

Geir Veland og Jon M. Hippe

# **Utviklingstrekk, utfordringer og mulige utviklingsveier for det norske pensjonssystemet**



Geir Veland og Jon M. Hippe

# **Utviklingstrekk, utfordringer og mulige utviklingsveier for det norske pensjonssystemet**

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0099-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0100-0 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto:

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	3
<b>Sammendrag.....</b>	<b>4</b>
Bakgrunn og formål .....	4
Ny alderspensjon i folketrygden .....	5
Risiko og bytte mellom risiko og fleksibilitet.....	5
Virkninger av pensjonsreformen.....	6
Hvordan virker levealdersjusteringen?.....	6
Ny uføreordning i folketrygden og i tjenestepensjonene .....	7
Private tjenestepensjoner i endring.....	8
Privat AFP .....	9
Offentlig tjenestepensjon og AFP.....	9
Det samlede pensjonssystemet – hvem får hva?.....	10
Tjenestepensjoner i et nordisk perspektiv .....	11
Særtrekk ved det norske pensjonssystemet .....	12
Pensjonspolitiske utfordringer.....	14
Mulige utviklingsveier i norsk pensjonspolitikk.....	17
<b>1 Innledning – det store pensjonstiåret .....</b>	<b>19</b>
<b>2 Den nye folketrygden – hovedtrekk og virkninger .....</b>	<b>21</b>
2.1 Hovedprinsipper i ny alderspensjonsordning i folketrygden.....	21
2.2 Endring i risiko .....	24
2.3 Bytte mellom risiko og fleksibilitet .....	26
2.4 Ny uføretrygd i folketrygden .....	27
2.5 Virkninger av pensjonsreformen.....	28
<b>3 Det samlede pensjonssystemet – pensjonsordninger utover folketrygden .....</b>	<b>35</b>
3.1 Innledning .....	35
3.2 Private tjenestepensjoner .....	35

3.3 Privat AFP (avtalefestet pensjon) .....	42
3.4 Ny uførepensjon i privat sektor.....	43
3.5 Offentlige tjenstepensjoner og AFP .....	46
3.6 Ny uførepensjonsordning i offentlig sektor.....	50
3.7 Det samlede pensjonssystemet .....	51
<b>4 Nordiske pensjonssystemer og pensjonsreformer .....</b>	<b>65</b>
4.1 Innledning .....	65
4.2 Pensjonssystemet i Danmark .....	65
4.3 Pensjonssystemet i Sverige .....	68
4.4 Pensjonssystemet i Finland .....	72
4.5 Tjenstepensjoner i et nordisk perspektiv.....	74
<b>5 Særtrekk og utfordringer i norsk pensjonspolitik.....</b>	<b>77</b>
5.1 Særtrekk .....	77
5.2 Pensjonspolitiske utfordringer .....	81
<b>6 Mulige utviklingsveier i det norske pensjonssystemet .....</b>	<b>93</b>
6.1 Innledning .....	93
6.2 Ny pensjonsreform: Folketrygd og tjenstepensjoner integreres .....	95
6.3 Arbeidslivets pensjonsreform: brede tjenstepensjoner .....	99
6.4 Virksomhetenes pensjonsmarked: desentraliserte tjenstepensjoner .....	106
Referanser .....	111

# Forord

Med reform av alderspensjonssystemet i folketrygden, ny AFP i privat sektor og betydelige endringer i det private pensjonsmarkedet, er pensjonssystemet i Norge vesentlig endret. Tjenestepensjoner og forhandlende pensjonsordninger får større betydning også i Norge. Denne utviklingen påvirker ikke bare den enkelte arbeidstakers opp-tjening av pensjon, men også arbeidsgiveres og statens kostnader og økonomiske risiko. Samtidig stiller det partene i arbeidslivet overfor betydelige strategiske utfordringer. Denne rapporten tar opp utviklingstrekk, sentrale utfordringer og mulige videre utviklingsveier for det samlede norske pensjonssystemet.

I rapporten beskrives de sentrale utviklingstrekkene i det samlede pensjonssystemet og samspillet mellom de ulike komponentene i pensjonssystemet, det vil si mellom folketrygd, AFP og tjenestepensjoner. Videre drøfter rapporten særtrekk og utfordringer ved det norske pensjonssystemet, samt diskuterer alternative modeller for hvordan pensjonssystemet kan komme til å utvikle seg.

Rapporten er utarbeidet etter oppdrag fra Parat (YS) og bygger videre på Fafo-notat 2013:19, som ble utarbeidet til Parats pensjonskonferanse i november 2013. Denne rapporten tar opp i seg innholdet i det tidligere notatet. Det tidligere innholdet er oppdatert, og det er gjort vesentlige utvidelser i forhold til notatet. Dette gjelder blant annet gjennomgangen av det samlede pensjonssystemet i kapittel 3 og drøftingen av utviklingsveier i pensjonspolitikken.

Det er etablert en egen referansegruppe i prosjektet, bestående av representanter fra Parat og fra Fafo som oppdragstaker. Fafo-forsker Geir Veland er prosjektleder og har utarbeidet rapporten sammen med Jon M. Hippe på Fafo.

Oslo, april 2014

Geir Veland  
Prosjektleder

# Sammendrag

## Bakgrunn og formål

Pensjonssystemet i Norge har vært i endring de siste 14 årene. Disse endringene har i stor grad vært av institusjonell karakter, gjennom nytt eller revidert regelverk. I 2001 ble ny innskuddspensjonslov innført, og denne ga foretak et alternativ til de tradisjonelle ytelsespensjonene. Den første store endringen etter dette kom i 2006, da tjenestepensjon ble obligatorisk ved lov og alle foretak ble pålagt å ha en pensjonsordning for sine ansatte, minst tilsvarende et fastsatt minstekrav. 2011 kan man kalle «det store reformåret», med innføringen av et nytt og grunnleggende endret alderspensjonssystem i folketrygden og en ny privat AFP, som ble endret fra en førtidspensjonsordning til en tjenstepensjonslignende ordning. Samtidig ble det mulig å ta ut alderspensjon i folketrygden, privat AFP og privat tjenstepensjon fleksibelt fra fylte 62 år, samt at man nå kunne kombinere uttak av pensjon og videre arbeid uten avkorting av pensjonen. Offentlig AFP er videreført som en førtidspensjonsordning, og hovedprinsippene i den bruttobaserte tjenstepensjonen ble også videreført, bortsett fra at pensjonene levealderjusteres og reguleres årlig som i den nye folketrygden.

Ny tjenstepensjonslov fra 2014 gir foretak mer fleksibilitet i valg av tjenstepensjonsprodukt. Den nye loven gir mulighet til å etablere en forsikret tjenstepensjon som innehar elementer fra både innskuddspensjoner og ytelsespensjoner, såkalte hybride ordninger, der foretakene blant annet kan velge hvordan sparekapitalen skal reguleres.

Det vil komme flere endringer i de nærmeste årene. Ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjon i offentlig sektor trer i kraft fra 2015. Ny uførepensjon i privat sektor er under utredning og antas at også blir implementert fra 2015. I tillegg er en tilpassing av eksisterende ytelsespensjoner (etter foretakspensjonsloven) til ny folketrygd under utredning.

I 2017 skal pensjonsreformen evalueres. Dette gjelder både alderspensjonssystemet i folketrygden og privat AFP, men det vil være naturlig å evaluere hele pensjonssystemet og de erfaringer som da er høstet.

I denne rapporten, som er skrevet på oppdrag fra Parat (YS), gjennomgår vi sentrale utviklingstrekk i det samlede norske pensjonssystemet og samspillet mellom folketrygd, AFP og tjenstepensjonene. Hensikten er å gi et faktagrunnlag som beskriver den institusjonelle utformingen av de ulike elementene i det samlede pensjonssystemet,



gi en drøfting av særtrekk og pensjonspolitiske utfordringer og å vise noen mulige utviklingsveier for det framtidige pensjonssystemet i Norge.

Rapporten har fem hovedtemaer:

- Den nye folketrygden – hovedtrekk og virkninger
- Det samlede pensjonssystemet – pensjonsordninger utover folketrygden
- Nordiske pensjonssystemer og pensjonsreformer
- Særtrekk og utfordringer i norsk pensjonspolitikk
- Mulige utviklingsveier i det norske pensjonssystemet

## Ny alderspensjon i folketrygden

De viktigste endringene i ny folketrygd fra 2011 sammenlignet med det gamle systemet er knyttet til fire faktorer:

1. Overgang fra «besteårsregel» til alleårsregel, det vil si fra at de 20 beste inntektsårene ble lagt til grunn i pensjonsberegningen, til at alle år mellom 13 år og 75 år teller og gir 18,1 prosent i årlig opptjening.
2. Nytt opptjeningstak og endring i knekkpunkt. Mens all pensjongivende inntekt opp til 6 G og en tredel av inntekten mellom 6 og 12 G telte med i gammel folketrygd, tjener man i ny folketrygd opp pensjon opp til et inntektstak på 7,1 G.
3. Pensjonene levealderjusteres, det betyr at opptjent pensjonsbeholdning og årlig pensjon justeres for forventet gjenstående levealder fra det tidspunkt man tar ut pensjon fra og med 62 år, gjennom såkalte delingstall.
4. Fri kombinasjon av arbeid og pensjon, det vil si at man kan velge å ta ut pensjon og jobbe videre som man ønsker, uten at pensjonen avkortes.

## Risiko og bytte mellom risiko og fleksibilitet

Med pensjonsreformen endres ulike risikoelementer. Dette gjelder risiko som tidligpensjonsrisiko, pensjonsnivårisiko, oppreguleringsrisiko, levealdersrisiko og pensjonsreguleringsrisiko (se kapittel 2.3 for nærmere beskrivelse). Levealdersrisiko er grunnleggende endret ved overgang fra gammel til ny folketrygd og er overført fra stat til

enkeltindividet. Den betydelige fleksibiliteten i ny folketrygd med hensyn til valg av pensjoneringstidspunkt og kombinasjonen mellom uttak av pensjon og videre arbeid kan ses på som et bytte. Den enkelte kan tilpasse seg levealderisiko enten ved å jobbe noe lenger før pensjonsuttak eller ved å kombinere helt eller delvis uttak av pensjon og videre arbeid (heltid eller deltid). En slik fleksibilitet gjelder arbeidstakere i privat sektor for AFP og tjenstepensjon inkludert, mens fleksibiliteten og et slikt bytte mellom risiko og fleksibilitet ikke gjelder ansatte i offentlig sektor på samme måte (AFP og tjenstepensjonen).

## Virkninger av pensjonsreformen

Pensjonsreformens mest sentrale, ønskede virkninger var både å redusere statens framtidige kostnader (i ny folketrygd og i privat AFP) og å påvirke den enkeltes tilpasning i valget mellom pensjon og arbeid. Høyere sysselsetting og yrkesaktivitet blant eldre var et sentralt mål med reformen. I tillegg skulle reformen av folketrygden bidra til et enklere og mer rettferdig pensjonssystem.

Det er gjort en del studier av pensjonsreformen, og i det vesentlige er disse evalueringene knyttet til virkninger på pensjoneringsadferd og sysselsetting. De evalueringene som så langt er gjennomført, tyder på at pensjonsreformen får stor betydning for pensjonsutbetalinger og arbeidsmarkedstilpasninger. Incentivene til å stå lenger i arbeid ser ut til å virke. Sammen med høyere utdanning og endring i næringsstruktur bidrar det til økt sysselsetting blant arbeidstakere over 60 år. Det ser også ut til at holdninger til og forventninger om arbeid blant arbeidstakere og arbeidsgivere endres sakte, men sikkert. Data fra utgangen av september 2013 (NAV 2013) viser at andelen personer i arbeid øker for alle aldersgruppene fra 62 år og oppover, men så langt mest for 62-, 63- og 64-åringene. 57 prosent av 62-åringene var i arbeid i 2013, mot 52 prosent i 2008. Gjennomgående øker andelen i arbeid for alle aldersgruppene i hele perioden. Tall fra NAV viser også at sysselsettingseffekten er størst i private bedrifter med AFP, der de økonomiske incentivene til videre arbeid er sterkest.

## Hvordan virker levealdersjusteringen?

Hver enkelt arbeidstaker vil få tildelt såkalte delingstall det året de fyller 62 år. Disse delingstallene er basert på prognoser for gjenstående forventet levealder for hvert årskull det året de er 61 år. Den årlige pensjonen livet ut fra uttak beregnes ved at den samlede opptjente pensjonsbeholdningen divideres på delingstallet for det året man

tar ut pensjonen. Risikoen for langt liv er således fra den gamle folketrygden overført til hvert enkelt individ gjennom delingstallene. Staten har likevel en risiko ved at den faktiske levealderen blir lengre enn forventet ut fra delingstallene, og høster «gevinsten» om levealderen er lavere enn forventet.

Delingstallene øker betydelig over tid, noe de siste tallene per juni 2013 for årskullene 1954–2040 viser, og gjenspeiler en økende forventet levetid fra fylte 62 år. For eksempel er delingstallet for 1954-årskullet på under 19, mens det for 2010-årskullet er cirka 24. Virkningen på årlig pensjon er således betydelig.

## Ny uføreordning i folketrygden og i tjenstepensjonene

Skatten på uførepensjoner ble lagt om i 2011, slik at pensjonene nå skattlegges som lønnsinntekt og ikke som pensjonsinntekt. Som følge av dette blir ny uføreordning i folketrygden innført fra 2015 for nye uføretilfeller. I gjennomsnitt økes bruttopensjonen med 15 prosent og skal utgjøre 66 prosent av «sluttlønnen», det vil si på nivå med dagens arbeidsavklaringspenger. I tillegg vil en mer fleksibel kombinasjon mellom arbeid og uførepensjon være mulig, ved at man i ny ordning kan jobbe så mye man vil ved siden av uførepensjonen uten at denne avkortes så sterkt som i dagens uføretrygd, og uføregraden endres heller ikke. Ved en arbeidsinntekt over 0,4 G (det nye fribeløpet) avkortes uførepensjonen tilsvarende kompensasjonsnivået, det vil si med 66 prosent for tidligere inntekter opp til 6 G og 33 prosent av inntekt mellom 6 og 12 G.

Ny uføreordning i folketrygden krever at uførepensjonene i privat og offentlig sektor må endres. Stortinget har allerede vedtatt ny ordning i offentlig sektor fra 2015, mens ny uførepensjon i privat sektor ventes avklart i løpet av 2014. Felles for de nye ordningene i privat og offentlig sektor er at de er utformet som nettoordninger, det vil si at ytelsene kommer i tillegg til uføretrygden i folketrygden. I offentlig sektor er uføreytelsen på 3 prosent av pensjonsgrunnlaget for inntekter opp til 6 G og 69 prosent av inntekter mellom 6 og 12 G. I tillegg til dette ytes et nominelt tillegg på 0,25 G (men maksimalt 6 prosent av inntekten). Avkortingen av uførepensjonen ved arbeidsinntekt følger de samme reglene som i folketrygden, og det samme er foreslått for private uførepensjoner.

Utformingen av ny privat uførepensjon er basert på et rammeverk som bedriftene kan gjøre valg innenfor. Banklovkommisjonen har foreslått maksimalsatser på 10 prosent av sluttlønn opp til 6 G, og med et tillegg på 66 prosent for inntekter mellom 6 og 12 G. Et interessant spørsmål er hvilke satser bedrifter med uførepensjon faktisk vil velge når de må legge om uførepensjonsordningen. For arbeidstakerne er det nettoeffekten som er viktig, det vil si hvilken utbetaling en ny ordning vil gi sammenlignet med den gamle uføreordningen. Spørsmålet er dermed om arbeidsgiver vil kompensere for skatteøkningen på uførepensjoner eller ikke.

Uførepensjoner er snarere regelen enn unntaket i private ytelsespensjoner, mens de ikke er så vanlige i bedrifter med innskuddspensjoner. Samlet har 40 prosent av arbeidstakere med innskuddspensjon også en uføredekning, mens tilsvarende for ytelsespensjonene er 95 prosent. Man ser en tendens til at det er relativt få ordninger som har fripoliseoppbygging, det vil si at man tjener opp en rettighet som man får med seg ved jobbskifte, basert på antall opptjeningsår i ordningen. I ytelsespensjonene er det vanlig med fripoliseoppbygging, mens bare 2 prosent av uføreordningene som er tilknyttet innskuddspensjonene, har dette.

## Private tjenstepensjoner i endring

Innskuddspensjonene har siden 2005 økt betydelig i utbredelse i privat sektor og omfatter per utgangen av 2013 langt flere arbeidstakere enn ytelsespensjonene, henholdsvis 1,1 millioner og noe under 300 000 arbeidstakere, hvorav om lag halvparten er med i såkalte lukkede ordninger. Innskuddssatsene varierer betydelig i innskuddsordningene, og det er også markerte forskjeller i pensjonsnivåene i ytelsespensjonene. Dette står i sterk motsetning til offentlig sektor, der nivået på ytelsespensjonen er tilnærmet identisk for alle.

Da tjenstepensjon ble obligatorisk i 2006, ble omtrent alle nyetablerte ordninger innskuddsbasert, og de fleste bedriftene valgte ordninger med et innskudd tilsvarende minstekravet på 2 prosent av lønn. Andelen bedrifter og arbeidstakere med minsteinnskudd har falt noe de senere årene. Det skyldes både en viss stigning i innskuddssatser og at bedrifter som har omdannet fra ytelse til innskudd, har høyere innskudd enn 2 prosent. Slike omdanninger har vært markant i privat sektor de siste åtte årene.

