordninger er ikke knyttet til folketrygden på samme vis, og derfor vil ikke en endring i folketrygden isolert sett føre til endringer i pensjonsopptjening fra ordningen. Imidlertid er innskuddsgrensene basert på gjeldende folketrygd og Pensjonskommisjonen mener man bør vurdere endringer i innskuddsgrensene som følge av modernisert folketrygd. Regjeringen er enig i at en bør vurdere endringer i innskuddsgrensene dersom pensjonsopptjeningen i folketrygden endres. Når det gjelder de ytelsesbaserte ordningene etter lov om foretakspensjon, mener Regjeringen at man i utgangspunktet ikke bør endre gjeldende regler (som innebærer at pensjon kan tjenes opp for lønn inntil 12 G). Det er imidlertid behov for å se nærmere på enkelte problemstillinger blant annet fordi modernisert folketrygd som nevnt over, trolig får ulik virkning for lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven.

Når det gjelder hvor lenge pensjonen skal løpe fra pensjonsalder, bør en vurdere endringer i bestemmelser om utbetalingsperiode dersom det blir anledning til å ta ut pensjon fra supplerende ordninger fra et tidligere tidspunkt enn i dag. Adgang til å ta ut pensjon fra 62 år og minstekrav til utbetalingsperiode på 10 år (som i dag) innebærer at pensjonsytelsen utbetales til og med 72 år. Bare en liten andel av pensjonistene vil ha falt fra ved for eksempel 72 års alder, jf. figur 6.3. Et mulig alternativ til endringer i bestemmelsene om utbetalingsperiode kan være å følge kommisjonens forslag om at opphørsalder skal være upåvirket av når utbetalingen starter. Gjeldende regler om at pensjonen skal løpe i minst 10 år må i så fall endres. Det vises for øvrig også til at forventet levealder har økt betydelig og fremdeles øker, og at en i denne sammenheng bør vurdere om, og eventuelt hvordan, man skal håndtere økt levealder hva gjelder utbetalingsperiode i de supplerende ordningene. Delingstall og økt levealder omtales for øvrig i avsnitt 6.3.5.

Det vises videre til Pensjonskommisjonens forslag om å endre særaldersgrensene i lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven, slik at pensjonsalder og valgfrihet til å bestemme egen fratreden blir den samme som for de øvrige yrkesgrupper. Regjeringen mener man uavhengig av hvordan modernisert folketrygd blir utformet, bør vurdere slike endringer som Pensjonskommisjonen har skissert. Det vises i denne sammenheng til at det er varslet en gjennomgang av særaldersgrenser i denne melding (kapittel 7).



Figur 6.3 Andel gjenlevende menn og kvinner etter antall år som pensjonist etter 62 års alder

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

6.3.4 Opptjeningstid og sluttlønnsprinsippet i lov om foretakspensjon

Pensjonskommisjonens forslag

Om innføring av en alleårsregel/livslang opptjening i folketrygden og opptjeningstid uttaler Pensjonskommisjonen (avsnitt 11.6.3):

> «En innføring av alleårsopptjening i folketrygden reiser spørsmål om opptjeningstiden i de supplerende ordningene. Opptjening av full pensjon over bare 30 år med rett til uttak sammen med folketrygden, vil redusere insentivene til fortsatt arbeid. Noen andre elementer i denne sammenheng kan være:
> – Det er spørsmål om hvordan en modernisert folketrygd med livsløpsbasert opptjening kan kombineres med en supplerende ytelsesbasert pensjon definert i forhold til sluttlønn. Den enkleste løsning vil være at den supplerende pensjonsytelsen fastsettes uavhengig av folketrygden, for eksempel som 10 til 20 pst. av lønnsgrunnlaget. Dette vil gjelde for både private ordninger og offentlige tjenestepensjoner. Alternativt kan en i ytelsesordningen fastsette en differansepensjon der en «samordner» med en beregnet folketrygd ved fylte 67 år.

– En annen måte å nærme seg en livsløpsbasert opptjening i tjenestepensjonsordningene er å legge om opptjeningssystemet i disse ordninger til å bli tilnærmet lik opptjeningen i en modernisert folketrygd med en fastsatt prosent av lønn pr. år en er medlem. Ved en modernisert folketrygd med livsløpsopptjening som gir en kompensasjonsgrad på 50 pst. etter 40 år, vil en supplerende pensjonsordning med 0,5 pst. opptjening pr. år gi en samlet pensjon på 65 pst. etter 30 års opptjening i tjenestepensjonsordningen og 70 pst. etter 40 år for uendret lønnsgrunnlag.

Pensjonskommisjonen viser til at den fremtidige opptjeningen i de offentlige ordninger må inngå som en viktig del av omleggingen til nettoordning. I forbindelse med overgang til nettopensjoner i offentlig sektor og partenes forhandlinger om den nærmere utformingen, mener Pensjonskommisjonen at en samtidig bør vurdere en overgang fra dagens sluttlønnsprinsipp til et livsløpsbasert system der pensjonene tjenes opp årlig og forholdsmessig fra ansettelsestidspunktet til pensjonering. Pensjonsplanene i private ordninger må også endres som følge av reformen. Kommisjonen går ikke nærmere inn på hvordan dette kan gjøres.»

Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene påpeker *Kredittilsynet* at en alleårsregel vil kreve betydelig økning i det informasjonsgrunnlaget som må foreligge, bl.a. fordi informasjon om årlig pensjonsgivende lønn for hvert år den enkelte har vært medlem av pensjonsordningen må foreligge. Kredittilsynet vurderer samlet sett livsløpsbasert opptjening som mer komplisert og omfattende enn dagens system, samt at det vil være vanskeligere for den enkelte arbeidstaker å vurdere om pensjonen er korrekt fastsatt. Tilsynet mener at en sluttlønnsbasert pensjon gir en mer fleksibel og forutsigbar økonomisk overgang til pensjonering. *FNH* mener at en bør vurdere om ytelsesbaserte ordninger skal fjerne seg fra sluttlønnsprinsippet. Samtidig understrekes det at dette er en stor omlegging.

Departementets vurdering

Det vises til at pensjonsytelsen i innskuddsbaserte pensjonsordninger avhenger av lønn fra alle år som yrkesaktiv (alleårsopptjening), og pensjonsytelsen vil således gjenspeile gjennomsnittslønnen til arbeidstakeren. Også i pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon kan alderspensjonen utformes på tilsvarende måte.

I de ytelsesbaserte ordningene er det tiden fra ansettelsestidspunkt til pensjonsalder som danner utgangspunktet for når en har opptjent fulle pensjonsytelser. I lov om foretakspensjon er det gitt regler om at tjenestetiden i foretaket skal være minst 30 år for rett til fulle pensjonsytelser. Det kan maksimalt kreves 40 år for opptjening av full pensjon i ordningen. Insentivene til å bli stående i arbeid vil således være tilstede så lenge ikke vedkommende har mer enn 40 års tjenestetid i foretaket. I mange pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon utformes imidlertid pensjonsytelsen (full pensjon) slik at den avhenger av arbeidstakerens lønn på det tidspunktet man fratrer stillingen (sluttlønn). Høyere sluttlønn vil derfor gi høyere pensjon. I praksis vil således retten til regulering av pensjon i henhold til sluttlønnsprinsippet innebære insentiver til å stå i arbeid (når dette gir økt lønn) også etter at retten til full pensjon er nådd.

Innføring av et eventuelt forbud i lov om foretakspensjon mot et slikt sluttlønnsprinsipp, vil være en endring av stor betydning som i tilfelle vil måtte utredes grundig. Regjeringen ser det derfor ikke som hensiktsmessig å vurdere en slik begrensning i lov om foretakspensjon nå.

6.3.5 Delingstall

Pensjonskommisjonens forslag

Som omtalt i kapittel 4, foreslår departementet å følge opp Pensjonskommisjonens forslag om å innføre et såkalt delingstall i modernisert folketrygd. Dette er en mekanisme i folketrygden som skal begrense veksten i de årlige pensjonsutbetalingene når forventet levetid som pensjonist øker. Den samlede utbetalingen vil da holdes uendret. Det kan reises spørsmål ved hvordan denne mekanismen vil ivaretas i pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven.

Høringsinstansenes syn

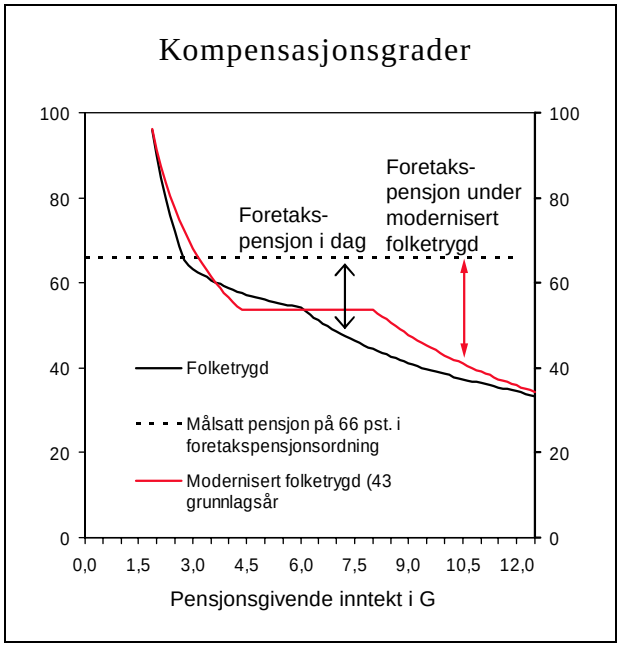
Kredittilsynet mener at at innføring av delingstall ut over lovgivingens eksisterende krav til forsvarlig grunnlag for premiefastsetting vil være et brudd på både prinsippet om medlemmets rett til opptjent pensjon og prinsippet om at pensjonsinnretningen garanterer opptjent pensjon. *Norske Pensjonskassers Forening* bemerker at en i dag sikrer

seg gjennom romslige sikkerhetsmarginer i forhold til økning i levealder. NHO anfører at delingstallet bør anvendes i ytelsesbaserte ordninger.

Departementets vurdering

Delingstallet i folketrygden vil være en viktig komponent ved beregning av størrelsen på pensjon som skal utbetales fra folketrygden.

I de private supplerende ordningene har en allerede en lignende mekanisme for å fastlegge ytelsene. Når det gjelder ordninger med livsvarige ytelser, viser departementet til at forutsetninger om dødelighet er et element som må hensyntas når premien skal beregnes. Etter gjeldende regelverk skal forsikringspremiene være tilstrekkelige til å dekke de påtatte forpliktelser. Regjeringen ser det derfor ikke som hensiktsmessig at delingstallet i modernisert folketrygd skal innarbeides eksplisitt i lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven.



Figur 6.4 Kompensasjonsgrader i folketrygden og i foretakspensjon etter inntekt

Kilde: Finansdepartementet.

6.3.6 Beregnet folketrygd i lov om foretakspensjon

Pensjonskommisjonen har ikke omtalt eksplisitt hvordan den beregnede folketrygdytelsen i lov om foretakspensjon skal tilpasses en modernisert folketrygd.

Det vises til at foretakspensjon ofte utformes slik at ytelsen, sammen med en standardberegnet folketrygd, vil gi et samlet pensjonsnivå mellom 60 og 70 pst. av lønn ved pensjonsalder. I innskuddspensjon er det ulike maksimumssatser for innskudd av lønn inntil 6 G (5 pst.) og lønn mellom 6 og 12 G (8 pst.). Bakgrunnen for dette er blant annet at inntekt under 6 G har en høyere kompensasjonsgrad fra folketrygden enn inntekt over dette nivået, jf. figur 6.4. Ved endring av folketrygden må regler om hvordan man fastsetter «beregnet folketrygd» i foretakspensjonsloven, justeres. Når folketrygden endrer sin ytelsesprofil, innebærer dette at også profilen i mange supplerende ordninger må endres slik at forholdsmessighetsprinsippet overholdes.

Videre bør en i sammenheng med spørsmålet om hvordan «beregnet folketrygd» skal defineres, også vurdere hvordan man skal håndtere at det ikke lenger vil være tale om full pensjon eller full opptjeningstid i folketrygden, samt at tidspunktet for pensjonering vil være fleksibelt.

En annen problemstilling er om «beregnet folketrygd» skal inkludere virkningene av endringer i delingstallet slik at den supplerende pensjonsordningen kompenserer for at folketrygdens årlige ytelser blir lavere om forventet levealder i befolkningen øker. Dette ville i så fall måtte skje ved at arbeidsgiver innbetaler en (større) engangspremie for at de supplerende ytelsene skulle kompensere for dette. Regjeringen legger til grunn at det ikke er rimelig å kreve at arbeidsgiver skal pålegges en slik automatisk kompensasjon, og at beregnet folketrygd derfor bør fastsettes før uavhengig av det konkrete delingstall som til slutt fastsettes for det enkelte medlem. Tilsvarende vises det til at forholdsmessighetsprinsippet gjelder på opptjeningstidspunktet, slik at en heller ikke i den sammenheng skal hensynta at delingstallet eventuelt endres på et senere tidspunkt.

6.3.7 Problemstillinger knyttet til selve overgangen til modernisert folketrygd

Selve overgangen til modernisert folketrygd reiser en rekke problemstillinger. Dette skyldes blant annet at modernisert folketrygd foreslås å gi full virkning fra de som er født etter 1965. For de som er født mellom 1950 og 1965 vil den få delvis virkning, mens den for personer født før 1950 ikke vil ha betydning. Personer i ulike aldersintervaller vil således få folketrygdytelsen beregnet etter ulike metoder. For et foretak med arbeidstakere i ulike

aldersintervaller vil dette kunne være problematisk, f.eks i forhold til hvordan ytelsen fra folketrygden skal beregnes i ordningen og hvordan forholdsmessighetsprinsippet skal ivaretas. Slike overgangsproblemer må utredes nærmere.

6.3.8 Skattemessig behandling av supplerende pensjonsordninger

Lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven

Pensjonsordninger som fyller vilkårene i lov om foretakspensjon og/eller innskuddspensjonsloven, skattlegges etter det såkalte P-prinsippet. Prinsippet er et inntektsskatteprinsipp og innebærer at det gis fradrag for premie, tilskudd mv., avkastningen skattlegges ikke løpende og utbetalingene skattlegges fullt ut som pensjon. Skattlegging etter P-prinsippet omtales vanligvis som gunstig skattemessig behandling, det vil si at de pensjonsordningene som skattlegges på denne måten er *skattefavoriserte* ordninger. Det har først og fremst sammenheng med at det som hovedregel *ikke* gis fradrag for kostnad til sikring av pensjon etter skatteloven. I tillegg kan også den utsatte skattleggingen av avkastningen på spareelementet (alderspensjonen) i slike pensjonsordninger anses som gunstig sammenlignet med sparing i bank mv. Det er heller ikke formuesskatt på midlene som er avsatt i ordningen.

Arbeidsgiver gis fradrag i alminnelig inntekt for innbetalinger av premie, tilskudd mv. innenfor de rammer som følger av skatteloven og de to pensjonslovene. Det skal svares arbeidsgiveravgift av alle innbetalingene til pensjonsordningen. Hvis arbeidstaker har betalt en andel av premien, har vedkommende rett til fradrag i alminnelig inntekt for denne. Verken arbeidsgiver eller arbeidstaker skattlegges for den løpende avkastningen. Avkastningen skattlegges imidlertid ved utbetaling av fra pensjonsordningen, enten det er til den pensjonsberettigede eller overføring av premie-/innskuddsfond til arbeidsgiver. Alle utbetalinger fra pensjonsordningen er skattepliktige. Utbetaling av pensjon skattlegges som personinntekt, det vil si at inntekten inngår i grunnlaget for trygdeavgift og toppskatt. Trygdeavgift på pensjon er imidlertid lavere (3 pst. i 2004) enn på lønnsinntekt (7,8 pst. i 2004). Midler som tilbakeføres til arbeidsgiver, er skattepliktig inntekt for foretaket i tilbakeføringsåret.

Individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA)

For personer som ikke har rett til medlemskap i en kollektiv pensjonsordning, eller som ikke kan tegne en slik ordning for bare én person, kan det være aktuelt å spare til egen alderdom i en individuell pensjonsavtale etter skatteloven (IPA). Det gjelder blant annet næringsdrivende. IPA benyttes både i og utenfor arbeidsforhold. IPA kan enten inngås som en individuell pensjon*spare*avtale eller en pensjons*forsikring*savtale. Det er nærmere regulert hvilke selskaper som kan tilby slike avtaler. Avtalen skal inneholde rett til alderspensjon og kan gi rett til andre ytelser.

Individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA) skattlegges også etter P-prinsippet. Det gis således fradrag i alminnelig inntekt for innbetalinger innenfor en årlig, lovfestet fradragsramme på 40 000 kroner. Fradragsrammen omfatter imidlertid også fortsettelsesforsikring etter lov om foretakspensjon og fortsatt pensjonssparing etter innskuddspensjonsloven. Avkastningen skattlegges ikke løpende, men hele utbetalingen skattlegges som pensjon. Innestående midler er unntatt fra formueskatt, med unntak av midler i premiefond (i forsikringsavtaler). Unntaket for formuesskatt er også en skattefavorisering av IPA.

Fordi IPA er skattefavorisert, er det satt en rekke ufravikelige vilkår for en slik avtale. Det kan blant annet ikke avtales en lavere aldersgrense enn 64 år. Midlene i avtalen er bundet og kan bare utbetales i form av de ytelser som følger av avtalen. Minste utbetalingsperiode er 10 år.

Pensjonskommisjonen uttaler at det ikke vil være store problemer med å tilpasse dagens regelverk for individuell pensjonsparing til en ny folketrygd. Kommisjonen foreslår at en individuell pensjon kan tas ut fra samme tidspunkt som modernisert folketrygd, det vil si tidligst fra 62 år.

Flere av høringsinstansene viser til at enkelte forhold ved IPA-ordningen bør tilpasses modernisert folketrygd. *Akademikerne* støtter Pensjonskommisjonens forslag om at laveste aldersgrense i IPA skal følge forslaget til ny folketrygd. Andre høringsinstanser mener det er behov for en justering av fradragsrammen. En høringsinstans uttaler at fradragsretten bør være ubegrenset. Videre tas det til orde for at fradraget for innbetalinger til IPA skal gis i personinntekt og ikke bare i alminnelig inntekt.

Omfanget av skattefavoriseringen

Den gunstige skattemessige behandlingen av pensjonsordninger etter foretaks- og innskuddspensjonsloven forutsetter at det settes vilkår i ordningene som gjør at de oppfattes som rimelige og

sikrer en likebehandling av alle arbeidstakere mv. Skattefavoriseringen blir dermed benyttet til å oppnå pensjonspolitiske formål, noe det er lang praksis for å gjøre i Norge. Tilsvarende gjelder for IPA, men da blir skattefavoriseringen benyttet til pensjonssparing på individuelt grunnlag.

Modernisert folketrygd reiser ikke spørsmål om endring av P-prinsippet. Det kan imidlertid reises spørsmål ved omfanget av skattefavoriseringen. Departementet viser til at redusert tak i folketrygden (fra 12 til 8 G) og eventuelle virkninger for de pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og innskuddspensjon omtalt i avsnitt 6.3.3.3 foran. En slik reduksjon med skattemessig virkning forutsetter en selvstendig vurdering etter at regelverket for modernisert folketrygd er vedtatt. Etter gjeldende regler er laveste pensjonsalder i en individuell pensjonsavtale 64 år. Dersom det blir anledning til å ta ut ytelser fra folketrygden og foretakspensjons- og innskuddspensjonsordninger fra fylte 62 år, antar departementet at tilsvarende bør vurderes for IPA. En reduksjon av aldersgrensen reiser noen av de samme problemstillingene som ved en endring av aldersgrensene i lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven. Dette bør derfor utredes nærmere.

Når det gjelder forslaget fra høringsrunden om at fradraget for innbetalinger til IPA skal gis i personinntekt og ikke bare i alminnelig inntekt, viser departementet viser til at personinntekten er et bruttoskattegrunnlag. Av hensyn til sammenhengen i skattesystemet gis det ikke inntektsfradrag i dette grunnlaget. Et slikt fradrag i personinntekten ville ha medført redusert pensjonsgivende inntekt og dermed lavere pensjon fra folketrygden.

I høringsrunden er også spørsmålet om økt fradragsramme for IPA reist. Det vises imidlertid til at forslag til endringer i skattereglene normalt skal behandles i forbindelse med budsjettprosessen.

6.4 Om et utvidet krav til informasjon fra ordningene

Pensjonskommisjonen legger i sin utredning stor vekt på at det skal gis god informasjon om den enkelte pensjonsordning og medlemmets opptjening fra både folketrygden og de supplerende ordningene. I forbindelse med de supplerende ordningene stilles det allerede informasjonskrav til pensjonsordning, foretaket og pensjonsinnretningen.

6.4.1 Krav til informasjon til medlemmet

Gjennom de senere år er kravene til informasjon fra de supplerende pensjonsordningene blitt betraktelig skjerpet, særlig ved overgangen fra de såkalte 1968-reglene til lov om foretakspensjon og ved innføringen av lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold (begge disse lovene trådte i kraft 1. januar 2001). Pensjonsordninger etter disse lover er pålagt å gi arbeidstakerne en skriftlig oversikt over regelverket for pensjonsordningen. Det skal legges vekt på å gi arbeidstakerne et godt bilde av medlemmenes rettigheter, premiene og hvilken alderspensjon disse kan ventes å gi. Tilsvarende gjelder opplysninger om forsikring som vil gi uføreytelser eller ytelser til etterlatte. Det skal også gis opplysninger til arbeidstakerne om endringer i regelverket av betydning. Det er videre fastsatt forskriftshjemmel for å spesifisere den informasjon som skal gis fra institusjon eller foretak i tilknytning til ordningen.

Ved innføring av pensjonslovene ble det innført krav om opprettelse av en styringsgruppe i alle større pensjonsordninger. Det følger av lovforarbeidene at styringsgruppens hovedformål er å ivareta medlemmenes informasjonsbehov, fordi ulike spørsmål knyttet til pensjonsforhold kan være vanskelige å forstå, og det derfor er av betydning at representanter for de ansatte kan få innblikk i og kunnskap om slike spørsmål med sikte på videreformidling til øvrige ansatte.

Det er først når medlemmet meldes ut av en ordning at pensjonsinnretningen får et direkte ansvar for informasjon. Gjeldende bestemmelser sikrer at innehavere av fripoliser, som er betegnelsen på den forsikringsavtale som utstedes når et medlemskap i en foretakspensjonsordning opphører, gis informasjon om fripolisen. Innehaver av fripolise får årlig tilsendt informasjon i form av en kontoutskrift fra institusjonen som forvalter fripolisen. Bestemmelser om innholdet i kontoutskriften er gitt i forskrift 26. mai 1995 nr. 583 om kontoføring og kontoutskrift i livs- og pensjonsforsikring. Det fremgår av forskriften at kontoutskriften skal gi detaljert informasjon om fripolisen, herunder forsikringsteknisk avsetning (saldoen) ved begynnelsen og slutten av året og bevegelsene i løpet av året. Det skal også gis opplysninger om årlige sikrede pensjonsytelser. Tilsvarende informasjon skal også gis til innehaver av pensjonskapitalbevis, som er betegnelsen for videreføring av rettigheter i en innskuddsbasert ordning når medlemskapet opphører.

6.4.2 Om behovet for ytterligere informasjon

I drøftingen av ulike modeller for en obligatorisk supplerende pensjonsordning, skriver Pensjonskomisjonen også at «Et fripoliseregister må snarest mulig etableres.» Videre sier kommisjonen at

> «I denne sammenheng antar kommisjonen også at det kan ha en viss nytte for arbeidsgiver at det etableres fripoliseregister»

knyttet til spørsmålet om mobilitet mellom offentlig og privat sektor. I St.meld. nr. 37 (2003-2004) Kredittmeldinga 2003, ble det vurdert om det burde opprettes et fripoliseregister for fripoliser (etter lov om foretakspensjon) og pensjonskapitalbevis (innskuddspensjonsloven). Tidligere vurderinger omkring registrering av slike pensjonsrettigheter ble omtalt i avsnitt 3.2 i meldingen. Videre ble forslaget til et fripoliseregister, som departementet hadde sendt på høring 19. september 2003, samt høringsinstansenes syn på forslaget, gjengitt i avsnitt 3.3. Departementet anbefalte i meldingen ikke å opprette et fripoliseregister kun for fripoliser og pensjonskapitalbevis, men uttalte:

> «Både offentlege og private tenestepensjonsordningar er utforma som eit supplement til ytingar frå folketrygda. Sjølv om offentleg og privat tenestepensjon for mange arbeidstakarar betyr mykje, er folketrygda for dei fleste arbeidstakarar det viktigaste elementet i samla pensjon. Departementet meiner derfor at det, før ein tar endeleg standpunkt i saka, bør vurderast om pensjonsrettar frå private og offentlege tenestepensjonsordningar og frå folketrygda bør inkluderast i eitt register, slik at kvar enkelt får ei betre og meir samkjørt oversikt over samla pensjonsopptening.»

En har merket seg at private aktører har vist interesse for å opprette register for fripoliser og pensjonskapitalbevis på frivillig basis. Det vises blant annet til at Norsk Tillitsmann ASA har opprettet et datterselskap (Norsk Pensjonsrettighetsregister ASA), som skal drive med registerføring av pensjonsrettigheter. Videre har Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) uttalt at de vil etablere et register som skal omfatte bl.a. fripoliser og pensjonskapitalbevis. Slike frivillige registre vil bl.a. kunne ha positiv virkning på kostnadene knyttet til utsendelse av kontoutskrifter. Dersom myndighetene pålegger registrering av fripoliser og pensjonskapitalbevis og samtidig gir én aktør et markedsmessig monopol, for eksempel ved etablering av et offentlig pensjonsregister, vil imidlertid slike markedsbaserte løsninger trolig fremstå som mindre attraktive.

De nylig vedtatte informasjonstiltakene i lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold samt de tiltakene som varsles for folketrygden i denne meldingen, vil bidra til å legge til rette informasjon om pensjonsrettigheter fra folketrygden og fra offentlige og private tjenestepensjonsordninger på en god måte. Bl.a. av denne grunn bør det ikke gis pålegg om opprettelse av et pensjonsregister nå.

Det legges til grunn at det ikke er hensiktsmessig å standardisere opplysninger om pensjon i ulike ordninger dersom dette kan lede til misforståelse om den pensjon som er opptjent (og som har ulikt innhold i de ulike ordninger). Det vises til at det er store forskjeller både mellom, og innen, innskudds- og foretakspensjon, offentlige ordninger og folketrygden. Det er derfor, uavhengig av spørsmålet om opprettelse av et pensjonsregister, først og fremst viktig at den enkelte mottar god informasjon fra den enkelte pensjonsordning.

Regjeringen tar sikte på å vurdere gjeldende regler i lov om foretakspensjon og innskuddspensjonsloven for å se om informasjon fra ordninger etter disse lovene kan tilrettelegges på en bedre måte enn i dag. I denne sammenheng vil man blant annet vurdere om pensjonsinnretningen som forvalter pensjonsordningen bør få et eget ansvar for å gi informasjon til medlemmene i pensjonsordningen. Videre vil en også vurdere om informasjonen som gis i forbindelse med fripoliser og pensjonskapitalbevis (kontoutskriften) kan tilrettelegges på en bedre og mer lettfattelig måte. Selv om sammenligning av pensjon fra ulike ordninger vil kunne være komplisert, jf. omtale over, vil en i dette arbeidet også vurdere om det bør gjøres særlige tilpasninger ved presentasjon av pensjonsrettigheter etter de to lovene som kan gjøre det enklere å se denne pensjonen i sammenheng med andre pensjonsrettigheter (for eksempel fra folketrygden).

Det bemerkes at et register over pensjonsopptjening vil kunne bedre oversikten for myndighetene, ved at medlemskap i supplerende pensjonsordning og andre inntekts- og formuesopplysninger da lettere kan ses under ett og inngå i bl.a. de fordelingsanalyser som gjøres i sammenheng med endringer i skatter, avgifter og overføringer. Dette vil imidlertid kunne løses på andre måter og det vises i den sammenheng til den alminnelige lovgiving om Statistisk sentralbyrås adgang til å innhente personopplysninger fra private registre, herunder forsikringsselskaper.

7 Tjenestepensjoner i offentlig sektor

7.1 Innledning og sammendrag

Pensjonskommisjonen foreslo å legge om de offentlige tjenestepensjonene, slik at de fremstår som et direkte supplement til pensjon fra folketrygden. I dag sikres offentlig ansatte gjennom bruttogarantien en samlet pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen. Det innebærer at offentlig ansatte er skjermet for endringer i folketrygden. Pensjonskommisjonen har lagt til grunn at hele befolkningen må omfattes av en pensjonsreform.

Pensjonskommisjonen har lagt til grunn at supplerende pensjoner skal kunne tas ut fra samme tidspunkt som modernisert folketrygd, forutsatt at de bygger på de samme prinsipper som den fleksible ordningen i folketrygden. Kommisjonen mente at ordningene som regulerer tidlig uttak av pensjon og kombinasjon av arbeidsinntekt og pensjon, bør være de samme i tjenestepensjonsordningene som i modernisert folketrygd. Kommisjonen mente også at økende levealder må få virkning for ytelsen i tjenestepensjonsordningene, jf. forslaget om delingstall i modernisert folketrygd. Videre mente kommisjonen at forslaget til indeksering av utbetalt pensjon bør få virkning for de offentlige tjenestepensjonsordningene.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at innføringen av modernisert folketrygd, også må få virkninger for de offentlige tjenestepensjonene. Hvordan dette kan ivaretas og hvilken utforming en ny offentlig tjenestepensjonsordning skal ha, må i tråd med Pensjonskommisjonens forslag, skje i nært samarbeid med partene i arbeidslivet i offentlig sektor. Dette vil bli gjort gjennom et offentlig utvalg som settes ned etter at Stortinget har tatt stilling til hvordan folketrygdens alderpensjon skal utformes. Utvalgets forslag til en ny pensjonsordning i offentlig sektor må ligge innenfor samme økonomiske ramme som dagens tjenestepensjonsordning, dvs. lik dagens bruttoordning fratrukket dagens folketrygd.

Pensjonskommisjonen foreslo at pensjonsrettighetene i Statens Pensjonskasse skulle fonderes. Regjeringen mener at de hensyn som Pensjonskommisjonen la til grunn kan ivaretas på en annen måte, og foreslår derfor at Statens Pensjonskasse ikke fonderes.

7.2 Pensjonskommisjonens forslag

Pensjonskommisjonen mente at tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor skal framstå som klart supplerende til den framtidige folketrygden. Kommisjonen mente det bør være et viktig prinsipp at endringer i folketrygden må gjelde alle, og at endringene ikke automatisk motvirkes med offentlig tjenestepensjon. Pensjonskommisjonen mente at dette mest hensiktsmessig gjøres ved at de offentlige tjenestepensjonene går over fra brutto- til nettoordninger. Pensjonskommisjonen mente at stigende levealder også bør få virkning for utformingen av offentlig tjenestepensjon. Videre at prinsippet i modernisert folketrygd om at lengre tjenestetid bør gi høyere pensjon, også bør få virkning for offentlig tjenestepensjon. Dessuten bør løpende pensjoner indekseres på tilsvarende måte som i folketrygden.

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

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

Pensjonskommisjonen foreslo at ordningen med særaldersgrenser – både i privat og offentlig sektor – gjennomgås og endres. Det bør være arbeidets art og risiko og ikke en bestemt aldersgrense som avgjør behovet for tidlig pensjonering. Der arbeidets art tilsier at alder kan være årsak til at arbeidet ikke kan utføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, eller det stilles bestemte fysiske krav til arbeidet, framholdt Pensjonskommisjonen at det bør være arbeidsgivers ansvar å finne annet egnet arbeid for arbeidstakerne.

Pensjonskommisjonen tilrådde at supplerende pensjoner skal kunne tas ut samtidig med moder-

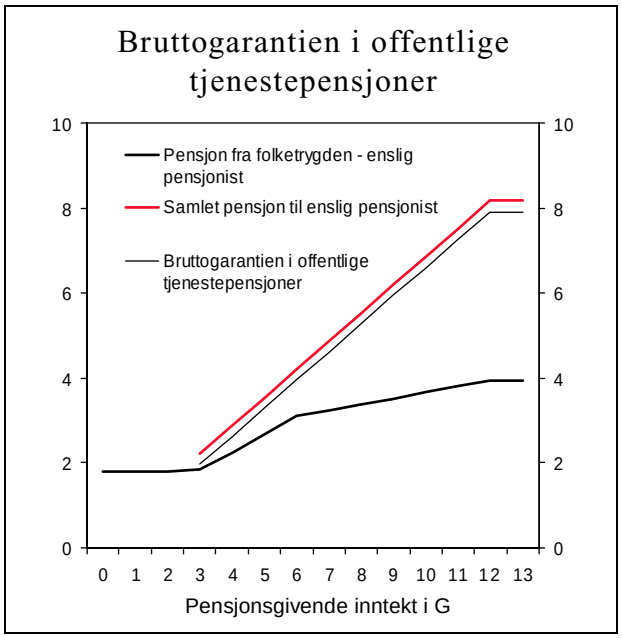
nisert folketrygd, forutsatt at de bygger på de samme prinsipper som den fleksible ordningen i folketrygden.

Pensjonskommisjonen la til grunn at opptjente rettigheter ikke skal endres.

7.2.1 Forholdet mellom folketrygden og offentlige tjenestepensjoner

Pensjonsordningene i offentlig sektor er såkalte bruttoordninger, det vil si at pensjonsytelsen alene utgjør en selvstendig pensjon. Når pensjonisten også har rett til pensjon fra folketrygden, tar man utgangspunkt i hele tjenestepensjonen (brutto), som så samordnes med løpende ytelser fra folketrygden. Systemet innebærer at pensjonistene er garantert at tjenestepensjonen sammen med folketrygden gir et visst pensjonsnivå. I Statens Pensjonskasse og de aller fleste kommunale pensjonsordningene er bruttogarantien for alders- og uførepensjonister 66 pst. av pensjonsgrunnlaget (sluttlønnen) opp til maksimalt pensjonsgrunnlag på 12 G.

Bruttogarantien i de offentlige tjenestepensjonsordningene innebærer at eventuelle endringer i folketrygden ikke får noen betydning for det garanterte pensjonsbeløpet. Pensjonistens samlede pensjon blir dermed ikke berørt av endringer i folketrygden. Dersom ytelsene fra folketrygden reduseres, vil tjenestepensjonsordningens forpliktelser økes tilsvarende, samtidig som tjenestepensjonen reduseres ved økte ytelser fra folketrygden.



Figur 7.1 Bruttogarantien i offentlige tjenestepensjoner og pensjon fra folketrygden

Figuren illustrerer folketrygdens kompensasjonsgrad til enslig pensjonist med 40 års opptjening og bruttogarantien på 66 pst. av pensjonsgrunnlaget (sluttlønnen). I tillegg til bruttogarantien vil enslige pensjonister motta et samordningsfritt tillegg på minst ¼ G.

Det er fra 2001 innført nettopensjoner for etterlatt ektefelle og barn i de offentlige tjenestepensjonsordningene. Ektefellepensjonen utgjør 9 pst. av avdødes pensjonsgrunnlag, og barnepensjonene utgjør 15 pst. av pensjonsgrunnlaget. Ytelsene er fritatt for samordning og inntektsprøving.

7.2.2 Nærmere om samordning

Samordningen av de offentlige tjenestepensjonene med pensjon fra folketrygden har jevnlig blitt utsatt for kritikk. Kritikken gjelder både at samordningen av offentlige tjenestepensjoner med pensjon fra folketrygden er for streng, at reglene er kompliserte og vanskelige å forstå og at de fører til at offentlig ansatte har en bedre pensjonsordning enn hva private kan tilby.

En del av denne kritikken går på at samordningen er for streng i en spesiell type saker. Dels hevdes det at loven og regelverket anvendes feil, dels at loven er urimelig og derfor må endres. Ofte har kritikken en form der det er vanskelig å se om den gjelder praktiseringen av loven, det vil si at det gjøres feil, eller om det er selve regelverket som anses urimelig, og derfor må endres. Kritikken mot det fenomenet som vanligvis betegnes som «negativ effekt», er et eksempel på dette. En del av kritikken mot samordningen har dreid seg om tilfeller der pensjonistene har flere samordningspliktige pensjoner i tillegg til pensjon fra folketrygden, for eksempel både offentlig tjenestepensjon og pensjon fra en personskadetrygd. Denne samordningen regnes som spesielt komplisert, og den fører ofte til at en av pensjonene ikke kommer til utbetaling. Vanligvis vil det da være tjenestepensjonen som ikke blir utbetalt. Dette oppfattes av pensjonistene som urimelig, fordi man har betalt premie til tjenestepensjonsordningen, ofte over flere år. At man i slike tilfeller normalt likevel får en høyere samlet pensjon enn om man ikke hadde tjent opp tjenestepensjonen, er for mange ikke det samme som om utbetalingen hadde kommet fra tjenestepensjonsordningen.

Pensjonskommisjonen bemerket at de grunnleggende prinsippene for samordning mellom offentlig tjenestepensjon og pensjon fra folketrygden i utgangspunktet ikke er særlig kompliserte. Likevel er samordningen alt i alt blitt mer komplisert opp gjennom årene. Dette skyldes blant annet at det er kommet ulike endringer som har

tatt sikte på å lempe samordningen, men som også har ført til at regelverket har blitt mindre forståelig og mer utilgjengelig for den enkelte. Kjønstadutvalget, som gikk gjennom samordningsloven i 1995, mente at denne inneholder det mest kompliserte og vanskeligst tilgjengelige regelverket i det norske rettssystemet (NOU 1995:29 Samordning av pensjons- og trygdeytelser). Regelverket har blitt ytterligere utbygd over de senere år.

Kommisjonen viste til at det har vært reist mye kritikk mot en side ved samordningen av tjenestepensjon til etterlatt ektefelle med pensjon fra folketrygden. En økning av folketrygdens tilleggspensjon kan i visse situasjoner føre til lavere samlet pensjon for pensjonisten («såkalt «negativ effekt«). Kommisjonen pekte på at problemstillingen og mulige løsninger har vært utredet flere ganger, og at den senest ble forelagt Stortinget i St.prp. nr. 65 for 2002-2003 (RNB 2003), jf. punkt 7.5.2.

Pensjonskommisjonen viste til at såkalt «negativ effekt» kan løses innenfor dagens bruttosystem, men tok ikke stilling til hvilken av de aktuelle løsningene som er mest hensiktsmessig.

Dagens detaljerte samordningsregler har også en administrativ side. Det er nødvendig å utveksle en mengde opplysninger mellom trygdeetaten og de ulike tjenestepensjonsordningene når det innvilges pensjon, og det må meldes fra om endringer. Det er gitt nærmere regler om et meldesystem, men det forekommer en del feil. Dermed skjer det en del feilutbetalinger.

I et fritt arbeidsmarked er det viktig at de yrkesaktive fritt kan velge om de vil arbeide i offentlig eller privat sektor. Både for privat og for offentlig sektor er det viktig at det er mobilitet av arbeidskraft mellom sektorene. Det faktum at det er bruttoordninger i offentlig sektor og nettoordninger i privat sektor, kan bidra til å hindre mobiliteten mellom sektorene i den grad en arbeidstaker tar utsiktene til størrelsen på samlet pensjon med i vurderingen ved skifte av stilling. Innenfor offentlig sektor innebærer Overføringsavtalen at man fortsetter i om lag samme pensjonsordning ved skifte av arbeidsgiver. Pensjonssystemer som i større grad er bygget over de samme prinsippene, vil fremme arbeidskraftmobiliteten mellom offentlig og privat sektor.

7.2.3 Hvorfor nettoordning i offentlig sektor

I dag går det et klart pensjonsmessig skille mellom offentlig og privat sektor. De offentlige tjenestepensjonsordningene er utformet slik at de garanterer en samlet pensjonsytelse (folketrygd pluss tjenestepensjon), mens de private ordningene definerer tillegg til folketrygden.

Gjennom en lang periode har utviklingen ført til løpende endringer i organiseringen av offentlig sektor. Blant annet skiller det offentlige ut deler av sin virksomhet i ulike typer foretak, aksjeselskaper m.v. I stor grad kan denne type virksomheter i dag selv velge om de vil beholde en offentlig bruttoordning for sine ansatte. Mange velger imidlertid å gå over til nettoordninger. Pensjonskommisjonen mente at et tjenestepensjonssystem der ytelsene fastsettes som direkte tillegg til pensjon fra folketrygden, vil være et enklere system enn dagens, der offentlige tjenestepensjoner tilpasses folketrygdpensjonen etter et omfattende sett av regler. Systemet med nettopensjoner i privat sektor har aldri blitt utsatt for tilnærmet den samme kritikken som det offentlige tjenestepensjonssystemet. Når det først er innbetalt premie til en nettopensjonsordning, vil det alltid bli utbetalt pensjon, noe som ikke alltid er tilfelle i det offentlige bruttosystemet. Nettopensjoner vil også være upåvirket av eventuelle endringer i folketrygden, med mindre partene i etterkant av slike endringer selv forhandler fram justeringer i pensjonsordningen.

Et nettosystem for alders- og uførepensjoner (egenpensjoner) vil blant annet innebære at man reduserer samordningsproblemene mellom folketrygden og offentlige tjenestepensjoner. Ansatte i offentlig og privat sektor ville blitt stilt likt med hensyn til eventuelle endringer i folketrygdens pensjonssystem. Man kan innføre et felles rammeverk for supplerende tjenestepensjoner i offentlig og privat sektor.

Dersom folketrygden fortsatt skal være den bærende pensjonsordningen, må den ha betydning for hele befolkningen. Situasjonen er nå at de supplerende tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor i realiteten fremstår som hovedpensjonsordning for ansatte i offentlig sektor og der folketrygden for disse har liten betydning som felles pensjonsordning.

Pensjonskommisjonen mente at det vil virke uheldig dersom en omlegging av folketrygden i praksis ikke berører de 680 000 arbeidstakerne i statlig og kommunal sektor. En forutsetning for en pensjonsreform må være at den får virkning for hele befolkningen, også offentlig ansatte. Pensjonskommisjonen foreslår bl.a. på denne bakgrunn at offentlig tjenestepensjonsordninger gjøres om til nettoordninger.

Kommisjonen mente at en slik overgang til nettoordninger også bør omfatte spesialordninger som blant annet sykepleierpensjonsordningen,

apotekpensjonsordningen, pensjonsordningene for stortingsrepresentanter og statsråder samt andre bruttoordninger.

7.2.4 Pensjonskommisjonens alternative modeller til nettoordning

Ved en endring av det offentlige tjenestepensjonssystemet til en nettoordning er det noen alternative modeller som kan danne basis for valg av framtidig system. Utformingen bør etter Pensjonskommisjonens mening skje i samarbeid og forhandlinger mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Pensjonskommisjonen tok derfor ikke stilling til hva slags utforming en nettoordning bør ha i det offentlige, men beskrev kort enkelte alternative modeller.

I såkalte *differanseordninger* utgjør tjenestepensjonen en nærmere definert prosentsats av pensjonsgrunnlaget (vanligvis sluttlønn) fratrukket en standardberegnet folketrygdpensjon. Hovedforskjellen fra bruttosystemet er at en ikke etterprøver hvilken folketrygdpensjon som faktisk kommer til utbetaling. Hvis den faktiske folketrygdpensjonen overstiger den standardberegnede, vil man få en høyere samlet pensjon enn det tjenestepensjonsordningen tok sikte på. Motsatt vil være tilfelle dersom folketrygdpensjonen er lavere enn den standardberegnede. Man er dermed ikke garantert en samlet pensjonsytelse. De vanligste differanseordningene i privat sektor tar sikte på en samlet pensjon på 60 til 70 pst. av pensjonsgrunnlaget.

I en *tilleggsordning* fastsettes pensjonene i utgangspunktet som et definert tillegg til ytelsene fra folketrygden. Det beregnes ikke et bestemt fradrag for folketrygdpensjon som i differanseordninger. En kan likevel ta hensyn til fordelingsprofilen i folketrygden.

En tilleggsordning kan utformes for å kompensere for omfordelingsprofilen i folketrygden. Med dagens folketrygd er ytelsene fra de fleste tjenestepensjonsordningen høyere for inntekter over knekkpunktet på 6 G enn for inntekter under dette nivået. I praksis kan slike ordninger gi resultater som er svært like differanseordningen.

Et annet alternativ er å fastsette pensjonen til en fast prosentsats av pensjonsgrunnlaget for alle eller som et fast beløp. Under ellers like forutsetninger vil alle få samme forholdsmessige ytelse fra tjenestepensjonsordningen ut fra inntektsnivå. Med dagens omfordelingsprofil i folketrygden vil dermed lavtlønte samlet sett få en forholdsmessig bedre pensjon enn høytlønte. En slik tilleggsordning viderefører fordelingsprofilen i folketrygden.

Innskuddspensjon er en spareform der innskuddene og oppnådd avkastning bygger seg opp mot pensjonsalder. Pensjonskapitalen sikres i enten kollektive eller individuelle konti som gjøres om til en løpende alderspensjon ved fratreden. Kapitalens størrelse ved fratreden – uavhengig fra hvilken alder – bestemmer størrelsen på pensjonen. Skal det gis risikodekninger ved uførhet eller død, skjer dette utenfor innskuddsordningen, som en ytelsesbasert pensjon (uføre- og etterlattepensjoner) eller ved engangsutbetalinger (uførekapital og gruppelivsforsikringer).

KLP Forsikring har i sin høringsuttalelse pekt på at en kan beholde bruttoordningen med visse endringer og allikevel tilfredstille de føringer som gis i en modernisert folketrygd. Den vesentligste endringen er et endret pensjonsgrunnlag fra sluttlønn til gjennomsnittslønn for arbeidsforhold i offentlig sektor, begrenset til 12 G det enkelte år, og begrenset til de 30 beste år. Dette innebærer at en fortsatt må opprettholde samordningsloven. En bruttoordning som i prinsipp skal kompensere for en lavere ytelse, stimulerer heller ikke til fortsatt arbeid. KLP Forsikring har også alternativt lagt fram forslag til en nettoordning som ligner modellen av modernisert tjenestepensjon i boks 7.1.

Statens Pensjonskasse har i sin høringsuttalelse lagt fram forslag til nettoordninger. I tillegg til dem som beskrives i boks 7.1, har Statens Pensjonskasse tatt med en ren innskuddsordning og en kombinert ordning med innskudd for inntekter opp til 8 G og ytelsesordning for inntekter mellom 8 og 12 G.

7.2.5 Indeksering og delingstall

Etter lov om Statens Pensjonskasse skal spørsmålet om regulering av pensjoner til statsansatte legges fram for Stortinget i forbindelse med regulering av statens lønninger. Prinsippene for regulering av offentlige tjenestepensjoner ble utredet i NOU 1985: 8 Reguleringsprinsipper i offentlige tjenestepensjoner. Utvalget foreslo en endring av reguleringsprinsippene slik at de offentlige tjenestepensjonene for framtiden skulle reguleres lik den prosentvise økningen av grunnbeløpet i folketrygden. Stortinget har regulert de statlige tjenestepensjoner etter dette prinsippet siden 1986. De kommunale pensjonsordningene har dette prinsippet tariffestet.

Kommisjonen foreslo at løpende utbetalt alderspensjon i modernisert folketrygd skal reguleres årlig med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten i stedet for en lønnsregulering som i dag. Dette reguleringsprinsippet bidrar til å sikre pensjonis-

Boks 7.1 Mulige modeller som er beskrevet av Pensjonskommisjonen og som kan tilpasses kriteriene som legges i modernisert folketrygd

1. En *differanseordning* der pensjonen fra tjenestepensjonsordningen utgjør differansen mellom for eksempel 66 prosent av pensjonsgrunnlaget og en standardberegnet folketrygd. Modellen er en nettoordning, men den samsvarer langt på vei dagens bruttoordning. Forskjellen er at tilpassingen i denne modellen skjer i forhold til en standardberegnet folketrygd, og i forkant av pensjoneringen. I dag skjer tilpassingen i forhold til faktisk folketrygd for den enkelte, og på pensjoneringstidspunktet. Ved senere endringer i folketrygden, vil det på nytt måte vurderes hvordan endringen skal påvirke standardberegningen. Det er ingen automatisk kompensasjon i en differansepensjonsordning ved endringer i folketrygden.
2. En *ren nettoordning* der pensjonen fra tjenestepensjonsordningen utgjør for eksempel 12 prosent av den delen av medlemmets pensjonsgrunnlag som er lik eller mindre enn 8 ganger grunnbeløpet i folketrygden, og 66 prosent for den delen av grunnlaget som er større enn 8 ganger grunnbeløpet og mindre enn 12 ganger grunnbeløpet.
3. *«Modernisert tjenestepensjon»* der opptjeningen skjer med f.eks. 0,5 prosent av inntekt i det enkelte året i tillegg til prosentopptjeningen i modernisert folketrygd. For inntekter over 8 G kan opptjeningen være noe høyere. Denne ordningen er den ordning som harmoniserer best med prinsippene i modernisert folketrygd, og kan gi en høyere samlet pensjon ved lang yrkeskarriere enn dagens ordning.

tenes kjøpekraft og del av den generelle velstandsutviklingen. Høyere regulering av løpende pensjoner ville krevd høyere pensjonspremier. Av samme grunn mente Pensjonskommisjonen at løpende offentlige tjenestepensjoner bør reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten.

I modernisert folketrygd er det foreslått en automatisk stabiliseringsmekanisme, et delingstall som jevner ut konsekvenser av at levealderen i befolkningen øker over tid. Delingstallet innebærer at hvis nye kull pensjonister forventes å leve lenger enn tidligere pensjonister, blir den årlige pensjonen lavere, slik at de samlede utbetalingene i løpet av tiden som pensjonist blir de samme. Pensjonskommisjonen mente at en bør legge opp til å endre de offentlige tjenestepensjonene slik at prinsippet om delingstall også får innvirkning på utformingen av offentlig tjenestepensjon.

7.2.6 Fleksibilitet og 85-års regelen

Fleksibilitet i det offentlige tjenestepensjonssystemet ivaretas i dag delvis gjennom den såkalte 85-årsregelen, som tillater ansatte i staten og kommunene å gå av med alderspensjon i tjenestepensjonsordningen opptil tre år før aldersgrensen for stillingen når summen av alder og tjenestetid er minst 85 år. Bestemmelsen har bare betydning for tjenestemenn med aldersgrense lavere enn 70 år. Dette skyldes at tjenestemenn med aldersgrense på 70 år fikk anledning til å ta ut tjenestepensjon fra fylte 67 år i forbindelse med at pensjonsalderen i folketrygden ble senket til 67 år i 1973. Regelen om å kunne gå av med pensjon opptil tre år før aldersgrensen er således først og fremst aktuell i forbindelse med særaldersgrensene i tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor.

Det er også fastsatt særaldersgrenser for visse yrkesgrupper innenfor tjenestepensjonssystemet i privat sektor. I disse ordningene er det imidlertid ikke åpnet for at det generelt kan tas ut tjenestepensjon før aldersgrensen er nådd.

Det kan hevdes at 85-årsregelen i offentlig sektor fyller et hensiktsmessighetsbehov ved at arbeidstaker og arbeidsgiver kan bli enige om avgangstidspunkt som passer for den enkeltes arbeidssituasjon. Likeledes har etater innenfor offentlig sektor gjennom 85-årsregelen et viktig og formålstjenlig instrument som kan bidra til fleksible løsninger i forbindelse med omstilling. På den annen side er det ikke gitt at det er i samfunnets interesse at tjenestemenn skal kunne velge pensjonering opptil tre år før den fastsatte aldersgrensen og motta full pensjon.

Det er viktig at de offentlige tjenestepensjonsordningene ikke undergraver eller motvirker den insentivstrukturen som det er foreslått og lagt opp til i en reformert og fleksibel folketrygd. Innføring av livsløpsbasert inntektspensjon med fleksibelt uttak i folketrygden må derfor få følger for tjenestepensjonssystemet, for eksempel ved innføring av delingstall ved utformingen av nytt pensjonssystem. Pensjonskommisjonen mente at de

supplerende pensjonsordningene, både i privat og i offentlig sektor, bør beregnes i forhold til uttak fra fylte 67 år og deretter reduseres ved tidlig uttak og økes ved uttak etter 67 år.

7.2.7 Pensjonskommisjonens forslag til prosess

Den statlige tjenestepensjonsordningen er lovfestet. Dette innebærer at eventuelle endringer i tjenestepensjonsordningen formelt sett ikke er gjenstand for forhandlinger mellom partene. De kommunale tjenestepensjonsordningene er på sin side i hovedsak tariffestet, men adgangen til å utforme tjenestepensjonsordingene er begrenset gjennom forskrifter til kommuneloven som blant annet sier følgende:

> «De kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger må ikke gi høyere ytelser enn etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse.»

Utformingen av tjenestepensjonene i kommunal sektor er i dag således knyttet til den statlige ordningen, og må sannsynligvis langt på vei følge eventuelle endringer i Statens Pensjonskasse med tilsvarende endringer.

Tjenestepensjonsordningene i det offentlige er en del av lønns- og arbeidsvilkårene på linje med lønn, medbestemmelse, ansettelsesvilkår m.v. Etter tjenestetvistloven vil i utgangspunktet alle lønns- og arbeidsvilkår kunne kreves inntatt i tariffavtale, herunder pensjonsrettigheter. Pensjonskommisjonen lar derfor til grunn at overgang til nettoordninger og spørsmålene om ytelsesnivå og utformingen for øvrig må være gjenstand for forhandlinger mellom partene i offentlig sektor.

7.2.8 Fondering av Statens Pensjonskasse

Pensjonskommisjonen tilrådde at Statens Pensjonskasse fonderes i tilknytning til at de offentlige tjenestepensjonsordningene legges om fra brutto- til nettoordninger. Kommisjonen begrunnet dette med at fondering vil bidra til å synliggjøre pensjonskostnadene i staten, og derigjennom bedre styringsinformasjonen. At arbeidsgiver skal stå overfor en arbeidskraftskostnad som inkluderer pensjon, kan bedre prioriteringen mellom bruk av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer i statsforvaltningen. Videre la kommisjonen vekt på at fondering vil legge til rette for økt mobilitet i arbeidsmarkedet mellom offentlig og privat sektor. Pensjonskommisjonen forutsatte da samtidig større grad av harmonisering av regelverkene for offentlige og private tjenestepensjonsordninger.

7.3 Pensjonsordningen for statsråder, stortingsrepresentanter m.v.

Det finnes særskilte tjenestepensjonsordninger for blant annet stortingsrepresentanter og statsråder. Ordningene kjennetegnes ved at de har kortere opptjeningstid enn de ordinære tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor. I tillegg har de lavere aldersgrenser.

I ordningen for statsråder er pensjonsalderen 65 år, full alderspensjon gis etter 6 års tjenestetid, og utgjør 57 pst. av den årlige godtgjørelsen for statsråder. For stortingsrepresentanter er pensjonsalderen 65 år. Pensjon kan likevel ytes tre år tidligere dersom summen av alder og medlemstid i ordningen er 75 år eller mer. Full alderspensjon gis etter 12 ordentlige storting, og utgjør 66 pst. av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentanter. Ordningene yter også uførepensjon og etterlattepensjon. Disse ordningene skiller seg fra de øvrige offentlige tjenestepensjonsordningene når det gjelder reguleringen av løpende ytelser. Pensjonen skal til enhver tid reguleres i takt med godtgjørelsen for henholdsvis statsråder og stortingsrepresentanter. Dette har over tid medført at disse gruppene har fått en bedre regulering enn folketrygdpensjonister og pensjonister fra offentlig sektor for øvrig. Tilsvarende regulering gjelder også for Høyesterettsdommere. Tilpassing til andre offentlige tjenestepensjonsordninger skjer gjennom det ordinære samordningsregelverket, men med visse særregler.

Pensjonskommisjonen mente at det fortsatt er grunn til å beholde særskilte tjenestepensjonsordninger for disse gruppene, og at det gis rimelig gode ytelser etter noe kortere opptjeningstid enn det som ellers gjelder for tjenestepensjoner, slik som i dag. De færreste har en livslang yrkeskarriere som stortingsrepresentant og/eller statsråd. Av rekrutteringshensyn kan det derfor være hensiktsmessig at man opparbeider full pensjon etter relativt kort tjenestetid.

En overgang til nettoberegning av ytelser fra de aktuelle pensjonsordningene, innebærer likevel at de må tilpasses andre pensjonsordninger. Dette for å unngå at det kan ytes opptil flere fulle pensjoner ved siden av hverandre.

Av likhetshensyn mente Pensjonskommisjonen at regulering av løpende ytelser til disse gruppene bør skje etter de samme prinsipper som fore-

slås for folketrygdpensjon og offentlig tjenestepensjon for øvrig.

Pensjonskommisjonen viste til at Stortinget har varslet en gjennomgang av pensjonsordningen i lys av Pensjonskommisjonens innstilling.

7.4 Høringsuttalelser

I dette kapitelet omtales de høringsuttalelsene som i vesentlig grad berører offentlige tjenestepensjoner og særaldersgrenser.

Overgang til nettoordning.

Høringsuttalelsene fra *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), NAVO, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Bedriftsforbundet, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Oslo kommune, Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Norges Rederiforbund og Norwegian Insurance Partners (NIP)* støtter opp om Pensjonskommisjonens forslag om å gjøre de offentlige tjenestepensjonene om fra brutto- til nettoordninger.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) viser til at det kommunale pensjonssystemet er tariffert og at de nylig har tariffavtalt en videreføring av bruttoordningen. De viser til at samordningsreglene må ses på uavhengig av brutto- eller nettoordninger.

Statens Pensjonskasse konkluderer i sin uttalelse at modernisert folketrygd innebærer at det bør innføres et nettosystem i offentlig sektor, at det blir felles rammevilkår for tjenestepensjon i offentlig og privat sektor og at det bør ikke skapes tvil om tjenestepensjonsordningen i Statens Pensjonskasse videreføres på om lag samme nivå som tidligere, men i en annen form. Statens Pensjonskasse legger fram ytterligere 2 forslag til nettoordninger i tillegg til dem som beskrives i boks 7.1.

KLP Forsikring viser til at en kan beholde bruttoordningen med visse endringer og allikevel tilfredstille de føringer som gis i en modernisert folketrygd. *KLP Forsikring* legger alternativt fram forslag til en nettoordning som i alt vesentlig svarer til modell modernisert tjenestepensjon, jf. boks 7.1.

Kredittilsynet går etter en samlet vurdering inn for å gjøre de offentlige bruttoordninger om til nettoordninger, men mener at en må beholde sluttlønnsordningen i en ny pensjonsordning.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) går inn for å forsvare dagens pensjonsordninger mot forverringer. Dette gjelder ordninger både i privat og offentlig sektor.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) og Akademikerne krever at tjenestepensjonene ikke forringes og viser til at tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor er en viktig del av offentlig ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Eventuelle endringer i disse må drøftes og avtales mellom partene i arbeidslivet.

Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO) aviser Pensjonskommisjonens forslag om fjerning av bruttoordningen i de offentlige tjenestepensjonsordningene, herunder forslaget om delingstall, lavere indeksering, livslang opptjening, fjerning av AFP-ordningene, avkortning ved tidligpensjonering og fjerning av sluttlønnsprinsippet. Fordelingsvirkningene av å innføre disse prinsipper i de offentlige tjenestepensjoner er etter deres mening sosialt uakseptable, og endringene vil særlig ramme kvinner.

Forening 67 av Norsk Tjenestemannslag går inn for at endringer av de offentlige tjenestepensjonsordningene som foreslått av kommisjonen, må gjøres til gjenstand for forhandlinger, herunder spørsmålet om fastsettelse av premie for å opprettholde en ytelse på 66 pst. av sluttlønn.

De selvstendige kommunale pensjonskasser, Norsk Pensjonistforbund, Norges Farmaceutiske Forening, NITO, Norges Offiserforbund, Norsk Forskerforbund, Norsk Sykepleierforbund, Fagforbundet, Landslaget for offentlige pensjonister, NTL Landsforening 103 Trygdeetaten, og Trygdetilsattes Landsforbund går alle i mot en overgang til nettoordning av de offentlige tjenestepensjonsordningene med til dels ulike begrunnelser

Særaldersgrensene

NHO, NAVO, Statens Pensjonskasse, HSH, De selvstendige kommunale pensjonskasser, Sparebankforeningen, AETAT Arbeidsdirektoratet, FFO, NIP, Norges Rederiforbund og Landslaget for offentlige pensjonister støtter kommisjonens forslag om å vurdere særaldersgrensene med sikte på å oppheve dem

LO aksepterer ikke forslaget fra Pensjonskommisjonen om at den enkelte ansatt når aldersgrensen nås, kan utføre annet arbeid. Eventuelle endringer av aldersgrensene må ta hensyn til dette.

Akademikerne mener at særaldersgrensene kan gjennomgås og tas opp i forhandlinger mellom partene i arbeidslivet

YS mener det kan være grunnlag for å gjennomgå særaldersgrensene på nytt, men mener at de nåværende fortsatt dekker viktige behov

UHO er sterkt uenig i at grunnlaget for særaldersgrensene for UHO's yrkesgrupper er bortfalt.

Norges Offiserforbund viser til at forslaget om bortfall av særaldersgrenser er et svært drastisk forslag for deres yrkesgruppe og mener at det ikke bør herske tvil om at offiserenes særaldersgrense må videreføres

Fondering av Statens Pensjonskasse

NAVO, Statens Pensjonskasse, Sparebankforeningen og Landslaget for offentlige pensjonister, støtter kommisjonens forslag om å fondere Statens Pensjonskasse.

NTL Landsforening 103 Trygdeetaten går i mot en fondering av Statens Pensjonskasse

Kredittilsynet viser til at det er mange pensjonsøkonomiske gode grunner for å fondere Statens Pensjonskasse, men at det ikke er nødvendig med en fondering for å skape bedre flyttbarhet av arbeidskraft. Dette kan oppnås med regler om omdanning og medregning av rettigheter i private og offentlige pensjonsordninger

Indeksering av offentlige tjenestepensjoner

HSH, De selvstendige kommunale pensjonskasser, NITO, Kredittilsynet går inn for at de offentlige tjenestepensjonene reguleres som foreslått av kommisjonen med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst.

Andre forhold

HSH foreslår at ventelønnsordningen i staten, som i praksis fører til at noen kan gå av med førtidspensjon med 66 pst. av lønn helt fra fylte 55 år, bør oppheves.

Den Norske Aktuarforening viser i forhold til delingstall at «en mekanisme med automatisk nedskalering av ytelsesnivået for fremtidige generasjoner av pensjonister i takt med deres økende levetid, vil (…) passe dårlig inn i det rendyrkede ytelsesbaserte pensjonssystem som man har i offentlig sektor. Hvis økte pensjonskostnader som følger av økt levetid skal dekkes inn ved reduserte ytelser, vil det i et ytelsesbasert pensjonssystem være naturlig at dette i stedet skjer ved en aktiv beslutning om at ytelsesnivået settes ned.»

7.5 Departementets vurderinger

Pensjonskommisjonen har gitt klare føringer om at framtidens offentlige tjenestepensjonsordninger ikke må motvirke siktemålet med den moderniserte folketrygden. Siktemålet med den moderniserte folketrygden er at pensjonen skal stå i forhold til livsinntekten, at pensjonen skal stå i forhold til hvor lenge man har vært i arbeidslivet og forventet antall år som pensjonist. Ut fra dette er det naturlig å søke å utforme tjenestepensjonsordningene slik at de samsvarer med disse prinsippene. Det er særlig to forhold ved tjenestepensjonsordningene som kan motvirke dette målet. Det første er fastsettingen av det grunnlaget pensjonen skal beregnes ut fra, mens det andre er forholdet til opptjeningstid.

Regjeringen mener at en reformert folketrygd må omfatte alle, også offentlig ansatte. Et bruttosystem etter dagens regler vil automatisk oppveie og motvirke de prinsipper som foreslås gjennom modernisert folketrygd. Det gjelder bl.a. effekten av delingstallet, prinsippet om at tidlig uttak skal gi lavere samlet pensjon enn senere uttak og at pensjonen skal beregnes av livsinntekten. Det er dessuten komplisert å tilpasse et bruttosystem til modernisert folketrygd. En nettoordning vil også føre til at alle som er medlemmer av ordningen vil få utbetalt en pensjon fra denne, og ikke som i dag risikere at den samordnes bort.

Et tungtveiende argument for å gå over til et nettopensjonsprinsipp er at pensjonsytelsen i modernisert folketrygd avhenger av den enkeltes beslutninger om hvor lenge man vil stå i arbeid. Det er således ikke definert hva som skal menes med «full opptjening» i folketrygden. Å tilpasse et tjenestepensjonssystem til et slikt folketrygdsystem gjennom en samordningslov, mener Pensjonskommisjonen ikke er å tilrå. Den naturlige løsningen er etter kommisjonens vurdering å løsrive tjenestepensjonsordningene fra folketrygden, ikke å veve dem tett sammen. En overgang til en nettoordning fører til en forenkling slik at reglene om samordning av pensjoner på sikt kan oppheves.

Regjeringen er i prinsippet enig i Pensjonskommisjonens begrunnelse for å legge om de offentlige pensjonsordningene. Det er først og fremst prinsippet om en omlegging til en pensjonsordning som støtter opp om og ikke motvirker insentivene og de ønskede egenskapene ved en modernisert folketrygd som Stortinget inviteres til å ta stilling til. Når det gjelder selve utformingen av et nytt regelverk for offentlige tjenestepensjoner, foreslår en at dette gjøres i et bredt

sammensatt offentlig utvalg som settes ned etter at Stortinget har tatt stilling til hvordan folketrygdens alderpensjon skal utformes. Mandatet vil da være å legge fram forslag til ny pensjonsordning for offentlig tilsatte.

Pensjonskommisjonen skisserte enkelte nettomodeller som kan være et utgangspunkt for et framtidig pensjonssystem i det offentlige. I tillegg har enkelte høringsinstanser lagt fram forslag til modeller som er beskrevet i 7. 2. 4

Regjeringen tar ikke stilling til hvilken modell, herunder brutto- eller nettoordning, som bør velges, fordi det foreslåtte utvalget bør stå forholdsvis fritt til å velge ordning innenfor en økonomisk ramme lik dagens bruttoordning fratrukket dagens folketrygd. En mener likevel at disse modellene bør kunne danne utgangspunkt for arbeidet i utvalget.

Utvalget bør ha deltakelse fra partene i offentlig sektor, fra uavhengige eksperter, samt fra myndighetene.

I forhold til *pensjonsgrunnlaget* bør utvalget vurdere om en bør gå bort fra sluttlønnsprinsippet. Alternativet er at en i likhet med opptjeningen i folketrygden lar pensjonsgrunnlaget bli fastsatt på en måte som gir uttrykk for en gjennomsnittsinntekt i den tiden man har vært medlem i tjenestepensjonsordningen.

Når det gjelder *opptjeningstiden*, er det i offentlig sektor et uklart krav til tjenestetid for full pensjon. Kravet er 30 år, men allikevel slik at pensjonsalderen da må være oppnådd innenfor denne perioden. Selv med 30 års opptjening i ordningen vil pensjonen bli lavere dersom en velger å fratre stillingen før pensjoneringsalder. Det betyr videre at opptjeningstid utover de 30 årene ikke gir pensjonsmessig gevinst. Mange offentlige ansatte har imidlertid lengre tjenestetid enn dette, slik at det er oppnådd pensjonsalder, og ikke kravet til tjenestetid, som er avgjørende for pensjonens størrelse.

En alleårsopptjening av pensjon lik modernisert folketrygd innebærer at full tjenestepensjon ikke lar seg definere. Jo flere opptjeningsår, jo høyere pensjon, og omvendt. Eksemplene i Pensjonskommisjonens rapport er basert på at man i gjennomsnitt har 43 år med pensjonsgivende inntekt når man er 67 år. Å endre kravet til minste opptjeningstid i de offentlige ordningene fra 30 til 43 år for full pensjon er likevel en markert innstramming som vil bety lavere pensjon for temmelig mange med mindre det motsvares av andre endringer. Det naturlige kravet er at pensjonen skal opptjenes fra ansettelse til pensjonsalder, men at det i tillegg må settes en minste opptjeningstid for å unngå at personer som ansettes sent, tjener opp full livsløpspensjon på uforholdsmessig kort tid (og ved samtidig ha pensjonsopptjening fra andre ordninger kan få en uforholdsmessig høy samlet kompensasjonsgrad). I lov om foretakspensjon er dette minstekravet satt til 30 år. Det forhold at de som i dagens ordning slutter før pensjonsalder med 30 års opptjening, får mindre enn full pensjon da denne pensjonen beregnes etter antall tjenesteår delt på den mulige opptjeningstiden de kunne ha hatt (fra ansettelse til aldersgrensen på 70 år), oppfattes som et tap av opptjent pensjon. Dette har en klart begrensende virkning på mobiliteten fra offentlig til privat sektor. Kravet til opptjeningstid i en ny ordning bør derfor utformes i overensstemmelse med lov om foretakspensjon slik at beregningen av ny pensjon ikke gir uklarhet, svekker mobiliteten i arbeidsmarkedet eller på annen måte gir utilsiktede effekter.