Mens private bedrifter tidligere enten måtte velge en sluttlønsbasert ytelsespensjon eller en innskuddspensjon, gir den nye tjenstepensjonsloven fra 2014 bedrifter mulighet til å etablere et nytt kollektivt forsikringsbasert tjenstepensjonsprodukt. Bakgrunnen for den nye loven var å åpne for at bedrifter kunne velge produkter som ligner på de tradisjonelle ytelsespensjonene, men som er mer forutsigbare, og hvor opptjeningsprinsippene harmonerer bedre med ny folketrygd og privat AFP. I loven er det fastsatt maksimale innskuddssatser på 7 prosent av lønn opp til 12 G og en tilleggsats på inntil 18,1 av inntekt mellom 7,1 og 12 G. Det siste er basert på at det ikke er opptjening av folketrygd over 7,1 G. I oppsparingsperioden tilføres dødelighetsarv, det vil si at ved forsikringstakers død tilføres vedkommendes oppsparte kapital forsikringskollektivet. Bedriftene kan velge hvordan opptjeningen skal reguleres – med avkastning eller lønnsveksten (i samfunnet eller i foretaket). Et nytt element er at loven åpner for en merpremie for kvinner på grunn av høyere forventet levealder.

Samlet vil det nye regelverket gi bedriftene nye rammevilkår for tjenstepensjonene. Når det gjelder hvilke bedrifter som faktisk vil velge en hybrid variant, er det liten grunn til å tro at bedrifter med innskuddspensjon vil velge å gå over til det nye forsikringsproduktet. Dermed vil det framstå som et alternativ først og fremst for nyetablerte bedrifter eller bedrifter som vil lukke eller avslutte sluttlønsordningen.

## Privat AFP

Ny AFP ble innført fra 2011 og gikk fra å være en førtidspensjonsordning til å bli en tjenstepensjonslignende ordning. Privat AFP er konstruert som en ytelsesordning, der den enkelte tjener opp en AFP-pensjon tilsvarende 0,314 prosent av årlig inntekt, med et opptjeningstak på 7,1 G (det vil si som i folketrygden). Opptjeningen stopper ved fylte 62 år. For å få utbetalt AFP må visse kvalifikasjonskrav være oppfylt, herunder at man må oppfylle et ansiennitetskrav (at man må jobbe i sju av de siste ni årene i en bedrift med AFP – gjelder for 1955-kullet og yngre, mens kravene er noe lavere for tidligere årskull (t.o.m. 1944-kullet)), og at man må være ansatt i bedrift med AFP når pensjonen skal tas ut.

Som i folketrygden øker pensjonsutbetalingen ved utsatt uttak av AFP fordi pensjonen da utbetales over færre forventede leveår. Økningen i årlig pensjon stopper imidlertid ved fylte 70 år, og pensjonen levealderjusteres som i folketrygden. I perioden 62 til og med 66 år er årlig AFP 19 200 kroner høyere enn etter 67 år, og for personer som er født mellom 1944 og 1962, ytes i tillegg et såkalt kompensasjonstillegg.

Om lag 13 000 bedrifter er med i AFP-ordningen. Dette omfatter 700 000 arbeidstakere, noe som utgjør cirka 45 prosent av de om lag 1,6 millioner arbeidstakerne i privat sektor. Ved pensjonsalder vil imidlertid flere arbeidstakere være ansatt i bedrifter som er dekket av tariffavtale, og AFP-dekningen vil da kunne overstige 60 prosent.

AFP-ordningen i privat sektor skal evalueres i 2017, og i den forbindelse er det nedsatt en pensjonspolitisk gruppe bestående av arbeidslivets parter og myndighetene. Sentralt i denne evalueringen vil være å vurdere om erfaringene med ny AFP gir grunnlag for å gjøre endringer i ordningen.

## Offentlig tjenstepensjon og AFP

Den offentlige tjenstepensjonsordningen bygger på sluttlønsprinsippet, og fulle pensjonsrettigheter krever 30 års medlems tid og at man står i stillingen ved uttak ved 67 år. Fulle pensjonsrettigheter tilsvarer (en garanti på) 66 prosent av sluttlønnen

(inklusive folketrygden), med tillegg av virkningen av samordningsregelen. Etter endringer i 2011 levealdersjusteres pensjonen, og garantien på 66 prosent gjelder før levealdersjusteringen. For årskullene 1958 og tidligere samt for dem som i 2011 har mindre enn 15 år igjen til de fyller 67 år, er det overgangsregler hvor det er gitt en individuell garanti som sikrer at pensjonen vil være 66 prosent. Garantien gjelder imidlertid under forutsetning av at tjenestepensjon og folketrygd ikke tas ut før ved fylte 67 år. Denne skjermingen omfatter imidlertid ikke samordningsreglene, som skal revideres og således ennå ikke er avklart.

Utover innføringen av levealdersjustering reguleres offentlig tjenestepensjon som løpende pensjoner i folketrygden, det vil si med generell lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent. For øvrig er ikke offentlig tjenestepensjon endret etter hovedprinsippene i ny folketrygd og i privat AFP, bortsett fra en viss mulighet til å kunne kombinere delvis uttak av alderspensjon og AFP med deltidsarbeid. Som i statlig sektor er det fra oktober 2013 også i kommunal sektor mulighet for pensjonister til å arbeide ved siden av – og uten avkorting av pensjonen – til en timepris på 175 kroner (pluss eventuelle tillegg).

Offentlig AFP er videreført som en førtidspensjonsordning for personer mellom 62 og 67 år. AFP i perioden 62–64 år tilsvarer den alderspensjonen man ville fått fra folketrygden ved 67 år. Ved 65 år tjenestepensjonsberegnes AFP, og dersom denne er høyere enn folketrygdberegnet AFP, utbetales denne. I praksis kan med andre ord alle offentlig ansatte ta ut tjenestepensjon fra fylte 65 år og tidligere dersom man har en særaldersgrense.

## **Det samlede pensjonssystemet – hvem får hva?**

Dagens norske pensjonssystem består av svært ulike elementer med ulik utforming og ulike historiske røtter (offentlig og privat sektor), og summen har blitt et pensjonssystem med et relativt komplisert samspill mellom de ulike delene hvor det er viktig å forstå virkningene og resultatet av dette samspillet i det totale pensjonssystemet.

Det er den samlede pensjonen som vil være avgjørende for hvilke valg og tilpasninger den enkelte ønsker å gjøre med hensyn til avgangsalder og ulike kombinasjoner av arbeid og pensjon. For arbeidstakere i privat sektor vil det være til dels svært store forskjeller i hva man vil få i pensjon: fra dem som har gode ytelsespensjoner eller gode innskuddspensjoner med høye innskudd og rett til AFP, til dem som ikke har AFP og kun har laveste innskudd på 2 prosent. Mellom disse to ytterpunktene vil det være personer som kan ha rett til og faktisk får AFP, men som har lite sjenerøse tjenestepensjoner, og personer som ikke har AFP, men som har en god tjenestepensjonsordning. I offentlig sektor omfattes alle av den samme tjenestepensjonen og offentlig AFP, og det er således

ikke variasjoner i offentlig sektor med hensyn til hvilken ordning man omfattes av. Det er med andre ord betydelige forskjeller mellom offentlig og privat sektor.

Fafo har beregnet det samlede framtidige pensjonsnivået basert på registerdata fra NAV for livsinntekten til personer mellom 35 og 62 år som i dag er i arbeid. Opp-tjeningen i de ulike elementene i pensjonssystemet er basert på den faktiske inntekten (2009) så langt i livet og ut fra en prognostisert inntekt fram til antatt pensjonsalder. Beregninger ble gjort i 2010 for ansatte i privat sektor, mens oppdaterte beregninger gjort i 2014 også inkluderer offentlig sektor.

I 2014-beregningene er den samlede årlige livslange pensjonsytelsen fra 67 år beregnet i prosent av den gjennomsnittlige livsinntekten. Dette er gjort ikke bare fordi det prinsipielt er et godt mål, men også fordi den faktiske inntekten synker fram mot pensjonsalder. Beregningene viser at den offentlig ansatte kan forvente å få det klart høyeste pensjonsnivået med en medianverdi på 77 prosent av livsinntekten. Ansatte i privat sektor med AFP og som enten er med i en ytelsesordning eller en maksimal innskuddsordning, vil få et pensjonsnivå på 70 prosent. På den andre siden vil privat ansatte uten AFP og med bare 2 prosent innskuddspensjon nå opp til 51 prosent av gjennomsnittlig inntekt.

I tillegg er det gjort beregninger av virkningen på pensjonsnivå ved ulike uttaksaldre. Ved uttak ved 62 år vil alle få et relativt lavt pensjonsnivå, og virkningen av levealdersjusteringen er særlig tydelig for de yngste aldersgruppene. De som i dag er de eldste arbeidstakerne, vil kunne øke pensjonsnivået fra 70 prosent til nesten 90 prosent ved å arbeide fullt til 70 år, mens tilsvarende for de yngste aldersgruppene er en økning fra vel 50 prosent til i overkant av 70 prosent. Et talende funn fra beregningene er at de yngste aldersgruppene, selv om de jobber til 67 år, ikke vil oppnå et like høyt pensjonsnivå som de eldste aldersgruppene vil oppnå ved 62 år. Eller selv om de står til 70 år, vil de ikke nå det tidligere nivået som de eldste fikk ved 67 år.

Et klart funn i beregningene er at nedgangen i pensjonen kan bli kraftig for yngre aldersgrupper hvis man ikke velger å kompensere for effekten av levealdersjustering ved å arbeide lenger. I rapporten er det vist flere figurer som illustrerer de ulike beregningene som er gjort, for ansatte i både offentlig og privat sektor.

## Tjenestepensjoner i et nordisk perspektiv

Rapporten presenterer hovedtrekkene i pensjonssystemene i Sverige, Danmark og Finland og de viktigste reformene som er gjennomført i disse landene. Både i Sverige og Finland er det gjennomført betydelige reformer, mens endringene ikke har vært så markante i Danmark. Når det gjelder de offentlige pensjonssystemene, er det et skille mellom Norge og Sverige på den ene siden, som har et inntektsrelatert system



og minstesikring i bunn, og Danmark og Finland på den andre, som kun har minstesikringsordninger.

Partene i arbeidslivet spiller en stor rolle i tjenstepensjonene i Sverige, Danmark og Finland samt i offentlig sektor i Norge (henholdsvis avtaleregulert i kommunal sektor og lovfestet i staten – men i praksis er endringer et forhandlingsspørsmål). I de to førstnevnte landene er tjenstepensjonene gjennom trepartssamarbeid utviklet som kollektive ordninger i arbeidslivet, og Danmark har svært omfattende tjenstepensjoner. I Finland er tjenstepensjonene å betrakte som en integrert del av det offentlige pensjonssystemet, der partene i arbeidslivet har spilt en sentral rolle i etableringen og oppbyggingen.

## Særtrekk ved det norske pensjonssystemet

Det er store forskjeller mellom det norske pensjonssystemet og det man finner i andre land. Til tross for store variasjoner er det interessant å peke på noen kjennetegn ved det norske pensjonssystemet og sammenligne med hva som er typiske trekk ved utviklingen internasjonalt. Noen slike kjennetegn er:

- *Den norske pensjonsreformen følger hovedtrekkene i internasjonale pensjonsreformer*  
Den norske pensjonsreformen og endringen i alderspensjonssystemet i folketrygden kan langt på vei sies å ha vært inspirert av pensjonsreformen i Sverige i 1999, og det er videre noen klare likhetstrekk i reformene i mange land. Særlig gjelder dette allårsregel, med årlige innskudd eller opptjening, endrede reguleringsmekanismer av opptjening og løpende pensjoner, levealdersjustering av pensjoner eller en heving av pensjonsalderen. Mens andre land har valgt å regulere pensjonsutbetalingene med ulike inflasjonsmål, har Norge valgt en noe mer sjenerøs regulering, det vil si med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent. Det er også et klart utviklingstrekk internasjonalt å flytte risikoen for langt liv over på den enkelte. Norge har valgt å levealdersjustere pensjonsutbetalingene, mens andre land har valgt å flytte pensjonsalderen eller tidligste pensjoneringstidspunkt oppover. I tillegg er det få land som har full fleksibilitet i pensjonssystemet som i Norge, det vil si at man nærmest fritt kan kombinere pensjonsuttak og arbeid med videre pensjonsopptjening uten avkorting. Et klart formål med pensjonsreformene internasjonalt er både å redusere framtidige offentlige pensjonsutgifter og å stimulere sysselsettingen blant eldre arbeidstakere.
- *Norge har et felles pensjonssystem for offentlig ansatte*  
Et særtrekk i Norge er at alle offentlig ansatte omfattes av en tilnærmet identisk tjenstepensjonsordning, regulert i tariffavtale i kommunesektoren og i lov i statlig



sektor. Offentlig ansatte er også omfattet av en overføringsavtale mellom de offentlige ordningene. Bruttoproduktet i offentlig sektor og tilhørende garanti om en fastsatt pensjonsytelse skiller seg både fra privat sektor i Norge og det man finner i offentlig sektor i mange andre land. For eksempel omfattes grupper av ansatte i Danmark og Sverige av ulike ordninger, mens arbeidsmarkedspensjonene i Finland til dels er like for alle ansatte.

- *Det er mindre partsinnflytelse og tariffavtalefesting av pensjonsspørsmål enn i nabolandene*

Sammenlignet med Sverige og Danmark, der hele tjenestepensjonssystemet utformes og styres gjennom tariffavtaler, er tjenestepensjonene i privat sektor i Norge som hovedregel bedriftsbasert og ikke basert på tariffavtale, men styrt av den enkelte arbeidsgiver. I den lovfestede ordningen i Finland drives tjenestepensjonene i et partsbasert system. Også på Island driver partene tjenestepensjonssystemet. Partsinnflytelsen i offentlig sektor og den avtalefestede AFP-ordningen i privat sektor er imidlertid sterk i Norge.

- *Norge har en særegen AFP-ordning bygget på trepartssamarbeid*

AFP-ordningen i privat sektor er på mange måter et særnorsk fenomen, men har visse likhetstrekk med de finske arbeidsmarkedspensjonene og representerer en unik kobling mellom tariffavtale, lovfesting, statstilskudd og løpende finansiering. På grunn av de lave tariffavtaledekningene i Norge har AFP en mindre utbredelse enn tjenestepensjonene i våre naboland. Statstilskuddet til AFP-ordningen kan dermed ses på som en form for støtte til bedrifter hvor partene påtar seg et felles samfunnsansvar for å utvikle partssamarbeid og å inngå tariffavtale.

- *I Norge finner man et svært desentralisert privat tjenestepensjonsmarked*

Organiseringen av tjenestepensjonsmarkedet i Norge er svært ulik den man finner i våre naboland. I både Sverige og Danmark er tjenestepensjonene forankret i tariffavtaler med bred dekning. Dermed kan man si at Norge har et svært desentralisert privat tjenestepensjonsmarked og bygger på effektiv konkurranse for å holde kostnadene nede. Den desentraliserte strukturen setter begrensninger på tverrgående løsninger, omfordelingsmekanismer med videre på tvers av ordninger.

## Pensjonspolitiske utfordringer

De pensjonspolitiske utfordringene er knyttet til særtrekk og kjennetegn som er diskutert, og ut fra de analyser og beskrivelser som er gjort i denne rapporten, har vi skissert noen sentrale utfordringer:

- *Pensjonsreformen avhenger av utviklingen i arbeidsmarkedet*

Sysselsettingen i de øverste aldersgruppene øker og indikerer en positiv effekt på sysselsetting av pensjonsreformen. Erfaringene bygger så langt på en kort periode kjennetegnet av et relativt godt arbeidsmarked. Den store utfordringen framover blir at det faktisk finnes en stor nok etterspørsel etter eldre arbeidstakere når deres tilbud av arbeid øker. Jobbvekst er med andre ord den største pensjonspolitiske utfordringen i Norge i årene framover. Holdningsdata tyder på at det er en positiv utvikling i holdninger til eldre i arbeid. Det er likevel et stykke igjen før synet på seniorennes plass i arbeidslivet blant arbeidsgivere, ledere og kollegaer i norske bedrifter er tilpasset en ambisjon om at de fleste skal jobbe til 70 år og vel så det.

- *Aldersgrenseproblematikken er en avgjørende politisk utfordring*

Holdninger til seniorer i arbeid henger nært sammen med utfordringene knyttet til aldersgrenser i arbeidslivet. I dag praktiseres bedriftsvise aldersgrenser på 67 år, mens den lovbaserte aldersgrensen for ansettelsestrygghet er 70 år. I det nye pensjonssystemet er i prinsippet pensjonsalder som fenomen fjernet ved at man kan kombinere uttak av pensjon og arbeid med videre pensjonsopptjening til fylte 75 år. Et viktig spørsmål som dermed dukker opp, er om de bedriftsvise aldersgrensene på 67 år bør fjernes, siden 67 år ikke lenger representerer noe særlig punkt i pensjonsammenheng. Og hvis 67-årsgrensen ryker, skal aldersgrensen for stillingsvernet være 70 år, eller skal den heves til 75 år? Aldersgrenseproblematikken kompliseres ytterligere ved en eventuell omlegging av de mange særaldersgrensene som finnes, først og fremst i offentlig sektor.

- *Høyere pensjonsalder likevel?*

De sterke insentivene i det norske pensjonssystemet (som i Sverige) innebærer at aldersgrensen som styringsparameter i pensjonspolitikken er fjernet. Målet er med andre ord at individene gjennom insentivmekanismene selv skal velge å jobbe lenger og utsette pensjoning og dermed bidra til å øke sysselsettingen i de eldre aldersgruppene. Over tid kan det dermed oppstå en debatt, gitt at levealderen fortsetter å øke, om laveste uttaksalder bør heves fra 62 år. Dette henger også sammen med at tidsrommet hvor den enkelte i prinsippet fleksibelt kan tilpasse arbeid og pensjon, blir langt, fra 62 til 75 år, etter hvert som folk faktisk jobber lenger enn 67 år. Et

annet spørsmål er knyttet til de minstekravene som stilles for å kunne gå av ved 62 år. Særlig aktuelt er dette for personer med korte yrkeskarrierer, mye deltid og lav lønn og ikke minst for dem som ikke omfattes av privat AFP, og som ikke har rett til uttak ved 62 år.

- *Hva med pensjonsreformen i offentlig sektor?*

Pensjonsreformen er delvis innført i offentlig sektor, men ikke i særlig grad den fleksibiliteten som gjelder for arbeidstakere i privat sektor. Presset på de offentlige tjenestepensjonene, med bruk av 30 års opptjening og et sluttlønnsprinsipp med garanti, øker. Spørsmålet er om tjenestepensjonene i offentlig sektor bør endres til et prinsipp om alleårsopptjening sammen med fleksibelt uttak. Det vil særlig være arbeidstakere med stabile inntektsforhold og lange karrierer som kan ha interesse av en overgang til en såkalt påslagsmodell. Det vil dermed være interessen mellom arbeidstakergrupper i offentlig sektor. Uansett disse motsetningene vil det være et press for å sikre de samme insentiver for å øke sysselsettingen som i privat sektor, som dermed vil bety et ønske om å innføre økt fleksibilitet også i de offentlige ordningene. Utfordringen er imidlertid at offentlig ansatte i dag har særlig gode rettigheter ved avgang 62 og 65 år som kan svekkes i en overgang til en ren spare- eller påslagsmodell.

- *Hvordan kan privat AFP forsterkes som en byggestein i pensjonssystemet?*

AFP utgjør en svært viktig byggestein i pensjonssystemet i privat sektor og er forankret i trepartssamarbeidet. Det er en debatt om ordningen knyttet til at AFP-systemet mottar en finansiering fra staten samtidig som ordningen har et begrenset omfang. Man kan argumentere både at tilskuddet ikke kan forsvares uten å sikre alle arbeidstakere tilgang til ordningen, og at det nettopp kan forsvares ut fra at tilskuddet er en støtte til bedrifter og parter som sikrer et velorganisert arbeidsliv og dermed tar et større samfunnsansvar gjennom kollektiv og koordinert lønnsdannelse. I det siste tilfellet kan statstilskuddet ses på som et ønske om organisert arbeidsliv og som en støtte til tariffavtaler som styringsprinsipp. Et alternativ til en videreføring av dagens AFP er en statliggjøring eller allmenngjøring av ordningen, noe som også vil ha betydning for insentiver til, og dermed grunnlaget for, partsorganisering i Norge. En særlig utfordring i dagens system er knyttet til de såkalte innvinningsreglene, det vil si at man må være ansatt i en AFP-bedrift for å få pensjon. Disse reglene skaper «hull» i ordningen ved at personer kan komme i en situasjon der de taper AFP-pensjonen, selv etter en lang yrkeskarriere, på grunn av konkurs, ledighet, sykdom eller av annen årsak. Dette gjør det også vanskelig å bygge en langsiktig tjenestepensjon på toppen av AFP. En mulig løsning er å tette

disse hullene, og det er grunn til å tro at dette spørsmålet blir tatt opp i forhandlingene mellom partene i arbeidslivet.

- *Bare innskuddspensjon i privat sektor?*

Et sentralt spørsmål er om de gjenværende tradisjonelle ytelsespensjonene i privat sektor vil lukkes eller avvikles, og at det i stedet etableres innskuddspensjoner eller produkter etter den nye tjenstepensjonsloven. Ny tjenstepensjonslov innehar regler som gjør at bedrifter kan etablere en ytelseslignende ordning. Virkningen av regelverket er imidlertid svært usikker, blant annet fordi det ikke finnes overgangsregler som sikrer konvertering av kapital i ytelsespensjonene til nye ordninger. Bedrifter må dermed sette opp fripoliser fra den gamle ordningen, noe som er dyrt for bedriftene. Det er heller ikke på plass en egen overgangsordning for eldre arbeidstakere. Regelverket for en eventuell videreføring av dagens ytelsespensjoner er heller ikke avklart, og i sum vil denne usikkerheten i seg selv kunne føre til en overgang til innskuddsordninger. Utfordringen for arbeidstakersiden vil derfor være å påvirke de omleggingsprosessene som vil kunne komme i de nærmeste to–tre årene.

- *Fripolisene lever lenge ennå*

Etter all sannsynlighet vil det komme mange flere fripoliser ut fra dagens ytelsespensjoner, siden det i den nye tjenstepensjonsloven ikke tillates å videreføre gammel kapital i ny ordning. Dette fripolisesystemet vil derfor ha svært lang levetid, både som lagringsplass for oppspart kapital og som mekanisme for utbetaling av livslange pensjoner. I kjølvannet av dette bør interessen for organiseringen av markedet for fripoliser øke. I løpet av 2014 vil det være mulig for livsforsikringssselskapene å tilby investeringsvalg på fripoliser. Samtidig er det behov for å styrke fripolisene fordi forventet levealder øker, og fordi avkastning utover garantert rente vil gå med til dette. Samlet vil disse forholdene og en del andre særtrekk ved reguleringen av fripoliser nødvendiggjøre en diskusjon om og hvordan markedet for fripoliser fungerer.

- *Partsinnflytelse og medbestemmelse*

Tariffesting av pensjon er et konfliktema i privat sektor. Historisk har striden om innflytelse i privat sektor fungert som et bakteppe helt tilbake til innføringen av folketrygden, da ambisjonene om et høyt pensjonsnivå førte til at tjenstepensjoner kom i bakgrunnen politisk og også i tariffsammenheng. Folketrygden fortrenget imidlertid aldri tjenstepensjonene. Tvert om fikk medlemskap i en tjenstepensjonsordning større betydning for den enkeltes samlede pensjonsrettighet. Arbeidsgivers styringsrett over private tjenstepensjoner ble opprettholdt. Utover på 1990-tallet ble fagbevegelsens hovedinteresse å sikre alle en tjenstepensjon, og etter forhandlinger som ikke førte fram, rettet partene i fellesskap en anmodning

om lovregulering til myndighetene. Dette ledet så til obligatorisk tjenstepensjon fra 2006. I 2014 ble kravet om tariffavtalefesting av brede ordninger reist for å sikre innflytelse på utforming av pensjonsproduktet og leveransen av disse.

Spørsmålet om innflytelse og medbestemmelse er opphav til flere problemstillinger-spørsmål: for det første om det er rimelig å få innflytelse også på den utsatte delen av lønnen, for det andre ved at pensjon er en særpreget del av lønnskompensasjonen som kan gi arbeidsgivere framtidige og uforutsigbare kostnader. Det siste gjelder særlig ytelsespensjonene. Innskuddsordningene og de nye forsikringsordningene åpner for ulike typer kompromisser, hvor avtalefesting kan byttes mot forutsigbarhet, og hvor mer av risikoen ligger på arbeidstaker (reguleringsrisiko) enn i de tradisjonelle ytelsespensjonene. For arbeidsgiversiden er likevel bekymringen at tariffavtale kan bidra til å binde bedriftene til høyere pensjonskostnader enn man selv ville påtatt seg. For det tredje ved at avtalefesting kan gjøre det mulig at partene kan etablere brede ordninger på tvers av virksomheter for å oppnå stordriftsfordeler. Gjennom avtaler om utforming og organisering av tjenstepensjonene kan partene bidra til å sikre lavere kostnader og større fleksibilitet i produksjonen av tjenstepensjoner. Hvordan en slik prosess vil forløpe, er usikkert. Situasjonen er uansett en betydelig strategisk utfordring for arbeidstakersiden.

## Mulige utviklingsveier i norsk pensjonspolitikk

Rapporten avsluttes med en diskusjon rundt tre mulige utviklingsveier for norsk pensjonspolitikk. Hensikten er ikke å spå om fremtiden eller ta stilling til hva som er en ønskelig utvikling. Målet er å illustrere de store prinsipielle forskjeller som kan finnes i utviklingen av det samlede norske pensjonssystemet. De tre utviklingsveiene er beskrevet på følgende måte:

*Ny pensjonsreform.* For mange ble det etter hvert tydelig hvor vellykket, enkel og kostnadseffektiv pensjonsreformen fra 2011 faktisk var. Derfor ble det et stadig sterkere politisk ønske om å utvide folketrygden for å integrere AFP og tjenstepensjoner i en ny, større og helhetlig folketrygd. Denne utviklingen ble framskyndet av stadige konflikter rundt tjenstepensjoner og AFP, og av at partene ikke fant varige løsninger sammen. Det var dermed på den politiske arenaen og i Stortinget at pensjonspolitikken ble lagt på plass i det som i ettertid er kalt den andre, eller den nye, pensjonsreformen.

*Arbeidslivets pensjonsreform.* Etter at pensjonsreformen hadde definert en ny pensjonsvirkelighet, satte fagbevegelsen kreftene inn på å bygge en bred felles overbygning på folketrygden gjennom ordninger i arbeidslivet. Partene i arbeidslivet ble dermed viktige pådrivere for et nytt og samkjørt system for avtalefestede fellesordninger

som langt på vei fulgte de samme prinsippene som lå i pensjonsreformen tilbake i 2011. Prosessen i privat sektor fikk også som en viktig sideeffekt at de offentlige tjenstepensjonene ble lagt om etter samme mal som i privat sektor. Norge hadde dermed langt på vei etablert en ny offentlig og privat arbeidsdeling i pensjonspolitikken.

*Virksomhetenes pensjonsmarked.* Innskuddsbaserte tjenstepensjoner skjøt igjen ny fart etter at initiativ for å bygge brede pensjonsordninger ikke førte fram i arbeidslivet. I motsetning til i våre naboland forble tjenstepensjoner i privat sektor bedriftens ansvar, og rene innskuddsordninger ble etter hvert nærmest enerådende. Nye forsikringsbaserte ordninger slo i liten grad an, og ytelsesordninger er en sjeldenhet med under 100 000 medlemmer. Tjenstepensjoner i offentlig sektor er riktignok lagt om, men er fortsatt vesensforskjellige fra de private ordningene med sine noe mer sjenerøse muligheter til å gå av tidlig og tilhørende svakere opptjening for dem som står lenger i arbeid. For finansnæringen har veksten i innskudd til fondsbaserte tjenstepensjonsordninger vært et helt avgjørende desentralisert sparemarked med lav (egenkapital) risiko å ta del i.

# 1 Innledning – det store pensjonstiåret

Med virkning fra 2011 ble alderspensjonssystemet i folketrygden grunnleggende endret. Fra samme tidspunkt ble også AFP-ordningene i privat sektor lagt om til én samlet ordning og skiftet karakter fra en særskilt tidligpensjonsordning til en alderspensjonsordning der hovedprinsippene følger det nye alderspensjonssystemet i folketrygden.

I privat sektor har tjenestepensjonene siden åpningen for skattebegunstiget innskuddspensjon i 2001, vært i nærmest kontinuerlig endring. Ytelsespensjoner basert på 30 år opptjening og tradisjonelt 66 prosent av sluttlønnen, har vært i sterk nedgang, og antall personer som er dekket av en enkel innskuddsordning med en årlig sparing i prosent av lønn, har økt kraftig. Innføringen av obligatorisk tjenestepensjon i 2006 medførte at denne utviklingen skjøt fart, fordi de aller fleste som tidligere ikke hadde en tjenestepensjon nå ble omfattet av enkle innskuddsordninger, de aller fleste med laveste sparesats på 2 prosent av lønn per år.

For offentlig ansatte har endringene vært mindre, fordi det særegne offentlige tjenestepensjonssystemet som gir en samlet bruttoytelse med tjenestepensjon og folketrygd regnet sammen, langt på vei er intakt etter at partene i stat og kommune ikke klarte å forhandle seg fram til det som ble omtalt som en ny påslagsordning. Et meget vesentlig unntak er innføringen av levealdersjustering, det vil si lavere ytelser når levealderen øker, også i de offentlige ansattes tjenestepensjonsordninger.

Både i privat og offentlig sektor vil det komme ytterligere endring i årene som kommer. Dels vil det med sikkerhet komme nye forhandlingsrunder om utformingen av offentlige tjenestepensjoner med sikte på at de i større grad skal følge de samme prinsippene som i den nye folketrygden og ny AFP i privat sektor. Dels er det innført en ny forsikret tjenestepensjonsordning som ligger mellom dagens innskuddsordninger og de tradisjonelle ytelsesbaserte sluttlønnordningene fra januar 2014. Videre er det bestemt at den nye AFP-ordningen i privat sektor skal gjennomgås og drøftes av partene og staten (2017) for å kunne gjøre tilpasninger ut fra de erfaringer man så langt har høstet. I tillegg til dette vil det fra 2015 være på plass en ny uføreordning i folketrygden, det samme gjelder påbygningene i form av nye uførepensjonsordninger i offentlige og private tjenestepensjonsordninger. Ny uføreordning i offentlig sektor ble vedtatt av Stortinget i februar 2014, og arbeidet med ny uføreordning i privat sektor pågår nå.

Det er derfor gode grunner til å si at norske arbeidstakere etter 2011 har stått overfor et grunnleggende forskjellig pensjonssystem enn tidligere. Samtidig er ennå ikke en rekke elementer i det samlede nye pensjonssystemet på plass, som for eksempel

nye regler om forsikringsbaserte tjenstepensjoner. Det er også usikkert hvordan den enkelte bedrift faktisk vil tilpasse sine tjenstepensjoner og hvilke strategier partene i arbeidslivet vil følge, eventuelt hvilke avtaler de vil inngå i tariffavtale eller i et trepartssamarbeid. Det norske pensjonssystemet står derfor foran en viktig og interessant periode, hvor den omfattende pensjonsreformen skal slutføres. Tiåret 2010-20 blir på mange vis pensjonsreformens tiår. En ekstra spenning i dette bildet er hvordan regjeringen Solberg vil sette sitt preg på slutføringen av pensjonsreformen. Det er ikke gitt noen signaler om endring i forhold til det brede pensjonskompromisset som ble inngått for snaut ti år siden og de mange pågående slutføringsprosessene beskrevet over. Et usikkerhetsmoment politisk sett er at et av regjeringspartiene, FrP, ikke sluttet seg til pensjonsreformen.

Med dette som bakteppe reiser vi i denne rapporten fem problemstillinger:

- Hva er hovedtrekkene i den nye folketrygden og dens virkninger?
- Hva er de sentrale nordiske erfaringene i de ulike nasjonale reformprosessene?
- Hva kjennetegner i dag det samlede norske pensjonssystemet når samspillet mellom folketrygd, AFP og tjenstepensjoner tas i betraktning?
- Hva er de nye pensjonspolitiske utfordringene for fagbevegelsen, arbeidsgiversiden og staten?
- Og, hvilke mulige videre utviklingsveier kan man tenke seg i norsk pensjonspolitikk?

Målsetningen med rapporten er å gi et kunnskapsgrunnlag som beskriver den institusjonelle utformingen av så vel folketrygd, som privat og offentlig AFP og tjenstepensjoner. Ved også å sette den norske analysen i et sammenlignende perspektiv er ambisjonen å gi et grunnlag for en diskusjon av mulige særtrekk ved det samlede norske pensjonssystemet. Ut fra dette drøftes hovedutfordringer i norsk pensjonspolitikk. Avslutningsvis vil diskusjonene tas et skritt videre, ved å diskutere mulige pensjonspolitiske utviklingsveier.



## 2 Den nye folketrygden – hovedtrekk og virkninger

### 2.1 Hovedprinsipper i ny alderspensjonsordning i folketrygden

Som et utgangspunkt gir dette kapitlet en gjennomgang av hovedtrekkene i det nye systemet i folketrygden for beregning av alderspensjon, som trådte i kraft fra 2011.

I tabell 2.1 vises de sentrale endringene og hovedprinsippene i det tidligere og i det nye systemet.

Tabell 2.1 Hovedtrekk i nytt alderspensjonssystem i folketrygden fra 2011

	Før 2011	Fra 2011
Opptjening av alderspensjon – hovedprinsipp	Besteårsregel – 20 beste inntekts-årene	Alleårsregel – alle inntektsår teller
Opptjening av alderspensjon – inntektsgrenser	All inntekt opp til 6G, 1/3 av inntekt mellom 6 og 12G	All inntekt opp til 7,1G
Opptjening av alderspensjon – opptjeningsprinsipp	Egen formel – grunn- og tilleggs-pensjon	18,1% av pensjongivende inntekt + arvegevinst
Regulering av opptjening	G-regulering (skulle tilsvare gj.sn. lønnsvekst i samfunnet)	Gjennomsnittlig lønnsvekst i samfunnet
Regulering av løpende pensjon	G-regulering (skulle tilsvare gj.sn. lønnsvekst)	Gjennomsnittlig generell lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent
Pensjonsalder	67 år	Fleksibelt mellom 62 år og 75 år
Utbetaling av pensjon	Livslangt	Livslangt, levealdersjustert
Uttaksprinsipp	100% uttak	Fleksibelt uttak: 0–100%
Uttaksfleksibilitet	Liten fleksibilitet	Tilnærmet full fleksibilitet

Det nye alderspensjonssystemet i folketrygden vil i sin helhet gjelde fra og med 1963-årskullet. Det vil si at all deres opptjening skjer etter de nye reglene. For eldre aldersgrupper er det særskilte overgangsordninger. De som er født mellom 1953 og 1962, vil få andeler av både det gamle og det nye systemet. Disse ti årskullene vil få en andel alderspensjon fra de to systemene basert på hvor mange år eldre de er enn 1963-kullet. En person som er født i 1958, vil få 5/10 fra begge systemene, mens en som er født i 1962, vil få 1/10 av det gamle systemet og 9/10 fra det nye. En som er født i 1955, vil få 8/10 fra det gamle og 2/10 fra det nye, osv.

## Opptjening av alderspensjon

I det gamle alderspensjonssystemet i folketrygden tjente man opp grunn- og tilleggs-pensjon etter en nærmere angitt beregningsformel. All pensjongivende inntekt opp til 6 G, og 1/3 av inntekten mellom 6 og 12 G, utgjorde beregningsgrunnlaget for alderspensjonen, og det er de 20 beste inntektsårene som bestemte hva den årlige alderspensjonen ble, forutsatt en medlemstid i folketrygden på 40 år for fulle pensjonsytelser. I det nye alderspensjonssystemet bygger den enkelte opp en pensjonsbeholdning over hele yrkeskarrieren, beregnet som 18,1 prosent av den årlige pensjongivende inntekten, med tillegg av en såkalt «arvegevinst». Arvegevinst betyr at dersom en person dør i løpet av yrkeskarrieren, arver de gjenlevende i samme årskull vedkommendes opptjente pensjonsbeholdning. I det nye systemet gjelder dermed en alleårsregel (alle inntektsår teller), mens den såkalte «besteårsregelen» gjaldt i det gamle systemet.<sup>1</sup> Dermed skapes en ganske annen fordeling av pensjonsrettigheter enn tidligere og det er innebygget relativt sterke incentiver til å stå lenge i arbeid.