Det er flere forhold rundt regelverket i de offentlige pensjonsordningene som virker mobilitetshindrende. Som omtalt over, oppfattes beregningen av pensjon for dem som slutter i offentlig sektor før pensjonsalderen som tap av opptjent pensjon, noe som kan være blant årsakene som er med å begrense mobiliteten mellom ulike virksomheter. I privat sektor er det heller ikke lenger særlig utbredt at pensjonsopptjening i en virksomhet medregnes ved overgang til ny jobb i en annen virksomhet. Det vanlige er at man får en fripolise (eller kapitalbevis i innskuddsordninger). Det er liten forskjell mellom en fripolise og den oppsatte pensjonen man får fra Statens Pensjonskasse. I en ny pensjonsordning for de offentlige ansatte, jf. omtalen av utvalget over, bør en legge stor vekt på å øke mobiliteten.

Det bør vurderes om det fortsatt skal være slik at uttak av pensjon fra tjenestepensjonsordningene forutsetter at man fratrer den stillingen man tar ut pensjon for, og at man ved fortsatt tjeneste i det offentlige på nytt blir medlem av ordningen med pensjonsopptjening istedenfor pensjonsutbetaling. Uttak av tjenestepensjon bør derfor føre til at opptjeningen av tjenestepensjon stopper opp i samme forhold som man har tatt ut pensjon. I tjenestepensjonsordningen er det arbeidstakerens stilling som gir rett til medlemskap i ordningen. Alternativet er at det åpnes for å ta ut pensjon uten å fratre stillingen. En slik løsning vil bety at man på toppen av lønnen, får pensjon og tjener opp nye pensjonsrettigheter – alt basert på den samme stillingen. Løsningen lar seg forsvare i folketryg-

den – hvor det er samlet pensjonsgivende inntekt og ikke lønn fra den enkelte stillingen som gir pensjonsopptjening – men det kan stilles spørsmål om dette er naturlig i en tjenestepensjonsordning.

For å unngå kompliserte overgangsspørsmål forutsettes det at en ny tjenestepensjonsordning må innfases samtidig og på samme måte som modernisert folketrygd, slik kommisjonen har foreslått. Dette må imidlertid vurderes opp mot grunnlovsvernet for endringer i pensjonsordningen for offentlig ansatte. Dette spørsmålet vil bli vurdert av Justisdepartementets Lovavdeling på ny på bakgrunn av modernisert folketrygd og den modell for ny offentlig tjenestepensjonsordning som velges.

7.5.1 Forslag om utvalg

Regjeringen tar sikte på å sette ned et bredt sammensatt offentlig utvalg med representanter fra partene i offentlig sektor, myndighetene og med uavhengige eksperter, med mandat å legge fram forslag til ny tjenestepensjonsordning i offentlig sektor. Mandatet for det offentlige utvalget må ta utgangspunkt i Pensjonskommisjonens forslag om en pensjonsordning tilpasset modernisert folketrygd. Med dette utgangspunktet bør utvalget utrede ulike modeller for hvordan en ny pensjonsordning for offentlig tilsatte kan utformes, med sikte på komme fram til et forslag til modell for en moderne offentlig tjenestepensjonsordning. Utvalget bør også få i oppgave å vurdere hvordan tjenestepensjonssystemet i offentlig sektor kan gi en fleksibel pensjon sammen med en modernisert folketrygd, og vurdere om det kan etableres en alleårsregel for opptjening av pensjon. Utvalgets forslag til modell må ligge innenfor samme økonomiske ramme som dagens tjenestepensjonsordning, dvs. lik dagens bruttoordning fratrukket dagens folketrygd. Hensikten med å endre tjenestepensjonsordningen er at reformen i folketrygden også skal gjelde offentlig ansatte. Samtidig kan man søke å avvikle de kompliserte samordningsreglene, øke arbeidskraftsmobiliteten mellom offentlig og privat sektor og styrke insentivene til å stå i arbeid. Utvalget må også kunne vurdere om en ny tjenestepensjonsordning kan legges inn under gjeldende lover om kollektive ordninger i privat sektor, i egen lov eller om ordningen skal tariffestes i likhet med dagens ordning i kommunal sektor.

I og med at det vil være et utvalg der partene deltar vil det være naturlig at utvalget også vurderer kriteriene og vilkårene for medlemskap i ordningene, men at den endelige utformingen av ordningen skjer i oppfølgingen av utvalgets arbeid.

7.5.2 Spørsmålet om «negativ effekt»

Som nevnt i punkt 7.2.2, ble spørsmålet om negativ effekt ved samordning av tjenestepensjon til etterlatte med pensjon fra folketrygden forelagt Stortinget i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett 2003. Regjeringen gjennomgikk her ulike løsninger, som enten innebar skjerpet samordning eller en liberalisering som ville føre til betydelig økte pensjonsutgifter for tjenestepensjonsordningene. Regjeringen pekte blant annet på at samordning med en standardberegnet folketrygd vil være et logisk alternativ til dagens samordning, og uttalte videre at «det vil være lite hensiktsmessig å foreslå slike endringer før Pensjonskomisjonens innstilling foreligger og det er tatt stilling til kommisjonens forslag». Flertallet i Finanskomiteen tok dette til etterretning.

Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om «negativ effekt» når hovedprinsippene for en pensjonsreform er vedtatt.

7.5.3 Pensjon for statsråder, stortingsrepresentanter m.v.

Regjeringen vil i tråd med Pensjonskommisjonens forslag foreslå at reglene i de lovbestemte pensjonsordningene for statsråder og enkelte andre yrkesgrupper endres samtidig og i samsvar med endringene i en ny tjenestepensjonsordning for offentlig tilsatte. I denne sammenheng vil en også vurdere de særregler som gjelder for opptjening av pensjon. Når det gjelder pensjonsordningen for stortingsrepresentanter, tilligger det Stortinget å vurdere om en skal foreta tilsvarende endringer i denne pensjonsordningen. Regjeringen vil imidlertid anbefale Stortinget å foreta slike endringer.

7.5.4 Særaldersgrenser

Kriteriene for særaldersgrense etter lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn mfl. er at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske og psykiske egenskaper som normalt svekkes med alder. Typisk vil være syn, hørsel, reaksjonsevne m.v. Kriteriene er fastsatt objektivt slik at det ikke er mulig for arbeidstakere som individuelt tilfredsstiller tjenestens krav, å fortsette utover aldersgrensen uten ved arbeidsgivers samtykke. Tilsvarende gjelder der særaldersgrensen er fastsatt grunnet individuell slitasje. Videre vil kravene

til tjenesten kunne endre seg over tid uten at særaldersgrensen blir endret. Det er viktig at regler om pensjon og pensjonering er forutsigbare over tid, men det er et spørsmål om en i tillegg burde ha regler som ga mulighet til mer skjønnsmessige vurderinger av om en arbeidstaker skal kunne fortsette utover en fastsatt særaldersgrense. Særaldersgrenser som system bygger på en forutsetning om at grupper av arbeidstakere, sett under ett, ikke kan fortsette i arbeid ut over en gitt alder.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at ordningen med særaldersgrenser – både i privat og i offentlig sektor – bør gjennomgås og endres slik at det i framtiden blir arbeidets art og risiko, og ikke en bestemt alder, som avgjør behovet for en tidlig pensjonering. Dagens system tar ikke hensyn til individuelle variasjoner når det gjelder fysisk og psykisk helse. En del av dem som fratrer sin stilling ved oppnådd særaldersgrense, fortsetter å arbeide i omtrent samme omfang som tidligere i andre stillinger. Dette tyder på at arbeidstakere som er omfattet av lavere aldersgrenser, fortsatt besitter en arbeidsevne som kan benyttes til annet arbeid og ikke bør stenges ute fra arbeidsmarkedet. Spørsmålet om aldersdiskriminering må også ses i sammenheng med oppfølgingen av Arbeidslivslovutvalgets utredning. Der arbeidets art tilsier at alder kan være en årsak til at arbeidet ikke kan utføres på en forsvarlig måte, eller at det stilles bestemte fysiske krav til arbeidet, bør det være arbeidsgivers ansvar å finne egnet annet arbeid for arbeidstakerne. Det faktum at det er en prioritert politisk oppgave å få uførepensjonister med restarbeidsevne tilbake til arbeid, samtidig som en (førtids-) pensjonerer arbeidstakere med full arbeidsevne, er uheldig.

Regjeringen vil derfor, i samarbeid med partene i arbeidslivet, gjennomgå gjeldende særaldersgrenser i den hensikt at det i framtiden blir arbeidets art og risiko, og ikke en bestemt alder, som avgjør behovet for en tidlig pensjonering.

7.5.5 Finansiering

Finansieringen av Statens Pensjonskasse og de kommunale tjenestepensjonsordningene er ulikt organisert. Medlemmer i Pensjonskassen betaler 2 pst. av lønnen i pensjonsinnskudd. Arbeidsgiverandel betales bare av virksomheter som har egne inntekter. Den delen av de årlige utbetalingene som ikke dekkes av innskuddene, dekkes ved løpende bevilgninger over statsbudsjettet. Finansieringen av de kommunale ordningene er derimot basert på et forsikringsteknisk system, slik at opparbeidede pensjoner er forhåndsfinansiert gjennom fond.

En tar ikke sikte på å endre dagens system med fordeling av finansieringen av pensjonsordningene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. En vil imidlertid åpne for en annen fordeling slik at arbeidstakers andel kan varieres f.eks. i forhold til endringer i ordningen eller regelverket.

7.5.6 Fondering av Statens Pensjonskasse

Pensjonskommisjonen foreslo å fondere Statens Pensjonskasse. Konsekvensene av fondering for retningslinjene for finanspolitikken og bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet er i liten grad diskutert av Pensjonskommisjonen. Tilsvarende gjelder konsekvensene for det norske kapitalmarkedet, og hvordan forslaget til fondering stiller seg i forhold til regnskapsprinsippene som gjelder for føring av statens utgifter.

Pensjonskommisjonen anga ikke eksplisitt hvilken form deres forslag om fondering av Statens Pensjonskasse bør ha. En fondering kan gjøres ved at staten oppretter et kontolån og gir Statens Pensjonskasse en fordring tilsvarende det som er nødvendig for å dekke de beregnede forpliktelsene knyttet til tjenestepensjonsordningen. Statens Pensjonskasse får dermed en inntektspost som motsvarer statens renteutgifter på den nye offentlige gjelden. En alternativ modell er at Statens Pensjonskasse underlegges det samme regelverket som gjelder for forsikringsselskaper og pensjonskasser i privat sektor. I dette tilfellet vil Statens Pensjonskasse måtte utstyres med fondskapital som den kan plassere innenfor det som følger av regelverket for livselskaper og pensjonskasser. De hensyn som ligger bak Pensjonskommisjonens forslag, kan imidlertid langt på vei også ivaretas ved synliggjøring av pensjonskostnadene i statsbudsjettet og statsregnskapet.

Pensjonskommisjonen har antydet å fondere enten alle eller bare nye forpliktelser. Å fondere alle pensjonsforpliktelsene i Statens Pensjonskasse ville anvendt på 2001 til 2003 svekket statsbudsjettet årlig med anslagsvis 13 – 22 mrd. kroner, mens en fondering begrenset til nye forpliktelser ville ført til en årlig merutgift i statsbudsjettet på 10 – 20 mrd. kroner. Årsaken til denne store merkostnaden er at fondering innebærer en dobbeltbelastning ved at man må finansiere både de løpende pensjonsutgiftene og oppbygging av fond for å dekke framtidige utbetalinger. En slik dobbeltbelastning vil være størst i

starten, men vedvare i minst 20 år. En fondering av Statens Pensjonskasse vil dermed måtte kreve nye retningslinjer for finanspolitikken. Innenfor handlingsregelen måtte andre utgifter reduseres, eller inntektene økes. Dette ville reflektere den økte sparingen som kreves for å fondere pensjonsforpliktelsene til Statens Pensjonskasse. Etter hvert som det bygges opp fondskapital, vil imidlertid merkostnaden i statsbudsjettet snus til en mindrekostnad, men dette ligger forholdsvis langt fram i tid. Hvis sparingen skjer i Statens Pensjonskasse istedenfor innenfor statsbudsjettet, fører det samtidig til at netto renteinntekter på statsbudsjettet faller tilsvarende. Alternativt vil oppbyggingen av og avkastningen på Statens petroleumsfond bli tilsvarende mindre. Dersom en motvirket ekstrakostnadene i statsbudsjettet knyttet til dobbeltbelastningen ved en regnskapsmessig korreksjon i det strukturelle underskuddet, ville sluttresultatet innebære at fondsoppbyggingen i Statens Pensjonskasse skjer på bekostning av sparing i utlandet gjennom Petroleumsfondet.

Intervallene for utgiftsanslagene reflekterer at det kan bli store variasjoner fra år til år i de beregnede pensjonskostnadene i statsbudsjettet. Premiebetalingene til Statens Pensjonskasse vil variere fordi lønnsveksten blir ulik fra år til år. I tillegg varierer også avkastningen på fondets midler. Etter som reguleringen av løpende pensjoner i offentlig sektor er direkte knyttet til lønnsveksten gjennom G-reguleringen, vil premievariasjonene for staten isolert sett bli større enn det bedriftene i privat sektor har opplevd. En tilsvarende forskjell vil det også bli etter Pensjonskommisjonens forslag til ny indeksering av pensjoner.

Dersom Statens Pensjonskasse sidestilles med forsikringsselskaper og pensjonskasser, vil dette ha betydelig virkning i kapitalmarkedet, ved at en får en ny, stor statlig aktør som vil konkurrere med privat sektor i det norske finansmarkedet. Dette vil ikke være tilfellet med en kontolånsordning, ettersom Statens Pensjonskasse da ikke vil ha anledning til å plassere i omsettelige verdipapirer.

Ved fondering vil virksomheter lettere kunne få med seg pensjonskapital ved bytte av pensjonsleverandør. Dette vil kunne øke konkurransen i markedet for offentlig tjenestepensjon ved at det blir mer attraktivt for andre pensjonsleverandører å sikre seg skoleverket eller fristilt statlig virksomhet som kunder.

På denne bakgrunn mener en i ovenstående at det ikke er noen reelle behov for å fondere Statens Pensjonskasse. Staten har ikke noen konkursrisiko, og synliggjøring av arbeidskraftskostnader, som var en av Pensjonskommisjonens intensjoner med forslaget, kan ivaretas på andre måter. Ved en framtidig overgang fra brutto- til nettoordninger i de offentlige tjenestepensjonsordningene er opptjente rettigheter uansett rettsbeskyttet gjennom grunnlovsvernet. Dette gjelder uavhengig av om de er fondert. En vil peke på at det er fullt mulig – slik det har vært etter fristillingen av en del statlige virksomheter de senere år – å bevare rettigheter som er opptjent som rettigheter mot Statens Pensjonskasse, mens nye rettigheter opparbeides hos ny pensjonsleverandør.

Etter denne oppfatning vil en fondering av Statens Pensjonskasse medfører at retningslinjene for finanspolitikken må endres. Også dette hensynet taler imot å fondere Statens Pensjonskasse. Regjeringen foreslår at Pensjonskommisjonens forslag om å fondere Statens Pensjonskasse ikke følges opp. En vil arbeide videre med å kartlegge om det er sider ved regelverket som kan virke inn på fristilte virksomheters og skoleverkets muligheter for å skifte pensjonsleverandør.

60 pst. av medlemsvirksomhetene i Statens Pensjonskasse står i dag overfor en arbeidskraftskostnad som inkluderer pensjon. En videreutvikling av dette kan bestå i at prinsippet om synliggjøring av reelle arbeidskraftskostnader også gjøres gjeldende for de resterende 40 pst. (i hovedsak statsforvaltningen). Dette kan ivaretas ved at man i nasjonalbudsjettet redegjør for de pensjonspremier som Statens Pensjonskasse har beregnet for denne delen av medlemsmassen, samt at en også identifiserer den delen av statens samlede pensjonsforpliktelser som faller på Statens Pensjonskasse. Internasjonalt pågår for øvrig arbeid med en ny nasjonalregnskapsstandard som over tid kan føre til at oppstillingene Statistisk sentralbyrå lager for offentlige finanser blir lagt om, ved at pensjonskostnader knyttet til den statlige tjenestepensjonsordningen føres på samme måte som i private regnskap, dvs. etter påløptprinsippet.

En vil videre legge opp til at en i nasjonalbudsjettdokumentene viser pensjonsgjelden i Statens Pensjonskasse, slik det også gjøres for den samlede pensjonsgjelden i folketrygden. Omtalen av pensjonsforpliktelsene i Statens Pensjonskasse vil bli utvidet, bl.a. ved å legge vekt på hvor mye de representerer i årlig kostnad for staten. For øvrig inngår pensjonsforpliktelsene i Statens Pensjonskasse allerede i dag i generasjonsregnskapsberegningene og i de langsiktige makroøkonomiske beregningene som presenteres i nasjonalbudsjettene.

8 Fondering av folketrygden

8.1 Innledning og sammendrag

Gjennom de siste årene er det blitt avsatt betydelige midler i Statens petroleumsfond. Hensynet til bærekraftige offentlige finanser, og et pensjonssystem som er opprettholdbart over tid, krever at staten også i årene framover bygger opp betydelige fordringer. Denne fordringsoppbyggingen kan i stor grad ses på som en omplassering av formue fra petroleumsreserver på havbunnen til finansielle aktiva.

Norge har så langt lyktes i å forvalte petroleumsinntektene på en god måte. Gjennom Petroleumsfondet har de store overskuddene i statsfinansene som følger av petroleumsinntektene, blitt kanalisert til utlandet i form av finansinvesteringer. Hensikten er bl.a. å bygge opp en finansiell buffer for staten for å møte variasjoner i oljeinntektene og den kraftige økningen i pensjonsutgiftene som følge av en økende andel eldre i befolkningen, samt å opprettholde en variert næringsstruktur som kan legge grunnlag for en balansert utvikling i norsk økonomi. Kombinasjonen av store løpende overskudd i statsfinansene og ønsket om økte bevilgninger på mange områder gjør det imidlertid svært krevende å føre en økonomisk politikk som også ivaretar de langsiktige utfordringene knyttet til en aldrende befolkning og nedgangen i petroleumsinntektene på en tilfredsstillende måte. Behovet for å sikre langsiktig bærekraft forsterkes av at andre aldersrelaterte offentlige utgifter knyttet til helse- og omsorgstjenester for eldre må forventes å øke betydelig framover i takt med aldringen av befolkningen.

Erfaringer fra en rekke land viser at det er krevende for staten å bygge opp finansiell formue. Pensjonskommisjonen mente dette ville bli lettere dersom fondsoppbyggingen skjer i et pensjonsfond. Kommisjonen foreslo derfor å etablere et nytt *Statens pensjonsfond* basert på dagens Petroleumsfond og Folketrygdfond. Regjeringen går inn for å følge opp dette forslaget.

I tråd med Pensjonskommisjonens forslag legger Regjeringen opp til at fondsoppbyggingen fortsatt skal være av generell karakter, slik at størrelsen på fondet og framtidige avsetninger ikke direkte knyttes til utviklingen i statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. I samsvar med dette vil pensjonssystemet i folketrygden fortsatt være utlikningsbasert («pay-as-you-go»). En fondsløsning som mer direkte knytter sammen fondskapitalen med pensjonsforpliktelsene, vil kunne gi svært store årlige svingninger i statens utgifter ved endringer i oljepris, kapitalavkastning og pensjonsforpliktelser.

Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter videreføres som den operative retningslinjen for finanspolitikken. Gjennom handlingsregelen sikter en mot en langsiktig, jevn og forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. En innretting av budsjettpolitikken med sikte på at de ufonderte pensjonsforpliktelsene ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge, slik Pensjonskommisjonen foreslo, er ikke egnet som en operativ rettesnor for finanspolitikken fra år til år. Til det vil årlige endringer i oljepris, kapitalavkastning og pensjonsforpliktelser kunne gi for store årlige svingninger i offentlige budsjetter. En slik rettesnor er først og fremst å regne som et pedagogisk hjelpemiddel for å illustrere bærekraften i finanspolitikken på lang sikt. Den kan dermed supplere andre og mer fullstendige indikatorer for opprettholdbarheten i offentlige finanser. Som en oppfølging av Pensjonskommisjonens forslag vil en i nasjonalbudsjettdokumentene gi en utvidet omtale av utviklingen i den samlede kapitalen i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet målt i forhold til størrelsen på statens pensjonsforpliktelser i folketrygden.

Et viktig formål med Statens petroleumsfond har vært at valutainntektene fra oljevirksomheten skal plasseres i utlandet slik at en ikke får store forstyrrelser i norsk økonomi og ustabilitet i den norske kronen. Dette hensynet må etter Regjeringens oppfatning også ivaretas innenfor et statlig pensjonsfond. Oljeinntektene bør derfor fortsatt i all hovedsak plasseres i utlandet.

Det vil senere legges fram en egen lovproposisjon om etableringen av Statens pensjonsfond hvor det bl.a. redegjøres nærmere for den institusjonelle organiseringen av fondet. Regjeringen tar i den forbindelse sikte på å foreslå en navnendring

av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet til henholdsvis *Statens pensjonsfond utenlandsdel* og *Statens pensjonsfond innenlandsdel*.

Nedenfor følger en nærmere gjennomgang av Pensjonskommisjonens forslag vedrørende fondering av folketrygden. Punkt 8.2 omhandler fondering av pensjonsforpliktelsene gjennom etableringen av Statens pensjonsfond, herunder bl.a. forholdet til finans- og pengepolitikken. I punkt 8.3 følger en omtale av et eventuelt innskuddselement i folketrygden. Departementets vurdering følger under de enkelte punktene.

8.2 Etablering av Statens pensjonsfond

8.2.1 Pensjonskommisjonens forslag

Pensjonskommisjonen peker på at kombinasjonen av sterk vekst i de offentlige pensjonsutgiftene og fallende petroleumsinntekter vil legge økte byrder på de yrkesaktive i framtiden. Manglende langsiktig bærekraft vil innebære at det offentlige pensjonssystemet før eller senere må endres, og dette omstillingsbehovet vil bli større jo lenger en utsetter de omstillingene som er nødvendige. Utfordringene for pensjonssystemet framover knytter seg både til veksten i de offentlige pensjonsutgiftene, og til hvordan den finansielle belastningen knyttet til disse utgiftene bør fordele seg over tid. Pensjonskommisjonen har sett det som en hovedutfordring å etablere et bærekraftig pensjonssystem i den forstand at det gir en rimelig byrdefordeling mellom generasjoner, der bidraget fra hver generasjon står i et rimelig forhold til de pensjonsytelsene generasjonen mottar. En pensjonsreform som ikke sikrer en rimelig byrdefordeling mellom generasjoner, vil vanskelig kunne opprettholdes over tid. Det er derfor behov for at staten bygger opp betydelige fordringer i årene framover. Kommisjonen sier videre:

> «Etablering av et pensjonsfond vil i utgangspunktet verken gjøre pensjonssystemet mer eller mindre bærekraftig. Det avgjørende for om folketrygdens pensjonsforpliktelser vil kunne innfris i framtiden, er utformingen av den samlede finanspolitikken og den økonomiske utviklingen mer generelt. Et pensjonsfond vil imidlertid kunne gjøre det lettere å få oppslutning om en langsiktig finanspolitikk hvor det settes tilstrekkelig midler til side de nærmeste årene. Erfaringen fra en rekke land er at det ikke er lett for staten å bygge opp finansiell formue – det oppstår lett et sterkt press for å bruke av midlene. Dette kan bli lettere å motstå dersom midlene plasseres i et pensjonsfond.»

I Pensjonskommisjonens rapport pekes det på at Norge har to store utfordringer når det gjelder å skape langsiktig balanse i finanspolitikken. Den ene er å ta vare på oljeformuen slik at den kan komme oss til gode ikke bare nå, men også i framtiden. Det andre er at pensjonsutgiftene vokser langt sterkere enn skattegrunnlaget. I rapporten heter det videre:

> «Disse to utfordringene kan i prinsippet løses ved hjelp av to fond: Et petroleumsfond der en setter inn petroleumsinntektene og ikke tar ut mer enn det som svarer til permanentinntekten av den samlede petroleumsformuen (fondet og ressursene i havet) og et pensjonsfond der en sparer nok til å hindre at de ufonderte pensjonsforpliktelsene øker. I tillegg må en sørge for at statsbudsjettet i gjennomsnitt over gode og dårlige år går i balanse når en har lagt til overføringen fra petroleumsfondet (permanentinntekten) og trukket fra overføringen til pensjonsfondet.
>
> Altså kan vi i prinsippet ha bruk for to fond for å sikre balanse i statsfinansene på lang sikt. Men det er selvsagt også mulig å la ett fond ivareta begge oppgavene, slik Statens petroleumsfond til en viss grad nå gjør. For at ett fond skal løse begge oppgavene fullt ut, må imidlertid størrelsen på avsetningene til fondet være bestemt både av oljeinntektene og av utviklingen i pensjonsforpliktelsene. En kan ikke vente at et fond der reglene for hvor mye kapital som skal settes inn tar hensyn til bare den ene av de to utfordringene skal løse begge utfordringene på en god måte over lang tid.»

Allerede i dag skjer det en betydelig generell statlig sparing gjennom oppbyggingen av Statens petroleumsfond. Pensjonskommisjonen har imidlertid sett det som viktig at den statlige fondsoppbyggingen kombineres med endringer som tar sikte på å styrke sammenhengen mellom fondet og pensjonsforpliktelsene. Kommisjonen går således inn for at det etableres et nytt Statens pensjonsfond.

Et hovedspørsmål i kommisjonens arbeid har vært om et nytt statlig pensjonsfond bør utformes som et bredt (makro) fond, der fondsoppbyggingen reflekterer reelle overskudd i statsfinansene, eller om det bør opprettes et mer forsikringsbasert fond, som direkte er knyttet til omfanget av pensjonsforpliktelsene. Kommisjonen peker på at den siste løsningen vil kreve en videreføring av et modifisert petroleumsfond for å kunne håndtere

svingninger i petroleumsinntektene, valutakurser og fondsavkastning. I Pensjonskommisjonens rapport heter det videre om dette:

> «Ut fra en samlet vurdering har Pensjonskommisjonen kommet til at statens fondsoppbygging fortsatt bør skje i form av en generell fondsoppbygging som både reflekterer utviklingen i statens petroleumsinntekter og pensjonsforpliktelsene, og at det ikke bør etableres et rent forsikringsbasert pensjonsfond. I sin vurdering har Kommisjonen bl.a. lagt vekt på:
> – En vil trolig bare kunne fondere en begrenset del av de pensjonsforpliktelsene som allerede er bygget opp når Pensjonsfondet opprettes. Dette vil i betydelig grad redusere fordelene ved en fondsmodell som kun er knyttet til pensjonsforpliktelsene.
> – De store svingningene en må regne med i kapitalavkastningen og andre forhold gjør at det vil være betydelig usikkerhet knyttet til hvor store de årlige fondsavsetningene må være i en slik modell. En slik løsning vil derfor måtte bli vesentlig mer komplisert enn en bredere fondsløsning, med en risiko for store variasjoner i fondsavsetningene over tid.
> – Etablering av et forsikringsbasert pensjonsfond (snevert fond) med stor grad av autonomitet i forhold til resten av statsfinansene vil kunne gjøre det vanskeligere å foreta helhetlige avveiinger mellom pensjonsutgiftene og statens utgifter og inntekter på andre områder. »

Pensjonskommisjonen mener imidlertid at det er behov for tiltak som etablerer en klar sammenheng mellom Pensjonsfondet, pensjonsforpliktelsene og de langsiktige utfordringene i den økonomiske politikken. For å styrke sammenhengen mellom Pensjonsfondet og pensjonsforpliktelsene foreslår kommisjonen:

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

8.2.2 Høringsuttalelser

Flere høringsinstanser støtter en nærmere sammenknytning av statens formue i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet med pensjonsforpliktelsene i Folketrygden. *Norges Bank* skriver i sin høringsuttalelse at den slutter seg til Pensjonskommisjonens forslag om at statens fondsoppbygging fortsatt bør skje i form av en generell fondsoppbygging som både reflekterer utviklingen i statens petroleumsinntekter og pensjonsforpliktelsene. *Landsorganisasjonen i Norge* (LO) skriver at organisasjonen lenge har støttet synet om å la Petroleumsfondet inngå som et supplerende og bevisstgjørende element i Folketrygdens finansiering. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS) mener det er nødvendig med en fondering av folketrygdens tilleggspensjoner, slik at fondet kan utgjøre en buffer for framtidige ytelser og at en fondering vil føre til en synliggjøring av framtidige forpliktelser i pensjonssystemet. YS skriver videre at et «nytt Pensjonsfond, bestående av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet gir slike mulighe-

ter og vil samtidig sikre en langsiktig disponering av petroleumsinntektene som ikke virker skadelig på økonomien».

Enkelte høringsinstanser er imidlertid for et mer forsikringsbasert pensjonsfond. *Finansnæringens Hovedorganisasjon* (FNH) mener alderspensjonsforpliktelsene i folketrygden bør sikres i en reell og regnskapsmessig fondering. I høringsuttalelsen skriver FNH at de pensjonspolitiske fordelene ved å velge en fondert løsning bl.a. er at det vil trygge det finansielle grunnlaget for framtidige pensjoner og at fondering vil føre til politisk og økonomisk tydeliggjøring av forpliktelsene som ligger i pensjonssystemet. Pensjonsfondet bør derfor etter FNHs oppfatning etableres som en egen juridisk enhet med oppgave å forvalte pensjonsmidler. Staten bør forpliktes til å sørge for at fondets kapital til enhver tid utgjør en lovbestemt andel av den enkeltes aktuarielt beregnede rett til alderspensjon i folketrygden. Forvaltningen av pensjonsmidler bør i størst mulig grad utkontrakteres til profesjonelle forvaltere under internasjonal konkurranse.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) deler FNHs syn om at fondsløsningen bør være forsikringsbasert. NHO hevder at sammenhengen mellom innbyggernes pensjonsrettigheter og innbetalinger til og utbetalinger fra fondet er vesentlig svakere ved en generell fondsoppbygging enn ved et aktuarielt oppbygget fond. NHO drøfter også hvem som skal bære risikoen mht. hvordan realisert avkastning utvikler seg i forhold til det som beregningsteknisk er forutsatt, og antar at det er mest hensiktsmessig at staten bærer risikoen for svingninger i avkastningen, kombinert med et passende bufferfond. *Kredittilsynet* er også av den oppfatning at en bør gå lenger i retning av en forsikringsbasert fondsløsning, og skriver i sin høringsuttalelse at det bør vurderes om all ny opptjening av alderspensjon fra en gitt dato skal fondssikres på forsikringsmessig grunnlag.

8.2.3 Departementets vurderinger

Norge har så langt lykkes i å forvalte petroleumsinntektene på en god måte. Kombinasjonen av store løpende overskudd i statsfinansene og ønsket om økte bevilgninger på mange områder gjør det imidlertid svært krevende å føre en økonomisk politikk som også ivaretar de langsiktige utfordringene knyttet til en aldrende befolkning og nedgangen i petroleumsinntektene på en tilfredsstillende måte. Behovet for å sikre langsiktig bærekraft forsterkes av at også andre aldersrelaterte offentlige utgifter knyttet til helse- og omsorgstjenester for eldre må forventes å øke betydelig framover i takt med aldringen av befolkningen.

Hovedintensjonen bak Pensjonskommisjonens forslag om fondering av folketrygden er å etablere en nærmere sammenknytning av kapitalen i Petroleumsfondet og størrelsen på pensjonsforpliktelsene. Begrunnelsen er at dette vil bidra til en ansvarlig finanspolitikk, hvor langsiktige hensyn og utfordringene knyttet til veksten i pensjonsutgiftene blir tillagt vekt. Det er således ikke primært pensjonspolitiske argumenter som motiverer kommisjonens forslag til fondering av folketrygden. Forslagene til endringer i pensjonssystemet er ikke betinget av at en fonderer pensjonsforpliktelsene.

Det var bred enighet i Pensjonskommisjonen om forslagene referert i punkt 8.2.1. Et hovedformål med den foreslåtte konstruksjonen er å synliggjøre at den fondskapitalen som bygges opp, er nødvendig for å finansiere framtidige pensjoner. Dette hensynet blir tungt vektlagt også i dag i nasjonalbudsjettdokumentene, men det styrkes gjennom kommisjonens forslag. Regjeringen går derfor inn for at man etablerer et Statens pensjonsfond basert på Petroleumsfondet og Folketrygdfondet, i tråd med Pensjonskommisjonens forslag.

Regjeringen vil imidlertid peke på at den foreslåtte fondsløsningen i seg selv er en regnskapsmessig konstruksjon, slik også Statens petroleumsfond er. Formålet med Petroleumsfondet er bl.a. å synliggjøre bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Pensjonskommisjonen understreker i sin rapport at etableringen av et statlig pensjonsfond i utgangspunktet verken vil gjøre pensjonssystemet mer eller mindre bærekraftig. Det avgjørende for om pensjonsforpliktelsene kan innfris i framtiden, er utformingen av budsjettpolitikken og den økonomiske utviklingen mer generelt. Forslaget om å etablere Statens pensjonsfond som en overbygning for Petroleumsfondet og Folketrygdfondet sikter mot å knytte en klarere forbindelse mellom framtidige pensjonsforpliktelser og behovet for statlig sparing.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at det ikke er en fornuftig løsning å etablere et forsikringsbasert statlig pensjonsfond. En slik løsning vil kreve at man må videreføre et petroleumsfond for å håndtere den usikkerhet som bl.a. svingninger i kapitalavkastning og oljeinntekter representerer. I Pensjonskommisjonens rapport antydes det at et slikt bufferfond må være helt opp mot 25-30 pst. av pensjonsforpliktelsene dersom

man skal ha en fondskapital som med stor sannsynlighet er lik eller større enn pensjonsforpliktelsene, gitt de svingninger som en historisk har hatt i kapitalavkastning og valutakurser.

I tillegg vil det selv med et forsikringsbasert pensjonsfond være svært vanskelig å etablere en klar og entydig sammenheng mellom kapitalen i pensjonsfondet og størrelsen på pensjonsforpliktelsene. Problemet er dels at forpliktelsene er mye større enn det man kan fondere, og dels at hoveddelen av fondskapitalen bl.a. av pengepolitiske grunner må plasseres i utlandet, slik at man får en valutarisiko knyttet til fondsavkastningen som andre pensjonsfond ikke i samme grad har. En slik fonderingsløsning, der alderspensjonen skilles ut fra resten av statsbudsjettet, ville dessuten etter departementets mening kunne gjøre det vanskeligere å foreta helhetlige avveininger mellom pensjonsutgiftene og statens utgifter og inntekter på andre områder.