Den tidligere minstepensjonen er i det nye systemet erstattet av en garantipensjon (tilsvarende nivå som minstepensjonen), som avkortes med 80 øre per opptjent krone inntektspensjon. Hensikten er å sikre at all inntekt skal gi opptjening av en tilleggs pensjon, for dermed å komme bort fra den tidligere svært omtalte «minstepensjonsfella», hvor personer med lav og/eller varierende inntekt over livsløpet ble minstepensjonister selv om de hadde hatt inntekt og betalt skatt og trygdepremie.

Inntektstaket i ny alderspensjon er 7,1 G, hvilket betyr at man tjener ikke opp videre pensjonsbeholdning for inntekter over dette taket, som ligger noe over gjennomsnittslønnen i Norge. Inntekter over 600 000 kroner er dermed i sin helhet avhengig av pensjonssikring i tjenestepensjoner eller andre private ordninger.

## Pensjonsytelsen

Pensjonsytelsen er både i det gamle og i det nye systemet livslang fra uttak. I det gamle systemet kunne alderspensjon fra folketrygden kun tas ut fra fylte 67 år, mens det er innført fleksibelt pensjoneringstidspunkt i det nye systemet – mellom 62 år og 75 år.

I tillegg er alderspensjonen i nye folketrygd levealdersjustert. Prinsippet om levealdersjustering fungerer slik at hvert enkelt individ får tildelt såkalte «delingstall» det året de fyller 61 år, og disse viser hvilket tall opptjent pensjonsbeholdning skal divideres på ved uttak. Delingstallet uttrykker forventet gjenstående levealder fra det uttaksår man velger etter fylte 62 år. Pensjonsbeholdningen dividert med delingstallet, for eksempel ved 62 år, uttrykker dermed hva den livslange årlige pensjonen vil bli livet

<sup>1</sup> For andre regler for opptjening av alderspensjon i ny folketrygd, herunder hvis man avtjener verneplikt og har omsorg for barn, henvises til for eksempel [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bro/2006/0006/ddd/pdfv/294662-stmeld\\_05kortversjon.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bro/2006/0006/ddd/pdfv/294662-stmeld_05kortversjon.pdf).

ut fra fylte 62 år. Ved utsatt pensjonering (og videre arbeid) vil pensjonsbeholdningen øke både som følge av at den allerede opptjente pensjonsbeholdningen skal fordeles på færre år som pensjonist (delingstallet går ned og dermed øker den årlige pensjonen, som beregnes nøytralt (dvs. etter aktuariske prinsipper), og som følge av at man tjener opp en ytterligere pensjonsbeholdning ved videre arbeid.

Prinsippet om levealdersjustering er en av de viktigste innsparingsmekanismene i den nye folketrygden, samtidig som det er ment å stimulere til videre arbeid.

### **Regulering av opptjening og av pensjoner under utbetaling**

All opptjening i det nye systemet reguleres opp med gjennomsnittlig lønnsvekst i samfunnet. Det er en helt avgjørende del av systemet og sikrer at pensjonsrettigheten følger den allmenne lønnsutviklingen. Dette er ofte en undervurdert side ved opptjenings-systemet. Internasjonalt er det også vanlig å justere opp rettigheter med for eksempel inflasjon, eller som i Sverige, hvor rettigheter som er bygget opp kan nedjusteres hvis økonomien i pensjonssystemet svekkes gjennom såkalt automatisk balansering.

Når det gjelder pensjoner under utbetaling, er de i prinsippet noe underregulert sammenlignet med tidligere system, ved at den årlige pensjonen reguleres årlig med gjennomsnittlig lønnsvekst minus 0,75 prosent. Denne reguleringsmekanismen ble innført for å dempe folketrygdens utgiftsvekst. Her må det imidlertid tas i betraktning at man i realiteten underregulerte G i en rekke år tidligere, slik at pensjonene derfor ikke fulgte lønnsutviklingen fullt ut på 70-, 80- og 90-tallet. Dermed er i praksis ikke denne endringen så stor som man kan få inntrykk av.

### **Arbeid og pensjon – fleksibilitet og valgmuligheter**

En viktig målsetning med det nye alderspensjonssystemet i folketrygden er at den enkelte relativt fritt skal kunne velge en kombinasjon av arbeid og uttak av pensjon. Uttak av alderspensjon kan som nevnt gjøres fleksibelt i aldersspennet 62–75 år, og man kan i prinsippet arbeide så mye man vil og ta ut så mye pensjon man vil, forutsatt at man oppfyller minstekravet til opptjening for å ta ut pensjon fra folketrygden. Valg av pensjonsuttak og videre arbeid kan gjøres innenfor de intervaller for gradert uttak av pensjon som er nedfelt i regelverket (20%, 40%, 60%, 80%, 100%), og pensjonen avkortes ikke uansett hvor mye man velger å arbeide ved siden av uttak av alderspensjon. Det nye systemet gir med andre ord betydelige valgmuligheter for den enkelte.

## 2.2 Endring i risiko

### Innledning

Gjennomgangen i avsnittet over er en typisk måte å framstille den nye folketrygden på ved rett og slett å beskrive opptjeningsreglene. En annen måte å tilnærme seg innholdet i pensjonsreformen på, er å beskrive endringen etter dens politiske eller samfunnsmessige betydning. I et slikt perspektiv vil det være rimelig å konkludere med at det reformen først og fremst har gjort, er å endre hvem som bærer den økonomiske risiko, den enkelte selv eller staten (dvs. framtidig skattebetalere).

Pensjon medfører en lang oppsparingsperiode og normalt en lang utbetalingsperiode. Dermed er det snakk om å organisere systemer for svært langsiktig sparing og/eller langsiktig opptjening av en framtidig rettighet som likevel er løpende finansiert over statlige budsjetter. Pensjon vil av denne grunn være beheftet med risiko av økonomisk art blant annet ved at kostnadene (skattebehovet) øker når levealderen blir lengere. Og, i den grad disse økonomiske løftene er basert på politiske vedtak, er risikoen også av politisk natur. Dette er risiko man ikke kan kvitte seg med, spørsmålet er hvordan den håndteres og, ikke minst hvem som bærer den. Gjennom pensjonsreformen endres avgjørende risikoelementer:

- Tidligpensjonsrisiko
- Pensjonsnivårisiko
- Oppreguleringsrisiko
- Levealdersrisiko
- Pensjonsreguleringsrisiko

I tillegg til fordelingen av disse risikoene mellom stat og individ, skaper selve omleggingen av opptjeningsregler adferdsvirkninger i arbeidsmarkedet. Det mest typiske eksempelet er hvordan overføring av risiko for tidligpensjonering til den enkelte (ved lavere ytelser hvis man går av før) i kombinasjon med alleårsopptjening helt til 75 år gir et sterkt økonomisk insentiv til å fortsette i arbeid for å øke den framtidige pensjonen. Dette kommer vi tilbake til.

Vi skal ikke gjennomgå alle de fem typer av risikoelementer som pensjonssystemer kan bestå av i detalj, men bare kort påpeke de grunnleggende endringene som har funnet sted. I private tjenestepensjonsordninger finner man en tilsvarende fordeling av risiko mellom medlemmer (arbeidstakere), bedriften (arbeidsgiver) og leverandørene (livsforsikringsselskap, pensjonskasser m.m.).

### **Tidligpensjonsrisiko**

I prinsippet innebærer det nye tidligpensjonssystemet at man har gått over til et system hvor den enkelte bærer risikoen gjennom lavere livslange ytelser i privat sektor (offentlig ansattes ordninger er som før). Men, dette stemmer bare for de som var dekket av de tidligere AFP-ordningene, som ga en pensjonsytelse fra 62 år og til og med 66 år, og hvor man også tjente opp framtidige pensjonsrettigheter. For de som sto utenfor AFP hadde man ikke en tilsvarende rettighet.

Denne prinsippomleggingen var kanskje den mest vanskelige for fagbevegelsen å godta, og LO sin støtte til pensjonsreformen ble basert på at ny AFP skulle være «like god» som den tidligere AFP-ordningen for 62-åringene. Dette var grunnlaget for at den nye ordningen ble relativt omfattende, og ikke minst for det særskilte tillegget som gis mellom 62 og 67 år. Dermed ble AFP-ordningen to ting på én gang. Dels «like god» for store grupper ved uttak 62 år. Men samtidig, dels et nøytralt system hvor utbetalingene stiger som i folketrygden ved senere uttak. Den nye AFP-ordningen i privat sektor er dermed en ren alderspensjonsordning etter de samme prinsipper som i folketrygden (årlig opptjening, levealdersjustering, valgfritt uttak og livslange ytelser).

### **Pensjonsnivårisiko**

En sentral økonomisk risiko er knyttet til at opptjeningen og reguleringen av denne gir et tilstrekkelig pensjonsnivå for den enkelte ved pensjonering. Den nye folketrygden er langt på vei på nivå med den tidligere ordningen (ved uttak 67 år). Dette skyldes kombinasjonen av den årlige opptjeningen på 18,1 prosent og løftet om regulering av den enkeltes pensjonsopptjening med lønnsveksten i samfunnet. Som vi skal komme til, er det imidlertid levealdersjusteringen som er det avgjørende elementet i reformen og fremtidige generasjoner får dermed større ansvar og risiko selv for å oppnå et visst pensjonsnivå.

Et poeng i denne sammenheng er at når den nye folketrygden legger seg på et nivå rundt 50 prosent av gjennomsnittsinntekten etter en tradisjonell yrkeskarriere (før levealdersjustering), er det rom for et privat pensjonsmarked på toppen. Ambisjonene fra folketrygdens innføring om å sikre alle 2/3 av tidligere inntekt i pensjon, er historie, og en arbeidsdeling mellom folketrygd og tjenestepensjoner vil være et viktig element i det samlede pensjonssystemet. En vesentlig del av fordelingspolitikken avgjøres dermed i tjenestepensjonsmarkedet og representerer en særskilt utfordring for norsk fagbevegelse.

### **Oppreguleringsrisiko**

En sentral styringsparameter og et viktig opptjeningsprinsipp er den årlige pensjons-sparingen i folketrygden på 18,1 prosent av årlig inntekt. Dette representerer i folketrygden en beregnet pensjonsbeholdning eller kapital. Reguleringen av denne beholdningen

er et helt avgjørende element. Løftet om at pensjonsbeholdningen skal følge lønnsveksten i samfunnet er selv om det er lite omtalt et vesentlig element i systemet. Her bærer staten risikoen for at pensjonsrettigheten skal opprettholde sin relative posisjon til den enkeltes inntekt. På den annen side har den enkelte en politisk risiko knyttet til potensielle endringer i oppreguleringen på et framtidig tidspunkt. Slike endringer i reguleringen er gjort i flere land, for eksempel ved å gå over fra lønnsregulering til regulering etter ulike prisindekser. Det er imidlertid grunn til å tro at eventuelle endringer vil iverksettes for framtidig opptjening og ikke gis tilbakevirkende kraft for tidligere opptjening. Det er imidlertid en realitet at tidligere opptjening ikke er fondert, men utgjøres av et politisk løfte om en framtidig utbetaling.

### **Levealdersrisiko**

Pensjonsutbetalingene fra det tidligere alderspensjonssystemet i folketrygden utbetales fra fylte 67 år og helt til man dør, uansett hvor lenge man lever. Staten, som finansierer pensjonsutbetalingene løpende over statsbudsjettet, har risikoen for at individene lever lenge, og at statens pensjonskostnader dermed øker. Motsatt vil være tilfellet om levealderen i befolkningen går ned. Den økende levealderen i befolkningen var en av de viktigste årsakene til endringen i alderspensjonssystemet i folketrygden. Med det nye systemet er risikoen for langt liv overført fra staten til det enkelte individ, gjennom innføringen av nevnte levealdersjustering av løpende pensjoner. Det som ofte omtales som en bedre samfunnsøkonomisk bærekraft i det nye systemet, er nettopp knyttet til at den enkelte selv bærer risikoen for at ens eget alderskull lever lenger, i kombinasjon med at det (derfor) bidrar til at flere arbeider mer og lenger.

## **2.3 Bytte mellom risiko og fleksibilitet**

Enkeltindividene har på den ene siden fått overført risiko i det nye alderspensjonssystemet i folketrygden fra staten, men har på den annen side også fått betydelig større fleksibilitet når gjelder pensjoneringstidspunkt og til å kombinere videre arbeid og uttak av pensjon uten avkorting. Den pensjonskapitalen man tjener opp, utbetales helt uavhengig av om man velger å jobbe og hvor mye man jobber. Tidligste uttaksalder fra folketrygden er nå 62 år, mens seneste uttaksalder er 75 år. Man kan med andre ord pensjonere seg på et hvilket som helst tidspunkt man vil, og man kan i prinsippet jobbe så mye man vil og så lenge man vil, uten at det på noen måte vil redusere (avkorte) alderspensjonen. For eksempel kan man velge og delvis pensjonere seg som 62-åring og å ta ut 50 prosent av opptjent alderspensjon og jobbe videre i for eksempel 50 prosent eller 100 prosent stilling. Kombinasjoner av videre arbeid og pensjonsuttak er dermed

tilnærmet ubegrenset, men må gjøres innenfor de nevnte graderte pensjonsuttakene, samt at det også er minste betingelser til pensjonsopptjeningen for å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden.

Denne fleksibiliteten til å velge uttakstidspunkt og en kombinasjon av pensjonsuttak og videre arbeid etter eget behov, gjør det noe lettere å tilpasse seg den økte risikoen. Blant annet kan virkningen av levealdersjusteringen, det vil si risikoen for langt liv, kompenseres ved å jobbe noe lenger. Dette forutsetter imidlertid at man har helse god nok til å utnytte fleksibiliteten i det nye systemet.

Dermed kan man si at det nye systemet, det vil si både nytt alderspensjonssystem i folketrygden og ny AFP i privat sektor, er innrettet slik at den enkelte (forutsatt god helse) langt på vei kan bytte mellom risiko og den fleksibilitet og de valgmuligheter som ligger der. Tilsvarende bytte er også mulig å gjøre i tjenstepensjonene, og slike prinsipper er innført i en rekke land det siste tiåret.

Slik bytte mellom risiko og fleksibilitet er ikke mulig i tilsvarende grad i offentlig tjenstepensjon og offentlig AFP. Det er mulig å kombinere deltidsarbeid og pensjonsuttak (etter nærmere regler – se kapittel 3.4.3). Bortsett fra at levealdersjustering og endret regulering (tilsvarende som i folketrygden) er innført i offentlig tjenstepensjon, er hovedprinsippene videreført. Sluttlønsordningen og den tilknyttede bruttogarantien er i hovedsak videreført, men justert slik at garantien gjelder før levealdersjustering og i praksis innebærer at effekten av samordningsregelen ikke gir rundt eller over 70 prosent av sluttlønnen for et enkeltindivid med full opptjening, men 66 prosent. Effekten av levealdersjusteringen vil over tid føre til at brutto pensjonsnivå i offentlig tjenstepensjon vil kunne bli betydelig lavere. Et annet viktig forhold er at offentlig tjenstepensjon i Norge er svært forskjellig fra den man finner i andre land. Vi ser en internasjonal utvikling der sluttlønsbaserte ytelsespensjoner i offentlig (og privat) sektor er på vei bort. Veland (2013) viser blant annet i en studie av kommunale tjenstepensjoner i ni europeiske land at Norge står alene om å beholde sluttlønsordningene i kommunal sektor.

## 2.4 Ny uføretrygd i folketrygden

Fra 2015 trer ny uføretrygd i folketrygden<sup>2</sup> i kraft for nye uføretilfeller. Den nye uføretrygden skal gi en brutto ytelse på 66 prosent av lønnen man har for uførhet inntreffer, og følger med andre ord nivået på arbeidsavklaringspengene. Ytelsesnivået justert opp i forhold til dagens uførepensjon fra folketrygden som følge av omleggingen

<sup>2</sup> Ny uføreordning i folketrygden er beskrevet her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2013/nou-2013-12/6.html?id=747221>

av skatt på uførepensjoner, som fra 2011 ble skattlagt som vanlig lønn og ikke som pensjonsinntekt. I prinsippet skal hevingen av bruttoytelsen til 66 prosent kompensere for skatteøkningen.

Utover at uføretrygden fra 2015 skal utgjøre 66 prosent av sluttlønn (inntekten i de beste tre av de siste fem årene før uførhet), er det noen sentrale endringer i ny uføremodell sammenlignet med dagens ordning. Dette gjelder særlig at de uføre kan kombinere uføretrygd og arbeid på en langt mer fleksibel måte enn i dag. Mens uføre i dag vil få en automatisk revurdering av uføregrad og ett års ventetid før man igjen kan ta arbeid, samt full avkorting av uførepensjonen ved arbeidsinntekt over 1 G, vil nye uføretilfeller fra 2015 kunne jobbe så mye man vil uten at uføregraden endres. Uføretrygd over 0,4 (som er det nye fribeløpet) avkortes mot arbeidsinntekt tilsvarende kompensasjonsgraden, dvs. en avkorting av uføretrygden med 66 prosent for tidligere inntekter opp til 6 G og 33 prosent for inntekter over 6 G (Unio Notatserie 6/2013). Med andre ord vil de uføre i ny ordning beholde minst 1/3 av uføretrygden uansett hvor mye de jobber og det uten at uføregraden vil bli endret.

For trygdemottakerne er det forskjellen mellom ytelsene etter skatt som er den sentrale parameteren. En gjennomsnittlig økning i bruttoytelsen på 15 prosent som kompensasjon for skatteomleggingen innebærer ikke at alle inntektsgrupper vil komme likt ut etter skatt dersom uførhet inntreffer. Av denne grunn vil det være av betydning hvordan nye uførepensjonsordninger i offentlig og privat sektor innrettes.

## 2.5 Virkninger av pensjonsreformen

### Evaluering av pensjonsreformen 2011–2018

De sentrale forventede eller ønskede virkningene av pensjonsreformen, herunder ny AFP i privat sektor, var å redusere framtidige kostnader på statens hånd og å påvirke den enkeltes tilpasning i valget mellom arbeid og pensjon. I tillegg er det rimelig å si at man ønsket å bidra til et enklere og mer rettferdig system ved at for eksempel samme livsinntekt skulle gi opphav til samme pensjonsnivå. I kombinasjonen av direkte kutt (levealdersjustering og regulering av løpende pensjoner) og antatt økte skatteinntekter ved økt sysselsetting vil det framtidige skatteøkingsbehovet reduseres.

Det er foretatt en del studier av virkningene av pensjonsreformen. Disse analysene er i all hovedsak opptatt av pensjonsreformens virkninger på pensjoneringsadferd og sysselsetting. Arbeidsdepartementet har gitt Norges forskningsråd i oppdrag å evaluere pensjonsreformen, og det vil bli gitt tilskudd til evalueringsprosjekter i størrelsesordenen 56 millioner kroner i perioden 2011–2018. Disse prosjektene gjennomføres i ulike bolker. Den siste ble utlyst i 2014, med søknadsfrist i februar og tildeling ultimo april. I denne siste utlysningen er søkelyset rettet mot tre hovedtemaer: 1) fleksibel alders-



pensjon, hvor utviklingen i yrkesdeltakelse og pensjoneringsadferd og kombinasjonen mellom arbeid og pensjon står sentralt, herunder spørsmålet om pensjonsreformens påvirkning på adferd og hvordan levealdersjusteringen kan påvirke yrkesdeltakelsen, 2) inntektssikring og fordelings- og likestillingsprofil, hvor nivået for inntektssikring skal vurderes, og om reguleringen av denne over tid er i tråd med det som var hensikten, samt hvilke fordelings effekter pensjonsreformen har, og 3) dynamikken i et samlet pensjonssystem, der en skal se på «reformens rolle for dynamikk og konkurranse mellom offentlige og private pensjonsordninger i et samlet pensjonsmarked». I denne delen er også rollen til arbeidslivets parters i utformingen av den offentlige pensjonen et tema, samt tilpasning av AFP og tjenstepensjonene til nytt alderspensjonssystem i folketrygden.

Det har gått bare en kort periode siden reformen ble sjøsatt, og et mer presist bilde av virkningene vil man først kunne få om noen år. Det er, som påpekt, gjennomført et begrenset antall studier de siste fem årene. Vi har gått igjennom disse analysene. Noen hovedkonklusjoner synes å peke seg ut fra disse studiene:

*Flere analyser tyder på at flere ønsker å jobbe lenger.* I en analyse fra 2008 (Grambo og Myklebø 2008) oppga en av tre at de forventet at de ville jobbe lenger enn de i utgangspunktet hadde regnet med, dersom pensjonen ble gjort avhengig av avgangsalder. I samme undersøkelse forventet også flere at de skulle kombinere arbeid og pensjon. I en analyse av mulige utviklingstrekk påpekte for eksempel Lien 2009 at man måtte forvente at antall alderspensjonister ville øke mer enn om reformen ikke ble gjennomført. Flere ville ta ut delvis pensjon og kombinere med arbeid. En rekke andre undersøkelser viser det samme bildet av et ønske og en forventning om å stå lenger i arbeid. For eksempel gjennomfører Senter for seniorpolitikk (SSP) årlig et seniorpolitisk barometer, og de finner at stadig flere ønsker å stå i arbeid også etter at de kan ta ut pensjon. Blant yrkesaktive var det i 2013 55 prosent som svarte ja på dette spørsmålet. Dette er det høyeste nivået som er målt (SSP 2013). SSP finner også at arbeidsgivere i mindre grad ser alder som et problem ved ansettelser, noe som bidrar til å underbygge bildet av en endring i synet på alder og fortsatt yrkesaktivitet. En analyse utført for NAV viser dessuten at 51 prosent, eller 3370 av 6000, av spurte arbeidstakere i alderen 62–66 år har valgt å ta ut alderspensjon fra folketrygden samtidig som de fortsetter å jobbe (Dahl og Galaasen 2013).

*Det framtidige tilbudet av arbeid vil kunne øke vesentlig.* Modellanalyser av arbeidstilbudet viste at dette ville øke betydelig som følge av reformen (Hernæs og Iskhakov 2009). Statistisk sentralbyrå (SSB) gjorde en rekke analyser av sysselsettingsvirkningene. INOU 2009: 10 (Fordelingsutvalget) vises det til SSBs analyser, som konkluderer med at antallet utførte timeverk i 2050 kan ligge vel 8 prosent høyere enn ved en videreføring av det tidligere pensjonssystemet. Det tilsvarer 230 000 flere sysselsatte i 2050, og en realisering av dette potensialet er helt avgjørende for at de ønskede økonomiske

virkningene av reformen skal realiseres. SSB har imidlertid senere nedjustert disse anslagene noe på grunn av videreføringen av offentlig tjenestepensjon (se under).

*Syssetting blant de eldste øker.* Analyser viste relativt raskt etter reformens innføring i 2011 at flere enn beregnet tok ut alderspensjon fra folketrygden. Dahl og Lien viste at fram til september 2011 økte andelen mellom 62 og 66 år som tok ut alderspensjon. Det interessante var imidlertid at sysselsettingen økte for hele aldersgruppen, fra 57–59 prosent i perioden 2008–2010 til 65 prosent i september 2011. Senere analyser (Haga og Lien 2012) bekreftet dette bildet og viste en ytterligere økning i yrkesaktiviteten. Det samme gjorde deres analyser fra 2013. I denne sammenheng bør det påpekes at selv om man finner en økning i sysselsettingen i gruppen 62–66 år, kan det at pensjons-systemet for offentlig ansatte er lagt om etter prinsippene i pensjonsreformen, ha bidratt til en lavere vekst enn man ellers ville fått. SSB viste i en ny analyse i 2011 at reformens sysselsettingsvirkning blir lavere enn tidligere antatt som følge av at fleksibel pensjonering og levealdersjustering får mindre betydning for offentlig ansatte i første omgang. SSB nedjusterer på dette grunnlag effekten av utsatt pensjonering, fra en vekst i arbeidsstyrken på 6,5 prosent i 2050 til 5,5 prosent. Når det gjelder hvorvidt årsakene til den observerte veksten i sysselsetting i denne aldersgruppen kan føres tilbake til pensjonsreformen, tyder flere av de nye analysene på en slik sammenheng. Dette kan blant annet testes ved å sammenligne personer som er dekket av privat AFP, og de som ikke er det, og offentlig og privat sektor (som har ulike pensjonssystem). Samtidig er det vanskelig å konkludere sikkert siden andre faktorer spiller inn, ikke minst at det blir flere i den eldste aldersgruppen med høyere utdanning. Om alt annet er likt, vil det bidra til økt sysselsetting. Dahl og Lien (2011) viser for eksempel at sysselsettingen har økt fra 2010 til 2011 for alle aldersgrupper over 60 år og mer enn for befolkningen for øvrig. De finner også at en høyere andel av 62–66-åringene fortsetter i arbeid i 2011 enn i 2010, og at næringene industri og bergverksdrift og utvinning peker seg ut – med andre ord næringer med privat AFP. Dahl og Lien tar likevel et forbehold om hvorvidt økningen skyldes pensjonsreformen siden sysselsettingen blant dem over 60 år har økt over flere år. De peker blant annet på lavere ledighet og høyere utdanningsnivå som forklaringsfaktorer. Nyere tall for sysselsettingsutviklingen blant eldre presenteres i avsnitt 2.5.1, og disse viser blant annet at sysselsettingsveksten fortsetter for alle aldersgrupper fra 62 år.

Midtsundstad (2012) retter en annen type kritisk søkelys på årsaker til tidligpensjonering, og hun viser til at undersøkelser av enkeltindividers ønske om og faktisk tidligpensjonering påvirkes av mer enn de rene økonomiske insentivene. En rekke forhold spiller inn, herunder den enkeltes pensjonsrettigheter, tilgang til ulike pensjonsordninger, forhold på arbeidsplassen og egne ressurser (helse, utdanning, kompetanse og sosialt nettverk). Midtsundstad konkluderer med at det er «vanskelig å trekke noen entydig konklusjon om hva effekten av pensjonsreformen og økonomiske insentiver blir, annet enn at inntektsulikheten blant personer over 62 år med all sannsynlighet vil øke.»

*Vesentlig lavere framtidige pensjoner fra den nye folketrygden.* Flere analyser viser betydningen av de direkte innsparingselementene som er lagt inn i reformen. Dahl (2010) beregner at levealdersjustering og lavere regulering vil ha stor virkning på det gjennomsnittlige pensjonsnivået, som vil kunne falle med 7,5 prosent. Også Hippe og Lillevold (2010) har beregnet virkningene av levealdersjustering på registerdata for ulike næringer i privat sektor, og de finner at 1975-kullet vil få rundt 10 prosentpoeng lavere pensjon i forhold til gjennomsnittsinntekten over livet enn det 1950-kullet får ved samme uttaksalder. Det er med andre ord betydelige kutt i pensjonsnivået som vil inntreffe dersom faktisk avgangsalder ikke økes. Dermed kan også interessen for å sikre seg mer oppsparing i tjenstepensjonsordninger øke framover når det blir mer oppmerksomhet om at pensjonsnivået faktisk går vesentlig ned.

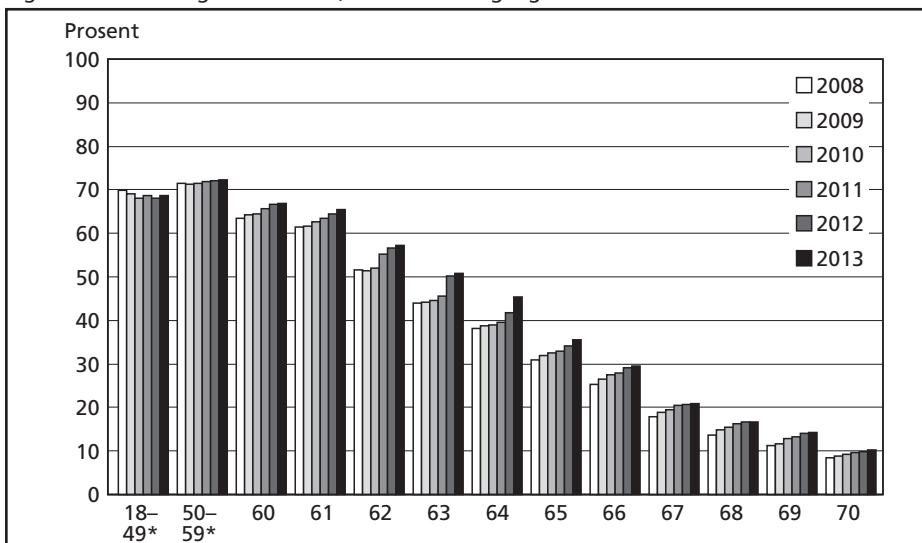
Samlet kan man si at de analyser som så langt er gjort av hvordan pensjonsreformen virker, klart tyder på at den får stor betydning for de framtidige pensjonsutbetalingene og arbeidsmarkedstilpasninger. Ikke minst ser det ut til at de forsterkede økonomiske insentivene til å arbeide lenger faktisk virker (i dagens relativt gode arbeidsmarked), og at disse insentivene sammen med høyere utdanning og endring i næringsstruktur vil bidra til økende sysselsetting blant personer over 60 år. I tillegg er det interessant å se analyser som indikerer at dette går sammen med faktiske endringer i holdninger til og forventninger om arbeid blant eldre både hos arbeidstakere og arbeidsgivere. Dermed er det mye som tyder på at vi er inne i en endringens periode i synet på alder, pensjonering og arbeid. I forlengelsen av denne utviklingen blir utforming av tjenstepensjons-systemer i både offentlig og privat sektor viktig. Videre blir arbeidsgiverstrategier og aldersgrenser for eldre et avgjørende politisk spørsmål både for myndigheter og partene i arbeidslivet. Spørsmålet om faktisk adferd og adferdsendringer og samspillet mellom pensjonskomponentene i det samlede pensjonssystemet er som nevnt sentrale temaer i den siste runden av evalueringen av pensjonsreformen.

### **Gir pensjonsreformen en sysselsettingsgevinst?**

NAV gjør undersøkelser for å se hvordan pensjonsreformen slår ut på sysselsettingsadferden til aldersgruppene fra 62 år og oppover.<sup>3</sup> Disse viser at sysselsettingseffekten er positiv og økende for alle aldersgruppene, men er størst for 62-, 63- og 64-åringene (figur 2.1). Tallene dekker perioden årene 2008–2013 ved utgangen av tredje kvartal. Mens cirka 51 prosent av 62-åringene fortsatt var i arbeid i 2008, er denne andelen økt til 57 prosent i 2013. Tilsvarende tall for 63-åringene er henholdsvis 44 prosent og 51 prosent og for 64-åringene 38 prosent og 45 prosent. Økningen for de andre årskullene er noe mindre, men det er et klart trekk at det skjer en liten økning i sysselsettingen blant eldre arbeidstakere i hele femårsperioden.

<sup>3</sup> Presentert av Ole Christian Lien i Pensjonsforum 28.02.14.

Figur 2.1 Andel i registrert arbeid, etter alder. Utgangen av 3. kvartal 2013.



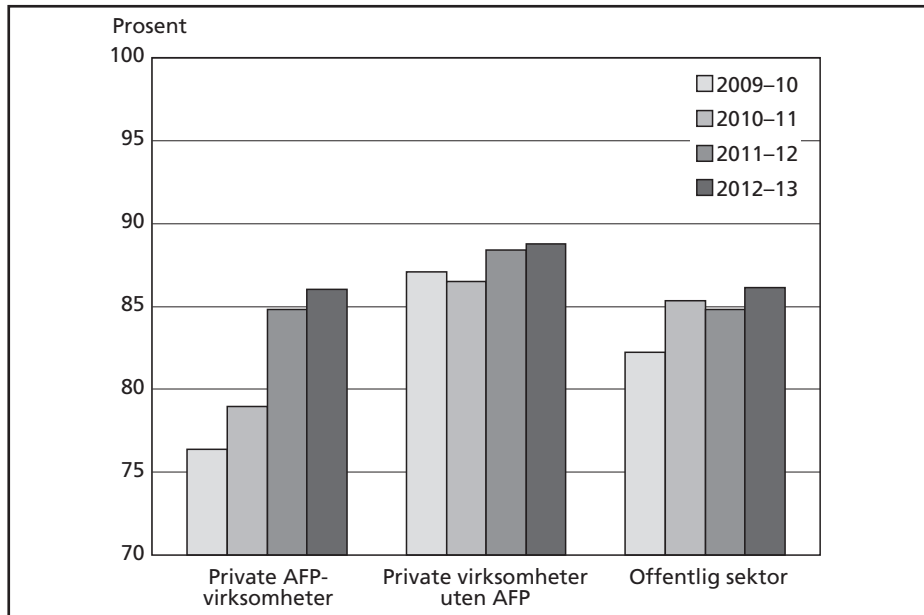
Kilde: NAV / Ole Christian Lien (2013).

NAV-undersøkelsen viser også at sysselsettingseffekten er størst i private bedrifter med AFP (figur 2.2). Effekten er målt ved sannsynligheten for å fortsette i jobb blant 62–66-åringene (per 3. kvartal) i perioden 2009–2013. Ikke overraskende er det lavest sannsynlighet for å fortsette i jobb blant ansatte i offentlig sektor, men sannsynligheten har økt fra 82 prosent i 2009–2010 til 86 prosent i 2012–2013. Denne jobsannsynligheten er marginalt høyere i private AFP-bedrifter – 87 prosent i 2009–2010 og 89 prosent i 2012–2013. En klar tendens er at sannsynligheten for å jobbe videre har økt sterkest blant private AFP-bedrifter, med en økning i perioden fra 76 prosent til 86 prosent. Således kan man si at pensjonsreformen så langt har hatt størst effekt i de private AFP-bedriftene. Dette kan ha sammenheng med flere faktorer, men en av årsakene er ny privat AFP fra 2011 og at hele pensjonsreformen i sum gir relativt sterke insentiver til å stå lenger i jobb – og at denne effekten er sterkest for dem som har privat AFP.

Per utgangen av september 2013 var nesten to av tre (64 prosent) i jobb før fylte 67 år (figur 2.3a). Ikke overraskende reduseres andelen med økende alder – fra 74 prosent av 62-åringene til 54 prosent av 66-åringene. Det er også flere som tar ut alderspensjon, og andelen er økende i perioden desember 2011–desember 2013 for alle aldersgruppene fra 62 til 66 år, ifølge tall fra NAV. Det er imidlertid store forskjeller mellom menn og kvinner (figur 2.3b og 2.3c), noe som kan ha sammenheng med at det er færre kvinner enn menn som oppfyller kravene til uttak av pensjon før fylte 67

år. Generelt finner NAV at halvparten av mennene tar ut pensjon ved 62 år, og mellom 59 prosent (63-åringene) og 65 prosent (64-åringene) for de andre årskullene.

Figur 2.2 Sannsynlighet for å fortsette i jobb blant 62–66-åringene, utgangen av 3. kvartal hvert år.

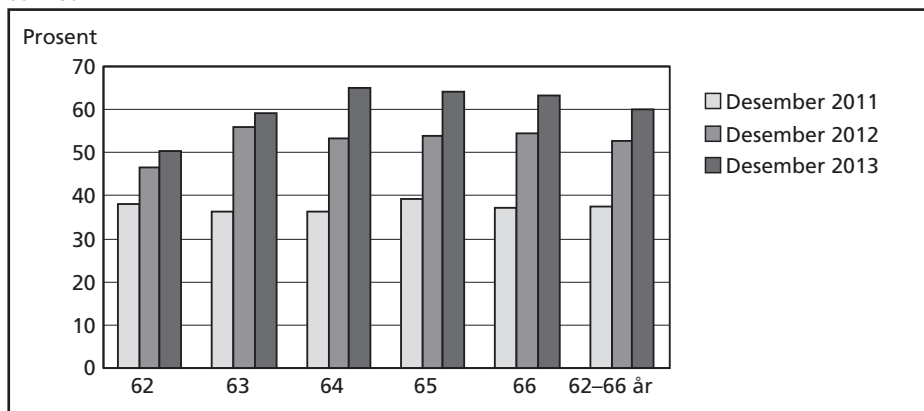


Kilde: Ole Christian Lien (2013).