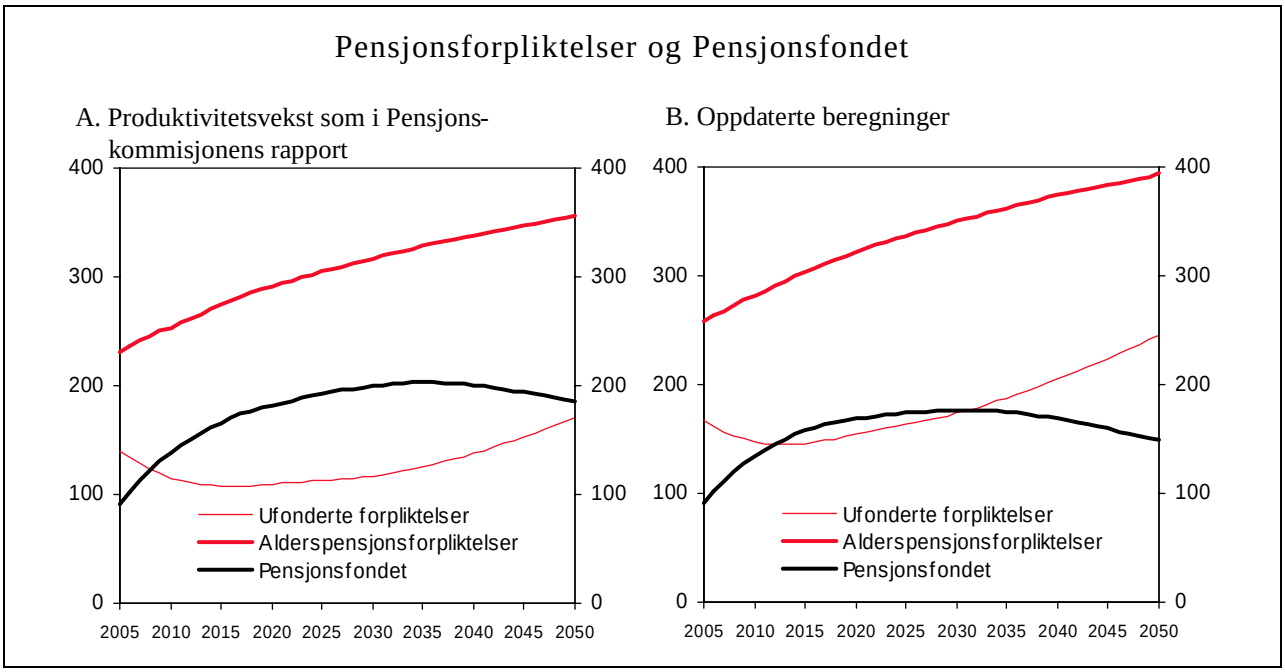
I tråd med Pensjonskommisjonens forslag legges det opp til at Statens pensjonsfond skal etableres ved å knytte en klarere forbindelse mellom pensjonsforpliktelsene og statens fordringsoppbygging i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet. Fondsoppbyggingen vil som Pensjonskommisjonen foreslo fortsatt være av generell karakter, slik at størrelsen på fondet og framtidige avsetninger ikke direkte knyttes til utviklingen i statens pensjonsforpliktelser. I samsvar med dette vil en videreføre folketrygden som et utlikningsbasert («pay-as-you-go») pensjonssystem. Dette ivaretar etter departementets oppfatning de langsiktige utfordringene knyttet til en aldrende befolkning og nedgangen i petroleumsinntekter på en tilfredsstillende måte.

På flere områder har det vært behov for en nærmere vurdering og avklaring av kommisjonens forslag om å etablere et Statens pensjonsfond. Dette dreier seg bl.a. om forslaget om at de ufonderte pensjonsforpliktelsene ikke skal øke over tid som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, forholdet til handlingsregelen for bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet og forholdet til pengepolitikken. I tillegg må den institusjonelle organiseringen av Statens pensjonsfond avklares nærmere, herunder konsekvensene for Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet.

Utviklingen i de ufonderte pensjonsforpliktelsene

Pensjonskommisjonen foreslår som en langsiktig retningslinje for finanspolitikken at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjonen i folketrygden ikke skal øke over tid, målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Det framgår av kommisjonens rapport at den ikke er ment som en operativ regel for budsjettpolitikken. Beregningene i rapporten er basert på at handlingsregelen for budsjettpolitikken videreføres, dvs. at det strukturelle budsjettbalansen over tid tilsvarer forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet. Dersom en skulle tilpasse de årlige budsjettene med sikte på å holde ufonderte pensjonsforpliktelser konstante år for år, ville det kunne medføre svært store svingninger i statens utgifter. Endringer i oljeinntektene, i fondskapitalen eller i pensjonsforpliktelsene ville i så fall påvirke budsjettbalansen krone for krone. Med dagens handlingsregel endres imidlertid kravet til budsjettbalanse med kun 4 pst. av endringer i fondskapitalen, samtidig som de gjeldende retningslinjene åpner for at virkningen jevnes ut over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av Petroleumsfondet noen år fram i tid. Dette understreker at Pensjonskommisjonens rettesnor for fondsutviklingen ikke kan erstatte gjeldende retningslinjer for budsjettpolitikken. Norges Bank viser i sin høringsuttalelse bl.a. til simuleringer av utviklingen i graden av ufondert pensjonsgjeld, som tyder på at en slik rettesnor for finanspolitikken lett kan bli brutt og at bruddene kan være så store at det vil være svært krevende å gjenopprette balansen selv på mellomlang sikt. Beregningene er basert på Pensjonskommisjonens framskrivinger, og med historiske variasjoner i avkastning og tilførsel til Petroleumsfondet.

Finansdepartementet har i sine langsiktige analyser særlig fokusert på balansen i generasjonsregnskapet og langsiktige, makroøkonomiske framskrivinger. Analyser av utviklingen i de ufonderte pensjonsforpliktelsene kan være et supplement til disse beregningene, og inngå i en samlet vurdering av om finanspolitikken er langsiktig bærekraftig, jf. drøfting i kapittel 2. Som en oppfølging av Pensjonskommisjonens forslag, er det naturlig å videreutvikle omtalen i nasjonalbudsjettdokumentene av størrelsesforholdet mellom kapitalen i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet på den ene siden og pensjonsforpliktelsene på den andre siden. Figur 8.1 viser oppdaterte beregninger av statens pensjonsforpliktelser, kapitalen i Pensjonsfondet samt differansen, dvs. de ufonderte forpliktelsene. Pensjonsforpliktelsene er beregnet brutto, dvs. før den skatten pensjonistene betaler. Figuren er beregnet med utgangspunkt i Pensjonskommisjonens forslag til reform.



Figur 8.1 Pensjonsforpliktelser og Pensjonsfondet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet

Som påpekt i kapittel 2, er beregningene av pensjonsforpliktelsene usikre og avhenger blant annet av hva som forutsettes om den økonomiske veksten og veksten i reallønningene framover. Figuren viser derfor utviklingen i de ufonderte forpliktelsene både med en reallønnsvekst på 2 pst. pr. år, i tråd med framskrivingene i Perspektivmeldingen, og med en reallønnsvekst på 1½ pst., som lå til grunn for Pensjonskommisjonens forpliktelsesberegninger. Det er i begge beregninger lagt til grunn 4 pst. realrente, og det er forskjellen mellom realrente og reallønnsvekt som er avgjørende for beregningsresultatene. I begge beregningene faller den ufonderte pensjonsgjelden noe fram til rundt 2015, for deretter å stige. Pensjonsfondet målt som andel av BNP for Fastlands-Norge anslås i de to beregningene å øke betydelig de nærmeste årene til nivåer rundt 175 og 200 pst. i 2025-2040, for deretter å avta noe fram mot 2050. Dette har sammenheng med at handlingsregelen innebærer at bruken av oljeinntekter over tid svarer til forventet realavkastning på fondskapitalen. I perioden 2025-2040 holder fondet seg også noenlunde stabilt målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, fordi kontantstrømmen fra oljevirksomheten er tilstrekkelig stor til å sørge for at fondet vokser i takt med realveksten i økonomien.

Utviklingen i den ufonderte pensjonsgjelden er noe gunstigere med en reallønnsvekst på 1½ pst. pr. år slik Pensjonskommisjonen la til grunn, enn i de oppdaterte beregningene med 2 pst. reallønnsvekst. Dette skyldes at høyere lønnsvekst leder til større tillegg i folketrygdens grunnbeløp, noe som øker størrelsen på pensjonsforpliktelsene. Det langsiktige innstramningsbehovet i statsfinansene er imidlertid i liten grad påvirket av en slik endring. Det skyldes bl.a. at høyere framtidige pensjonsforutbetalinger har en motpost i høyere løpende skatteinntekter. En endring i beregnede ufonderte forpliktelser tilsier dermed ikke nødvendigvis behov for ytterligere innstramminger i pensjonssystemet eller i finanspolitikken for øvrig. En vurdering av det langsiktige innstramningsbehovet i statsfinansene krever mer fullstendige analyser, for eksempel i form av generasjonsregnskapsberegninger eller langsiktige, makroøkonomiske framskrivinger.

I Perspektivmeldingen som ble lagt fram i november, er det gitt en grundig drøfting av det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken. Det er der presentert generasjonsregnskapsberegninger og langsiktige, makroøkonomiske framskrivinger. Disse beregningene viser et betydelig udekket finansieringsbehov for offentlig forvaltning framover, jf. kapittel 2, og bekrefter dermed det inntrykket som gis i figur 8.1. I Perspektivmeldingen drøftes strategier for å styrke

statsfinansene også på andre områder enn i pensjonssystemet.

Konsekvenser for finanspolitikken

Pensjonskommisjonen har i sine beregninger tatt utgangspunkt i at handlingsregelen for bruk av oljeinntekter videreføres, dvs. at en fortsatt sikter mot at det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet over tid skal svare til 4 pst. av kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret. Regjeringen er enig i at handlingsregelen i sin nåværende form bør videreføres. Petroleumsinntektene har en annen karakter enn statens øvrige inntekter ved at de har sin bakgrunn i omdanning av formue i form av olje- og gass til finansiell formue. Handlingsregelen er etablert for å gi en forsvarlig og jevn innfasing av petroleumsinntektene. Dette er nødvendig av hensyn til konkurranseutsatt sektor og en balansert utvikling i norsk økonomi. Ved fortsatt å knytte handlingsregelen til kapitalen i Petroleumsfondet (Statens pensjonsfond utenlandsdel) vil budsjettunderskuddet framover også synliggjøre bruken av «oljepenger». Dersom handlingsregelen i stedet hadde vært knyttet til den samlede kapitalen i Petroleumsfondet og Folketrygdfondet, ville det langsiktige innstrammingsbehovet i statsfinansene ha økt. Regjeringen finner det ikke naturlig at etableringen av Statens pensjonsfond, som har som siktemål bl.a. å knytte statens formuesoppbygging nærmere med pensjonsforpliktelsene, skal ledsages av fondsløsninger som reduserer statens finansielle sparing.

Regjeringen legger således til grunn at en viderefører de retningslinjene som allerede er etablert for bruken av oljeinntekter. Det innebærer at handlingsregelen for bruk av oljeinntekter knyttes opp mot Petroleumsfondet (utenlandsdelen av det statlige pensjonsfondet) som i dag.

Om forholdet til pengepolitikken

Petroleumsvirksomheten gir i utgangspunktet en stor, men ujevn, valutainngang til Norge. Valutastrømmene ville kunne ført til en sterk og svært variabel krone. Det motvirkes imidlertid av at den årlige bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet er forutsigbar og uavhengig av de årlige inntektsstrømmene, mens resten blir investert ute gjennom Statens petroleumsfond. Kapitalutgangen via Statens petroleumsfond bidrar således til å stabilisere kronen.

I Norges Banks høringsuttalelse heter det bl.a.:

> «Petroleumsfondsmekanismen har bidratt til at den makroøkonomiske utviklingen i Norge har vært forholdsvis balansert det siste tiåret. Uten denne mekanismen kunne vilkårene for konkurranseutsatte virksomheter vært vesentlig dårligere. Et pensjonssystem som legger til rette for fortsatt høy kapitalutgang bidrar til mindre svingninger i renter og valutakurs, og mer stabile rammevilkår for næringslivet. Kommisjonenes forslag om å videreføre petroleumsfondsmekanismen innenfor et nytt Statens pensjonsfond, med basis i Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet, ivaretar dette.
>
> Gitt at mesteparten av fondskapitalen fortsatt plasseres i utlandet, vil kommisjonens forslag ikke få vesentlig betydning for kronekursen og dermed heller ikke for rentesettingen.»

Regjeringen legger til grunn at retningslinjene som er etablert for plasseringene i Petroleumsfondet, videreføres. Det innebærer at hele kapitalen i Petroleumsfondet (Statens pensjonsfond utenlandsdel) fortsatt skal plasseres i utlandet. Videre innebærer dette at fondets inntekter fortsatt er netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, samt nettoavkastningen på fondets kapital. Utgiftene vil bestå av en overføring til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerte budsjettunderskuddet.

Ved at Petroleumsfondet plasseres direkte i utlandet, bidrar staten til nødvendig kapitalutgang og til å skjerme den innenlandske økonomien fra virkningene av høye petroleumsinntekter. En vesentlig reduksjon i kapitalutgangen fra Norge vil ikke være forenlig med en balansert vekst i fastlandsøkonomien over tid. Regjeringen deler derfor Pensjonskommisjonens vurdering om at hensynet til å unngå store forstyrrelser i norsk økonomi og ustabilitet i den norske kronen, også må ivaretas innenfor et statlig pensjonsfond. En fondert løsning som skissert over, hvor sparingen fortsatt skjer på statens hånd og gjennom plasseringer i utlandet, vil ikke innebære noen endringer i hovedfunksjonene for Petroleumsfondet. En slik løsning vil derfor ikke reise vesentlig nye problemstillinger for pengepolitikken.

Om det formelle rammeverket for fondet

Pensjonskommisjonen går inn for at Statens pensjonsfond ikke skal bygge opp en ny forvalterorganisasjon, men bygge videre på forvaltermiljøene i Folketrygdfondet og Norges Bank. Dette kan tilsi at etableringen av Pensjonsfondet gjøres med minst mulig endringer i det formelle ramme-

verket. Petroleumsfondet er i dag uten eget styre og administrasjon. Fondet eies av Finansdepartementet, og det er plassert på en konto i Norges Bank. Norges Bank har gjennom en forvaltningsavtale fått i oppgave å forvalte midlene etter nærmere fastsatte retningslinjer, og forvaltningen er underlagt Norges Banks hovedstyre. Folketrygdfondet har på sin side et eget styre og egen administrasjon. Rammene for forvaltningen er gitt av Stortinget, mens Kongen (delegert til Finansdepartementet) kan gi nærmere retningslinjer om forvaltningen.

Regjeringen tilrår at Statens pensjonsfond hjemles i egen lov, med utgangpunkt i lov om Statens Petroleumsfond og regelverket for Folketrygdfondet. Eierskapet til Statens pensjonsfond vil kunne utøves av Finansdepartementet på samme måte som det i dag gjøres for Statens petroleumsfond. Det legges til grunn at det ikke er nødvendig å bygge opp et eget styre og egen administrasjon for Statens pensjonsfond, og at en i all hovedsak bør søke å videreføre virksomheten i Norges Bank og Folketrygdfondet.

Det vil senere legges fram en egen lovproposisjon om etableringen av Statens pensjonsfond hvor det bl.a. redegjøres nærmere for den institusjonelle organiseringen av fondet. Regjeringen tar i den forbindelse sikte på å foreslå en navnendring av Petroleumsfondet og Folketrygdfondet til henholdsvis *Statens pensjonsfond utenlandsdel* og *Statens pensjonsfond innenlandsdel*.

Om kapitalforvaltningen

Forvaltningen av Statens petroleumsfond er i utgangspunktet svært forskjellig fra forvaltningen av Folketrygdfondet. Det er bl.a. betydelige forskjeller i forvaltningsstrategien for plasseringer i det norske og de utenlandske aksjemarkedene. Norges Bank skal heller ikke eie aksjer og rentepapirer i det norske markedet ut over det som er nødvendig for å ivareta rollen som sentralbank. Dette har ført til store forskjeller i organiseringen av forvaltningen, og taler etter departementets oppfatning mot en samordning av forvaltermiljøene. En videreføring av forvaltermiljøene i Norges Bank og Folketrygdfondet tilsier at utenlandsplasseringer fortsatt foretas av Petroleumsfondet, mens innenlandske plasseringer foretas av Folketrygdfondet. Dette synet støttes av Norges Bank i sin høringsuttalelse:

> «Norges Bank er enig i at forvaltningen av innenlandske og utenlandske investeringer videreføres av de eksisterende forvaltningsmiljøene i Folketrygdfondet og Statens petroleumsfond. Forvaltningen av Folketrygdfondet er svært forskjellig fra forvaltningen av Statens petroleumsfond. De to helt forskjellige utgangspunktene for forvaltningen gjør at organisasjonene har bygget opp ulik forvaltningsstil og kompetanse. Etter Norges Banks syn er det derfor liten synergi å hente ut ved å lage en organisatorisk overbygning mellom forvaltningsorganisasjonene. Tvert i mot kan en slik organisering være negativ fordi den kan redusere spesialfokuset i begge organisasjonene. Tett fokus og spesialisert kompetanse er viktig for å skape merverdi i kapitalforvaltning.»

Folketrygdfondet har i sin høringsuttalelse gitt uttrykk for liknende synspunkter:

> «Folketrygdfondet og Petroleumsfondet er meget forskjellige som investeringsorganisasjoner, spesielt når det gjelder aksjeinvesteringer. Folketrygdfondet har lang erfaring som en langsiktig og selektiv investor i aksjemarkedet, mens Petroleumsfondets aksjeportefølje i stor grad er basert på at den skal reflektere sammensetningen av de markedsindeksene som benyttes i referanseindekser. Styret i Folketrygdfondet anser det som en styrke for den fremtidige forvaltning av pensjonskapitalen at den fortsatt foretas av investeringsorganisasjoner som har en ulik investorprofil og hver sine komparative fortrinn som kapitalforvaltere. For å sikre at de ulike forvaltningsmiljøene opprettholdes anser styret det som hensiktsmessig at organisasjonene holdes atskilt også etter at disse inngår i Statens Pensjonsfond. Det synes også naturlig at det fortsatt blir en viss arbeidsdeling mellom Petroleumsfondet og Folketrygdfondet.»

Stortinget har gitt Folketrygdfondet adgang til å plassere inntil 20 pst. av sin aksjeramme i danske, finske og svenske aksjer. Det legges opp til å videreføre Folketrygdfondets investeringsadgang i utenlandske aksjer i forbindelse med etablering av Statens pensjonsfond. Det er imidlertid viktig å opprettholde et tydelig skille mellom Petroleumsfondet (utenlandsdelen av Statens pensjonsfond) og Folketrygdfondet (innenlandsdelen av Statens pensjonsfond) og at arbeidsdelingen ikke undergraves. Det vises i den sammenheng også til omtale i Nasjonalbudsjettet 2005.

Norges Bank skriver i sin høringsuttalelse at det er viktig å unngå at investeringsstrategien må tilpasses kortsiktige avkastningssvingninger i verdipapirmarkedene, men at Statens pensjonsfond

kan investere med svært lang horisont for å oppnå høy avkasting og god tilpasning til de langsiktige forpliktelsene som fondet er ment å dekke. Det kan imidlertid pekes på at det med den foreslåtte fondskonstruksjonen ikke er noe krav om at fondskapitalen til enhver tid skal tilsvare størrelsen på, eller en viss andel av, pensjonsforpliktelsene. Dette ivaretar de synspunkter Norges Bank gir uttrykk for. Finansdepartementet foretar for øvrig jevnlig en vurdering av investeringsstrategien til Petroleumsfondet, jf. for eksempel omtalen i Nasjonalbudsjettet 2004. Slikt arbeid skjer bl.a. med bistand fra Norges Bank og private konsulentselskaper.

Pensjonskommisjonen mener at deler av kapitalen i Folketrygdfondet bør kunne forvaltes av private forvaltere. Petroleumsfondet gjør allerede dette ved at man har satt ut eksterne forvaltermandater. Kommisjonens forslag kan ivaretas ved å åpne for eksterne forvaltermandater av Folketrygdfondets aksjer og porteføljе av private og kommunale rentepapirer. Utenom stats- og statsgaranterte papirer var kapitalen i Folketrygdfondet ved siste årsskifte på 54,7 mrd. kroner. Plasseringene i aksjer og grunnfondsbevis utgjorde 31,0 mrd. kroner og var plassert i 40 selskaper.

Departementet finner det ikke rimelig å pålegge at deler av den porteføljen Folketrygdfondet har plassert i private papirer skal forvaltes av eksterne forvaltere, ut fra bl.a. hensynet til en helhetlig forvaltningsstrategi og muligheten til å utnytte stordriftsfordeler. Departementet ser imidlertid gode grunner til at Folketrygdfondet skal kunne benytte eksterne forvaltere dersom fondet selv finner det hensiktsmessig.

Informasjon til den enkelte om opptjente pensjonsrettigheter

Pensjonskommisjonen foreslår at det årlig skal sendes ut informasjon om den enkeltes opptjente rettigheter til alderspensjon, og at det skal oppgis hvor stor del av de opptjente pensjonsrettighetene som er fondert i Statens pensjonsfond. Regjeringen vil følge opp forslaget som vil kunne bidra til å skape et tydeligere eierforhold for den enkelte til pensjonsfondet. Samtidig understrekes at den delen av pensjonsrettighetene som ikke har sin motpost i fondskapital i juridisk forstand er «like sikre» som de øvrige rettighetene.

8.3 Innskuddselement i folketrygden og forholdet til kapitalmarkedet

8.3.1 Pensjonskommisjonens forslag

Pensjonskommisjonen peker i sin rapport på at flere land, som en del av reformer av pensjonssystemet, har innført ordninger med individuelle, fondsbaserte konti. En slik reform ble bl.a. gjennomført i forbindelse med pensjonsreformen i Sverige på 1990-tallet, da en i tillegg til inntektspensjonen i det kollektive pensjonssystemet opprettet en obligatorisk «premiepension», som bygger på individuelle konto og fritt investeringsvalg. Et viktig mål ved utformingen av den svenske ordningen var ifølge kommisjonen at en skulle utnytte de positive sidene ved en privat pensjonsløsning, samtidig som en begrenset ulempene – bl.a. på kostnadssiden – så mye som mulig.

Kommisjonen skriver videre at hvis det skal etableres et system med individuelle pensjonskonti med investeringsvalg, vil det være naturlig å trekke på erfaringene i Sverige. I rapporten heter det videre:

> «Rent praktisk kan en tenke seg en utforming av en innskuddsordning langs følgende linjer:
> – Premien pr. arbeidstaker fastsettes av myndighetene i forhold til den enkeltes pensjonsgivende inntekt. Premien innkreves av skattemyndighetene sammen med den ordinære skatten. Midlene tilføres så den enkeltes pensjonskonto og plasseres slik den enkelte selv velger, gitt et på forhånd avgrenset sett av investeringsalternativer. Premien kan innkreves enten gjennom personskattesystemet eller gjennom samme ordning som arbeidsgiveravgiften, eventuelt en kombinasjon av disse.
> – Et myndighetsorgan holder orden på kontoføringen og sørger for at midlene plasseres slik den enkelte har valgt. Dette svarer til premiepensjonsmyndigheten (PPM) i den svenske premiepensjonsordningen.
> – Ved overgang til pensjon gjøres innskuddene på den enkeltes konto om til en livsvarig annuitet, dvs. at det betales ut det samme beløpet hvert år. Regulering av løpende pensjoner gjøres på tilsvarende måte som etter lov om innskuddspensjon, dvs. at den enkelte godskrives avkastningen på sin egen pensjonskapital.
> – Premier og ytelser er kjønnsnøytrale.
> – Pensjonsopptjening i forbindelse med omsorgsfravær bør innenfor en slik ordning dekkes opp ved at staten betaler pre-

mie som svarer til den opptjeningen man skal få ved omsorgsfravær.
- For å sikre opptjening av alderspensjon ved uførhet bør det etableres en ordning for å sikre dette, ev. i form av et premietillegg for uførepensjon.
- Dødelighetsarven tilfaller forsikringskollektivet.
- Et system med obligatorisk innskuddspensjon kan neppe gjennomføres uten at de offentlige pensjonsordningene endres til nettoordninger. I alle fall blir det meningsløst å ha fritt investeringsvalg for personer som har et garantert pensjonsnivå gjennom en bruttoordning.»

En innskuddsordning i tråd med disse punktene vil etter kommisjonens oppfatning kunne ha gunstige virkninger på den enkeltes eierforhold til egen pensjon, og gunstige insentivvirkninger ved at det for den enkelte blir en klar sammenheng mellom innbetalinger og utbetaling av pensjon. Kommisjonen peker på at individuelle konti dermed i noen grad vil kunne gi økt arbeidstilbud sammenliknet med dagens system. Tilsvarende effekter kan imidlertid etter kommisjonens oppfatning også oppnås innenfor en offentlig ordning uten fondsbasering dersom en lager et system der pensjonen avkortes ved tidligpensjonering.

Ulempen med en innskuddsbasert ordning med investeringsvalg er etter kommisjonens oppfatning at man kan få større variasjon i størrelsen på pensjonen sammenliknet med tidligere yrkesinntekt. Dette har sammenheng med variasjonene i avkastningen på kapitalen på den enkeltes konto. Dette problemet kan imidlertid begrenses, og vil avhenge av investeringsstrategien i fondene. Kommisjonen peker i rapporten på at det i Sverige i liten grad er lagt begrensninger på investeringsstrategien, dvs. at man har lagt liten vekt på hensynet til å begrense variasjon i avkastningen. Kommisjonen sier imidlertid at det kan være naturlig at man i Norge legger vesentlig sterkere restriksjoner på investeringene. Hensynet til å unngå for store forskjeller i avkastningen på pensjonskapitalen over tid og mellom personer tilsier at det ikke bør være mulig å velge investeringsalternativer som ikke er veldiversifiserte. Fond som inngår i den innskuddsbaserte ordningen, bør etter kommisjonens oppfatning ha en referanseportefølje som er fastsatt av myndighetene med grenser for hvor stor risiko den enkelte forvalter kan ta (øvre grense for relativ volatilitet). Aksjeandelen kan eventuelt variere noe fra fond til fond, men ellers bør trolig referanseporteføljen være lik.

8.3.2 Departementets vurderinger

Det legges ikke fram forslag om at deler av folketrygden skal innskuddsbaseres på individuelle konti med investeringsvalg. Regjeringen foreslår imidlertid at det etableres en obligatorisk, supplerende pensjonsordning på toppen av folketrygden som omfatter alle lønnstakere. Avhengig av hvordan en slik ordning utformes, vil det kunne øke innslaget av innskuddsbaserte pensjonsordninger. I denne ordningen foreslås fondsbasering på individuelle konti. Ordningen er nærmere omtalt i kapittel 6 i denne meldingen.

Det vises for øvrig til at pensjonsopptjeningen i modernisert folketrygd foreslås å ta utgangspunkt i en beregnet premie med kontoutskrifter som viser utviklingen i opptjent pensjonsformue. En slik ordning vil ha visse paraleller til spareordninger, men den er ikke fondert og avkastningen avhenger av lønnsutvikling og ikke utviklingen i kapitalmarkedet. Det vises til kapittel 4 for en nærmere omtale.

9 Uførepensjon og etterlattepensjon

9.1 Innledning og sammendrag

Pensjonskommisjonen utredet ikke konsekvensene av sine forslag for uføre- og etterlattepensjon, og viste til at dette må håndteres i det videre arbeidet.

Uførepensjonen beregnes i dag på samme måte som alderspensjonen, og med framtidig opptjening av rettigheter fra uføretidspunktet til 67 år. Tidsbegrenset uførestønad beregnes derimot ikke som pensjonene i folketrygden, men utgjør 66 pst. av inntekt det nærmest foregående året eller gjennomsnittet av de tre foregående årene opp til 6 G. Minste stønad er 1,8 G, som i dag tilsvarer 105 800 kroner.

Pensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år skal sikre inntekt når ektefellen dør dersom den gjenlevende ikke er i stand til å forsørge seg selv. Pensjonen beregnes på grunnlag av avdødes opptjening og avkortes i forhold til faktisk eller forventet inntekt over et fribeløp. Det gis også på visse vilkår avledet tilleggspensjon til gjenlevende ektefelle med egen alders- eller uførepensjon. Når én eller begge foreldre er døde, gis det barnepensjon til fylte 18 år (i visse tilfeller til 20 år).

Målsettingen om at uførepensjonsordningen skal sikre et verdig livsopphold til personer som pga. uførhet ikke kan få en akseptabel inntekt må videreføres også i et nytt pensjonssystem. Det må imidlertid avklares om beregningsreglene for uførepensjonen fortsatt skal følge systemet for alderspensjon, eller løsrives og følge prinsippene for tidsbegrenset uførestønad og andre korttidsytelser i folketrygden. Et annet sentralt spørsmål er hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.

Den grunnleggende utfordringen er imidlertid forholdet mellom uførepensjon og fleksibel alderspensjon. Den årlige alderspensjonen som for eksempel kan tas ut fra 62 år, vil bli betydelig lavere enn om man tar ut pensjonen fra 67 år, mens uførepensjon ikke vil ha tilsvarende avkorting. Dette kan øke presset på uførepensjonsordningen. Insentivene i den fleksible alderspensjonen kan bli svekket dersom man ikke har etablert gode mekanismer som begrenser uførepensjonsordningen til dem som er reelt uføre.

Det legges til grunn at stønadsordningene ved uførhet bør utredes i det videre arbeidet. Regjeringen vil sette ned et utvalg for å utrede framtidens uføreordninger. Utvalget nedsettes etter at Stortinget har behandlet pensjonsmeldingen. Utvalget skal kartlegge problemområder og gi forslag til endringer i dagens stønadsordninger ved uførhet for å finne fram til ordninger som kan fungere ved siden av et nytt fremtidig alderspensjonssystem i folketrygden. Videre skal utvalget gi forslag til hvordan uførepensjonen skal utmåles og hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.

Regjeringen ønsker å videreføre ordningene med folketrygdens ytelser til gjenlevende ektefeller og barn, og vil komme tilbake til Stortinget med forslag til teknisk tilpassing av ytelsene til etterlatte til et nytt framtidig alderspensjonssystem i folketrygden.

9.2 Hovedtrekk ved gjeldende ordninger

9.2.1 Uførepensjon

Formålet med folketrygdens uførepensjon er å sikre inntekt for personer som har fått inntektsevnen eller arbeidsevnen varig nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er et vilkår for å få uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring. Det gis hel (100 prosent) uførepensjon til den som har mistet hele inntektsevnen eller arbeidsevnen, og gradert pensjon (fra 50 til 90 prosent) dersom en del av inntektsevnen eller arbeidsevnen er tapt.

Uførepensjonen beregnes på samme måte som alderspensjonen, og består av grunnpensjon (basert på trygdetid/botid), tilleggspensjon (basert på inntekt og pensjonspoeng) og eventuelt særtillegg til dem som har liten eller ingen tilleggspensjon. Uførepensjonister får medregnet framtidig trygdetid og framtidige pensjonspoeng til det året de fyller 67 år. De framtidige pensjonspoengene er gjennomsnittet av opptjente pensjonspoeng de tre siste årene før inntektsevnen

eller arbeidsevnen ble nedsatt eller av halvparten av samtlige opptjente pensjonspoeng dersom dette gir et høyere pensjonspoengtall. Uførepensjonister som har vært yrkesaktive i noen år sikres på denne måten en uførepensjon på det samme nivået som alderspensjonen de kunne vente å få ved fylte 67 år ved uendret inntektsnivå. Personer som er født uføre eller er blitt uføre før fylte 26 år, får rett til en garantert tilleggspensjon beregnet på grunnlag av 3,3 pensjonspoeng.

Det gis behovsprøvde forsørgingstillegg for ektefelle og for barn under 18 år.

Fra 1. januar 2004 ble det innført en ny ordning med tidsbegrenset uførestønad som kan innvilges for en periode på 1-4 år når det er mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid på heltid eller deltid. De øvrige inngangsvilkårene er de samme som for uførepensjon. Personer som mottar tidsbegrenset uførepensjon, følges opp jevnlig av trygdeetaten med sikte på hel eller delvis tilbakeføring til arbeidslivet.

Den tidsbegrensede uførestønaden utgjør 66 pst. av inntekten det siste året før arbeidsevnen ble nedsatt, eller gjennomsnittet av inntekten de tre siste årene. Inntektsgrunnlaget er begrenset til en inntekt som svarer til 6 G. Minste stønad er 1,8 G (105 800 kroner).

Den tidsbegrensede uførestønaden beregnes etter den samme modellen som korttidsytelsene rehabiliteringspenger og attføringspenger fra folketrygden. Før 2002 ble rehabiliteringspenger og attføringspenger beregnet som uførepensjon, dvs. etter en pensjonsmodell. Man ønsket å forenkle beregningsreglene og løsrive dem fra pensjonssystemet, blant annet for å markere at det dreier seg om midlertidige ytelser der siktemålet er tilbakeføring til arbeid. I folketrygden er det dermed én beregningsmodell for varige ytelser til livsopphold (pensjonsmodellen) og en annen modell for ytelser der siktemålet er tilbakeføring til arbeid (korttidsytelsesmodellen).

9.2.2 Pensjon til etterlatte

Pensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år

Folketrygden gir på visse vilkår en inntektsprøvd pensjon til gjenlevende ektefelle som er avledet av den avdøde ektefellens opptjening. For å få rett til pensjon kreves det at den gjenlevende ektefellen enten var gift med den avdøde i minst fem år eller hadde barn med den avdøde (evt. hadde omsorg for den avdøde ektefellens barn). På særlige vilkår om bl.a. lengden av ekteskapet kan det gis pensjon til skilte når den tidligere ektefellen dør. Pensjon til gjenlevende ektefelle faller bort dersom hun eller han gifter seg igjen.

Til gjenlevende ektefelle som ikke har rett til pensjon, kan det på visse vilkår gis en inntektsprøvd overgangsstønad. Stønaden gis som hovedregel i maksimalt ett år, og beregnes som pensjon.

Reglene gjelder også for registrerte partnere etter lov om registrert partnerskap og for samboere med felles barn eller som har vært gift med hverandre.