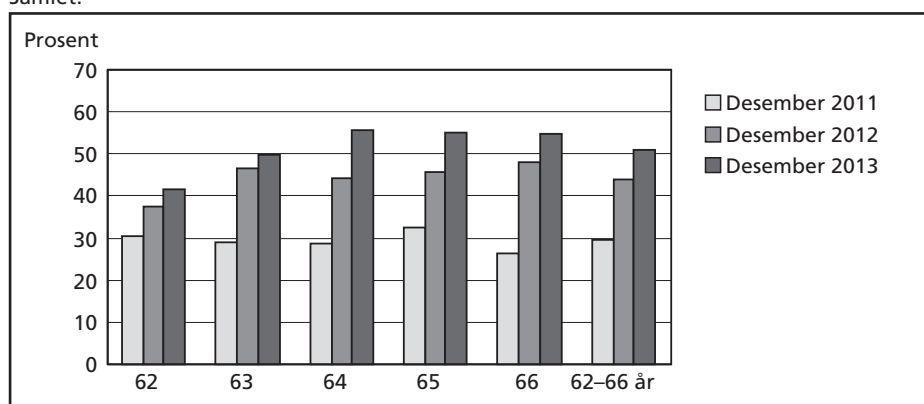
For kvinnene er andelen som tar ut pensjon, lavest ved 62 år – 26 prosent i 2013 – og høyest for 66-åringene – 63 prosent. Gjennomsnittet for alle aldersgruppene er 34 prosent. Som for menn er andelen økende for alle aldersgruppene i perioden, men sterkest for 66-åringene.

Med andre ord viser tallene at det er flere som tar ut pensjon før 67 år, samtidig som det er flere som arbeider videre etter fylte 62 år. Dette indikerer at fleksibiliteten i pensjonssystemet, det vil si muligheten til å kombinere pensjonsuttak og videre arbeid, faktisk utnyttes. Spørsmålet er hvordan dette vil utvikle seg videre i årene som kommer, og om sysselsettingseffekten av pensjonsreformen vil bli stor nok til å møte de framtidige utfordringene i arbeidslivet.

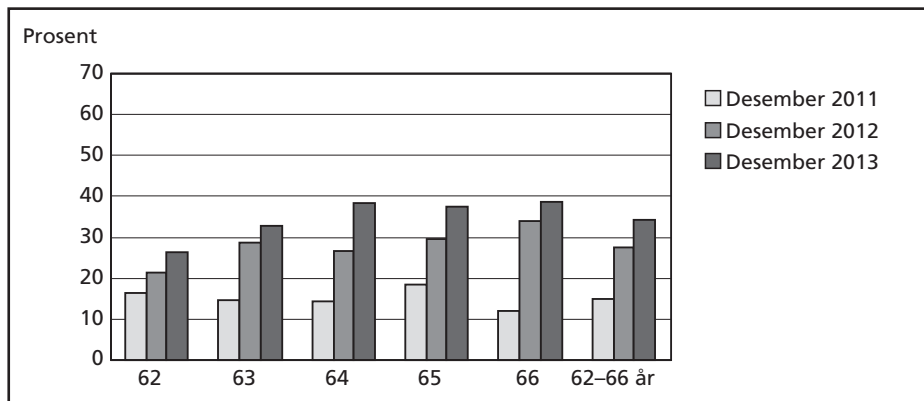
Figur 2.3a Uttaksrater som andel av antall mulige alderspensjonister per desember 2011–2013. Samlet.



Figur 2.3b Uttaksrater som andel av antall mulige alderspensjonister per desember 2011–2013. Samlet.



Figur 2.3c Uttaksrater som andel av antall mulige alderspensjonister per desember 2011–2013. Kvinner.



## **3 Det samlede pensjonssystemet – pensjonsordninger utover folketrygden**

### **3.1 Innledning**

I dette kapitlet går vi igjennom pensjonsordninger i arbeidslivet som kommer i tillegg til folketrygden. Først beskrives utviklingen i det private tjenstepensjonsmarkedet. Dernest gir vi en presentasjon av den nye AFP-ordningen som trådte i kraft fra 2011 i privat sektor, samt Banklovkommisjonens forslag til ny uføreordning i privat sektor. I kapitlet presenteres også pensjonsordninger for offentlig ansatte, herunder tjenstepensjon og AFP-ordningen som gjelder for offentlig ansatte, samt ny uføreordning. Med utgangspunkt i disse beskrivelsene drøftes samspillet mellom de ulike elementene i det samlede pensjonssystemet, dvs. alderspensjon fra folketrygden, tjenstepensjon og privat AFP, hva betydningen er av de ulike elementene og hvilket samlet pensjonsnivå ulike grupper faktisk kan forvente å få når de tar ut pensjon.

### **3.2 Private tjenstepensjoner<sup>4</sup>**

#### **Tjenstepensjonenes utbredelse – ytelse vs. innskudd**

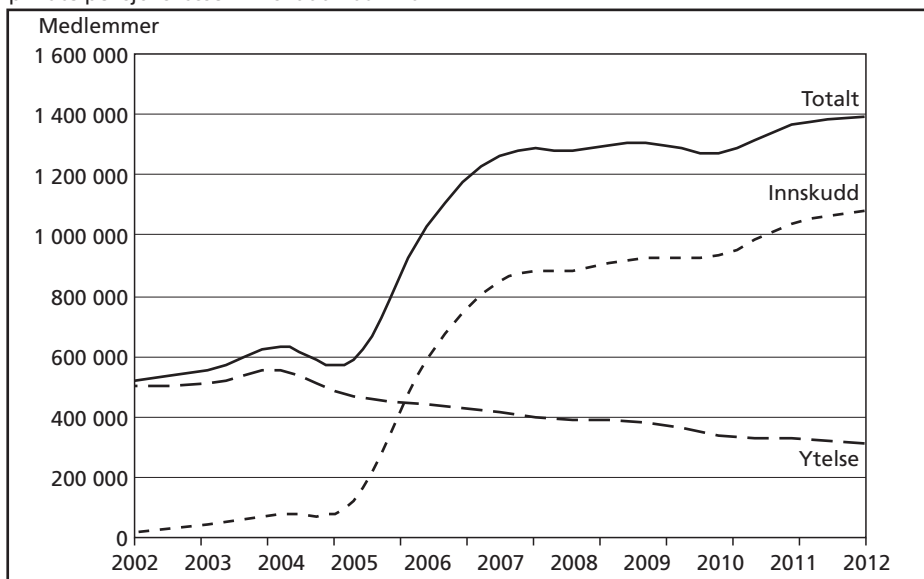
Tjenstepensjonene i privat sektor har endret seg markant de siste 12 årene, særlig etter at tjenstepensjon ble obligatorisk i 2006. Såkalte ytelsespensjoner var enerådende i Norge fram til innskuddspensjonsloven kom i 2001. Innskuddspensjoner ble da tillatt etter skatteloven, blant annet for å stimulere til økt utbredelse av tjenstepensjoner i privat sektor. De første årene etter 2001 ble det etablert få ordninger, og per utgangen av 2005 var rundt 125 000 arbeidstakere omfattet av innskuddspensjoner. Som vist i figur 3.1 skjøt utbredelsen av innskuddspensjoner fart etter at tjenstepensjon ble gjort obligatorisk ved lov i 2006. Figuren dekker hele privat sektor og viser hvor mange arbeidstakere i privat sektor som omfattes av henholdsvis ytelsespensjon og innskuddspensjon i perioden 2002–2012. Som vi ser, omfatter innskuddspensjonene per utgangen av 2012 langt flere arbeidstakere enn ytelsespensjonene – henholdsvis nesten 1,1 millioner og 310 000 arbeidstakere.

<sup>4</sup> Teksten i avsnittene 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 og 3.2.4 bygger videre på Veland (2012) og Veland (2013).

Hovedårsaken til innskuddspensjonenes økende utbredelse er at omtrent alle bedrifter som måtte etablere en pensjonsordning som følge av OTP, opprettet en innskuddsordning, samt at 140 - 100 000 arbeidstakere som tidligere var dekket av en ytelsespensjon, har blitt med i en innskuddsordning, fordi bedriften de jobber i har omdannet sin tjenstepensjonsordning (Veland 2013).

Ytelsespensjonenes nedgang i det norske arbeidslivet henger sammen med at kostnadene for slike ordninger har steget markant for arbeidsgiver, blant annet på grunn av et lavere rentenivå og en økning i forventet levealder. Samtidig har det vært stor usikkerhet om det framtidige kostnadsnivået, og sammen med store utslag i den regnskapsmessige balanseføring av forpliktelsene i ordningen, har det drevet fram et sterkt ønske fra mange bedrifter om å gå fra ytelsesordninger til innskuddsordninger. Dermed går man fra en garanti om å finansiere 66 prosent av sluttlønnen (inklusive en beregnet folketrygd) etter 30 års opptjening for medlemmene av ordningen, til bare å betale et fast innskudd til den enkeltes pensjonskonto hvert år (for eksempel 2 eller 5 prosent av lønn). Av de vel 300 000 som i dag er medlem i en ytelsesordning, er rundt halvparten med i en såkalt lukket ordning. Det vil si at bedriften har stengt ytelsesordningen for nye medlemmer og etablert en innskuddsordning som skal ta over for den gamle ytelsesordningen. Dermed er det ikke mer enn 150 000 arbeidstakere som er med i tradisjonelle åpne ytelsesordninger hvor dette er bedriftenes eneste tjenstepensjonsordning og hvor nye ansatte dermed tas opp som medlemmer.

Figur 3.1 Antall aktive medlemmer i tjenstepensjonsordninger basert på statistikk fra FNO og private pensjonskasser. Innskudd 2001–2012.



Kilde: FNO Statistikk, private pensjonskasser, Veland (2013).



Det finnes lite data om utbredelsen av ytelses- og innskuddspensjoner etter sektor. Før tjenstepensjon ble obligatorisk i 2006, var utbredelsen av tjenstepensjoner lavest i mindre foretak og særlig innen sektorene hotell og restaurant, bygg og anlegg og sosiale og personlige tjenester (Veland og Midsundstad 2006).

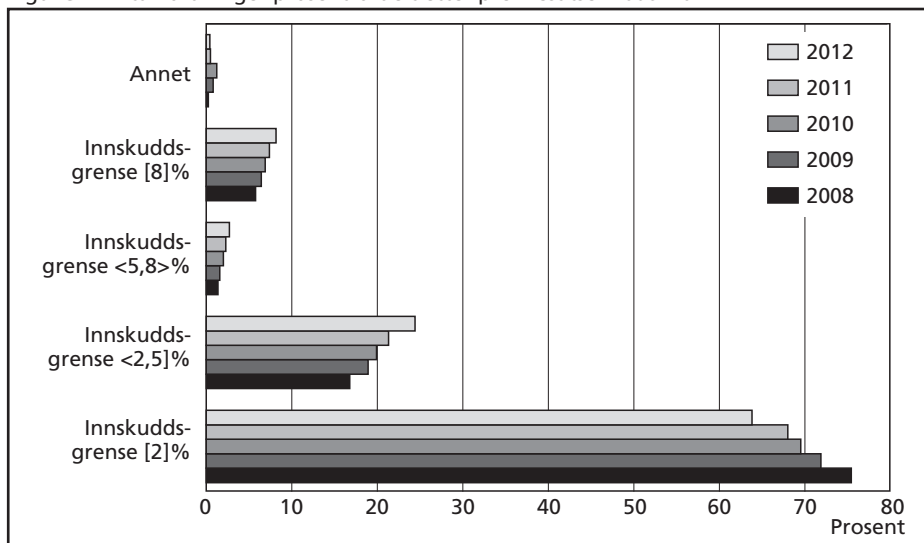
I en surveyundersøkelse i 2007 (Veland 2008), hadde de rene innskuddsordningene (dvs. foretak som kun hadde en innskuddsordning og ikke hadde omdannet fra ytelse til innskudd og således hadde begge ordningene) størst utbredelse i bygg og anlegg (61 prosent av ordningene), handel/hotell og restaurant (58 prosent), industri og olje (55 prosent), transport (52 prosent) og forretningsmessig tjenesteyting (51 prosent). De rene ytelsesordningene hadde klart størst utbredelse innen finansnæringen.

Etter 2007 har ytelsespensjonene mistet utbredelse, og det er grunn til å tro – selv om det ikke er gjort nye analyser av dette – at ordningene nå har lavere utbredelse i alle sektorer. Ytelsespensjonenes sterke rofeste i finanssektoren er også borte, og flere og flere finansinstitusjoner har gått fra ytelse til innskudd.

### Innskuddspensjonenes sjenerøsitet – innskuddssatser

Fra og med 2008 har Finans Norge ført statistikk over innskuddssatser i innskuddspensjonsordningene. Figur 3.2 viser at 75,8 prosent av ordningene hadde minsteinnskuddet etter innskuddspensjonsloven på 2 prosent. Vi ser også at andelen ordninger med minsteinnskuddet har falt noe, og det gjaldt ved utgangen av 2012 vel 64 prosent av ordningene.

Figur 3.2 Antall ordninger prosentfordelt etter premiesatser 2008–2012.

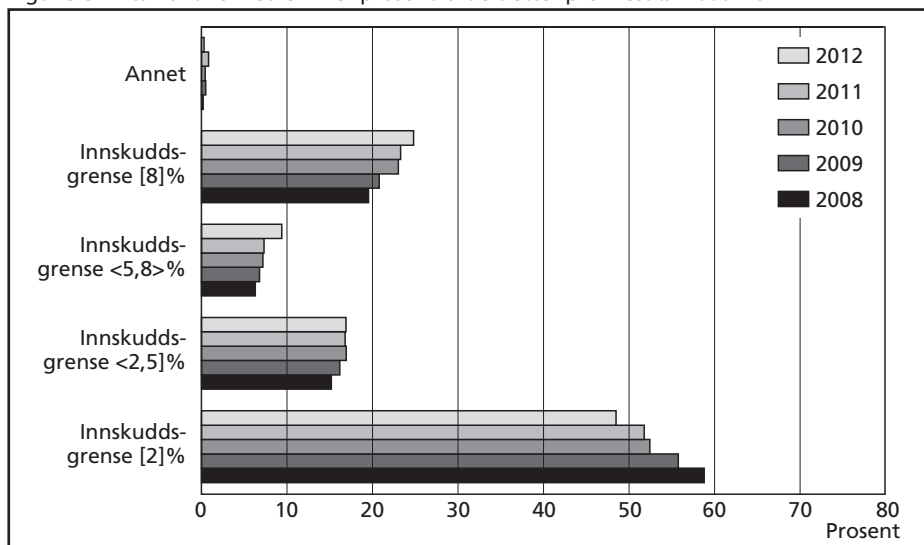


Kilde: FNO Statistikk og Veland (2013)

Fordelingen av innskuddssatser etter aktive medlemmer (arbeidstakere) er vist i figur 3. I 2008 hadde knappe 59 prosent av arbeidstakerne minsteinnskuddet på 2 prosent. I 2012 var andelen falt til 48,5 prosent. Vi ser også at andelen arbeidstakere med den høyeste innskuddssatsen etter skatteloven på 8 prosent i femårsperioden har økt fra knappe 20 til rundt 25 prosent.

Den generelle tendensen er at innskuddssatsene er på vei opp, men at halvparten av arbeidstakerne fortsatt bare har minsteinnskuddet på 2 prosent.

Figur 3.3 Antall aktive medlemmer prosentfordelt etter premiesats. 2008–2012.



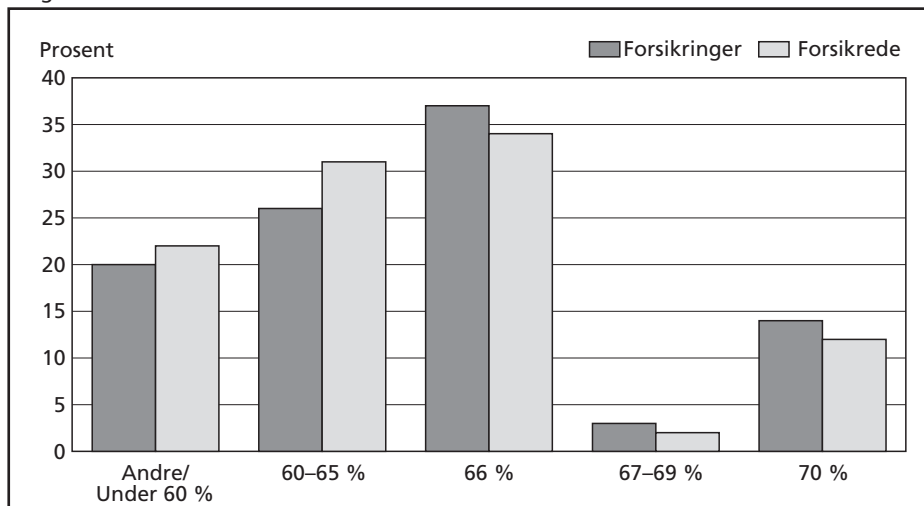
Kilde: FNO Statistikk og Veland (2013 under utgivelse)

### Ytelsespensjonenes sjenerøsitet – ytelsesnivåer

Det finnes ikke årlige data om fordelingen av ytelsesnivåer i de private ytelsespensjonene. De dataene som er tilgjengelige, gjelder for 2008 og er hentet fra Veland (2008) og NOU 2009: 13.

Den mest vanlige ordningen er et ytelsesnivå på 66 prosent av sluttlønn (37 prosent av ordningene og 34 prosent av arbeidstakerne, jf. figur 4). Samlet sett har 54 prosent av ordningene og 48 prosent av arbeidstakerne et ytelsesnivå på 66 prosent eller høyere. Herav har 14 prosent av antall ordninger og 12 prosent av arbeidstakerne en ordning som skal gi 70 prosent av sluttlønn i samlet pensjon. Veland (2008) viser at det i første rekke er finansnæringen som har et så høyt ytelsesnivå, mens man finner de laveste ytelsesnivåene gjennomsnittlig i handel og hotell og restaurant.

Figur 3.4 Fordeling av ytelsespensjon etter ytelsesnivåer. 2008. Antall personer og antall ordninger.



Kilde: NOU 2009: 13

### Kort om supplerende forsikringsdekninger

I tillegg til OTP-lovens bestemmelser om krav til minsteinnskudd eller ytelse (premie-nivå), må alle ordningene inkludere premie- og innskuddsfritak ved uførhet. I ytelses-pensjonene har supplerende forsikringsdekninger (først og fremst uførepensjon) vært svært vanlig, mens utbredelsen av slike forsikringer ikke er så utbredt i innskudds-ordningene.

Statistikk fra FNO viser at ca. 95 prosent av medlemmene i ytelsesordninger har en uførepensjonsordning, og de fleste med fripoliseoppbygging. Fripoliseoppbygging vil si at man har med seg en forholdsmessig rettighet (etter antall medlemsår) når man slutter i bedriften. Mer enn 3 av 4 medlemmer hadde i tillegg ektefelledekning og barnepensjon (NOU 2009: 13). Blant medlemmer av innskuddsordninger er derimot bildet et ganske annet. Her hadde 34,6 prosent av arbeidstakerne tilknyttet en uføredekning i 2009, og det økte til 36,9 prosent i 2010, til 38,1 prosent i 2011 og til 40,5 prosent i 2012. Under 2 prosent av innskuddspensjonene har fripoliseoppbygging.

Uførepensjon sikrer arbeidstakere i yrkesaktiv alder en pensjon utover den uføreytelsen som kommer fra folketrygden. En utbetaling fra tjenstepensjonen er avhengig av om foretaket har slik uførepensjon i sin tjenstepensjonsordning eller ikke, og om arbeidstaker har med seg en fripolise fra eventuell uførepensjonsordning hos tidligere arbeidsgivere. I så fall sikrer dette arbeidstaker, ved ansettelse hos ny arbeidsgiver, uansett en utbetaling fra fripolise fra tidligere arbeidsforhold, uavhengig av om ny arbeidsgiver har uførepensjon eller ikke. Litt forenklet kan man si at de som er med i

de dårligste innskuddsordningene (lavest årlig sparing), mest sannsynlig ikke har en supplerende uføredekning, og omvendt at de som er med i en ytelsesordning, som hovedregel har en uførepensjon.

### **Nytt tjenestepensjonsprodukt fra 2014**

Stortinget vedtok i desember 2013 nye regler for et nytt kollektivt forsikringsbasert tjenestepensjonsprodukt (Tjenestepensjonsloven). Den nye loven trådte i kraft fra 2014. Bakgrunnen for det nye regelverket er et ønske om å gi bedrifter og deres ansatte mulighet til å gå over til et forsikringsbasert produkt som ligner på de tidligere ytelsespensjonene, men hvor kostnadene for arbeidsgiver er mer forutsigbare, og hvor opp-tjeningsprinsippene stemmer bedre overens med dem man nå finner i folketrygden og privat AFP først og fremst gjennom såkalt allårsopptjening. Da lovforslaget ble fremmet (Prop. 199 L 2013-2014) ble det omtalt som et forsøk på å redde ytelsespensjonene og gi bedrifter et alternativ til innskuddspensjon.

Regjeringens proposisjon og den endelige Tjenestepensjonsloven bygger på Banklovkommisjonens (NOU 2013: 3) forslag til reviderte regler i foretakspensjonsloven og etterfølgende høringsrunder. Banklovkommisjonen foreslo at to nye tjenestepensjonsprodukter – benevnt standardmodell og grunnmodell – skulle erstatte dagens ytelsesbaserte sluttlønsordninger. Begge modellene er såkalte «hybride» ordninger, det vil si at de innehar egenskaper fra både ytelses- og innskuddspensjoner, men de er ulike på noen områder, f.eks. når det gjelder mekanismer for regulering av opptjent pensjon. Finansdepartementet slo sammen standardmodellen og grunnmodellen til ett nytt tjenestepensjonsprodukt i proposisjonen. Den nye forsikringsbaserte tjenestepensjonen bygger på årlige innskudd oppad begrenset til 7 prosent av lønn opp til 7,1 G. Mellom 7,1 G og 12 G kan det spares ytterligere 18,1 prosent for å kompensere for at det i dette inntektsintervallet ikke finnes noen folketrygd. I oppsparingsperioden tilføres det også en såkalt dødelighetsarv, dvs. at sparekapitalen tilfaller forsikringskollektivet ved forsikredes død. Et nytt element i forhold til hva man er vant med i innskuddspensjonsordningene er at det også åpnes for en merpremie for kvinner på grunn av at de har forventet lengre levealder enn menn.

I den nye ordningen kan også arbeidsgiver påta seg å regulere opp verdien av pensjonskapitalen etter lønnsveksten. Det er særlig et slikt løfte fra arbeidsgiver som gjør at ordningen vil ligne på en ytelsesordning rett og slett ved at man på grunn av fast premier og en fast regulering kan beregne en antatt årlig ytelse.

Ved overgang til pensjonsalder fordeles den oppsparte pensjonskapitalen på antatt levealder eller fram til 80 år. I praksis er dermed produktet levealdersjustert. Som man vil se, er dette et produkt som har svært store likhetstrekk med folketrygdens oppbygging og med privat AFP.

De maksimale innskuddssatsene i innskuddspensjonene er også endret, samtidig som det såkalte knekkpunktet flyttes fra 6 G til 7,1 G. De nye maksimalsatsene er de samme som i tjenestepensjonsloven, dvs. 7 prosent av all lønn opp til 7,1 G og 25,1 prosent (7 + 18,1 prosent) av lønn mellom 7,1 G og 12 G, og det skal betales innskudd fra første krone. I de tidligere innskuddsordningene skulle det betales innskudd av lønn over 1 G, men fra 2014 er det adgang til å betale innskudd fra første krone. Minstekravet etter lov om obligatorisk tjenestepensjon er fortsatt 2 prosent av lønn mellom 1 G og 12 G.

Endringen i knekkpunktet fra 6 G til 7,1 G kan føre til at arbeidstakere som har inntekt i dette intervallet kan tape på det, dersom arbeidsgiver ikke aktivt går inn og justerer satsene. Dette skyldes at de maksimale satsene reduseres fra 8 prosent til 7 prosent for disse inntektene, og bedrifter som påvirkes må endre pensjonsplanen i tråd med de nye satsene innen tre år. For at inntektsintervallet ikke skal tape på endringen, må arbeidsgiver med andre ord tilpasse sine innskuddssatser på en slik måte at dette tapet kompenseres ved å justere opp satsen for inntekter under 6 G, så fremt arbeidsgiver faktisk ønsker å gjøre det.

Regjeringen foreslo i proposisjonen at kostnader til administrasjon og forvaltning skulle dekkes innenfor maksimalsatsene. Dette forslaget sluttet ikke Stortinget seg til slik at det fortsatt er bedriftene som skal dekke disse kostnadene i tillegg til selve innskuddene.

Banklovkommissjonen startet i februar 2014 opp arbeidet med å utrede mulig revidering av lovreguleringen som fortsatt gjelder for de tradisjonelle ytelsesordningene. Hensikten med vurderingen er å gi nye regler som gjør at den tradisjonelle sluttlønnordningen med 30 års opptjening skal kunne videreføres, men samtidig tilpasses til ny folketrygd. I dette ligger det selvsagt en motsetning. Finansdepartementet har da også gitt som mandat for dette arbeidet at de nye reglene skal inneholde krav om levealdersjustering og at det minst skal være krav om 40 års opptjening. Dette vil medføre at dagens ytelsesordning ikke kan videreføres i den form de nå har. For bedrifter som har lukket sine ytelsesordninger og gitt et løfte om å slutføre det gamle systemet kan dette skape problemer. Blant annet vil forholdet mellom kvaliteten på bedriftens ytelsesordning og dens innskuddsordning blir annerledes og mange vil kanskje gjøre en annen vurdering enn tidligere.

Samlet vil de nye reguleringene bety endrede rammevilkår for alle bedrifter. Bedrifter med innskuddsordning vil kunne øke sine sparesatser. Bedrifter med ytelsesordninger vil kunne legge om til en ny forsikringsbasert tjenestepensjon eller videreføre sin ordning, men da med en del endringer, blant annet levealdersjustering. Det er liten grunn til å tro at bedrifter som har en innskuddsordning vil gå over til forsikrede produkter. Dette vil selvsagt avhenge av hvor sterkt ansatte og ansattes organisasjoner involverer seg i de endringsprosessene som kommer. Ikke minst vil økende tariffavtalefesting kunne endre dette. Hovedspørsmålet blir da om de gjenværende ytelsesordningene vil konverteres til en ny forsikret ordning eller om også disse vil gå over til innskudd.

En særlig utfordring for bedriftene som sitter med ytelsesordninger (både åpne og lukkede), er om det må etableres fripoliser for de gamle rettighetene ved overgang til en ny ordning. Dette vil medføre store engangskostnader til såkalte administrasjonsreserver. For noen bedrifter vil dette skape store økonomiske utfordringer.

Det er vanskelig å spå hvordan denne omdanningsprosessen vil forløpe. I noen grad vil den avhenge av fagbevegelsens evne til å forhandle fram løsninger.

### **3.3 Privat AFP (avtalefestet pensjon)**

AFP-ordningene i privat sektor ble lagt om fra 1. januar 2011, og fra denne datoen gjelder én og samme AFP-ordning for ansatte i bedrifter som er bundet av en tariffavtale som omfatter AFP i privat sektor. AFP-ordningen administreres gjennom Fellesordningen for AFP.

AFP-ordningen er lovfestet, og staten finansierer 1/3 av pensjonsutbetalingene, mens bedrifter som har tariffavtale med AFP dekker 2/3 av pensjonsutbetalingene gjennom premier I tillegg til loven har ordningen egne vedtekter. Om lag 13 000 foretak er med i AFP-ordningen, og den omfatter ca. 700 000 arbeidstakere (utgjør ca. 45 prosent av de ca. 1,6 millioner arbeidstakerne i privat sektor). Man skal likevel være oppmerksom på at når det gjelder de som er over 55 år, arbeider langt flere i en tariffavtaledekket bedrift. Med kravet om medlemskap de siste 7 av 9 årene før uttak for å innvinne (som det heter i AFP-ordningen), vil i realiteten langt flere kunne få AFP. Den reelle dekningen vil dermed kunne overstige 60 prosent.

Den enkelte arbeidstaker tjener opp en AFP-pensjon tilsvarende 0,314 prosent av årlig inntekt opp til 7,1 G, dvs. det samme inntektstaket som for alderspensjon i folketrygden. Arbeidstakerne har ingen eiendomsrett til AFP, slik de har i andre pensjonsordninger. Det som er avgjørende for å få utbetalt AFP, er at man oppfyller kvalifikasjonskravene for uttak. Disse kvalifikasjonskravene er tredelt: for det første må man oppfylle et ansiennitetskrav, hvilket innebærer at man må jobbe i en bedrift med tariffavtale og AFP i 7 av de siste 9 årene før man fyller 62 år (gjeldende fra og med 1955-årskullet – overgangsregler med noe lavere ansiennitetskrav for 1954-kullet til og med 1944-kullet). I realiteten innebærer dette at en arbeidstaker fra fylte 55 år må være ansatt i en bedrift med tariffavtale fram til fylte 62 år. Det andre kvalifikasjonskravet er at man må være ansatt i en bedrift med tariffavtale og AFP når AFP tas ut. Uttakstidspunktet trenger dog ikke være ved fylte 62 år, men kan skje senere. For det tredje må man være ansatt og reell arbeidstaker på uttakstidspunktet. Dette innebærer at man ved uttak og i de tre foregående årene må ha vært sammenhengende ansatt i minst 20 prosent stilling i tilsluttet bedrift (dog med 26 ukers slingringsmann i treårsperioden, og utvides ytterligere med 26 uker dersom man har mottatt sykepenger). I

tillegg må inntekten minst være 1G eller høyere for at man skal kunne ta ut AFP. Man mister også ansiennitet hvis hovedbeskjeftigelsen er i annen bedrift eller inntekten fra annen bedrift er høyere (egne regler for næringsinntekt). Mottas annen AFP (offentlig eller privat), mottas uførepensjon fra folketrygden etter fylte 62 år, eller man mottar ventelønn, pensjon m.m. de tre siste årene før man fyller 62 år (dog med visse unntak), vil man miste retten til AFP.

Utsatt uttak av AFP (opptjeningen stopper ved fylte 62 år) vil gi en høyere årlig pensjon, fordi den opptjente rettigheten skal fordeles over færre forventede gjenstående leveår, men AFP-ytelsen øker ikke etter fylte 70 år. Som for alderspensjon fra folketrygden skal AFP-pensjonen levealdersjusteres. Den årlige pensjonen fra AFP-ordningen vil med andre ord være betydelig for de arbeidstakerne som har rett til og er kvalifisert for uttak av AFP.

AFP ytes livsvarig fra uttak, men er kr. 19 200 høyere før enn etter fylte 67 år. For personer som er født i årene 1944 til 1962 ytes et såkalt kompensasjonstillegg. Dette tillegget fastsettes med utgangspunkt i et referansebeløp og justert for alder ved uttakstidspunktet. Denne justeringen gjøres ved hjelp av forholdstall (en levealdersjustering), og kompensasjonstillegget kan maksimalt utgjøre halvparten av den livsvarige delen av AFP-ytelsen. Tillegget er med andre ord en ekstra AFP-ytelse for de nevnte årskullene.

En annen måte å illustrere betydningen av AFP-ordningen på, er å vise hvilken årlig oppsparing den utbetalte ytelsen vil kreve. Anslagvis vil det kreve en årlig premie på i overkant av 3,5 prosent for å finansiere en tilsvarende ytelse i en tradisjonell fondert tjenstepensjonsordning. AFP-ordningen er imidlertid blant annet basert på stats-tilskudd, slik at arbeidsgivers bidrag til ordningen ikke tilsvarende den årlige premien som er beregnet her.

En pensjonspolitisk gruppe, som består av representanter fra arbeidslivets parter og myndighetene, skal evaluere AFP-ordningen i 2017. Vedtaket om evaluering av AFP-ordningen i 2017 ble gjort med bakgrunn i usikkerhet knyttet til hvordan de nye opptjeningsreglene faktisk ville komme til å slå ut, og for LO var det viktig sikre seg en måte å kunne foreslå endringer dersom pensjonsopptjeningen i ny AFP viser seg ikke å øke.

### 3.4 Ny uførepensjon i privat sektor

Det foreligger forslag til ny uføreordning i privat sektor. Banklovkomisjonens forslag (NOU 2013: 12) har vært ute til høring (med høringsfrist 6. mars 2014). Kommisjonen foreslår at ny ordning skal være en nettoordning, det vil si at ytelsene fra uførepensjonene skal komme i tillegg til (og uavhengig av) ytelsen fra folketrygden.

Hovedårsaken til at uførepensjonene i privat (og offentlig) sektor må endres, er at uføreytelser nå beskattes som lønn og ikke som pensjonsinntekt, og at uføretrygden som følge av dette øker bruttoytelsen til 66 prosent av sluttlønn. Private uførepensjoner, hvor ytelsesnivåene ved full opptjening varierer fra under 60 prosent til 70 prosent av lønn på uføretidspunktet, og en klar majoritet av ordningene gir 66 prosent ytelse eller lavere. I mange tilfeller ville dermed ikke uførepensjonene medført noen utbetaling (ved en videreføring av ordningene).

Uføreordninger i privat tjenstepensjon har vært frivillige ordninger, og det er ikke foreslått å endre på dette. Veland (2014) viser at uførepensjon er regelen snarere enn unntaket i ytelsespensjonene, mens uføreordninger i innskuddspensjonene har liten utbredelse utover at mange av bedriftene som har omdannet fra ytelse til innskudd, har videreført uføre- og andre forsikringsordninger. I nye innskuddspensjoner (som ikke er omdannet) er det relativt få bedrifter som har uføredeknning for sine ansatte. Dette er ingen overraskelse siden de fleste av disse bedriftene ble pålagt ved lov å etablere en pensjonsordning og sannsynligvis ikke ville gjort dette om det fortsatt var frivillig. At disse bedriftene i tillegg, på frivillig grunnlag, skulle påta seg en ytterligere kostnad ved å opprette en supplerende uføreordning (utover plikten til å tegne en forsikring som sikrer videre premieinnbetalinger ved uførhet), er lite trolig.

Banklovkommisjonen har foreslått satser for uføreytelser i private uføreordninger med utgangspunkt i beregninger av kompensasjon etter skatt, og satsene vil være et rammeverk for bedrifter i privat sektor. De maksimale tilleggssatsene foreslås av kommisjonen til å være 10 prosent av sluttlønn opp til 6 G, med et tillegg på 66 prosent av sluttlønn for inntekter mellom 6 og 12 G. Den siste satsen skal kompensere for at det som nevnt ikke er opptjening i folketrygden for dette inntektsintervallet. Samlet sett vil brutto kompensasjon maksimalt bli 76 prosent for hele inntektsintervallet mellom 0 og 12 G.

Som for ny uføretrygd i folketrygden og i ny uførepensjon i offentlig sektor foreslår kommisjonen tilsvarende regler for kombinasjonen mellom arbeidsinntekt og uførepensjon samt samme regel om bortfall av uførepensjon ved arbeidsinntekter som overstiger 80 prosent av tidligere arbeidsinntekt.

Gitt at den endelige utformingen av uføreordninger i privat sektor blir som Banklovkommisjonen foreslår, er det et interessant spørsmål hvilke uføresatser bedriftene faktisk kommer til å velge. De maksimale uføresatsene vil utgjøre et tak for bedriftene, men (fra og) under dette taket kan bedriftene velge en hvilken som helst sats.