Pensjon til gjenlevende ektefelle er bygd opp som de øvrige pensjonene i folketrygden (dvs. etter pensjonsmodellen) og består av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg til dem som har liten eller ingen tilleggspensjon.

Grunnpensjon og særtillegg beregnes på grunnlag av den avdødes trygdetid (evt. regnet fram til 67 år). Tilleggspensjonen utgjør 55 prosent av den avdødes tileggspensjon. Dersom den avdøde ikke var pensjonist, regnes det med pensjonspoeng fram til 67 år.

Pensjonen inntektsprøves på grunnlag av arbeidsinntekt som den gjenlevende har eller kan forventes å få, og som på årsbasis overstiger et fribeløp som er halvparten av G. Pensjonen reduseres med 40 prosent av den faktiske eller forventede arbeidsinntekten over fribeløpet. Som hovedregel forventes det at en gjenlevende ektefelle under 55 år kan få en arbeidsinntekt på 2 G.

Avledet tilleggspensjon til gjenlevende ektefelle med egen pensjon

Alderspensjonister og uførepensjonister som er gjenlevende ektefeller, kan på visse vilkår få en høyere tilleggspensjon enn de selv har tjent opp (kombinert tilleggspensjon). Vilkårene er de samme som gjelder for at personer under 67 år skal få pensjon som gjenlevende ektefelle (varighet av ekteskap eller at ektefellene hadde barn osv.).

Den kombinerte tilleggspensjonen er 55 prosent av summen av pensjonistens egen tilleggspensjon og den avdødes tilleggspensjon, og utbetales dersom beløpet blir høyere enn den tilleggspensjonen som den gjenlevende pensjonisten selv har tjent opp. Det er altså det relative forholdet mellom tilleggspensjonene som avgjør om det skal gis kombinert tilleggspensjon, og ikke om den gjenlevendes tilleggspensjon er lav isolert sett.

Barnepensjon

Det gis barnepensjon til fylte 18 år (i visse tilfeller til 20 år). Er en av foreldrene død, er pensjonen for første barn 40 pst. av G, og for hvert av de øvrige barna 25 pst. av G. Er begge foreldrene døde, er pensjonen til det første barnet det samme som pensjon til gjenlevende ektefelle (det største beløpet beregnet etter farens eller morens opptjening). For det neste barnet er pensjonen 40 pst. av G, og for øvrige barn 25 pst. av G for hvert barn. Pensjonen gis med likt beløp til hvert barn.

9.3 Pensjonskommisjonens vurderinger

9.3.1 Uførepensjon

Pensjonskommisjonen uttalte at en teknisk sett kan beholde dagens beregningsregler for uførepensjon selv om alderspensjonssystemet legges om. Det ble understreket at det er et hensiktsmessighetsspørsmål hvor mange ulike typer beregningsregler en skal ha for løpende kontantytelser i folketrygden.

Kommisjonen pekte på at med forslaget til en modernisert folketrygd, kan det bli problematisk å videreføre en forutsetning om at uførepensjonen skal være utformet etter samme prinsipper som alderspensjonen. En av grunnene til dette er at modernisert folketrygd ikke lenger vil ha én veldefinert pensjonsalder. Alderspensjonen i modernisert folketrygd har dessuten en tydeligere oppsparingsmekanisme enn i dagens folketrygd, mens uførepensjon og etterlattepensjon fortsatt vil være mer forsikringsbaserte ordninger.

Kommisjonen viste også til at beregningsreglene for en del av de sykdomsrelaterte ytelsene allerede er løsrevet fra beregningsreglene for alderspensjon. Rehabiliteringspenger og attføringspenger beregnes nå med 66 pst. av inntekten det foregående året eller de nærmeste foregående årene før stønadsbehovet oppsto. Tidsbegrenset uførestønad, som ble innført fra 1. januar 2004, blir også beregnet slik.

Mens det primære formålet med uførepensjon er inntektssikring ved uførhet i yrkesaktiv alder, forutsetter alderspensjonsordningen normal opptjening hele tiden fram til alderpensjonen tas ut. For alderspensjon vil pensjonsuttak være frivillig mellom 62 og 70 år, samtidig som den enkelte skal være tjent med fortsatt å stå i arbeid etter 62 år. Det er et sentralt hensyn også for uførepensjonsordningen at det skal lønne seg for den enkelte å utnytte sin restarbeidsevne i lønnet arbeid.

Det er en utfordring å sikre at ordningene med uførepensjon og alderspensjon kan virke parallelt på en hensiktsmessig måte uten at det oppstår gjensidig ugunstige vekselvirkninger. Problemstillingen er særlig tydelig i årene opp mot laveste uttaksalder for alderspensjon og i intervallet der det blir valgfritt å ta ut alderspensjon. Pensjonskommisjonen understreket at det bør unngås at enkeltpersoner som har helseplager som vil kunne gi rett til uførepensjon, men som likevel er motivert til å fortsette i arbeid, vil tape økonomisk på å fortsette. Tilsvarende bør den som faktisk forsøker å stå i arbeid lengst mulig, for eksempel gjennom å ta en mindre krevende jobb, samlet sett ha noe igjen for dette, selv om det endelige utfallet blir uførepensjon.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan alderspensjonen skal beregnes for tidligere uførepensjonister, viste kommisjonen til at dette i prinsippet kan skje på to måter, enten på grunnlag av selve uføreytelsen, eller ut fra det inntektsgrunnlaget som ligger til grunn for uføreytelsen.

Kommisjonen viste også til at det må tas stilling til fra hvilket tidspunkt en uførepensjon skal avløses av alderspensjon. Ved en fleksibel alderspensjon der pensjonen kan tas ut mellom 62 og 70 år, er det ikke gitt å definere en ordinær pensjonsalder der det er naturlig med overgang til alderspensjon, og der videre opptjening av alderspensjonsrettigheter stanser. Valg av overgangstidspunkt fra uførepensjon til alderspensjon vil imidlertid ha stor betydning for nivået på alderspensjonen. Jo senere overgangen skjer, desto større opptjening vil den enkelte pensjonist kunne få. Samtidig vil valg av tidspunkt for opptjening av alderspensjonsrettigheter ha konsekvenser for det samlede utgiftsnivået. Pensjonskommisjonen ga uttrykk for at det synes naturlig å legge til grunn at overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon bør skje ved fylte 67 år, men at dette må vurderes nærmere i forbindelse med videre utredning av folketrygdens framtidige uføresystem.

Pensjonskommisjonen mente at uførepensjon skal kunne innvilges også mellom fylte 62 år og 67 år, som i dag. Årsaken er at personer som av helsemessige årsaker mer eller mindre er forhindret fra å fortsette i arbeid, ikke står overfor de samme valgmuligheter som arbeidsføre. De nærmere vilkårene for rett til uførepensjon når det samtidig foreligger rett til alderspensjon, bør etter kommisjonens mening vurderes i forbindelse med det

videre arbeidet med å utforme folketrygdens uførestønad i lys av modernisert folketrygd.

Ved overgang og omregning til alderspensjon ved fylte 67 år mente Pensjonskommisjonen at også uførepensjonister bør omfattes av ordningen med delingstall.

Pensjonskomisjonen pekte på at personer som blir uføre i relativt ung alder, kan ha uførestønad som hovedinntektskilde i store deler av sitt voksne liv. I likhet med yrkesaktive kan de ha etableringskostnader og utgifter til å forsørge familie gjennom store deler av livet. Dersom løpende uførepensjon reguleres på samme måte som utbetalt alderspensjon, vil uføre få en dårligere inntektsutvikling enn yrkesaktive. For at det ikke skal oppstå for store sosiale forskjeller mellom yrkesaktive og uføre, er det viktig å sikre varig uføre en inntektsutvikling som gjenspeiler velstandsutviklingen i samfunnet. Pensjonskommisjonen tilrådde på denne bakgrunn at varig uførepensjon lønnsindekseres. Det er imidlertid et spørsmål om hvor lenge lønnsindekseringen skal gjelde. I modernisert folketrygd er det foreslått at løpende alderspensjon skal indekseres med et veid gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Det bør blant annet vurderes å gå over til samme indeksering som vil gjelde for alderspensjon fra fylte 62 år.

9.3.2 Pensjon til etterlatte

Pensjonskommisjonen pekte på at utviklingen i familie- og forsørgingsmønsteret taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitikk basert på forsørgelse gjennom ekteskap. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, der sivil status har mindre betydning. 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.

Etterlattepensjon til gjenlevende under 67 år

Ordningen med etterlattepensjonen gir formelt like rettigheter til kvinner og menn. Pensjonskommisjonen pekte på at en fullstendig rendyrking av prinsippet om individbaserte ytelser forutsetter et samfunn der menn og kvinner er likestilt i utgangspunktet. Det vil blant annet si et samfunn med lik deling av omsorgsoppgavene og like muligheter for menn og kvinner i arbeidslivet. Selv om rettighetene formelt er like for kvinner og menn, må etterlattepensjonen først og fremst vurderes i forhold til kvinner.

Det kan i prinsippet reises mange spørsmål om etterlattepensjonering av voksne personer i arbeidsdyktig alder. Det kan hevdes at etterlattepensjonering bygger på og støtter opp under familiemønster som har stadig mindre utbredelse, der kvinner er forsørget, og ikke selvstendige inntektstakere. Det er også hevdet at etterlattepensjoneringen kan virke passiviserende. Den gir rett til pensjon for personer som kan ha mange yrkesaktive år foran seg. Nå er riktignok kravene til yrkesrettet aktivitet skjerpet for gjenlevende under 55 år. Dessuten legger etterlattepensjonen i dag stor vekt på ekteskapelig status og mindre vekt på faktisk samlivsform. Det er bare når det har foreligget et formelt ekteskap og når samboere har felles barn, det foreligger rett til etterlattepensjon. Personer som har vært samboere gjennom et langt liv uten at de har felles barn eller vært gift med hverandre, har ikke rett til etterlattepensjon. Pensjonen faller bort når det inngås nytt ekteskap, men ikke når den etterlatte innleder et nytt samboerforhold.

Fortsatt lever mange kvinner i ekteskap der mannen er hovedinntektstaker. Disse kvinnene har et reelt behov for økonomisk trygghet mot tap av forsørger. Således støtter etterlattepensjonen opp om ekteskapet som samlivsform. Menn har i dag som oftest høyere inntekt, lengre yrkeskarriere og høyere pensjonsopptjening enn kvinner. Dersom etterlattepensjonen faller bort, kan resultatet bli økt utrygghet og lavere eller mer usikker standardtrygghet for kvinner. Dagens etterlattepensjon har innebygd fleksibilitet som gjør at den i stor grad trappes automatisk ned etter hvert som yrkesaktiviteten øker.

Etter hvert som stadig flere kvinner har egen arbeidsinntekt, vil behovet for etterlattepensjon avta. Kvinners yrkesaktivitet steg betydelig i 1970- og 1980-årene, noe som vil bidra til å heve kvinners pensjonsnivå i framtiden. Etterlattepensjonen har imidlertid pr. i dag ikke utspilt sin rolle.

Pensjonskommisjonen kom på denne bakgrunn til at det fortsatt bør være en ordning med etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle i modernisert folketrygd, og at ytelsesnivået bør ligge på om lag samme nivå som i dag. Kommisjonen la til grunn at den tekniske utformingen av folketrygdens etterlatteytelser til barn og gjenlevende ektefeller blir gjenstand for nærmere utredning.

Avledet pensjon til gjenlevende ektefelle med egen pensjon

Etterlattepensjonen faller bort når en gjenlevende ektefelle får rett til egen pensjon som uføre- eller alderspensjonist. Bestemmelsene om avledet pensjon sikrer at gjenlevende ektefelle minst får en egen pensjon tilsvarende etterlattepensjon. Gjenlevende ektefelle med egen uføre- eller alderspensjon får i dag beregnet tilleggspensjonen etter det gunstigste beløpet av egen tilleggspensjon og 55 pst. av summen av egen og avdød ektefelles tilleggspensjon.

Pensjonskommisjonen viste til at kvinner øker sin pensjonsopptjening, og at det kan reises spørsmål om det er fordelingsmessig rimelig og påkrevet med en ordning som sikrer gjenlevende alders- og uførepensjonister med egen tilleggspensjon høyere ytelser enn de hadde som etterlattepensjonist, og også høyere ytelser enn det som egen opptjening tilsier.

Bakgrunnen for ordningen var at det ble ansett som rimelig at pensjonister ikke skulle få vesentlig nedgang i tilvant inntektsnivå når ektefellen døde. Samtidig skulle de få beholde noe av egen tilleggspensjonsopptjening, som for de aller fleste var forventet å være lav. Dette kan forstås på bakgrunn av forsørgingsmønsteret da folketrygden ble innført. Kvinnene var ofte hjemmearbeidende store deler av livet, eventuelt med kortere perioder i arbeid, fortrinnsvis på deltid. I framtiden vil regelen medføre at en stadig større gruppe pensjonister (kvinner og menn med avdød ektefelle/samboer) får et eget «påslag» og dermed høyere tilleggspensjoner enn ugifte pensjonister, selv om arbeidsinntekten har ligget på samme nivå.

Det er i dag stort sett kvinner som har rett til avledet pensjon. Det skyldes at kvinner lever lenger enn menn og at menn gjennomgående har høyere pensjonsrettigheter enn kvinner. Etter hvert som kvinner opparbeider større pensjonsrettigheter i folketrygden som følge av økt yrkesaktivitet, vil også flere menn få avledet pensjon. Pensjonskommisjonen framholdt at det kan reises spørsmål ved rimeligheten av at pensjonister med høy egenopptjent tilleggspensjon kan få et særlig påslag i pensjonen som følge av ekteskap.

Pensjonskommisjonen viste til at ordningen med avledet pensjon kommer både personer med lav og høy egenopptjent pensjon til gode. Dersom ordningen ble fjernet, vil kvinner med lav egenopptjent pensjon bli hardest rammet. Pensjonskommisjonen mente det er gode grunner for å videreføre en ordning med kombinert pensjon i modernisert folketrygd. Den nærmere utformingen av en slik ordning i modernisert folketrygd bør imidlertid etter kommisjonens oppfatning utredes nærmere i forbindelse med den tekniske utformingen av etterlatteytelser til barn og etterlatte under 67 år.

9.4 Høringsuttalelser

Mange høringsinstanser har bemerket at uførepensjon ikke er utredet av Pensjonskommisjonen og påpekt at det er nødvendig å ta stilling til den framtidige ordningen for uførepensjon før pensjonsreformen iverksettes.

Når det gjelder etterlatteytelser, gir ikke høringsuttalelsene noe entydig signal, verken om utforming eller om en bør opprettholde slike ytelser i framtiden. Noen høringsinstanser har uttalt at de ønsker å beholde etterlatteytelsene. Andre har påpekt at samfunnsutviklingen kan tilsi at man går over til en tidsbegrenset omstillingsytelse i framtiden.

9.5 Departementets vurderinger

9.5.1 Uførepensjon

Pensjonskomisjonen pekte på at det er det nødvendig med en nærmere utredning av forholdet mellom uførepensjon og alderspensjon i modernisert folketrygd. Det må tas standpunkt til hvordan pensjonen skal beregnes rent teknisk når reglene for alderspensjon legges radikalt om. Etter departementets oppfatning er de grunnleggende utfordringene imidlertid knyttet til forholdet mellom uførepensjon og forslaget om en fleksibel alderspensjon.

Beregning av uføreytelse i forbindelse med nytt alderspensjonssystem

I dag beregnes pensjonene i folketrygden etter samme modell (pensjonsmodellen) enten det er alderspensjon, uførepensjon eller pensjon til gjenlevende ektefelle. Den tidsbegrensede uførestønaden som nylig er innført, beregnes imidlertid på en annen måte, slik rehabiliteringspenger og attføringspenger også gjør (korttidsytelsesmodellen), se avsnitt 9.2.1 ovenfor. Også ellers i Europa er det to hovedmodeller for oppbygging av uførepensjon/førtidspensjon, enten avledet av beregningsreglene for alderspensjon eller utformet på samme måte som korttidsytelser ved sykdom eller arbeidsløs-

het. Det siste gjelder blant annet Danmark. I Sverige forlot man pensjonsmodellen fra 1. januar 2003 og gikk over til en sykestønadsmodell.

Nedenfor skisseres det ulike modeller for beregning av en framtidig uføreytelse. Én modell bygger på reglene for beregning av pensjon, en annen på reglene for beregning av korttidsytelser ved sykdom (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). En tredje modell, der en opprettholder skillet mellom tidsbegrenset stønad og varig pensjon, er en kombinasjon av de to første modellene.

Modell 1- Pensjonsmodellen

I denne beregningsmodellen baserer en seg på forslaget til framtidig alderspensjon folketrygden, se kapittel 4 foran, men med framskriving av pensjonsrettigheter. På samme måte som alderspensjonen kan uførepensjonen beregnes med utgangspunkt i den beregnede pensjonsformuen som er opparbeidet i yrkesaktive år. Fra uføreåret kan det beregnes et framtidig inntektstap som medregnes som beregnet pensjonsformue. Det forutsettes at det fastsettes en øvre aldersgrense for hvor lenge det skal være mulig å framskrive pensjonsopptjening, og en bestemt alder for overgang til alderspensjon. Dette trenger nødvendigvis ikke være det samme tidspunktet.

Det kan tas hensyn til år med ulønnet omsorgsarbeid ved fastsetting av beregnet pensjonsformue og framtidig inntektstap, og personer som er født uføre eller er blitt uføre i ung alder kan sikres ytelse på et visst nivå etter samme prinsipper som i dag.

For personer som ikke har vært yrkesaktive, kan det innføres en garantipensjon som avkortes mot den ordinære uførepensjonen etter de samme regler som for alderspensjon.

Det må tas stilling til om en fortsatt skal ha en ordning med behovsprøvde forsørgingstillegg.

Pensjonskommisjonen foreslo at det ikke skal gis tillegg for forsørget ektefelle og barn til alderspensjonen. Uførepensjonister er imidlertid i en annen livssituasjon. Økning i barnetillegget til pensjonister har de senere år vært et målrettet tiltak for å forebygge fattigdom blant barnefamilier med lav inntekt. Om lag 16 000 uførepensjonister mottar i dag behovsprøvd barnetillegg.

Ved en slik modell vil det være enkelt å omregne uførepensjonen til alderspensjon siden de samme prinsippene ligger til grunn for begge pensjonstypene. Stønadsnivået som ufør vil i utgangspunktet tilsvare den alderspensjonen som vedkommende ville ha fått ved å fortsette i arbeid fram til fylte 67 år.

For alderspensjonen er det foreslått et delingstall, slik at pensjonen justeres ut fra forventet levealder for alderskohorten pensjonisten tilhører. Pensjonskommisjonen forutsatte at dette ikke skal gjelde for uførepensjonister, men at delingstallet gjøres gjeldende ved overgang fra uførepensjon til alderspensjon. Departementet legger til grunn at tidligere uførepensjonister skal omfattes av ordningen med delingstall på samme måte som andre alderspensjonister, selv om ytelsen kan gå noe ned ved overgang til alderspensjon.

Modell 2 – Beregning som folketrygdens kortidsytelser

Som nevnt ovenfor, ble rehabiliteringspenger og attføringspenger tidligere beregnet på samme måte som uførepensjon. De beregnes nå på grunnlag av inntekten det siste året eller gjennomsnittet av de siste tre årene før arbeidsevnen ble nedsatt. Tidsbegrenset uførestønad beregnes etter samme modell. De nye svenske ordningene fra 2003 har mange likhetstrekk med vår tidsbegrensede uførestønad.

En beregningsmodell som bygger på dagens regler for tidsbegrenset uførestønad, vil innebære at inntekt på uføretidspunktet eller umiddelbart forut for uføretidspunktet også legges til grunn for beregning av varig uførepensjon. Man vil gå bort fra prinsippet om opptjente rettigheter, og inntekt på et tidligere tidspunkt i yrkeslivet vil ikke ha betydning for stønadsresultatet. En person som har et langt yrkesliv bak seg, vil kunne få samme stønad som en som bare har vært i arbeid i noen år. Det vil heller ikke være noen direkte sammenheng mellom det en person mottar som uførepensjonist og senere alderspensjon. Botid i Norge vil etter en slik modell heller ikke påvirke stønadsnivået.

Det kan vurderes om en forutgående beregningsperiode på inntil tre år er tilstrekkelig lang når inntektsgrunnlaget fastsettes. I Sverige benytter man gjennomsnittet av de tre beste inntektsårene innenfor en «rammetid» på inntil 8 år. Der har man dessuten en minsteytelse som avkortes på grunnlag av botid. Den tidsbegrensede uførestønaden i Norge er betydelig gunstigere fordi den gir alle en minsteytelse. En kan eventuelt vurdere å legge inn et krav om trygdetid (normalt botid i Norge) i en slik modell, med framskriving av tid til en viss alder.

Selv om en del uføre fortsatt vil ha behov for en ytelse på varig basis, kan de tekniske bereg-

ningsreglene være de samme for tidsbegrenset og varig uføreytelse.

Kompensasjonsgraden for tidsbegrenset uførestønad er i dag 66 pst. av inntektsgrunnlaget. Dette er betydelig høyere enn gjennomsnittlig kompensasjonsgrad som alderspensjonist. Den svenske ordningen har en kompensasjonsgrad på 64 pst. Det vil være vanskelig å ha en uføreytelse som framstår som betydelig mer gunstig enn den alderspensjonen en vil kunne få. Når man skal sammenlikne kompensasjonsnivået mellom ordninger, må en ta hensyn til eventuelle forskjeller i beskatning.

I likhet med modell 1 må det fastsettes en aldersgrense for overgang til alderspensjon. Tidspunktet for overgang til alderspensjon vil imidlertid ikke ha betydning for stønadsnivået som ufør.

Grunnlaget for beregning av tidsbegrenset uførestønad og de øvrige korttidsytelsene i folketrygden er begrenset til inntekt opp til 6 G. Dersom man legger til grunn at beregningsreglene for tidsbegrenset uførestønad også skal gjelde for personer med varig stønadsbehov, kan det eventuelt vurderes å ha samme taket for opptjening som i alderspensjonssystemet.

Ved overgang fra uføreytelse til alderspensjon kan man enten legge inntekten på uføretidspunktet til grunn og beregne framtidig inntekt, eller legge stønaden til grunn for beregning av inntektstap fra uføretidspunktet til overgang til alderspensjon. Med det første alternativet vil alderspensjonen bli beregnet på samme måte som i modell 1. Det siste alternativet vil gi nedgang i inntekt ved overgang fra uføreytelse til alderspensjon. Personer som har hatt uførestønad i mange år, vil i så fall kunne få en svært lav alderspensjon.

Modell 3 - Kombinasjonsmodellen

Dette er en videreføring av dagens system med en tidsbegrenset ytelse som beregnes som folketrygdens korttidsytelser og en varig pensjonsytelse som tilpasses forslaget til alderspensjonssystem i modernisert folketrygd. Den tidsbegrensede ytelsen kan som i dag gis når det er en viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid på hel tid eller deltid.

Det kan legges opp til at tidsbegrensning skal være hovedregelen. Gjennom oppfølging i stønadsperioden og tilrettlegging i form av attføringstiltak, kan det legges til rette for at flest mulig skal komme tilbake i arbeid.

For personer som har hatt mange år i arbeid, men som på grunn av helseproblemer må avslutte yrkeskarrieren før det er aktuelt å gå over på alderspensjon, kan det vurderes å beholde en varig pensjonsytelse. Det kan stilles strengere krav til uførhetens art og omfang for å få en slik pensjonsytelse.

Andre problemstillinger vedrørende uførepensjon i forbindelse med forslaget til nytt alderspensjonssystem

Som nevnt ovenfor i punkt 9.3.1, pekte Pensjonskommisjonen på en rekke problemstillinger som må utredes nærmere, blant annet forholdet til fleksibel alderspensjon med mulighet til å ta ut en alderspensjon tidligst fra fylte 62 år.

Dersom en legger til grunn at det skal gis uførepensjon/uføreytelse etter fylte 62 år, slik Pensjonskommisjonen gikk inn for, vil en kunne få en gruppe personer som både har rett til uførepensjon og alderspensjon. En alderspensjon vil i så fall bli fastsatt ut fra beregnet pensjonsformue som fordeles over antall gjenværende leveår for det årskullet man tilhører. En uførepensjon vil på sin side ikke ha noen avkortning i forhold til uttakstidspunkt.

De nærmere vilkårene for å få innvilget en ytelse og størrelsen på ytelsen (kompensasjonsnivået) vil være forhold som påvirker den enkeltes pensjoneringsatferd. I den grad den enkelte har en mulighet til å velge mellom en alderspensjon og en uføreytelse, vil nivået på ytelsen være avgjørende for valget. Dersom uføreytelsen er høyest, vil eldre arbeidstakere som har (eller føler at de har) behov for å forlate arbeidslivet tidlig, forsøke å få en slik ytelse framfor en fleksibel alderspensjon. Dette vil kunne øke presset på uførepensjonsordningen. Departementet vil peke på at dersom man ikke klarer å etablere gode mekanismer som begrenser uførepensjonsordningen til de som er reelt uføre, vil insentivene i den fleksible alderspensjonen bli svekket.

Dersom en ikke får mulighet til å få uføreytelse etter 62 år, slik at alderspensjon er den eneste muligheten, vil pensjonen for mange framstå som svært lav. Situasjonen er annerledes for friske, yrkesaktive personer som velger å ta ut alderspensjon fra 62 år eller senere etter en helhetsvurdering, der pensjonsnivået er ett av flere elementer i vurderingen. Personer som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet av helsemessige årsaker, har ikke de samme valgmulighetene.

I stedet for å innføre regler som innebærer at personer med helsemessige problemer ser seg nødt til å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år selv om pensjonen blir lavere enn om man kunne ha fort-

satt i arbeid, kan en vurdere vilkårene for å bli innvilget ytelse nærmere. For eksempel kan det vurderes om vilkårene bør være forskjellige for personer som blir arbeidsufør i ung alder og må leve mange år som uførepensjonister, og andre som av helsemessige årsaker ikke arbeider fram til tidspunktet for alderspensjonering.

Konklusjon

Det legges til grunn at stønadsordningene ved uførhet bør utredes i det videre arbeidet. Regjeringen vil sette ned et utvalg for å utrede framtidens uføreordninger. Utvalget nedsettes etter at Stortinget har behandlet endringene i folketrygdens alderspensjon. Utvalget skal kartlegge problemområder og gi forslag til endringer i dagens stønadsordninger ved uførhet for å finne fram til ordninger som kan fungere ved siden av et nytt framtidig alderspensjonssystem i folketrygden. Videre skal utvalget gi forslag til hvordan uførepensjonen skal utmåles og hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.

9.5.2 Pensjon til etterlatte

Pensjonskommisjonen mente at det fortsatt bør være en ordning med etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle i modernisert folketrygd, og at ytelsene bør ligge på om lag samme nivå som i dag. Kommisjonen mente at også ordningen med avledet (kombinert) pensjon til gjenlevende ektefeller bør videreføres, se punkt 9.3.2 foran. Pensjonskommisjonen la til grunn at den tekniske utformingen av folketrygdens etterlatteytelser til barn og gjenlevende ektefeller blir gjenstand for videre utredning.

Noen utviklingstrekk

Per 31. desember 2003 var det 25 246[1] personer under 67 år som hadde pensjon eller overgangsstønad fra folketrygden som gjenlevende ektefelle. 92 pst. av dem var kvinner og om lag 66 pst. var over 55 år. Antallet personer under 67 år med pensjon som gjenlevende ektefelle har gått jevnt nedover, se tabell 9.1

Denne gruppen har gjennomgående høyere inntekt enn andre pensjonister (om lag 235 000 kroner i 1999, som var henholdsvis 50 prosent og 60 prosent mer enn uførepensjonistene og alderspensjonistene). Det har vært en sterk sysselsettingsvekst for kvinner fra 1970-årene, og det høye inntektsnivået for gjenlevende ektefeller med pensjon skyldes at mange av dem er yrkesaktive. Om lag halvparten av samlet inntekt i 1999 var arbeidsinntekt, mens 28 prosent var pensjonsinntekt. Gjennom 1990-årene har arbeidsinntekten stadig utgjort en større del av samlet inntekt, og gjennomsnittlig pensjon målt i faste kroner har gått noe ned pga. inntektsprøvingen av ytelsene. Man regner med at denne utviklingen vil fortsette.

Anslagene over utviklingen framover er en forlengelse av trenden man har kunnet observere gjennom 1990-årene. Fra om lag 2010 forventes det en sterkere nedgang i antall personer med pensjon til gjenlevende ektefelle fordi de store etterkrigskullene vil gå over på alderspensjon. På enda lengre sikt kan vi få en sterkere utflating, men utviklingen her er usikker.

Mens utgiftene til pensjon til gjenlevende ektefeller under 67 år forventes å synke framover, forventer man at utgiftene til avledet tilleggspensjon til gjenlevende ektefeller som har egen pensjon

[1] De aller fleste hadde pensjon. Bare 162 personer, dvs. om lag 0,64 prosent av samlet antall, hadde overgangsstønad. Dette er en midlertidig ytelse som beregnes som pensjon.

Tabell 9.1 Antall gjenlevende ektefeller med pensjon/overgangsstønad. Utviklingen de senere år og anslag til og med 2015 med uendret regelverk (G = 58 778 kroner)

År	Antall	Utgifter i mill. kroner	Gjennomsnittlig utbetaling i kroner
1992	34 149	2 911	85 244
1995	31 877	2 690	84 387
2000	27 087	2 302	84 985
2003	25 246	2 058	81 517
2005	23 724	1 970	83 038
2010	20 573	1 687	82 001
2015	17 778	1 445	81 280

Kilde: Rikstrygdeverket.

(kombinert tilleggspensjon), vil stige. Dette skyldes blant annet økende yrkesdeltakelse og høyere inntekt blant kvinner. Rikstrygdeverket har beregnet merutgiftene til avledet tilleggspensjon for alderspensjonister, dvs. differansen mellom den kombinerte tilleggspensjonen (55 pst. av summen av den egenopptjente og den avdøde ektefellens tilleggspensjon) og pensjonistens egenopptjente tilleggspensjon. Ved beregningene er det tatt hensyn til at det ikke blir merutgifter for folketrygden i tilfeller der tilleggspensjonen blir mindre enn satsen for særtillegget. Disse pensjonistene får uansett en pensjon på nivå med folketrygdens minstepensjon. Beregningene viser at de nåværende merutgiftene til avledet tilleggspensjon for alderspensjonister, regnet etter grunnbeløpet pr. 1. mai 2004 (kr 58 778), er om lag 2,1 milliarder kroner pr. år. Med uendrede regler i folketrygden er det anslått at utgiftene blir om lag 4,9 milliarder kroner i 2050, altså mer enn fordoblet.

Pr. 31. desember 2003 hadde 13 995 personer barnepensjon fra folketrygden. I 13 720 tilfeller var én av foreldrene død, mens 275 av barnepensjonistene hadde mistet begge foreldrene.

Beregning av pensjon til gjenlevende ektefelle i forbindelse med nytt alderspensjonssystem

Som for uførepensjon, kan det tenkes flere modeller for beregning av pensjon til gjenlevende ektefelle tilpasset et nytt alderspensjonssystem. En kan ta utgangspunkt i den inntekten som er falt bort ved dødsfallet eller bygge på prinsippene for alderspensjon, slik man gjør i dag.

Departementet legger til grunn at uansett modell skal pensjonistene sikres et minstenivå (før inntektsprøving). Dette kan oppnås ved at gjenlevende ektefeller sikres en garantipensjon på samme nivå som dagens minstepensjon, og som avtrappes mot den ordinære pensjonen.

Pensjon beregnet av inntekten ved dødsfallet

På samme måte som ved rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, kan pensjonen beregnes til en bestemt prosent av inntekten i året før dødsfallet eller gjennomsnittet av inntekten i de tre siste årene. Det kan eventuelt vurderes å utvide antall år som er med når inntektsgrunnlaget beregnes.

Det må tas stilling til om inntektsgrunnlaget skal begrenses til 6 G, slik det er ved bl.a. tidsbegrenset uførestønad. En annen mulighet er å ha samme taket som i alderspensjonssystemet.

Pensjon beregnet etter en pensjonsmodell

Et annet alternativ er å bygge på alderspensjonen, slik man gjør i dag. I de tilfellene der den avdøde ikke har alderspensjon ved dødsfallet, vil det være nødvendig å ta utgangspunkt i den beregnede pensjonsformuen ved dødsfallet og framskrive inntekt som medregnes som beregnet pensjonsformue. Det må da tas standpunkt til hvilken alder det skal framskrives inntekt til. Forslaget til nytt alderspensjonssystem har ingen fiksert pensjonsalder, men det kan være naturlig å framskrive inntekten til det året avdøde ville ha fylt 67 år, som i dag. Pensjonen til gjenlevende ektefelle kan i en slik modell beregnes til en viss prosent av en faktisk alderspensjon eller av en beregnet pensjonsformue.

Kostnadsnøytrale beregninger

Det er foretatt beregninger over forskjellige modeller der pensjonsprosenten er fastsatt under forutsetning av at utgiftene til pensjon til gjenlevende ektefelle skal være som i dag. Det forutsettes at pensjonen inntektsprøves på samme måte som i dagens folketrygd.

Beregningene viser at dersom man benytter en modell der inntektsgrunnlaget fastsettes til inntekten i året før dødsfallet, eventuelt gjennomsnittet av de tre siste årene, kan det gis pensjon med 39 prosent av inntektsgrunnlaget begrenset til 6 G (modell A). Dersom inntektsgrunnlaget begrenses til for eksempel 8 G (modell B), kan pensjonsprosenten under forutsetning av kostnadsnøytralitet settes til 32 pst. av inntektsgrunnlaget. Ved en modell der pensjonen til gjenlevende ektefelle beregnes av alderspensjonen, dvs. av en faktisk alderspensjon eller en beregnet pensjonsformue (modell C), kan pensjonen settes til 64 pst. av inntektspensjonen eller 0,8 pst. av en beregnet pensjonsformue fram til 67 år. Alle beregningene bygger på utgiftsnivå og inntektsgrunnlag for pensjon til gjenlevende ektefeller i 2003. Dersom inntektsgrunnlag og antall stønadsmottakere endrer seg, vil utgiftene bli annerledes.

I tabell 9.2 sammenlignes pensjon beregnet etter dagens regler og de tre modellene som er beskrevet over. I tabell 9.3 sammenlignes kompensasjonsgraden.

Kompensasjonsgraden etter nåværende regler er fastsatt i forhold til et inntektsgrunnlag som er et gjennomsnitt av de 20 beste inntektsårene (og etter framskriving av inntekt dersom avdøde var under 67 år). I modell A og B er kompensasjons-

Tabell 9.2 Sammenligning av pensjon til gjenlevende ektefelle etter nåværende regler og tre mulige modeller etter nytt pensjonssystem. G= 58 778 kroner

Avdødes inntekt i G	kroner	Nåværende regler * kroner	Modell A kroner	Modell B kroner	Modell C kroner
4,0	235 100	105 407	105 407	105 407	105 407
4,5	264 500	106 300	105 407	105 407	105 407
5,0	293 800	113 100	114 500	105 407	105 407
5,5	323 200	119 800	126 000	105 407	110 100
6,0	352 600	126 600	137 500	112 800	121 300
6,5	382 000	128 900	137 500	122 200	131 400
7,0	411 400	131 100	137 500	131 600	141 500
7,5	440 800	133 500	137 500	141 000	151 500
8,0	470 200	135 700	137 500	150 400	161 700
9,0	529 000	140 200	137 500	150 400	161 700
10,0	587 700	144 700	137 500	150 400	161 700
11,0	656 500	149 300	137 500	150 400	161 700
12,0	705 300	153 800	137 500	150 400	161 700

* Regelverket etter endringer som trådte i kraft i 1992, er benyttet fullt ut. Når pensjonspoeng før 1992 inngår i beregningen, blir pensjonen noe høyere enn vist i tabellen.

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

graden fastsatt i forhold til den inntekten som falt bort på tidspunktet for dødsfallet eller nær dette. I modell C, som bygger på en faktisk eller tenkt inntektspensjon i forslaget til nytt alderspensjonssystem med et eksempel på tak på 8 G, er det forutsatt jevn inntekt i 43 år, og kompensasjonsgraden er fastsatt ut fra denne inntekten.

Barnepensjon

En teknisk konvertering av dagens regler til modernisert folketrygd kan skje ved at satsene som er fastsatt i forhold til G, omregnes til tilsvarende kronebeløp og verdisikres etter en indeks som tar hensyn til lønnsutviklingen i samfunnet.

Tabell 9.3 Sammenligning av kompensasjonsgrad ved pensjon til gjenlevende ektefelle etter nåværende regler og tre mulige modeller etter nytt framtidig pensjonssystem

	Kompensasjonsgrad (prosent)			
Avdødes inntekt i G	Nåværende regler	Modell A	Modell B	Modell C
4,0	45	45	45	45
4,5	40	40	40	40
5,0	39	39	36	36
5,5	37	39	33	34
6,0	36	39	32	34
6,5	34	36	32	34
7,0	32	33	32	34
7,5	30	31	32	34
8,0	29	29	32	34
9,0	27	26	28	31
10,0	25	23	26	28
11,0	23	21	23	25
12,0	22	20	21	23

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

Pensjonen til første barn når begge foreldre er døde, fastsettes som i dag til pensjon til gjenlevende ektefelle etter den av foreldrene som får størst pensjon ved den beregningsmodell man velger.

Avledet (kombinert pensjon) til gjenlevende ektefelle med egen pensjon

Tradisjonelt har ordningen med avledet pensjon kommet kvinner med lave inntekter til gode. Etter hvert vil den gi høyere pensjonsrettigheter også til menn. Ordningen kan overføres teknisk til et nytt framtidig alderspensjonssystem ved at det gis inntektspensjon basert på en kombinasjon av den inntektspensjonen som pensjonisten selv har tjent opp og den avdøde ektefellens faktiske eller beregnede inntektspensjon.

Dersom den avdøde ektefellen ikke var alderspensjonist, vil det være nødvendig å framskrive inntekt, for eksempel til fylte 67 år.

Det er beregnet at merutgiftene til kombinert pensjon i den nåværende folketrygden på sikt vil være 2,3 pst. av de samlede utgiftene til alderspensjon. Dersom merutgiftene til kombinert pensjon i nytt alderspensjonssystem skal utgjøre samme andel av totalutgiftene på sikt, er det anslått at kombinert pensjon kan utgjøre om lag 53 pst. av summen av inntektspensjonene. Det er da forutsatt et tak for opptjening på 8 G som Pensjonkommisjonen foreslo. I og med at utgiftene til pensjoner samlet sett vil øke betydelig, innebærer dette at også utgiftene til kombinert pensjon vil øke betydelig.

Det vil si at en alderspensjonist får 53 pst. av summen av egen inntektspensjon og den avdøde ektefellens faktiske eller beregnede inntektspensjon dersom dette gir et høyere beløp enn den egenopptjente inntektspensjonen. Det må i tillegg innføres en garanti, slik at personer som har mottatt pensjon som gjenlevende ektefelle ikke går ned i ytelse.

Ved et slikt opplegg vil den kombinerte ytelsen fullt ut regnes som en inntektspensjon i forhold til reglene om garantipensjon i et nytt alderspensjonssystem.

Konklusjon

Regjeringen ønsker å videreføre ordningene med folketrygdens ytelser til gjenlevende ektefeller og barn, og vil komme tilbake til Stortinget med forslag til teknisk tilpassing av ytelsene til etterlatte til et nytt framtidig alderspensjonssystem i folketrygden.

10 Deling av pensjonsrettigheter mellom par

10.1 Innledning og sammendrag

Pensjonskommisjonen drøftet deling av pensjon i modernisert folketrygd, og foreslo at dette spørsmålet ble utredet nærmere.

Spørsmålet om å dele pensjonsrettigheter i folketrygden mellom par har vært tatt opp flere ganger, hovedsakelig på grunn av den økonomiske situasjonen for en del eldre, skilte kvinner, men også av likestillingspolitiske hensyn. Blant annet på grunn av reglene for beregning av tilleggspensjon og samspillet mellom særtillegget og tilleggspensjonen har man tidligere ikke sett det hensiktsmessig eller mulig å legge fram forslag om deling av pensjonsopptjening i folketrygden. Det er imidlertid gjennomført andre tiltak som har forbedret pensjonsforholdene for kvinner, blant annet godskriving av pensjonspoeng ved omsorgsarbeid, økning av minstepensjonen og forbedring av pensjonsrettighetene for skilte. Det er også gjort endringer i ekteskapslovgivningen for å kunne forbedre enkelte eldre, skilte kvinners økonomiske situasjon.

Deling av pensjonsformue i modernisert folketrygd er teknisk mulig, men Regjeringen vil ikke gå inn for dette pga. uønskede fordelingseffekter som kan oppstå. Heller ikke i de supplerende pensjonsordningene mener Regjeringen det er hensiktsmessig å innføre deling av pensjonsopptjening. Deling vil innebære omgjøring av rett til opptjent pensjon, og kan vanskelig gjennomføres i ytelsesbaserte ordninger som bygger på forsikringstekniske prinsipper. En deling vil kunne føre til økte utbetalinger, og kan ikke pålegges forsikringsselskapet/pensjonskassen. Krav om deling bare i enkelte ordninger, f.eks. innskuddsordninger, vil virke urimelig. Regjeringen vil derfor ikke gå inn for dette.

Et alternativ til deling av pensjonsrettighetene kan være å ta hensyn til verdien av pensjonsrettighetene ved skifte av felleseie ved skilsmisse, dvs. ved oppløsning av ekteskap og registrert partnerskap. En ektefelle kan etter nåværende lov holde rettigheter i trygdeordninger, offentlige eller private pensjonsordninger eller krav om livsforsikring eller livrente utenfor skiftet. Etter en lovendring fra 1998 kan det likevel gis kompensasjon for dette på skiftet når den ene ektefellen blir urimelig dårlig stilt.

Pensjonsrettigheter skiller seg fra andre eiendeler som er gjenstand for deling, ved at det gjelder verdier som først kommer på rettighetshaverens hånd en gang i framtiden (når vedkommende blir alderspensjonist), og på de vilkår som fremgår av pensjonsordningen (vedkommende må bli så gammel at han eller hun når pensjonsalder). Pensjonsrettigheter kan ikke avhendes og kan dermed ikke omgjøres til kontanter på skiftet.

Deling av pensjonsrettigheter ved skifte av felleseie reiser således andre spørsmål enn deling av andre typer formuesverdier. Siden opparbeidede pensjonsrettigheter ofte har stor verdi og det ofte er begrensede midler i boet for øvrig, må det etableres mekanismer som tar hensyn til dette. En regel om at verdien av pensjonsrettigheter skal deles ved skifte av felleseie, må eventuelt kombineres med en adgang til å utsette delingen av verdien av pensjonsrettigheten til denne rent faktisk kommer på rettighetshaverens hånd. Dette reiser imidlertid flere praktiske og tekniske spørsmål som må utredes nærmere før det kan konkluderes. Blant annet må man ved vurderingen ta hensyn til at ektefeller gjerne vil ha et ønske om å bli ferdige med hverandre også økonomisk etter skilsmissen. Det må videre vurderes om en slik endring i ekteskapsloven bør begrenses til bare å gjelde langvarige ekteskap.

Regjeringen vil i det videre oppfølgingsarbeidet vurdere reglene i ekteskapsloven med sikte på å finne fram til praktikable regler som i større grad innebærer at det tas hensyn til verdien av pensjonsrettigheter i forbindelse med skifte av felleseie.

10.2 Pensjonskommisjonens vurderinger

Pensjonskommisjonen pekte i avsnitt 4.6.4 Pensjonspolitiske utfordringer på at eldre kvinner kan få økonomiske problemer ved skilsmisse. Mange har blitt forsørget av ektefellen mens de var i

yrkesaktiv alder. De blir derfor minstepensjonister, mens mennene har gode pensjoner. Kommisjonen viste til at deling av pensjonsrettigheter innenfor dagens system er reist og forkastet mange ganger. En eller begge ektefellene risikerer å bli minstepensjonister og deling er administrativt krevende.

Pensjonskommisjonen framholdt at mulighetene for å dele pensjonsrettigheter vil kunne oppfattes som et positivt element i en eventuell reform, men at de praktiske sidene må vurderes nærmere.

I kapittel 12 Forholdet til folketrygdens uføre og etterlattepensjon kommenterete kommisjonen spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter i avsnitt 12.4. Kommisjonen framhevet at det er et ønske om å beskytte eldre kvinner. De kan få stor inntektsnedgang ved pensjonering og få økonomiske problemer i forbindelse med skilsmisse eller når ektefellen dør.

Kommisjonen pekte blant annet på at

- kvinner tar seg av barn og hjem i større grad enn menn. Dette forutsetter normalt at mannen er i fullt arbeid. Disse kvinnene tjener ikke opp pensjonsrettigheter i en slik utstrekning at alderspensjonen tilsvarer mannens.
- dersom ektefellene skiller seg eller mannen dør etter et langvarig ekteskap, har kvinnen generelt sett små muligheter til å bedre sine pensjonsrettigheter betydelig.
- så lenge ekteskapet består, har ektefellene en gjensidig forsørgelsesplikt etter ekteskapslovgivningen. Ved skilsmisse kan ulik pensjon ektefellene i mellom få store økonomiske konsekvenser for en del kvinner. På visse vilkår kan det pålegges bidragsplikt, men problemet er at bidraget bare kan utbetales så lenge den bidragspliktige er i live.

Kommisjonen framhevet at så lenge opparbeidede pensjonsrettigheter reflekterer den arbeidsfordelingen ektefellene foretar seg i mellom, er det et spørsmål om den gjensidige forsørgelsesplikten mellom ektefeller i større grad bør ha pensjonsmessige konsekvenser når ekteskapet opphører enn det gjør i dag. Et alternativ kan være å innføre en ordning med deling av pensjonsrettigheter.

Hensynet til et mest mulig enkelt og oversiktelig pensjonssystem taler etter Pensjonskommisjonens mening mot å innføre deling av pensjonsrettigheter. Det samme gjør samfunnsutviklingen, der familien er mindre stabil og mindre sentral som forsørgingsenhet.

På den annen side innretter menn og kvinner seg ofte ulikt når det gjelder inntektsgivende arbeid og omsorgsoppgaver i hjemmet. Slike valg bør etter Pensjonskommisjonens oppfatning ikke få så store fordelingsmessige konsekvenser som de får i dag. Kommisjonens forslag om bedret omsorgsopptjening retter opp noe, men deling av pensjonsrettigheter vil bidra ytterligere til å ivareta hensynet til kvinner med lav egenopptjent pensjon.

Kommisjonen pekte på at ved deling av pensjonsrettigheter må det tas standpunkt til om delingen skal være tvungen eller frivillig mellom ektefeller, om en eventuell pliktig ordning skal begrenses til å gjelde ved skilsmisse og om en delingsordning også skal omfatte samboere. Det ble også pekt på at ved en eventuell deling bør det tas hensyn til at kvinner og menn har ulik levealder, og det må tas stilling til hvordan en skal forholde seg til ordningen med delingstall.

Når det gjelder forholdet til garantipensjonen i forslaget til modernisert folketrygd, viste Pensjonskommisjonen til at noe av argumentasjonen mot deling av pensjonsrettigheter i dagens folketrygd har vært forholdet til minstepensjonen. Begge ektefeller vil kunne ende opp som minstepensjonister etter overføring, eller den som mottar rettigheter vil kunne ende opp som minstepensjonist uansett. Pensjonskommisjonen pekte på at dette også vil kunne bli tilfelle innenfor modernisert folketrygd. Hvis merytelsen skulle inngå som en del av den egenopptjente pensjonen, ville det ikke være noe poeng i å dele pensjonsrettigheter dersom han eller hun kommer under garantipensjonsnivået. Dette taler etter Pensjonskommisjonens oppfatning for at merytelser som følge av delte pensjonsrettigheter ikke bør være gjenstand for avkorting av garantipensjonen.

Pensjonskommisjonen foreslår at en ordning med deling av pensjonsrettigheter utredes nærmere med sikte på en enkel og praktikabel løsning.

10.3 Høringsuttalelser

De av høringsinstansene som har omtalt spørsmålet, blant annet *Likestillingsombudet*, er positive til deling og tilrår at det utredes nærmere. Likestillingsombudet peker imidlertid på at spørsmålet blir om en deling kan gjennomføres på en slik måte at en reduksjon av den enes pensjon tilsvarer en faktisk økning av den andres pensjon. Ombudet uttaler at en delingsløsning ikke vil være tjenlig dersom delingen fører til at ektefellene kommer dårligere ut enn de ville gjort sammen.

En høringsinstans (*Norsk Tjenestemannslag, Landsforening 103 Trygdeetaten*) mener at pensjonsrettigheter bør inngå i booppgjøret ved samlivsbrudd.

10.4 Departementets vurderinger

10.4.1 Innledning

Spørsmålet om å dele pensjonsrettigheter i folketrygden mellom ektefeller har vært vurdert flere ganger, hovedsakelig på grunn av den økonomiske situasjonen for en del eldre, skilte kvinner, men også av likestillingspolitiske hensyn. Deling av pensjonspoeng og dermed av opptjeningen av tilleggspensjon har vært utredet, men man har ikke sett det hensiktsmessig eller mulig å legge fram forslag om deling. Årsaken har blant annet vært reglene for beregning av tilleggspensjon. Besteårsregelen (sluttpoengtallet regnes av de 20 beste pensjonspoengtallene) og 40-årsregelen (det gis ikke tilleggspensjon for mer enn 40 års opptjening) gjør at deling av pensjonspoeng mellom ektefeller ofte ikke vil føre til at det den ene får, tilsvarer det den andre gir fra seg av rettigheter. En annen årsak har vært forholdet mellom tilleggspensjonen og særtillegget (tilleggspensjon går til fradrag i særtillegget), som i en del tilfeller vil føre til at samlet pensjon blir lavere etter deling, og at begge kan bli minstepensjonister.

Det er imidlertid gjennomført andre tiltak som har forbedret pensjonsforholdene for kvinner, blant annet godskriving av pensjonspoeng ved omsorg for egne små barn og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede, en betydelig økning av minstepensjonene i folketrygden og forbedring av pensjonsrettighetene for skilte. Det er også gjort endringer i ekteskapslovgivningen for å kunne forbedre enkelte eldre, skilte kvinners økonomiske situasjon.

10.4.2 Deling av pensjonsrettigheter i modernisert folketrygd

Som det er redegjort for i kapittel 4, foreslår Regjeringen at inntektspensjonen i folketrygden skal tjenes opp over hele yrkeslivet. Regjeringen går inn for at den enkelte hvert år opparbeider seg en beregnet pensjonsformue, se avsnitt 4.5.2 foran. Pensjonsformuen omgjøres ved pensjonering til en livsvarig ytelse ved å dele formuen på forventet gjenstående leveår.

Uansett opptjening skal alle gis en garantipensjon fra 67 år og resten av livet. Denne garantipensjonen skal utgjøre samme beløp som dagens minstepensjon (om lag 105 400 kroner for en enslig pensjonist). Det foreslås at garantipensjonen avtrappes mot inntektspensjon etter nærmere bestemte regler. Dermed vil personer med lave inntekter og lav opptjent inntektspensjon få noe igjen for pensjonsopptjeningen.

I modernisert folketrygd er det teknisk mulig å dele pensjonsopptjening mellom par ved å dele den beregnede pensjonsformuen, enten løpende for hvert år eller ved skilsmisse. I den grad man fortsetter med pensjonsopptjening, vil ny opptjening legges til den justerte pensjonsformuen på vanlig måte.

For at resultatet av deling skal være kostnadsnøytralt for folketrygden, vil det være nødvendig å ta hensyn til at kvinner lever lenger enn menn, dvs. at den pensjonsformuen som overføres fra menn til kvinner må reduseres noe, og omvendt.

Når pensjonen skal tas ut, kommer imidlertid også garantipensjonen inn i bildet i en del tilfeller, og vil påvirke pensjonsresultatet.

I tabell 10.1 er det gitt eksempler på resultatet av deling av pensjonsopptjening for inntektspensjon basert på Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Det er forutsatt at personene har vært gift i hele den perioden pensjonene er opptjent. Tabellen illustrerer hvordan deling av beregnet pensjonsformue slår ut på pensjonsresultatet i de forskjellige tilfellene. Det er ikke tatt hensyn til forskjellig levealder mellom kjønnene.

Får begge (før deling) en inntektspensjon som overstiger nivået der man får garantipensjon, vil det være uproblematisk å dele pensjonsformuen. Som det framgår av tabellen, kan slik deling av inntektspensjon i en del tilfeller gi mindre pensjon for paret samlet enn om deling ikke hadde funnet sted. Deling av pensjonsformue vil dermed kunne føre til uønskede fordelingseffekter.

En ordning der man deler beregnet pensjonsformue, vil kunne innpasses i et pensjonssystem som bygger på ren inntektspensjon. I et opplegg der garantipensjonen alltid avkortes (helt eller delvis) mot inntektspensjonen, kan en slik form for deling gi resultater i endelig pensjon for paret som sett under ett kan oppfattes som urimelig. Det kan bli utbetalt mindre pensjon for paret etter deling enn før deling, og begge kan i verste fall ende som garantipensjonister (minstepensjonister).

Skal man unngå utslag som skyldes forholdet mellom inntektspensjon og garantipensjon, må beregningene skje ved pensjonering. Først da vil man kunne konstatere om en eller begge får garantipensjon. Utgangspunktet for deling vil

Tabell 10.1 Resultat av deling av pensjonsopptjening i Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd

	Før deling				Etter deling			Differanse
Par A	Person 1		Person 2		Person 1		Person 2	
Inntekts-pensjon	180 000	Inntekts-pensjon	210 000	Inntekts-pensjon	195 000	Inntekts-pensjon	195 000	0
Par B	Person 1		Person 2		Person 1		Person 2	
Inntekts-pensjon	180 000	Inntekts-pensjon	150 000	Inntekts-pensjon	165 000	Inntekts-pensjon.	165 000	0
Par C	Person 1		Person 2		Person 1		Person 2	
		Inntektsp.	80 000	Inntektsp.	130 000	Inntektsp.	130 000	
		Garantip.	33 896	Garantip.	3 896	Garantip.	3 896	
Inntekts-pensjon	180 000	Sum	113 896	Sum	133 896	Sum	133 896	-26 106
Par D	Person 1		Person 2		Person 1		Person 2	
		Inntektsp.	0	Inntektsp.	90 000	Inntektsp.	90 000	
		Garantip.	105 407	Garantip.	27 896	Garantip.	27 896	
Inntekts-pensjon	180 000	Sum	105 407	Sum	117 896	Sum	117 896	-49 615

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

være pensjon beregnet av den delen av pensjonsformuen som er opptjent i den aktuelle perioden. Pensjonsformuen i denne perioden legges sammen og deles på to. I tillegg må det korrigeres for at kvinner lever lenger enn menn. Det vil være nødvendig å legge inn begrensninger, slik at bare pensjonsbeløp over garantipensjonsnivået blir gjenstand for deling, og det må også tas hensyn til at mottakeren kan ha garantipensjon. En ytterligere komplikasjon er at de som er implisert i delingen, som oftest blir pensjonister på ulike tidspunkter. Skal de impliserte få glede av delingen, bør den skje når den første blir pensjonist. Det vil da bli nødvendig med foreløpig beregning av delingsbeløp, som eventuelt må korrigeres senere. Det vil være vanskelig å finne kostnadsnøytrale løsninger for dette. Dersom det er flere parforhold involvert i delingen, øker komplikasjonene, og delingsbeløpene kan dessuten bli små.

Etter Regjeringens vurdering vil deling av den beregnede pensjonsformuen mellom par, enten løpende for hvert år eller ved skilsmisse, gi uheldige fordelingsutslag i forhold til garantipensjonen. I tillegg vil spørsmålet om hvordan deling av pensjonsformuen påvirker endelig pensjon være ukjent for partene, før (de nærmer seg) pensjoneringstidspunktet. En delingsordning vil dessuten være administrativt krevende for trygdeetaten.

En vil ellers peke på at en ordning med deling av framtidig pensjonsopptjening ikke vil kunne hjelpe dagens eldre, skilte kvinner.

Etter en samlet vurdering vil Regjeringen ikke foreslå at det innføres en ordning med deling av pensjonsrettigheter mellom par i forbindelse med en reform av folketrygden som foreslått i denne meldingen.

10.4.3 Deling av pensjonsrettigheter i supplerende pensjonsordninger

De supplerende ordningene (herunder statlige og kommunale tjenestepensjoner og tjenestepensjoner i privat sektor) spenner over et bredt spekter både når det gjelder hvilke ytelser som inngår, hvordan ytelsene er sikret og hvordan ytelsene skal beregnes og reguleres. For å unngå at eventuelle regler om deling slår urimelig ut for partene, bør eventuell deling av pensjon fra slike ordninger i tilfelle gjelde alle slike ordninger. Det er imidlertid vanskelig å finne fram til praktiserbare regler om deling som kan anvendes overfor et slikt bredt spekter av ordninger og som gir et rimelig og godt totalresultat.

Fonderte pensjonsordninger består av et rettighetsforhold mellom tre parter, i hovedsak basert på at arbeidsgiver plikter å betale premier etter hvert som pensjon opptjenes for medlemmet og at pensjonsinnretningen overtar forpliktelsen for utbetalingene på bakgrunn av de premier som er betalt. Medlemmet, som er den tredje part i dette forholdet, erverver rett til pensjon etter det regelverket som er fastsatt for ordningen. Deling av pen-

sjon griper inn i dette forholdet mellom de tre parter ved at deler av medlemmets opptjente pensjon ved deling overdras til en fraskilt ektefelle.

Deling av pensjon fra forsikringsbaserte ordninger, f.eks. ved skilsmisse, innebærer at rett til pensjon delvis overdras til den tidligere ektefellen. Det vanlige i pensjonsordninger er imidlertid at retten til en pensjonsytelse er personlig, og ikke kan overdras. I tillegg til å vurdere om eventuelle regler om deling gir et godt resultat for partene, er det viktig å avklare om den tilhørende overdragelse av rett til pensjon kan ha økonomisk virkninger for flere parter enn de overdragende. Ved deling innebærer dette særlig at en bør vurdere de økonomiske konsekvensene for arbeidsgiver og for den pensjonsinnretning som sikrer ytelsene, og om disse virkningene er akseptable. I den sammenheng må en skille mellom overdragelse som innebærer at selve ytelsen knyttes til den person retten overdras til og eventuell kompensasjon for at ektefellenes pensjonsrettigheter kan ha ulik verdi ved skifte av felleseie, jf. avsnitt 10.4.4.

Overdragelse av pensjon som innebærer at pensjonsforholdet knyttes til en ny person, kan få betydelige økonomiske virkninger for pensjonsinnretningen der pensjonsytelsen er sikret som en forsikringsytelse. I slike tilfeller vil f.eks. overdragelse av rett til alderspensjon til person med en annen alder, ha betydning. Slike observerbare forskjeller kan en imidlertid tenke seg korrigert for ved at pensjonsytelsen omregnes. Imidlertid vil også vanskeligere observerbare forskjeller knyttet til helsetilstand ha betydning. Overdragelse, også om dette skjer som følge av deling, vil kunne ha vesentlig økonomiske konsekvenser for pensjonsinnretningen i de forsikringsbaserte pensjonsordningene. Ved overdragelse av pensjon mellom parter med ulik helsetilstand vil en eventuell omregning ofte måtte bli mer skjønnspreget, og en kan også tenke seg at mye av det økonomiske grunnlaget for delingen forsvinner i slike tilfeller. De samme spørsmål gjør seg imidlertid ikke gjeldende for pensjonsavtaler som relaterer seg til rene spareprodukter.

Også arbeidsgiver kan bli økonomisk berørt av overdragelse av rett til pensjon som følge av deling. Arbeidsgiver kan f.eks. ha rett til overskudd ved forvaltning av den premiereserve som er avsatt for å dekke medlemmets opptjente pensjon. Overdragelse av deler av medlemmets opptjente pensjon til en fraskilt ektefelle vil i slike tilfeller indirekte også ha betydning for foretaket. I tillegg vil foretaket, avhengig av reglene for opptjening av pensjon i ordningen, kunne ha plikt til å betale premier slik at medlemmets opptjente pensjon til enhver tid utgjør en like stor del av pensjonsplanens ytelser som medlemmets pensjonsgivende tjenestetid utgjør i forhold til den tjenestetid som kreves for rett til full pensjon. Ved deling av medlemmets pensjon, vil medlemmets videre opptjening, og således også arbeidsgiverens plikt til videre premiebetaling, endres i slike ordninger. Slike opptjeningsregler vil også kunne få betydning for arbeidsgiveren til den person som pensjonen overdras til, dersom denne personens pensjonsordning praktiserer medregning.

Som følge av de vanskelige problemstillinger deling reiser i supplerende pensjonsordninger, og fordi deling bare i enkelte supplerende pensjonsordninger vil virke urimelig, vil ikke Regjeringen foreslå deling av pensjonsrettigheter i supplerende pensjonsordninger. Etter Regjeringens vurdering er det behov for å vurdere enklere alternativer.

10.4.4 Spørsmålet om å ta hensyn til verdien av pensjonsrettigheter ved skifte av felleseie

Et alternativ til deling av pensjonsrettighetene kan være å ta hensyn til verdien av pensjonsrettigheter ved skifte av felleseie, det vil si typisk ved oppløsning av ekteskap eller partnerskap. En deling etter ekteskapsloven endrer ikke pensjonsrettighetene, men gir den ene ektefellen rett til en kompensasjon for verdiene av den andres pensjon ved skifte av felleseie.

Etter ekteskapsloven skal (etter fradrag for gjeld) all formue opparbeidet under ekteskapet som hovedregel likedeles ved skifte av felleseiet. En ektefelle kan etter nåværende lov likevel holde rettigheter i trygdeordninger, offentlige eller private pensjonsordninger eller krav om livsforsikring eller livrente utenfor delingen. Etter en lovendring fra 1998 kan det gis kompensasjon på skiftet når den ene ektefellen blir urimelig dårlig stilt. Etter regjeringens syn taler rettferdighetshensyn for at det i større grad enn etter nåværende lov tas hensyn til pensjonsrettigheter ved skifte av felleseie.

Pensjonsrettigheter skiller seg imidlertid fra andre eiendeler som er gjenstand for deling, ved at det gjelder verdier som først kommer på rettighetshaverens hånd en gang i framtiden (når vedkommende blir alderspensjonist), og på de vilkår som framgår av pensjonsordningen (vedkommende må bli så gammel at han eller hun når pen-

sjonsalder). Skal verdien deles med den andre ektefellen på skiftet, blir det med andre ord tale om en overføring til den andre ektefellen av verdier som den pensjonsberettigede ektefellen ennå ikke har på sin hånd, men (kanskje) vil få utbetalt en gang i fremtiden. Et annet særegent forhold er at pensjonsrettigheter ikke kan avhendes. Den pensjonsberettigede ektefellen kan dermed ikke løse det likviditetsproblemet som han eller hun muligens kan komme opp i, ved å selge pensjonsrettigheten slik at den gjøres om til kontanter som deretter kan deles.

Deling av pensjonsrettigheter ved skifte av felleseie reiser således andre spørsmål enn deling av andre typer formuesverdier. Siden opparbeidede pensjonsrettigheter ofte har stor verdi og det ofte er begrensede midler i boet for øvrig, må det etableres mekanismer som tar hensyn til dette. En regel om at verdien av pensjonsrettigheter skal deles ved skifte av felleseie, må eventuelt kombineres med en adgang til å utsette delingen av verdien av pensjonsrettigheten til denne rent faktisk kommer på rettighetshaverens hånd. En slik ordning reiser imidlertid også flere spørsmål som må utredes nærmere. Blant annet må man ved vurderingen ta hensyn til at ektefeller gjerne vil ha et ønske om å bli ferdige med hverandre også økonomisk etter skilsmissen. Det må videre vurderes om en slik endring i ekteskapsloven bør begrenses til bare å gjelde langvarige ekteskap.

På bakgrunn av dette vil Regjeringen vurdere reglene i ekteskapsloven med sikte på å finne frem til praktikable regler som i større grad innebærer at det tas hensyn til verdien av pensjonsrettigheter i forbindelse med skifte av felleseie.

11 Ikrafttredelse og overgangsordninger

11.1 Innledning og sammendrag

Pensjonskommisjonen foreslo at modernisert folketrygd trer i kraft fra 2010. Nye opptjeningsregler fases gradvis inn. Etter forslaget skal personer som er født i 1950 eller tidligere, få sin pensjonopptjening beregnet fullt ut etter dagens regelverk. Personer som er født i 1965 eller senere, vil få sin pensjon beregnet fullt ut etter det nye systemet. Personer som er født i årene 1951 – 1964, vil få sin pensjon beregnet forholdsmessig basert på henholdsvis dagens system og nytt system. Med dette opplegget vil de første som får sin pensjon delvis basert på det nye systemet, være personer født i 1951. Nytt system vil være fullt ut innfaset for 62-åringer som tar ut alderspensjon i 2027.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at nye opptjeningsregler skal innføres gradvis. Et alternativ er Pensjonskommisjonens forslag, men Regjeringen mener det også kan vurderes en lengre innfasingsperiode.

Regjeringen går inn for at delingstall gis virkning for nye alderspensjonister fra og med 2010, og samtidig åpnes det for fleksibel pensjonering fra og med fylte 62 år.

Nytt system for indeksering av pensjoner gis virkning for alle alderspensjonister fra og med 2010. Opptjente pensjonsrettigheter reguleres med lønnsutviklingen. Løpende utbetalte alderspensjoner reguleres årlig med en faktor som tilsvarer gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Minstepensjonistene vil få pensjonen lønnsindeksert, men fratrukket effekten av delingstallet.

Regjeringen støtter Pensjonskommisjonens forslag om gunstigere omsorgsopptjening i modernisert folketrygd enn i dagens system. Denne ordningen gis tilbakevirkende kraft for personer født i 1951 eller senere for den delen av pensjonen som tjenes opp etter modernisert folketrygd.

Regjeringen foreslår også å gå lenger enn kommisjonen ved å gi tilbakevirkende omsorgsopptjening også i dagens folketrygd. Regjeringen har vurdert ulike alternativer, og vil komme tilbake med et konkret forslag når det er tatt stilling til hovedprinsippene for en pensjonsreform.

I forbindelse med forslaget til fleksibel pensjonering tok Pensjonskommisjonen til orde for å utrede eventuelle overgangsregler for personer med lang opptjening i 2010. Bakgrunnen er at enkelte vil ha mer enn 40 års opptjeningstid i dagens folketrygd uten at dette får betydning for pensjonen. I det nye systemet ville alle år vært tellende. For å avdempe virkningene av avkortingen ved tidligpensjonering, foreslo kommisjonen en gunstigere ordning for disse enn det som følger av de ordinære reglene.

Regjeringen legger opp til en vurdering av den statlige støtten til eventuelle supplerende tidligpensjonsordninger i forbindelse med oppfølgingen av Regjeringen Jaglands brev til partene i arbeidslivet våren 1997 om eventuell utfasing av opptjeningsrettigheter i folketrygden for AFP-pensjonister fra og med 2007. I denne sammenheng vil Regjeringen også vurdere en eventuell egen overgangsordning for personer med lang opptjeningstid.

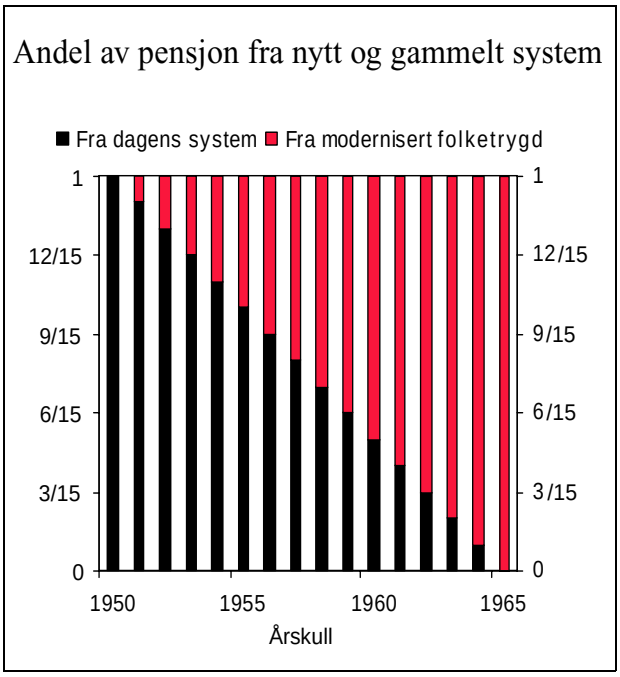
Eventuelle gunstige overgangsordninger for visse grupper vil øke folketrygdens utgifter i en periode, men vil ikke påvirke de langsiktige effektene av modernisert folketrygd vesentlig.

11.2 Innfasing av nye opptjeningsregler

Pensjonskommisjonens forslag

Pensjonskommisjonen foreslår at modernisert folketrygd skal fases gradvis inn fra 2010. Personer som er født i 1950 eller tidligere, vil få sin pensjonsopptjening beregnet fullt ut etter dagens system. De vil være 60 år eller mer i 2010. Personer som er født i 1965 eller senere, vil få sin pensjonsopptjening beregnet fullt ut etter det nye systemet. De vil være 45 år eller yngre i 2010.

Personer som er født i årene 1951 – 1964, vil få sin pensjonsopptjening beregnet forholdsmessig, basert på henholdsvis dagens system og nytt system. Med dette opplegget vil de første som får sin pensjon delvis basert på det nye systemet, være personer født i 1951. Disse vil være 62 år i 2013 og



Figur 11.1 Andel av pensjon fra gammelt og nytt system

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

vil da ha 1/15 pensjonsopptjening fra nytt system, og 14/15 fra dagens system. Personer som er født i 1952, vil få 2/15 pensjonsopptjening etter nytt system og 13/15 etter gammelt system. Nytt system vil være fullt ut innfaset for 62-åringer som tar ut alderspensjon i 2027. Fram mot om lag 2060 vil det utbetales alderspensjoner både fra gammelt og nytt system. Figur 11.1 viser hvordan de nye opptjeningsreglene gradvis vil fases inn for årgangene 1951 -1964.

Isolert sett er Pensjonskommisjonens forslag til nytt opptjeningssystem anslått å gi noe høyere gjennomsnittsytelser og noe økte utgifter i folketrygden i forhold til dagens system. Dette gjelder særlig for personer med lange yrkeskarrierer. Hvordan systemet vil slå ut for den enkelte, vil avhenge både av inntekten en har og antall år med opptjening. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.

Høringsuttalelser

Det er få høringsinstanser som har kommentert forslaget til innfasing av modernisert folketrygd. *Akademikerne* gir imidlertid uttrykk for at forslaget innebærer et uheldig inngrep i pensjonsopptjeningen for personer født i 1965. De foreslår derfor at nytt system først bør gjøres gjeldende for personer født på et betydelig senere tidspunkt. *Yrkesorganisasjonenes sentralforbund* mener på sin side at forslaget til overgangsordninger er komplisert, og ber om at det vurderes om det kan innføres en ordning med «fripoliser» på grunnlag av allerede opptjent pensjon i folketrygden fram til og med 2009.

Justisdepartementet gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at den foreslåtte overgangsordningen ikke vurderes å være i strid med Grunnlovens § 97 om at ingen lover skal ha tilbakevirkende kraft. I vurderingen legges det blant annet vekt på at overgangen til nytt regelverk vil skje gradvis over en lang periode, og at de berørte vil ha mulighet til å innrette seg i forhold til dette.

Departementets vurderinger

Etter departementets syn skal overgangsordningene ivareta hensynet til at den enkeltes pensjon bør være rimelig forutsigbar, og at man har rimelig tid til å tilpasse seg nye regler. Overgangsordningene skal videre ivareta samfunnets interesse av at gjennomføringen av det nye systemet blir enklest mulig, og ikke strekker seg for langt ut i tid.

Personer som går av med pensjon etter 2006, vil ha opptjening basert på en fullt utbygd folketrygd, og vil dermed kunne få høyere alderspensjon enn årskullene før dem. De vil også kunne få høyere kompensasjonsgrad ved pensjonering ved fylte 67 år enn senere årskull, som etter hvert vil bli mer berørt av kommisjonens forslag til delingstall fra 2010. Veksten i gjennomsnittlig pensjon, sammen med den sterke veksten i antall alderspensjonister, vil øke folketrygdens pensjonsutgifter sterkt i årene framover. Dette taler isolert sett for at overgangsreglene bør innrettes slik at de ikke bidrar til å øke utgiftene i folketrygden, utover det som følger av å videreføre dagens system. På den annen side bør overgangsreglene sikre at det ikke gjøres vesentlige endringer i forventet pensjon for personer med kort tid igjen til pensjonsalderen.

Regjeringen er enig med Pensjonskommisjonen i at nye opptjeningsregler skal innføres gradvis. Pensjonskommisjonens forslag er et alternativ, men Regjeringen vil også vurdere en lengre innfasingsperiode. Regjeringen vil komme tilbake med et konkret forslag etter at det er tatt stilling til hovedprinsippene for en pensjonsreform.

Enkelte som går av med pensjon i de første årene etter 2010, ville kunne fått en høyere pensjon basert på den opptjeningen de oppnår fram til 2010 med dagens regelverk, enn det de vil få med kommisjonens forslag til overgangsordning. Det kan være aktuelt å utforme en egen garantiregel

for denne gruppen, som hindrer at pensjonsopptjeningen blir lavere enn det som er opptjent fram til 2010 i dagens folketrygd. En vil komme tilbake til dette spørsmålet etter at det er tatt stilling til hovedprinsippene for en pensjonsreform. Alle nye alderspensjonister etter 2010 vil imidlertid bli omfattet av ordningen med delingstall, mens endret indeksering vil gjelde for alle alderspensjonister fra 2010, se avsnitt 11.3 og 11.4.

11.3 Delingstall og fleksibel pensjonering

11.3.1 Innfasing av fleksibel pensjonering og delingstall

Pensjonskommisjonen foreslo at det fra 2010 innføres adgang til fleksibel pensjonering i folketrygden fra 62 år. Det betyr at også personer som får pensjonen beregnet etter dagens system, får mulighet til fleksibel pensjonering fra 2010. I tillegg foreslås det å innføre et delingstall for at folketrygdens utgifter framover skal bli om lag upåvirket av økt levealder. Delingstallet ved fleksibel pensjonering justeres slik at den enkelte vil få om lag samme samlede pensjon i løpet av tiden som pensjonist, uavhengig av når en starter å ta ut pensjonen. Se nærmere om delingstall og fleksibel pensjonering i kapitlene 4, 5 og 12.

Etter departementets syn bør en ordning med fleksibel pensjon fra 62 år i folketrygden fases inn om lag som skissert av Pensjonskommisjonen. I denne sammenheng må eventuelle særskilte overgangsordninger vurderes nærmere, jf avsnitt 11.3.2. nedenfor. Det vises også til omtalen av de statlige bidragene til AFP-ordningen i kapittel 5.

11.3.2 Personer med lang opptjeningstid på iverksettingstidspunktet

Kommisjonens forslag

Pensjonskommisjonen viste til at noen grupper med lang opptjening og behov for tidlig pensjonering, kunne komme uheldig ut av overgangsordningene til modernisert folketrygd. Kommisjonen utredet imidlertid ikke en eventuell særlig overgangsordning for denne gruppen i detalj, og skisserer behov for videre utredning, jf. følgende omtale på side 171 i rapporten:

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

Bakgrunnen for kommisjonens forslag er at personer som tar ut fleksibel pensjon fra 62 år fra og med 2010, vil få betydelig lavere pensjon enn om de pensjoneres ved 67 år. Dette skyldes delingstallet. Samtidig vil en del som har begynt tidlig i arbeid, kunne få lavere opptjent pensjon enn de ville fått med regelverket for modernisert folketrygd, bl.a. som følge av regelen om maksimalt 40 års opptjeningstid. I modernisert folketrygd vil en del kunne få mer enn 40 års opptjeningstid ved 62 år forutsatt at de har startet i arbeidslivet før fylte 22 år. Kommisjonen ønsket på den annen side ikke å øke pensjonen for disse gruppene ved pensjonering ved 67 år, sammenliknet med dagens system.

Departementets vurderinger

Departementet ser at det kan være behov for å vurdere en særskilt overgangsordning for denne gruppen som del av en samlet gjennomgang av ordningene med tidligpensjonering. Det er imidlertid også hensyn som trekker i retning av at en bør være tilbakeholden med slike særordninger, samt at ordningen ikke bør avvike for mye fra de generelle reglene for fleksibel pensjon. En særordning vil føre til at overgangsreglene samlet sett blir mer kompliserte. Folketrygdens alderspensjon fra 62 år vil fra 2010 gi lavere ytelser enn AFP i dag. Det er likevel ikke opplagt at de som går av helt eller delvis med pensjon i årene etter 2010, vil komme dårlig ut totalt sett:

- Det er i dag ikke mulig å gå av med alderspensjon i folketrygden før ved 67 år. Å kunne ta ut en redusert årlig alderspensjon før 67 år innebærer derfor økt valgfrihet for den enkelte.

- Fra 2010 går en i denne meldingen inn for at det skal være adgang til å kombinere arbeid og pensjon fra folketrygden fra 62 år, uten avkorting i pensjonen, noe som gir økt fleksibilitet i forhold til dagens regelverk i AFP.
- Hvis supplerende pensjoner også kan tas ut fra 62 år etter liknende prinsipper, vil mange kunne få en høyere samlet pensjon enn folketrygden alene vil kunne gi.
- Partene står fritt til å avtale tillegg til folketrygden, herunder videreføre de bidrag partene i dag yter i forbindelse med AFP. Dette gjelder uavhengig av at den statlige støtten til allmenne tidligpensjonsordninger utenom folketrygden vil bli vurdert som en del av oppfølgingen av Regjeringen Jaglands brev til partene i 1997, jf. nærmere omtale i kapittel 5.

Fleksibel pensjonsalder fra 62 år vil isolert sett øke folketrygdens utgifter til alderspensjon i de første årene etter 2010, jf. nærmere omtale i kapittel 12. Her pekes det også på at den økte kostnaden på kort sikt motsvares av lavere utgifter over tid som følge av at ordningen med fleksibel pensjonering gir permanent lavere årlig pensjon ved tidlig uttak. Hvis en i en overgangsperiode gir enkelte grupper som tar ut tidligpensjon høyere pensjon enn det som følger av den generelle ordningen, vil den kortsiktige utgiftsøkningen bli større og vedvare over en lengre periode. Gunstige overgangsregler kan dessuten føre til at flere benytter seg av tidligpensjonering, ved at det blir mindre lønnsomt å stå i arbeid etter 62 år.

I kapittel 5 vises det til at hvis det skal være forsvarlig å fjerne avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt, må den fleksible ordningen være nær aktuariell. Det betyr at den samlede pensjonsutbetalingen over perioden som pensjonist ikke kan bli vesentlig høyere når man går av med pensjon på et tidlig tidspunkt enn om man går av på et senere tidspunkt. Dersom en særskilt overgangsordning for personer med lange yrkeskarrierer blir for gunstig, må en derfor vurdere å innføre regler for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt for den gruppen som omfattes.

Målsettingen med en særskilt overgangsordning for personer med lang opptjening er å gi uttelling også for de årene som ikke teller med i dagens folketrygd. Dette kan ivaretas ved å redusere den årlige pensjonen mindre ved tidligpensjonering enn det som følger av den generelle ordningen for fleksibel pensjon. Ordningen må likevel utformes slik at reduksjonen i årlig pensjon blir merkbar, og at den fortsatt gir klare insentiver til arbeid. Dette gir et liknende resultat som den løsningen Pensjonskommisjonen skisserte, med å godskrive mer enn 40 opptjeningsår ved tidligpensjonering. Med den alternative løsningen unngår en særskilte regler for pensjonsberegning innenfor dagens system.

En overgangsordning der visse årskull får gunstigere avkorting av pensjonen ved tidligpensjon, kan utformes på ulike måter. En mulighet er at de som går av med tidligpensjon og har 45 års opptjening eller mer, får 5 prosentpoeng mindre avkorting enn det som følger av den generelle ordningen for fleksibel pensjon. En som har 44 år, får 4 prosentpoeng mindre avkorting osv.

Kommisjonen så for seg at en slik særordning kunne begrenses til personer som fullt ut omfattes av dagens regler, dvs. personer født i 1950 eller tidligere. Dette vil begrense varigheten av ordningen slik at den kan fases ut innen 2017. Årskullene født i 1951 – 1964, vil med Pensjonskommisjonens forslag, delvis omfattes av dagens system og delvis av modernisert folketrygd. Mange av disse vil ha hoveddelen av sin opptjening i dagens system, og det er derfor et spørsmål om det er rimelig å begrense en eventuell ordning bare til dem som fullt ut omfattes av dagens regler. Hvis ordningen skal omfatte den delen av pensjonen årskullene født i perioden 1951–1964 tjener opp i dagens folketrygd, vil merutgiftene løpe i en mye lengre periode enn om ordningen begrenses til personer født i 1950 eller tidligere.

For ikke å gjøre ordningen for gunstig for personer med perifer tilknytning til arbeidsmarkedet bør det fastsettes et minstenivå på pensjonsgivende inntekt det enkelte år for å få året medregnet. Nivået bør vurderes satt høyere enn dagens grense for pensjonsopptjening, som er 1 G.

Kostnadene ved en overgangsordning som antydet ovenfor avhenger av om den bare skal omfatte de som er født i 1950 eller tidligere, eller om den også skal omfatte personer som får deler av sin pensjon fra dagens folketrygd (aldersgruppene født i 1951–1964). I tillegg avhenger kostnadene av hvor mange som benytter seg av muligheten til tidligavgang. Rikstrygdeverket har på usikkert grunnlag anslått at merutgiftene ved en gunstigere ordning kan bli i størrelsesorden 150 millioner kroner i 2015. Det er da forutsatt et krav til årlig inntekt tilsvarende 1 G. Et høyere krav til årlig inntekt, for eksempel tilsvarende 2,5 G, vil begrense ordningen mer i forhold til personer som har gått tidlig ut i full jobb, og vil begrense merutgiftene.

I det videre arbeidet vil en vurdere en særskilt overgangsordning for personer med lang opptje-

ningstid nærmere i forbindelse med oppfølgingen av denne stortingsmeldingen. En eventuell slik ordning må bl.a. ses i sammenheng med vurderingen av den statlige støtten til AFP-ordningen.

11.4 Indeksering

Pensjonskommisjonen foreslo å gå over fra lønnsindeksering av løpende alderspensjoner til en kombinasjon av lønns- og prisindeksering fra 2010. Garantipensjonen ble foreslått lønnsindeksert fratrukket effekten av delingstallet. Forslaget til indeksering er nærmere omtalt i kapitlene 4 og 12.

Regjeringen støtter Pensjonskommisjonens forslag om endret indeksering skal gjelde fra 2010, og gjelde også for løpende pensjonstilfeller. Dette innebærer at opptjente pensjonsrettigheter både i dagens system og i modernisert folketrygd skal lønnsindekseres, og at løpende alderspensjoner indekseres med en faktor som tilsvarer gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. Personer som mottar minstepensjon fra dagens system får sin ytelse regulert med lønn fratrukket effekten av delingstallet, på samme måte som er foreslått for garantipensjonen i modernisert folketrygd.

11.5 Omsorgsopptjening

11.5.1 Omsorgsopptjening innenfor modernisert folketrygd

I dag godskrives tre pensjonspoeng årlig ved ulønnet omsorg for barn under 7 år, og syke, funksjonshemmede og eldre. Dette tilsvarer en årlig inntekt på 4G (235 100 kroner). Pensjonskommisjonen foreslår en bedre ordning for omsorgsopptjening innenfor modernisert folketrygd, jf. nærmere omtale i kapittel 4.

Kostnaden for tilbakevirkende omsorgsopptjening innenfor Pensjonskommisjonens forslag til regelverk for modernisert folketrygd er på usikkert grunnlag anslått til 1,25 mrd. kroner i 2030. De økte kostnadene har sammenheng med at en del vil få omsorgsopptjening for år før 1992, samt at ordningen er bedre enn dagens ordning.

Anslaget gjelder bare ordningen med omsorg for barn. Ifølge Pensjonskommisjonen har mer enn 95 pst. av de som får omsorgsopptjening, omsorg for barn. Regjeringen mener at tilbakevirkende omsorgsopptjening også bør gis for pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. Om dette er praktisk gjennomførbart avhenger imidlertid av hvilke krav en skal sette til dokumentasjon.

11.5.2 Tilbakevirkende omsorgsopptjening innenfor dagens system

I kommisjonens rapport drøftes også spørsmålet om å gi dagens ordning med pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid mer generelt virkning for år før ordningen trådte i kraft i 1992. En slik regelendring vil innebære betydelige merkostnader, utover det som følger av forslaget om forbedret omsorgsopptjening i modernisert folketrygd. Rikstrygdeverket har gjort ulike beregninger av tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens system, forutsatt at ordningen utformes på samme måte som regelverket fra 1992, jf. tabell 11.1.

Anslagene på merkostnader i de ulike alternativene er usikre, og vil bl.a. avhenge av forutsetningene som gjøres om sammenhengen mellom perioder med små barn og arbeidsinntekt. En betydelig del av kostnadene er knyttet til personer født på 1940-tallet, da det for denne gruppen har vært store forskjeller i yrkesaktivitet mellom kvinner og menn. Kvinner født etter 1950 får gradvis mindre nytte av en ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens system. Det har sammenheng med at de har færre år med omsorgsopptjening før 1992, at kombinasjon av arbeid og omsorg for små barn blir mer vanlig, og at modernisert folketrygd fases gradvis inn.

En ordning som begrenses til personer født i 1951 eller senere vil ikke innebære økte kostnader i 2010, da disse årskullene tidligst vil ha mulighet til å gå av med pensjon ved 62 år først i 2013. Kostnadene vil deretter gradvis øke fram mot om lag 2030 og deretter bli redusert.

En ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening for personer født i 1943 eller senere vil kunne innebære om lag 100 millioner kroner i merutgifter i 2010. Årsaken til den beskjedne økningen er at bare nye pensjonister i dette året vil omfattes. Merutgiftene vil deretter gradvis øke, for så å avta igjen på lang sikt.

I de to siste alternativene begrenses tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens system til en del av dem som kunne hatt rett til omsorgsopptjening i perioden 1967 – 1991, ved at ordningen avgrenses til henholdsvis personer som går av med alderspensjon etter 2010, og til personer som er født i 1951 og senere. Nye pensjonister etter 2010 tilsvarer i beregningene i hovedsak personer født 1943 og senere, ved at det er lagt til grunn pensjoneringsalder 67 år, og de aller fleste i dagens system pensjoneres ved 67 år. Enkelte født før 1943 vil imidlertid kunne benytte en even-

Tabell 11.1 Anslag for merutgifter ved tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens system etter ulike alternativer. Beløp i mill. kroner og fast grunnbeløp. G = 58 778 kroner

	2010	2020	2030	2040	2050
Full tilbakevirkning i dagens system	880	2430	2170	780	25
Tilbakevirkning begrenses til nye pensjonister etter 2010	100	1810	1910	760	25
Tilbakevirkning begrenses til nye pensjonister født 1951 eller senere	0	410	930	520	25

Kilde: Rikstrygdeverket.

tuell slik ordning hvis de venter med å ta ut alderspensjon til etter 2010.

En ulempe med disse alternativene vil være at en får store terskeleffekter, ved at ett års forskjell i fødselsår kan ha stor effekt på utbetalt pensjon for personer som har hatt omsorgsansvar. Dette unngås i forslaget om å la tilbakevirkende omsorgsopptjening bare inngå som en del av et nytt framtidig alderspensjonssystem som innfases gradvis. Terskeleffekter kan imidlertid også begrenses ved å innfase tilbakevirkende omsorgsopptjening mer gradvis innenfor dagens system.

Pensjonskommisjonen fant det ikke så aktuelt å gi tilbakevirkende omsorgsopptjening til personer født før 1951. Disse berøres ikke av forslaget til nytt regelverk for pensjonsopptjening i kommisjonens forslag til modernisert folketrygd, og de får hele pensjonen beregnet etter dagens system med besteårsregel og 40-årsregel. Kommisjonen mente imidlertid at spørsmålet kunne vurderes nærmere i tilknytning til forslaget om fleksibel pensjonering.

Tilbakevirkende omsorgsopptjening vil bidra til å redusere forskjellene mellom kjønnene i utbetalt pensjon i årene framover for årskull der det har vært store forskjeller i yrkesaktivitet mellom kvinner og menn. Tilbakevirkende omsorgsopptjening for nye pensjonister etter 2010 vil også bidra til å motvirke innstrammingene disse gruppene ellers vil få som del av pensjonsreformen, som følge av delingstallet og endret indeksering av løpende pensjoner. Dessuten foreslås det innført en adgang til at den enkelte kan velge å ta ut alderspensjon fra 62 år fra 2010. For å kunne benytte denne muligheten til å gå av før fylte 67 år, er det viktig, særlig for kvinner, at også årene med omsorgsfravær telles med i pensjonsgrunnlaget.

I alternativene som er skissert i tabell 11.1, gjelder tilbakevirkende omsorgsopptjening uavhengig av når en velger å gå av med pensjon. Ytterligere et alternativ vil kunne være å gi tilbakevirkende omsorgsopptjening bare til personer som tar ut alderspensjon i alderen 62 – 66 år. Kommisjonen drøftet en ordning der personer født i 1950 og tidligere kunne få godskrevet omsorgsopptjening i folketrygden etter 1967 inn i en fleksibel ordning, jf. omtalen i avsnitt 11.3.2. Mens en eventuell egen overgangsordning for personer med lang opptjeningstid på iverksettingstidspunktet i hovedsak vil komme menn til gode, vil en ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens system i hovedsak komme kvinner til gode. Også i en slik ordning bør det være en forutsetning at årlig pensjon øker med senere pensjonering. Dette kan oppnås ved å begrense antall år det er mulig å få tilbakevirkende omsorgsopptjening til f.eks. 5 ved pensjonering 62 år, og at fordelen avtrappes gradvis ved senere pensjonering. Det kan være hensiktsmessig at en slik ordning gir økt opptjening i form av tilbakevirkende omsorgsopptjening, også for personer som samlet sett får mindre enn 40 opptjeningsår. På dette punktet vil ordningen da avvike fra den egne overgangsordningen som vurderes for dem som har mer enn 40 opptjeningsår i dagens folketrygd. Rikstrygdeverket har på usikkert grunnlag anslått at merutgiftene ved en ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening i forbindelse med tidligpensjonering som skissert over, kan bli i størrelsesorden 250 mill. kroner i 2015.

Rikstrygdeverket mener det er mulig å godskrive omsorgsopptjening tilbake i tid til de som omfattes av forslaget til nytt alderspensjonssystem. Det påpekes imidlertid at ordningen kan bli administrativt krevende og at det må påregnes en del manuell behandling, der søkeren antakeligvis selv må hjelpe til med å skaffe nødvendig dokumentasjon. Det vil bli mer komplisert å gjennomføre en slik ordning jo lenger tilbake i tid ordningen skal gå.

Rikstrygdeverket viser til at en ordning innenfor et nytt alderspensjonssystem kan være noe enklere å håndtere administrativt enn om det også skal være tilbakevirkende omsorgsopptjening innenfor dagens system. Årsaken er at det trolig vil være relativt få som omfattes av forslaget til nytt alderspensjonssystem som hadde omsorg

for barn i de første årene etter at folketrygden ble innført i 1967. Med en tilbakevirkning også innenfor dagens system vil det bli flere saker fra de første årene etter 1967, noe som vil gi en større administrativ belastning på trygdeetaten.

Regjeringen mener at en bør gå lenger enn kommisjonens forslag ved å gi en form for tilbakevirkende omsorgsopptjening også innenfor dagens system. Ulike alternativer er drøftet ovenfor, og disse vil bli vurdert nærmere i den videre oppfølgingen. Spørsmålet om tilbakevirkende omsorgsopptjening må også vurderes i forhold til utformingen av regelverket for fleksibel pensjonering. I forbindelse med vurderingen av den statlige støtten til AFP-ordningen, vil det videre bli vurdert innført en overgangsordning som gir personer som går av med tidligpensjon, uttelling for opptjeningsår utover 40 år.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Innledning og sammendrag

De økonomiske konsekvensene av Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er usikre, og bygger på et sett med forutsetninger. Usikkerheten vil generelt øke jo lenger fram i tid en gjør beregninger for. Modernisert folketrygd er imidlertid mer robust mot endrede demografiske forutsetninger enn dagens system gjennom innføring av delingstallet.

Forslagene vil ha relativt liten effekt på pensjonsutgiftene i de første årene etter 2010, sammenliknet med å videreføre dagens system. På sikt vil forslagene innebære en gradvis større innsparingseffekt som følge av innføringen av delingstall og endret indeksering.

Innføringen av delingstall innebærer en jevnere byrdefordeling mellom generasjonene i forhold til at levealderen øker over tid. Den enkelte kan motvirke effekten av delingstallet ved å arbeide noe lenger. Pensjonskommisjonen har anslått at forslaget isolert sett vil innebære 18 pst. lavere alderspensjon ved pensjonering ved 67 år i 2050 enn om dagens system videreføres. For folketrygdens utgifter til alderspensjon kan delingstallet isolert sett innebære en innsparing på 15 pst. i 2050. Endret indeksering vil berøre alle alderspensjonister fra 2010 og er isolert sett anslått å innebære en innsparing på 8 pst. i 2050. De samlede virkningene av delingstall og endret indeksering vil være noe lavere enn summen av virkningene hver for seg som følge av samspillseffekter. Endrede opptjeningsregler vil isolert sett bidra til en liten økning i folketrygdens utgifter sammenliknet med dagens system.

Et siktemål med Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er å stimulere til høy yrkesaktivitet. Dette kommer blant annet til uttrykk i ordningen for fleksibel pensjon, der pensjonen justeres etter alderen ved uttak, slik at den blir høyere desto lenger en person er yrkesaktiv. Det er videre foreslått større grad av proporsjonalitet mellom inntekt og pensjon og at inntekt i alle år som yrkesaktiv teller med i pensjonsopptjeningen.

Samlet sett har Pensjonskommisjonen anslått at forslaget til modernisert folketrygd vil kunne medføre en reduksjon i utgiftene til alderspensjon i 2050, målt som andel av BNP for Fastlands-Norge på om lag 20 pst., sammenliknet med å videreføre dagens system. Innsparingene kan forklares med økt verdiskaping (6 pst.), færre alderspensjonister (7 pst.) og lavere gjennomsnittlig pensjon (7 pst.). Anslagene er usikre og virkningene vil avhenge av hvordan den enkelte vil tilpasse seg det nye systemet. Pensjonskommisjonen anslo at pensjonsreformen samlet sett ville gi en bedring av statens budsjettbalanse på 2-3 pst. av BNP for Fastlands-Norge på lang sikt. Nye beregninger fra Statistisk sentralbyrå kan tyde på at reformen vil bidra til sterkere økning i sysselsetting og verdiskaping og dermed økt skattegrunnlag, sammenliknet med tidligere beregninger. Pensjonsreformen vil i så fall gi en sterkere bedring av offentlige finanser.

Forslagene fra Pensjonskommisjonen må ses på bakgrunn av den anslåtte meget sterke veksten i utgiftene som dagens system innebærer. Selv med de foreslåtte innstrammingene er pensjonsutgiftene anslått å dobles som andel av BNP for Fastlands-Norge, og økningen vil fortsatt være sterkere enn i de fleste andre OECD-land.

Pensjonskommisjonens forslag om fleksibel pensjon i folketrygden fra 62 år fra 2010 innebærer at personer som helt eller delvis omfattes av dagens regelverk også kan velge pensjoneringstidspunkt ut fra individuelle ønsker og behov. Den årlige pensjonen justeres slik at folketrygdens utgifter over tid blir om lag upåvirket av pensjoneringstidspunkt. Den enkeltes pensjon blir høyere jo senere pensjonen tas ut. Innføringen av fleksibel pensjonering innebærer at fem nye årskull kan ta ut alderspensjon i folketrygden fra 2010. Reformen kan dermed øke antall alderspensjonister i folketrygden i de første årene etter 2010, og således bidra til noe økte utgifter i folketrygden i 2010 og i de nærmeste etterfølgende årene. Økningen vil avhenge av hvor mange som velger å ta ut pensjon fra folketrygden før fylte 67 år. De økte utgiftene de første årene etter 2010 vil i hovedsak motsvares av reduserte utgifter til alderspensjon senere.

Utgiftsveksten de første årene etter 2010 vil

avdempes ved at insentivene til å vente med å ta ut pensjon til etter 67 år blir sterkere, og at en del derfor vil vente med å ta ut pensjon. Utgiftsøkningen på kort sikt må også ses i sammenheng med den vurderingen som skal foretas av statens bidrag til AFP-ordningen.

For at trygdeetaten skal kunne håndtere overgangen til og driften av et nytt pensjonssystem, er det nødvendig med betydelige forberedelser, herunder tilpasninger i etatens IKT-systemer. En viktig del av disse forberedelsene er å kartlegge hvor omfattende endringer i trygdeetatens IKT-systemer som er nødvendige for å gjennomføre reformen.

På det nåværende tidspunkt er det ikke mulig å gi et sikkert kostnadsoverslag for de samlede investeringer knyttet til implementeringen av pensjonsreformen, blant annet fordi det ikke er tatt endelig stilling til den konkrete utformingen av pensjonsreformen. Av samme grunn er det heller ikke mulig i dag å angi hvor lang tid disse forberedelsene vil ta. Erfaringer fra den svenske pensjonsreformen viser at utviklingen av nye IKT-løsninger for alders- og uførepensjon kan være svært ressurskrevende i tid, penger og antall årsverk. Utviklingen av nye IKT-løsninger i Riksförsäkringsverket i Sverige har til nå kostet om lag 2 mrd. kroner.

Siden den konkrete utformingen av pensjonsreformen ikke er klar, har Rikstrygdeverket anslått kostnadene i forbindelse med gjennomføringen av pensjonsreformen basert på Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Rikstrygdeverket har på dette grunnlag anslått disse kostnadene til om lag 1 mrd. kroner. Rikstrygdeverket har videre utarbeidet en foreløpig plan for arbeidet som indikerer at forberedelsene vil ta fem år. Rikstrygdeverkets anslag for kostnader og tidsplan omfatter ikke innføring av en ny uførepensjonsordning og en obligatorisk supplerende pensjonsordning. Både tidsplan og beløp er derfor beheftet med stor usikkerhet.

IKT-utviklingsprosessen i trygdeetaten bør startes opp så snart som mulig for å sikre at pensjonsreformen kan iverksettes fra 2010. Ved å sikre tilstrekkelig tid til prosessen vil en også bidra til å begrense kostnader og risiko, samtidig som en opprettholder kvalitet og tidsplan. Iverksettelse av pensjonsreformen fra 2010 forutsetter både at nye regler er på plass i god tid, og at trygdeetaten får tilstrekkelig tid til de administrative forberedelsene av reformen.

Regjeringen vil komme tilbake med et konkret forslag til nødvendige tiltak og tidsplaner for implementering av pensjonsreformen etter at hovedprinsippene for pensjonsreformen er vedtatt.

Innføring av en obligatorisk supplerende pensjonsordning i arbeidsforhold i tillegg til folketrygden vil innebære økte kostnader for foretak som ikke allerede har slike ordninger. Hvor store disse kostnadene vil bli, vil avhenge av utformingen av ordningen. Regjeringen vil komme tilbake til dette når den legger fram et mer detaljert forslag til utformingen av en obligatorisk supplerende pensjonsordning etter at Stortinget har tatt stilling til hovedprinsippene for en pensjonsreform.

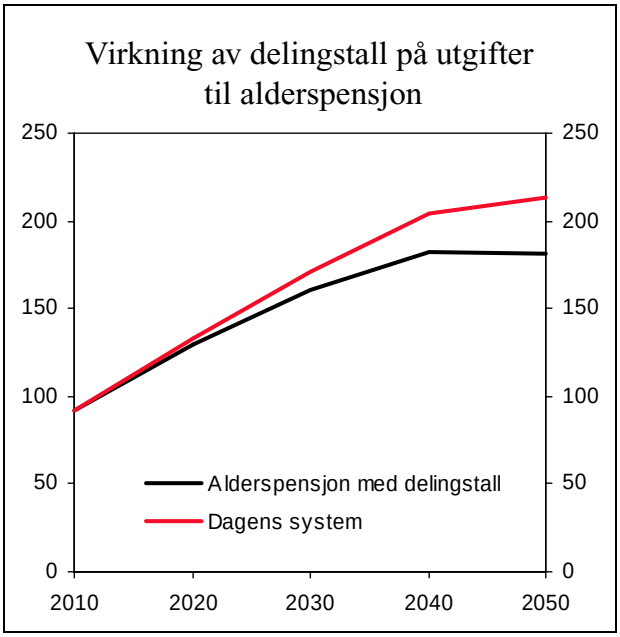
12.2 Økonomiske konsekvenser av Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd

12.2.1 Pensjonsopptjening

Pensjonskommisjonens forslag til nye opptjeningsregler i modernisert folketrygd er isolert sett anslått å gi noe høyere gjennomsnittsytelser og vil dermed kunne øke utgiftene i folketrygden noe i forhold til å videreføre dagens system. Særlig personer med lange yrkeskarrierer kan få høyere pensjon som følge av at alle år med inntekt regnes med i beregning av pensjon. Større sammenheng mellom inntekt og pensjon vil dessuten gi høyere pensjon for personer som i dagens folketrygd omfattes av redusert opptjening over 6 G.

12.2.2 Delingstall

Pensjonskommisjonen foreslår å innføre delingstall for nye pensjonister som går av med alderspensjon fra 2010. I kommisjonens forslag er det innføring av et delingstall som på lang sikt vil gi de største innsparingene i pensjonsutgiftene i forhold til å videreføre dagens system, se nærmere omtale i kapittel 4. Delingstallet ble av Pensjonskommisjonen anslått å innebære en reduksjon i pensjonen for nye pensjonister i 2050 ved pensjonering 67 år med om lag 18 pst. sammenliknet med dagens system. I beregningene er det lagt til grunn middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Effekten av delingstallet vil avhenge av utviklingen i levealder framover. Med en svakere vekst i forventet levealder blir virkningene ved pensjonering 67 år mindre, og med en sterkere vekst blir virkningene større. Samtidig blir også behovet for innstramminger i



Figur 12.1 Isolerte virkninger av delingstall på utgifter til alderspensjon. Mrd. kroner

Pensjonsutgiftene i figuren er beregnet i fast grunnbeløp på tilsvarende måte som i Pensjonskommisjonens rapport. Også i de årlige statsbudsjettene presenteres tall for utviklingen i folketrygdens utgifter omregnet til fast G, se for eksempel tabell 6.2 i Statsbudsjettet for 2005. For å kunne beregne den nominelle utviklingen i folketrygdens utgifter, må beløpene i figuren multipliseres med et anslag for den nominelle veksten i G fra 2004. Beregningene i figuren bygger på Pensjonskommisjonens forutsetninger, men er oppdatert i forhold til folketrygdens grunnbeløp. I figuren brukes G = 58 778 kroner, dvs. G pr 1.5.2004. Pensjonskommisjonen brukte G = 50 603 kroner, som var gjennomsnittlig G i 2001.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

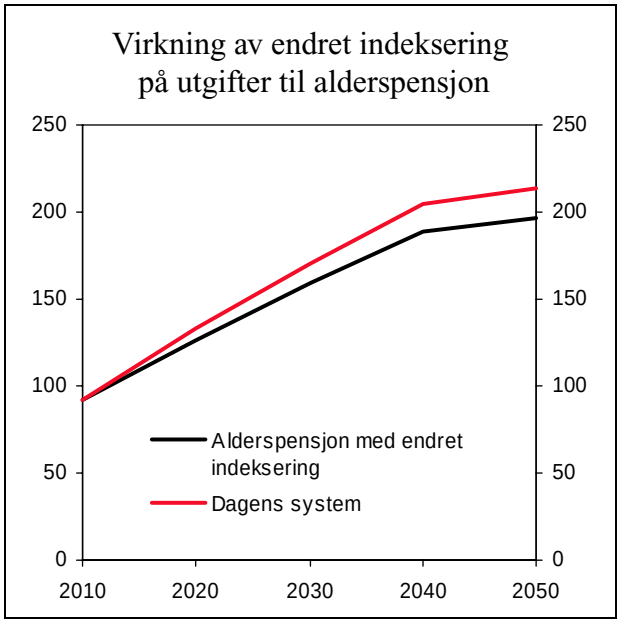
pensjonssystemet mindre hvis levealderen øker lite, og behovet blir større med en sterk vekst i forventet levealder framover.

Anslåtte isolerte virkninger av delingstallet på utgiftene til alderspensjon er vist i figur 12.1. På kort sikt vil virkningene på pensjonsutgiftene av å innføre et delingstall være begrenset. Et delingstall fra 2010 vil isolert sett kunne redusere pensjonen med om lag 5 pst. for en som blir pensjonist i 2020, sammenliknet med dagens system. Reduksjonen i folketrygdens utgifter vil imidlertid bli mindre enn 5 pst. Dette følger av at en stor andel av de som er pensjonister i 2020 har gått av med pensjon før 2010, og de vil dermed ikke være berørt av delingstallet. Andre vil bare kunne ha fått en liten reduksjon i pensjonen som følge av delingstallet. Reduksjonen i folketrygdens utgifter som følge av delingstallet vil dermed, isolert sett, kunne bli om lag 2 pst. i 2020. I 2050 er delingstallet isolert sett anslått å redusere utgiftene til alderspensjon med 15 pst.

12.2.3 Indeksering

Forslaget til nye regler for indeksering innebærer at alle som er alderspensjonister i 2010, og som har pensjon utover minstepensjon, får pensjonen regulert med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Minstepensjonistene vil få pensjonen lønnsindeksert, men fratrukket effekten av delingstallet, dvs. lønnsveksten fratrukket knapt ½ pst. pr. år gitt Statistisk sentralbyrås framskrivninger av utviklingen i framtidig levealder ved 67 år.

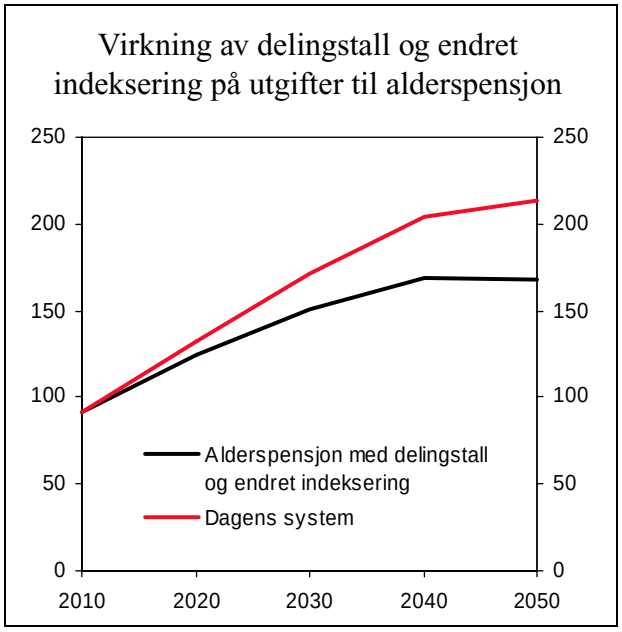
Forslaget om endret regulering vil få raskere effekt enn delingstallet fordi det er lagt opp til at alle alderspensjonister skal omfattes, uavhengig av pensjoneringstidspunkt. Forslaget er isolert sett anslått å redusere pensjonsutgiftene med om lag 8 pst. i 2050, jf. figur 12.2. Innsparingene vil i hovedsak være et resultat av at løpende tilleggspensjon/inntektspensjon reguleres svakere enn i dagens system. Det er i beregningene forutsatt en gjennomsnittelig reallønnsvekst på 1,5 pst. pr. år og dermed en årlig realvekst i løpende inntektspensjon på 0,75 pst. I dagens system er det lagt til grunn at løpende pensjoner lønnsindekseres. Virkningene av forslaget vil i hovedsak være innfaset etter 20 – 30 år. Etter dette vil ikke innsparingene i forhold til dagens system øke vesentlig. Innsparingene kan imidlertid øke litt over tid som



Figur 12.2 Isolerte virkninger av endret indeksering på utgifter til alderspensjon. Mrd. kroner

Se beskrivelse under figur 12.1 av hvordan beregningene er gjort.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 12.3 Virkninger av delingstall og endret indeksering på utgifter til alderspensjon. Mrd. kroner

Se beskrivelse under figur 12.1 av hvordan beregningene er gjort.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

følge av at antall år som alderspensjonist øker over tid. Endret regulering av løpende pensjoner har større effekt jo lenger perioden som alderspensjonist er, som følge av at den endrede reguleringen da har effekt i flere år.

Beregningene over viser isolerte virkninger av delingstall og indeksering i forhold til dagens system. De samlede virkningene av delingstall og indeksering vil, som følge av samspillseffekter, være noe mindre enn summen av virkningene hver for seg. Effekten av endret indeksering av en pensjon som allerede er justert for delingstall, vil være mindre fordi pensjonen da er lavere (forutsatt at levealderen øker). Figur 12.3 viser den samlede effekten av delingstall og endret indeksering innenfor dagens system. Den samlede virkningen er anslått til om lag 21 pst. i 2050, eller om lag 5 pst. innsparing for hvert ti år.

I Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er det foreslått at pensjonsopptjeningen skjer gjennom en beregnet pensjonspremie, og at pensjonsopptjeningen akkumuleres til en beregnet pensjonsformue. På pensjoneringstidspunktet fordeles denne formuen på forventet antall år som pensjonist. Innenfor en slik modell har det begrenset verdi å drøfte separate virkninger av delingstall og indeksering. Årsaken er at pensjonen bestemmes av den opptjente pensjonsformuen og forventet levetid. En svakere indeksering av løpende pensjoner vil innebære et høyere startnivå på pensjonen, og omvendt. Valg av indeksering blir da et spørsmål om hvordan en ønsker å fordele pensjonsformuen over perioden som pensjonist, jf. nærmere omtale i kapittel 4.

12.2.4 Fleksibel pensjonering

Innføring av fleksibel pensjonering fra 62 år vil isolert sett øke folketrygdens utgifter til alderspensjon de første årene etter 2010. Dette skyldes at fem nye årskull kan ta ut alderspensjon fra dette tidspunktet. Slik fleksibel pensjonering er utformet i modernisert folketrygd vil forslaget være om lag kostnadsnøytralt over tid. Forslaget vil videre ventelig føre til økt sysselsetting blant de eldre årskullene som følge av at det vil gi bedre insentiver til å stå lenge i arbeid enn dagens AFP-ordning.

Basert bl.a. på beregninger fra Rikstrygdeverket kan det anslås at konsekvensene av Pensjonskommisjonens forslag isolert sett kan øke de årlige utgiftene til alderspensjon i folketrygden med 2-4 mrd. kroner i perioden 2010-2015. Med den alternative modellen for fleksibel pensjonering som det er redegjort for i kapittel 5, vil utgiftene kunne øke noe mer, siden flere grupper kan benytte seg av ordningen. Dette følger hovedsakelig av at det i den alternative modellen legges opp til at det skal være mulig å ta ut hel eller delvis pensjon fra 62 år, selv om pensjonen på uttakstidspunktet blir lavere enn garantipensjonen. Kravet om at opptjent pensjon skal være høyere enn garantipensjonen knyttes i den alternative modellen til opptjent pensjon ved 67 år. Etter 2015 vil merutgiftene reduseres. Anslagene er usikre og er ikke basert på grundige analyser av hvor mange som vil benytte seg av ordningen.

I Pensjonskommisjonens forslag til modell for fleksibel pensjonering vil personer som venter med å ta ut pensjon til etter 67 år få vesentlig høyere årlig pensjon enn i dagens system. Delingstallet innebærer for eksempel at for en gitt opptjening kan årlig pensjon øke med om lag 7 pst. for hvert år en utsetter pensjoneringen utover 67 år. Insentivene til å utsette pensjoneringstidspunktet blir dermed mye sterkere etter 2010 enn med dagens system, og flere kan komme til å vente med å ta ut pensjon. Hvis flere venter med å at ut pensjon til etter 67 år, bidrar dette isolert sett til å redusere pensjonsutgiftene i overgangsperioden.

Departementets vurderinger

En ordning med fleksibel pensjonering i folketrygden fra 62 år fases inn om lag som skissert av Pensjonskommisjonen. Forslaget kan innebære betydelige merutgifter til folketrygdens alderspensjon i årene etter 2010 avhengig av hvor mange som benytter seg av ordningen. De økte utgiftene vil imidlertid med pensjonskommisjonens forslag langt på vei motsvares av reduserte utgifter til alderspensjon senere. Dette følger av at de som tar ut tidligpensjon, vil få lavere pensjon pr. år i hele perioden som pensjonist. Forslaget må videre ses i sammenheng med den vurderingen som skal foretas av de statlige bidragene til AFP-ordningen.

12.2.5 Andre forslag

Regjeringen er positiv til en ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening også innenfor dagens system, men mener at den konkrete utformingen må vurderes nærmere, jf omtale i kapittel 11. Dette forslaget må også ses i sammenheng med utformingen av en ordning med fleksibel pensjonering i folketrygden. Regjeringen mener at en i forbindelse med vurderingen av det statlige bidraget til AFP-ordningen, også bør vurdere en egen overgangsordning i folketrygden for personer med lang opptjening. Eventuelle endringer på disse punktene vil øke folketrygdens utgifter i en overgangsperiode, men vil ikke påvirke vesentlig de langsiktige effektene av modernisert folketrygd.

En ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens system for alle som tar ut alderspensjon etter 2010, er på usikkert grunnlag anslått å kunne øke folketrygdens utgifter med 1,9 mrd. kroner i 2030. Andre alternativer som gir en mer begrenset tilbakevirkning innenfor dagens system vil gi lavere kostnader.

Kostnadene ved en overgangsordning for personer med lang opptjening vil avhenge av hvordan ordningen utformes. Rikstrygdeverket har på usikkert grunnlag anslått at merutgifter ved en slik ordning kan beløpe seg til 150 millioner kroner i 2015.

Regjeringen mener videre at en bør vurdere å innføre en garantiordning slik at ingen skal kunne få lavere pensjonsopptjening enn den opptjeningen de har basert på dagens regelverk i 2010. Utgiftene ved en slik ordning er av Rikstrygdeverket på usikkert grunnlag anslått å nå et maksimum på 90 mill. kroner i 2030.

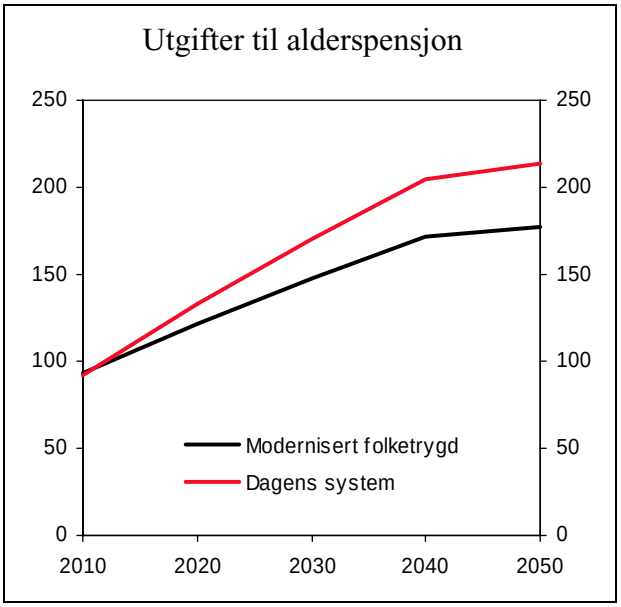
Endringer i folketrygden innebærer at en også må vurdere tilpasninger i regelverket for de supplerende pensjonsordningene. Dette gjelder tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor, samt pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i privat sektor. Når det gjelder de offentlige ordningene, vil Regjeringen etter at Stortinget har behandlet denne meldingen sette ned et utvalg for å vurdere endringer i disse jf. omtale i kapittel 7. I forhold til de supplerende pensjonsordningene i privat sektor, vil Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en nærmere vurdering og forslag til endringer når det er klarlagt hvilke endringer som vil gjøres i folketrygden, jf. omtale i kapittel 6 og avsnitt 12.4.

12.2.6 Samlede virkninger av modernisert folketrygd

De samlede virkninger av Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd er komplekse og usikre og vil komme gradvis over lang tid. Det er likevel klart at modernisert folketrygd vil gi et mer finansielt stabilt og robust pensjonssystem over tid. Dagens system kan på lang sikt gi svært høye utgifter til pensjoner ved en fortsatt økning i levealderen, og det er derfor vanskelig å se for seg at systemet vil være opprettholdbart i sin nåværende form.

Også med Pensjonskommisjonens forslag vil utgiftene til alderspensjon øke sterkt i de kommende tiårene. Dette følger bl.a. av den sterke veksten i antall alderspensjonister og at virkningene av forslaget vil komme gradvis fra 2010. Selv med Pensjonskommisjonens forslag er utgiftene til alderspensjon i 2050 anslått å kunne bli det dobbelte av i dag, målt som andel av BNP Fastlands-Norge. Etter dette er det anslått at utgiftene til dagens system vil fortsette å vokse som andel av de yrkesaktives inntekter. Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd kan, med de forutsetningene som er lagt til grunn, bidra til om lag å stabilisere pensjonsutgiftene målt som andel av de yrkesaktives inntekter etter 2050.

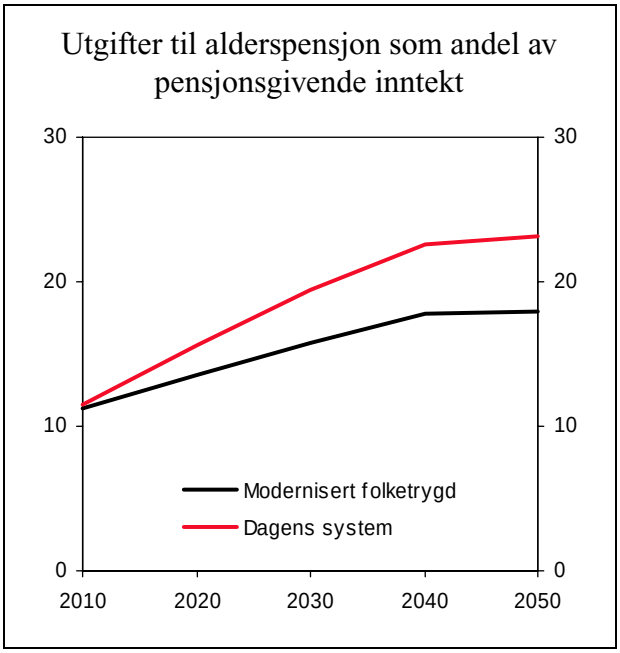
Forslaget til modernisert folketrygd ble av Pensjonskommisjonen anslått å kunne medføre en reduksjon i utgiftene til alderspensjon i 2050, målt som andel av BNP Fastlands-Norge med om lag 20 pst., sammenliknet med å videreføre dagens system. Innsparingene kan forklares med økt verdiskapning (6 pst.), færre alderspensjonister (7 pst.) og lavere gjennomsnittlig pensjon (7 pst.). Regjeringen legger til grunn omtrent samme innsparing på lang sikt.



Figur 12.4 Utgifter til alderspensjon i dagens system og modernisert folketrygd. Mrd. kroner

Se beskrivelse under figur 12.1 av hvordan beregningene er gjort.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 12.5 Utgifter til alderspensjon som andel av pensjonsgivende inntekt i dagens system og modernisert folketrygd

I beregningene er det forutsatt at pensjonister betaler halv skatt av yrkesaktive.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Modernisert folketrygd anslås å bidra til økt sysselsetting både som følge av høyere gjennomsnittlig pensjonsalder over tid, og som følge av økt gjennomsnittlig arbeidstid. Et system der årlig pensjon øker betydelig ved å utsette pensjoneringsalderen, gir insentiver til å fortsette i arbeidslivet. Sterkere sammenheng mellom den enkeltes inntekt som yrkesaktiv og utbetalt pensjon kan ses på som en økning av reallønnen etter skatt, bare at utbetalingen skjer i form av høyere framtidig pensjon. Denne økte marginalavkastningen av arbeid gir insentiver til å arbeide flere timer.

Styrken i disse effektene er det likevel vanskelig å si noe presist om. Pensjonskommisjonens anslag bygger på analyser fra Statistisk sentralbyrå og kommisjonen understreker at anslagene er usikre. Dette gjelder spesielt effekten på arbeidstiden.

Sammenhengen mellom reallønn etter skatt og arbeidstilbud er vanskelig å tallfeste. Effektene på arbeidstilbudet av høyere inntekt langt fram i tid kan dessuten tenkes å være annerledes enn effektene av høyere inntekt i dag. Dette kan blant annet skyldes kort planleggingshorisont. Også forutsetningene om rentenivå, lønnsvekst og en rekke andre makroøkonomiske variable er usikre og av betydning for anslagene for endret arbeidstilbud.

Figurene 12.4 og 12.5 viser anslag for utgifter til alderspensjon i modernisert folketrygd, sammenliknet med dagens system. Forskjellen mellom de to figurene er at figur 12.4 viser pensjonsutgiftene i mrd. kroner (målt i faste grunnbeløp), mens figur 12.5 viser pensjonsutgiftene som andel av pensjonsgivende inntekt. Siden reformen fører til at flere jobber lenger vil verdiskapingen og pensjonsgivende inntekt øke. Denne effekten ivaretas i figur 12.5.

Utgiftene til alderspensjon som andel av pensjonsgivende inntekt slik det er beregnet i figur 12.5, ble av Pensjonskommisjonen anslått til 10,3 pst. i 2001. Utgiftene er anslått å øke litt, til 11,5 pst. i 2010. Figur 12.5 viser at med modernisert folketrygd kan utgiftene til alderspensjon som andel av pensjonsgivende inntekt, stabilisere seg på i underkant av 20 pst. Ved en videreføring av dagens system vil utgiftene kunne være 4-5 prosentpoeng høyere i 2050. På lengre sikt blir forskjellene enda større ved at utgiftsandelen om lag stabiliseres i modernisert folketrygd, mens den stadig vil øke i dagens system. Pensjonskommisjonen anslo at utgiftsandelen i 2100 kan komme opp i 30 pst. i dagens system med en fortsatt vekst i levealderen. I tillegg kommer utgifter til uføre- og etterlattepensjon, som i kommisjonens rapport

Tabell 12.1 Alderspensjon i noen OECD-land. Prosentandeler av BNP

	2000	2050
Belgia	8,8	12,1
Canada	5,1	10,9
Danmark	6,1	9,0
Finland	8,1	12,8
Frankrike	12,1	15,9
Tyskland	11,8	16,8
Italia	14,2	14,5
Nederland	5,2	10,9
Spania	9,4	17,3
Sverige	9,2	10,9
Storbritannia	4,3	3,2
USA	4,4	6,2
Østerrike	9,5	12,0
Gjennomsnitt av utvalgte OECD-land[1]	7,4	10,8
Norge, i prosent av BNP for Fastlands-Norge[2]		
- med dagens regler	5,9	15,1
- med Pensjonskommisjonens forslag	5,9	12-12,5

[1] Se tabell 2.1 for hvordan gjennomsnittet er beregnet.
[2] Basert på Statistisk sentralbyrås nyeste befolkningsframskrivninger.

Kilde: EU, OECD og Finansdepartementet.

er anslått til om lag 5-6 pst. av pensjonsgivende inntekt. Disse utgiftene er i beregningene anslått å øke fram mot 2010, for deretter å holdes om lag konstante i forhold til pensjonsgivende inntekt.

På lang sikt er det grenser for hvor mye de offentlige pensjonsutgiftene kan øke som andel av de yrkesaktives pensjonsgivende inntekt. Pensjonskommisjonen mente at en videreføring av dagens system på lang sikt vil gi en for stor belastning på de yrkesaktive i framtiden, og/eller for lite ressurser til andre formål.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har bidratt med ulike analyser av konsekvenser av endringer i pensjonssystemet både til Pensjonskommisjonens rapport, og i oppfølgingsarbeidet. SSB har nylig publisert et eget nummer av Økonomiske Analyser(5/2004) om pensjonsspørsmål. I dette nummeret er det bl.a. en artikkel om «Makroøkonomiske virkninger av Modernisert folketrygd». Resultatene i artikkelen støtter i hovedsak opp om tidligere analyser fra SSB. Det er imidlertid anslått at virkningene på sysselsettingen og på verdiskapingen av en pensjonsreform, kan bli noe sterkere enn tidligere lagt til grunn. Dette bidrar isolert sett til økte skatteinntekter og bedrede offentlige finanser. Beregningene underbygger at en pensjonsreform er svært viktig for den videre utviklingen i offentlige finanser og for norsk økonomi. Ingen andre strukturpolitiske tiltak har vært beregnet å gi så sterke utslag. Som SSB også understreker, er det stor usikkerhet knyttet til beregningene og de forutsetningene som gjøres.

Selv med de foreslåtte innstrammingene er pensjonsutgiftene anslått å dobles målt som andel av BNP, og økningen er fortsatt anslått å bli sterkere enn i de aller fleste andre land, jf tabell 12.1. På lang sikt gir Kommisjonens forslag et utgiftsnivå som er om lag i samme størrelsesorden som framskrivinger fra andre europeiske land viser.

Pensjonistenes inntektsnivå i framtiden bestemmes i hovedsak av utviklingen i verdiskapingen. Både i dagens system og i modernisert folketrygd er det lagt til grunn at opptjente pensjonsrettigheter justeres i takt med lønnsutviklingen i samfunnet. Framtidige pensjonister vil da få mye høyere kjøpekraft enn dagens pensjonister, selv med deforeslåtte innstrammingene i pensjonssystemet I tabell 7.9 i Pensjonskommisjonens rapport er det illustrert at pensjonisters kjøpekraft i 2050 kan bli om lag det dobbelte av i dag, forutsatt en årlig reallønnsvekst på 1,5 pst. I kapittel 4 drøftes dette nærmere.

Målsettingen med pensjonsreformer, som for tiden gjennomføres i mange land, er å tilpasse

utgiftene slik at de vokser om lag i takt med avgiftsgrunnlaget. Noen land gjennomfører mer gradvise reformer for å begrense utgiftsveksten, mens andre land, bl.a. Sverige, har gjennomført større reformer i strukturen i pensjonssystemet. Endringer i framtidig levealder vil slå om lag likt ut på pensjonsnivået i framtiden i det svenske pensjonssystemet som i forslaget til modernisert folketrygd.

12.3 Administrative konsekvenser av endringer i folketrygden

Det er knyttet et betydelig administrativt apparat til forvaltningen av folketrygden, herunder drift, vedlikehold og utvikling av trygdeetatens IKT-løsninger. Den enkeltes rettigheter skal registreres, beregnes og utbetales. I tillegg er det viktig med oppfølging av den enkelte og å sikre at tilstrekkelig informasjon om det nye pensjonssystemet når ut til brukerne.

Selve implementeringen av modernisert folketrygd vil kreve omfattende forberedelser. Trygdeetaten må blant annet utvikle nye IKT-løsninger som kan håndtere både det eksisterende og det nye regelverket samt overgangsregler mellom disse. IKT-utviklingsprosessen bør startes opp så snart som mulig for å sikre at pensjonsreformen kan iverksettes fra 2010. Ved å sikre tilstrekkelig tid til prosessen vil en også bidra til å begrense kostnader og risiko samtidig som en opprettholder kvalitet og tidsplan. Iverksettelse av pensjonsreformen fra 2010 forutsetter både at nye regler er på plass i god tid, og at det ikke går for lang tid før trygdeetaten kan starte de administrative forberedelsene. Jo senere disse prosessene starter opp, jo mer aktualiseres en forskyvning av tidspunkt for iverksettelsen av reformen.

På det nåværende tidspunkt er det ikke mulig å gi et sikkert kostnadsoverslag for de samlede investeringer knyttet til implementeringen av pensjonsreformen, blant annet fordi den konkrete utformingen av reformen ikke er klar. Av samme grunn er det heller ikke mulig i dag å angi hvor lang tid disse forberedelsene vil ta. Siden den konkrete utformingen av pensjonsreformen ikke er klar, har Rikstrygdeverket anslått kostnadene i forbindelse med gjennomføringen av pensjonsreformen, basert på Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Rikstrygdeverket har på usikkert grunnlag anslått disse kostnadene til om lag 1 mrd. kroner. Rikstrygdeverket har videre utarbeidet en foreløpig plan for arbeidet, som indikerer at forberedelsene vil kunne ta om lag fem år. Rikstrygdeverkets anslag for kostnader og tidsplan omfatter ikke innføring av en ny uførepensjonsordning og en obligatorisk supplerende pensjonsordning. Både tidsplan og beløp er derfor beheftet med stor usikkerhet. Erfaringer fra den svenske pensjonsreformen viser at utviklingen av nye IKT-løsninger for alders- og uførepensjon kan være svært ressurskrevende i tid, penger og antall årsverk. Utviklingen av nye IKT-løsninger i Riksförsäkringsverket i Sverige har til nå kostet om lag 2 mrd. kroner. I tillegg kommer kostnadene til etableringen av innskuddsdelen av det svenske pensjonssystemet.

En viktig del av de administrative forberedelsene til pensjonsreformen er å kartlegge hvor omfattende endringer i trygdeetatens IKT-systemer som er nødvendige for å gjennomføre reformen. Trygdeetatens IKT-system Det Sentrale Folketrygdsystemet (DSF) ble utviklet på 1980-tallet, og er basert på en teknologisk plattform som er i ferd med å bli foreldet. Programmeringsverktøyet er lukket og utvikles ikke videre, noe som bl.a. innebærer at vedlikehold blir vanskeligere over tid. Allerede i dag er systemet lappet på og det eksisterer en rekke manuelle kontrollrutiner.

Investeringene i forbindelse med pensjonsreformen må gi fleksibilitet i forhold til framtidige omfordelinger av oppgaver ved en eventuell omorganisering av velferdsforvaltningen, og danne grunnlag for en eventuell omlegging av uføretrygden. Nye IKT-løsninger må også muliggjøre effektiv bruk av persondata på tvers av offentlige etater.

Departementet legger til grunn at utviklingen av nye IKT-løsninger for trygdeetaten gjennomføres i tre hovedfaser:

- Den første fasen vil være et forprosjekt med behovsanalyse, overordnet design og planlegging
- Den andre fasen omfatter utvikling av nye IKT-løsninger implementert på dagens regelverk.
- Den tredje fasen innebærer at de nye IKT-løsningene implementeres på nye regler som følge av pensjonsreformen

En gjennomføring i flere faser bidrar til å redusere risiko og kostnader. Årsaken til dette er at man først får prøvet ut det nye systemet med et kjent regelverk. Når så de nye reglene skal implementeres, gjøres dette i et system som allerede er tatt i bruk. På denne måten reduseres risiko knyttet til at det blir kort tid fra det nye regelverket er ferdigstilt til det skal settes i drift. Man unngår

også kostnader og risiko ved parallell drift av to systemer og tilhørende integrasjonsproblemer.

Som et ledd i forberedelsene til pensjonsreformen, bør det vurderes å legge til rette for at brukerne får tilgang til selvbetjeningsløsninger, som vil gjøre det lettere å få oversikt over opparbeidede pensjonsrettigheter og årlig pensjon ved ulike pensjoneringstidspunkter. Slike selvbetjeningsløsninger vil kunne bidra til å redusere trygdeetatens ressursbruk på informasjon og rådgivning. Trygdeetaten må imidlertid sikre at det finnes flere kanaler for informasjon tilpasset ulike individuelle behov. En effektiv telefontjeneste vil være et viktig virkemiddel i denne sammenheng.

Felles for selvbetjeningsløsninger og andre informasjonskanaler er at de stiller betydelige krav til sikkerhet. For informasjon knyttet til pensjonsspørsmål kan sikkerhetskravene sammenliknes med de krav som stilles til banker og forsikringsselskaper. Trygdeetaten forvalter i tillegg en betydelig mengde personsensitiv informasjon og sikkerhetsløsningene må derfor sikre at slik informasjon forvaltes forsvarlig.

På kompetansesiden vil det være nødvendig å gjennomføre en omfattende opplæring av trygdeetatens ansatte, slik at disse mestrer både det gamle regelverket, det nye regelverket og overgangsordningene.

Det vil også være nødvendig med et omfattende informasjonsarbeid i forbindelse med gjennomføringen av pensjonsreformen for å sikre en god forståelse av selve reformen, og hva den vil bety for den enkelte. Forslaget til pensjonsreform innebærer at det åpnes for fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden. For at reformen skal ha den ønskede virkning er det viktig at brukerne forstår konsekvensene av egne valg knyttet til opptjening av pensjonsrettigheter og pensjoneringstidspunkt. Trygdeetaten skal sikre at brukerne får tilgang til informasjon på dette området og vil ha en rolle som rådgiver.

Arbeidet med å kartlegge hvilke endringer i trygdeetatens IKT-systemer som er nødvendige for å gjennomføre pensjonsreformen er startet opp. Det vil bli lagt vekt på løsninger som legger grunnlaget for andre aktuelle reformer som berører trygdeetaten, og som muliggjør effektiv bruk av persondata på tvers av offentlige etater. Som en del av dette arbeidet, vil det gjennomføres ekstern kvalitetssikring i henhold til gjeldende regler for styring av statlige investeringer, herunder ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag for investeringer.

Departementet kommer tilbake med et konkret forslag til nødvendige tiltak og tidsplaner for implementering av pensjonsreformen etter at Stortinget har vedtatt hovedprinsippene for en pensjonsreform.

12.4 Administrative konsekvenser av obligatorisk supplerende pensjonsordning

Nedenfor gis det en nærmere omtale av økonomiske og administrative konsekvenser med hovedvekt på virkningene for foretakene og medlemmene av pensjonsordningene. Det er satt fokus på konsekvensene av større endringer i dagens regler som følge av iverksettelse av modernisert folketrygd og på konsekvenser av innføring av en obligatorisk ordning. Tilgangen på data for foretak med foretakspensjonsordninger er svært begrenset og det er derfor under flere punkter knyttet betydelig usikkerhet til hvordan forslagene kan slå ut for etablerte ordninger.

I en overgangsfase vil det naturlig følge en del administrative merutgifter inntil en har innarbeidet nye rutiner tilpasset de nye reglene:

- De vesentligste administrative merutgiftene for foretakene synes å utgjøre engangsutgifter som naturlig følger av overgangen til modernisert folketrygd. Dette innebærer bl.a. at pensjonsordningene må justere sine regelverk og lage nye pensjonsplaner i løpet av en gitt periode etter at loven har trådt i kraft. På den annen side er det også klare administrative besparelser knyttet til klare og lett tilgjengelige regler, og i sum synes de administrative merutgiftene for foretakene å være relativt små.
- For livsforsikringsselskapene og pensjonskassene innebærer overgangen administrative engangsutgifter knyttet til å tilpasse pensjonsordningene til nye regler. Dette innebærer bl.a. omlegging av premieberegning og tariffer der det å ivareta ulike regler for folketrygdopptjening for ulike aldersgrupper står sentralt.
- For offentlige tilsyns- og ligningsmyndigheter vil det være en del administrativt merarbeid i en overgangsfase. For Kredittilsynet vil det eksempelvis i en overgangsfase gå med tid til veiledning om reglene mv. På den annen side ligger det også klare administrative besparelser knyttet til oversiktlige og lett tilgjengelige regler som gjelder alle. Når nye rutiner er innarbeidet, vil det ventelig ikke bli vesentlige administrative merutgifter for offentlige til-

syns- og ligningsmyndigheter som følge av innføring av nye regler.

Obligatorisk supplerende pensjon etter modell I vil kreve etablering av en pensjonsmyndighet. Dette organet kan samlokaliseres med Rikstryggdeverket, for å utnytte etatens omfattende erfaring innenfor registerhold og pensjonsutbetaling. Alternativt kan det opprettes som selvstendig aktør. Pensjonsmyndigheten har ansvar for å administrere kontiene, godkjenne forvaltere, fordele innskuddene og administrere pensjonsutbetalingene. Forholdet til skattemyndighetens mulige rolle knyttet til innskuddene er diskutert i kapittel 6.

Innen modell II vil den nødvendige ekspansjonen i omfanget av supplerende pensjonsordninger, og dermed i forvaltningskapitalen til pensjonsinnretningene, sannsynligvis gi behov for noe opprusting av kontrollfunksjonen, dvs. Kredittilsynet. Modellen vil også gi grunnlag for at flere norske og utenlandske aktører kan delta på dette markedet.

Innføring av obligatorisk supplerende pensjon vil øke de årlige avsetningene til pensjonsformål og dermed redusere skattegrunnlaget. Mangelfullt datagrunnlag gjør at det ikke er mulig å gi noe anslag på hvor stor reduksjonen i skatteinntektene til det offentlige blir som følge av forslaget. Hvis modell I innføres, er det foreløpig ikke avklart om pensjonsinnskudd skal betales av inntekter som kommer til erstatning for arbeidsinntekt, dvs. i hovedsak uførepensjon, sykepenger og ledighetstrygd.

Økte pensjonskostnader vil redusere bedriftens lønnsevne dersom det ikke motsvares av lavere lønnsvekst. Et obligatorisk pensjonstilskudd vil bety en økt økonomisk belastning for bedriftene, særlig på kort sikt. I noen tilfeller kan både nedbemanning og konkursfare aktualiseres. Dette vil særlig kunne gjelde bedrifter i etableringsfasen, småbedrifter og bedrifter med svak lønnsomhet. Innføring av obligatorisk supplerende pensjon bør derfor knyttes til at lønnsveksten blir lavere enn det ellers ville ha vært.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 10. desember 2004 om Pensjonsreform – trygghet for pensjonene blir sendt Stortinget.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan bestille fra:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 OSLO
Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
http://odin.dep.no/
Forsidefoto: Olav Heggø, Fotovisjon

Trykk: Mediehuset GAN – 12/2004