Hvilke satser vil så bedriftene velge? Vil bedriftene velge satser ut fra et ønske om å spare kostnader, eller vil satsene velges med utgangspunkt i at de ansatte skal ha tilsvarende ytelse fra bedriftens uføreordning som i dag? Det siste innebærer at bedriften i så fall vil velge satser som gir de samme kostnadene for bedriften som i dag.

Dersom en bedrift i dag har en uføreordning som gir 66 prosent i uførepensjon, inklusive folketrygd, ville bedriften i prinsippet ha spart seg for betydelige kostnader



dersom dagens ordninger hadde blitt videreført. Dette skyldes at ansatte med inntekter opp til taket i folketrygden ikke ville fått utbetalt uførepensjon fra bedriften fordi folketrygden brutto ville dekket nettopp 66 prosent (bortsett fra i de (mange) tilfeller der uføregraden er lavere enn og ikke gir uføredekning i folketrygden). Poenget her er at skatt på uførepensjoner er et anliggende mellom staten og den individuelle skattebetaleren, og således er denne skatten bedrifter i prinsippet uvedkommende. Bedriftene har ingen plikt til å ta hensyn til en omlegging av skattesystemet og en økning i individuelle skattesatser, her i betydning å kompensere for økt skatt på uførepensjoner.

I gjennomsnitt vil nye uføretilfeller fra 2015 få det samme utbetalt (brutto ytelse minus skatt) i uføretrygd fra folketrygden som i dagens ordning. Dersom det beløpet som ville kommet til utbetaling fra en bedrifts uføreordning (i vårt eksempel en 66 prosents ordning), skulle vært det samme som før skatteøkningen, måtte bedriften justert opp ytelsesnivået tilsvarende skatteøkningen, for eksempel til 69 prosent. Dette ville økt bedriftens kostnader, mens den enkelte ville netto fått utbetalt det samme beløpet som før skatteøkningen. Når bedriftene skal velge uføresats i ny ordning, vil det for mange bedrifters vedkommende dreie seg om å finne den satsen som maksimalt (det er ikke grunn til å tro at bedrifter vil velge en sats som øker bedriftens kostnader) vil føre til de samme kostnadene som i dagens ordninger. Det er også sannsynlig at noen bedrifter vil velge lavere satser enn den som ville gitt kostnadslighet, rett og slett for å få lavere kostnader.

Med andre ord har omlegging av uføreordninger et individuelt perspektiv og et arbeidsgiverperspektiv. I et individuelt perspektiv dreier det seg om at skatteøkning på uføreytelser skal kompenseres på bruttonivå både i folketrygden og i uførepensjonene i offentlig og privat sektor. Til nå er dette langt på vei gjort i offentlig sektor, selv om arbeidstakerorganisasjonene mener at en reell kompensasjon faktisk ikke er blitt sørget for gjennom de nye uføresatsene i de offentlige uføreordningene. I privat sektor vil bedrifters valg av uføresatser avgjøre om en reell kompensasjon faktisk vil bli gitt. Erik Orskaug i Unio har gjort beregninger som viser at en bedrift som i dag har en 66 prosents ordning, må velge en sats på 5 prosent for at den nye ordningen skal bli like god etter skatt. Dette betyr at bedriften må øke brutto ytelse til 71 prosent og i realiteten kompensere for skatteøkningen. Spørsmålet er hva en sats på 5 prosent vil bety for bedriftens samlede kostnader til uføreforsikring, og denne problemstillingen (dvs. hvilken sats som skal velges i forhold til dagens kostnader) gjelder alle bedrifter som har uførepensjon. I tillegg må det tas i betraktning ved valg av uføresats i privat sektor at den endelige utformingen i private ordninger kan innebære at det innføres et rent forsikringsprinsipp i ordningene (se nedenfor), og dette kan ha kostnadseffekter for bedriftene sammenlignet med dagens ordninger, hvor ytelsene knyttes til medlemstid (det stilles krav om et visst antall medlemsår for rett til fulle ytelser).

For øvrige forslag fra Banklovkommisjonen, vises det til NOU 2013: 12.

## 3.5 Offentlige tjenestepensjoner og AFP

### Offentlige tjenestepensjoner

Alle offentlig ansatte omfattes av tilnærmet den samme tjenestepensjonsordningen, enten man er ansatt i stat, kommune, fylkeskommune eller i offentlig eide foretak med offentlig tjenestepensjon. Tjenestepensjonen er regulert i lov for statsansatte, mens den er regulert i tariffavtale for ansatte i kommunal sektor og i helseforetakene .

Det er til dels store forskjeller mellom tjenestepensjonene i offentlig og i privat sektor. Tabell 3.1 gir en summarisk oversikt over noen kjennetegn og egenskaper ved tjenestepensjonene i offentlig og privat sektor, og de mest sentrale forskjellene kommenteres.

De offentlige tjenestepensjonene er bruttobaserte sluttlønsbaserte ytelsesordninger (garanti). Bruttoordningen vil sikre alle 66 prosent av sluttlønnen i pensjon (inkludert og samordnet med alderspensjon fra folketrygden, før levealdersjustering) dersom man har full opptjening, som er 30 år. Variasjonene i privat sektor er betydelige. De sluttlønsbaserte ytelsespensjonene i privat sektor er såkalte nettoordninger. Dette betyr at den faktiske pensjonsytelsen, inkludert pensjon fra folketrygden, kan avvike

Tabell 3.1 Grunnleggende forskjeller mellom offentlige og private tjenestepensjonsordninger.

	Offentlig	Privat
Lov eller avtale	Stat – lov Kommune – avtale	Obligatorisk etter OTP, ordninger etter LOI eller LOF
Forankring/organisering	Lovbestemt (stat) – SPK Tariffavtale (kommune) - KLP og private leverandører	Lovbestemt med minstekrav (jf. LOF/LOI) Foretaksstyrte - få tariffavtaler Livselskap/kasse/fond
Finansieringssystem	Stat: statsbudsjettet, egenandel for arbeidstaker 2 % Kommune: fondert, egenandel for arbeidstaker 2 %	Fondert Egenandel for arbeidstaker ikke utbredt
Rettigheter ved jobbskifte	Overføringsavtalen i offentlig sektor	Fripolise Pensjonskapitalbevis
Ordningens karakter	Bruttogaranti 66 %, levealdersjustert Uførepensjon G-regulering Livslang utbetaling – regulert med lønnsvekst – 0,75 % 85-årsregelen Særaldersgrense Premieutjevning	Nettoordninger (ytelse eller innskudd) Uførepensjon vanlig i ytelsesordninger og mindre vanlig i innskuddsordninger Forsikringsordning Ulike ordninger – store variasjoner Tilleggsordninger Differanseordninger Avkastningsregulering Som regel livslang ytelse, men også over 10 år Ingen premieutjevning Ny tjenestepensjonslov fra 2014 - nye produktmuligheter

Kilde: Veland (2012).

noe fra det som er siktemålet i foretakets pensjonsplan, for eksempel 66 prosent av sluttlønnen. Innskuddsordningene er rene spareordninger, og den endelige pensjonsytelsen er avhengig av sparebeløp og avkastning. Fra 2014 trådte ny tjenstepensjonslov i kraft og gir bedrifter bredere produktmuligheter. De nye valgmulighetene betyr blant annet at bedrifter ved omdanning av sluttlønnbaserte ytelsespensjoner har alternativer til en overgang til de «rene» innskuddsordningene. Samtidig er de maksimale innskudds-satsene som nevnt nå økt.

En annen forskjell mellom offentlig og private tjenstepensjoner er at nesten alle offentlig ansatte betaler en egenandel på 2 prosent av lønnen<sup>5</sup>, mens slike egenandeler er svært uvanlige i ordningene i privat sektor. Lovverket tillater egenandeler fra de ansatte (under visse betingelser), men dette er som nevnt ikke vanlig. Mens tjenstepensjonene i offentlig sektor produktmessig er like og i tillegg til alderspensjon også har tilknyttede forsikringsordninger (herunder uførepensjon), er det som nevnt variasjoner i de private ordningene også når det gjelder supplerende forsikringsprodukter (uførepensjon og etterlattepensjon).<sup>6</sup>

### **Nærmere om offentlig tjenstepensjon<sup>7</sup>**

Tjenstepensjon fra en offentlig ordning gis fra fylte 67 år,<sup>8</sup> men de fleste kan i praksis ta ut tjenstepensjon fra fylte 65 år (gjennom tjenstepensjonsberegnet AFP). Alderspensjonen fra den offentlige tjenstepensjonen ytes livslangt fra uttak, men det er innført levealdersjustering av pensjonene. Levealdersjusteringen innebærer som nevnt at pensjonsytelsen korrigeres etter utviklingen i de ulike årskullenes forventede gjensvarende levealder fra uttak. Når forventet levealder øker fra ett årskull til et annet, vil den livslange årlige pensjonen gå ned for det årskullet som forventes å leve noe lenger. På dette området kan man dermed si at offentlig tjenstepensjon tar del i enkelte av de reformene som er gjennomført i folketrygden, i de private tjenstepensjonene og i privat AFP. Imidlertid er det innført overgangsregler for dem som er født i 1958 eller tidligere (t.o.m. 1944-kullet), og som i 2011 hadde 15 år eller mindre igjen til de fyller 67 år. Dette har sammenheng med at disse årskullene i liten eller ingen grad har mulighet til å tilpasse seg levealdersjusteringen med å jobbe noe lenger for å oppnå en pensjonsytelse på 66 prosent av sluttlønn. Disse årskullene er derfor gitt en individuell garanti, som gjelder under forutsetning av at tjenstepensjon og alderspensjon i

<sup>5</sup> Herunder ansatte i offentlig eide apotek og Oslo kommune.

<sup>6</sup> I 2011 hadde noe under 15 prosent av ordningene og vel 37 prosent av de aktive medlemmene i innskuddspensjonene tilknyttet en uføredekning (Veland 2012).

<sup>7</sup> Teksten i avsnitt 3.4.2 bygger delvis på Veland (2013), Veland & Hermansen (2013) og delvis på Unio Notatserie nr. 5/2009.

<sup>8</sup> Så langt man ikke har en særaldersgrense.

folketrygden ikke tas ut før ved fylte 67 år. Garantien skal sikre disse årskullene mot levealdersjusteringen, slik at bruttopensjonen for disse vil være 66 prosent. Skjermin- gen av effekten av levealdersjustering gjelder ikke for samordningsreglene (se side 13), som skal revideres og p.t. ikke er avklart, men kun bruttogarantien på 66 prosent av sluttlønnen. Virkningen av levealdersjusteringen er således at den samlede pensjonen, inklusive effekten av samordningsreglene, ikke blir 70 prosent eller høyere, men 66 prosent (garantert). I praksis kan verdien av den individuelle garantien være relativt beskjedent for den enkelte, basert på at få arbeidstakere står i full stilling helt fram til fylte 67 år. Derfor vil de aller fleste få en lavere pensjon enn 66 prosent, og over tid vil effekten av levealdersjusteringen generelt bli betydelig, og den samlede pensjonsytelsen blir lavere og lavere for yngre og yngre årskull, slik ordningene i dag er utformet.

En annen endring i offentlig tjenestepensjon fra 2011 er reguleringen av løpende pensjoner. Mens pensjonene tidligere var G-regulert, det vil si omtrent tilsvarende gjennomsnittlig lønnsutvikling i samfunnet, reguleres pensjonene nå som i folke- trygden med generell lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent, med andre ord i prinsippet en noe svekket regulering.

Spørsmålet om å gi opptjente rettigheter i offentlig tjenestepensjon grunnlovsværn har vært et debattert tema i offentlig sektor. En første avklaring kom i 2010 og gjaldt den ovennevnte individuelle garantien for de «eldre årskullene» (født i 1958 eller tidligere). Arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor mener at «de som er født i 1959 eller senere, har grunnlovsværn mot levealdersjustering av opptjente brutto- rettigheter i de offentlige tjenestepensjonsordningene for 2011» (Unio Notatserie nr. 1/2013). Dette spørsmålet er ikke avklart.

### **Offentlig AFP og litt mer om offentlig tjenestepensjon<sup>9</sup>**

Offentlig ansatte omfattes også av en AFP-ordning. I motsetning til i privat sektor er det ikke gjort endringer i offentlig AFP.

AFP i offentlig sektor kan tas ut fra fylte 62 år, og pensjonsytelsen tilsvarer den ytelsen man vil få i alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år (dette omtales som folketrygdberegnet AFP). Med andre ord vil uttak av AFP ved 62 år beregnes som om man hadde stått i arbeid til man fylte 67 år. Dersom man tar ut AFP ved 62 år, vil imid- lertid pensjonsopptjeningen stoppe fortjenestepensjonen ved 67 år. AFP-pensjonen og tjenestepensjon for ansatte med særaldersgrense som kan ta ut tjenestepensjon før fylte 67 år, skal ikke levealdersjusteres fordi ytelsen er tidsbegrenset og gjelder kun fra 62 år til og med 66 år.

Det finnes visse krav for å kunne ha rett til offentlig AFP. For det første må man ha en stilling på minst 20 prosent og en inntekt på minst 1 G de tre siste årene før uttak.

<sup>9</sup> Teksten i avsnitt 3.4.3 bygger på Unio Notatserie nr. 5/2009, spk.no og nav.no.

For det andre må man ha minst ti år med pensjonsopptjening i folketrygden etter fylte 50 år, og for det tredje må man ha en pensjonsgivende inntekt på minst 2 G i de ti beste inntektsårene etter 1967.

Full AFP-pensjon for offentlig ansatte er den alderspensjonen man ville fått fra folketrygden om man hadde stått i arbeid til 67 år, samt et AFP-tillegg på 20 400 kroner per år, men maksimalt 70 prosent av inntektsgrunnlaget i folketrygden.

Offentlig ansatte har ikke den fleksibiliteten med hensyn til å kombinere arbeid og uttak av pensjon som tilfellet er for ansatte i privat sektor. Dog er det mulig for offentlig ansatte å redusere stillingsprosenten og kombinere deltidsarbeid og delvis uttak av AFP dersom arbeidsgiver samtykker. Reglene for dette varierer noe fra tariffområde til tariffområde. Generelt gjelder at det er et «toleransebeløp» på 15 000 kroner. Dette innebærer at man kan ta ut hel eller delvis AFP og ha inntil 15 000 kroner i arbeidsinntekt per år før avkorting trer inn. Det gjelder egne regler for hvordan man avkorter pensjonen ved arbeidsinntekt over 15 000 kroner. Den eneste måten man ellers kan kombinere arbeid og pensjon på, er å kombinere deltid og pensjon.

Statsansatte kan maksimalt gå ned til 60 prosent stilling, og de kan kombinere dette med 40 prosent AFP. Kommune- og sykehusansatte har noe større fleksibilitet enn de statsansatte, og de kan kombinere deltid og delvis AFP i en hvilken som helst stillingsprosent, men det må minst være 10 prosent reduksjon i stillingsprosenten.

Alle offentlig ansatte får en såkalt tjenstepensjonsberegnet AFP når de blir 65 år. Dersom den tjenstepensjonsberegnete ytelsen er høyere enn den folketrygdberegnete ytelsen, er det det beste utfallet som gjelder. I tillegg vil reglene for kombinasjon av arbeid og pensjon variere (også innenfor tariffområdene) fra folketrygdberegnet AFP og tjenstepensjonsberegnet AFP ved 65 år og 66 år. Hovedregelen er at pensjonen graderes hvis man jobber så mye hos en offentlig arbeidsgiver at man blir medlem av tjenstepensjonsordningen (Unio Notatserie nr. 5/2009), men etter fylte 67 år kan en offentlig ansatt jobbe så mye vedkommende vil hos en arbeidsgiver i privat sektor uten at pensjonen avkortes. Det er også andre muligheter for å kombinere deltidsarbeid og pensjon etter 67 år, herunder uttak av delvis pensjon fra tjenstepensjonen (for eksempel 40 prosent) og deltid (i eksempelet 60 prosent stilling). Ansatte med særaldersgrenser kan i visse tilfeller jobbe så mye de vil etter uttak av tjenstepensjon (fra særaldersgrensen) og for eksempel ha en kombinasjon av fullt uttak av alderspensjon og stilling i privat sektor uten at pensjonen avkortes.

I kommunal sektor har partene avtalt at alderspensjonister kan arbeide på såkalte pensjonistvilkår. Avtalen gjelder fra 01.10.13 og innebærer at kommunale alderspensjonister kan arbeide ved siden av – og uten avkorting av – alderspensjonen til en timelønn på 175 kroner (pluss eventuelle tillegg). Denne ordningen er tidligere innført i statlig sektor.

### 3.6 Ny uførepensjonsordning i offentlig sektor

Ved at ny brutto uføretrygd i folketrygden i gjennomsnitt øker med 15 prosent og skal utgjøre 66 prosent av sluttlønn, må som nevnt uførepensjonene i offentlig og privat sektor (jf. avsnitt 3.2.6) endres. Dette skyldes at nettoytelsen fra tjenstepensjonenes uføreordninger for mange ordninger av denne grunn helt eller delvis vil falle bort. I offentlig sektor ville store deler av bidraget fra uførepensjonene blitt samordnet bort.

Stortinget vedtok regjeringens forslag til endringer i lov om Statens pensjonskasse (SPK) og enkelte andre lover om ny uførepensjonsordning. Vedtaket bygger på Prop. 199 L (2012–2013). Ny uførepensjonsordning i SPK vil legge føringer for og dermed også i det vesentligste gjelde for ansatte i kommuner, fylkeskommuner og helseforetak.

Den nye uførepensjonsordningen er utformet som en nettoordning, og ytelsene vil komme som tillegg til uføretrygden i folketrygden. Uføreytelsen, gitt full opptjening på 30 år (som i dag), består av to satser. For arbeidsinntekter opp til 6 G (dvs. opp til inntektstaket i folketrygden) ytes en uførepensjon på 3 prosent av tidligere inntekt. For inntekter mellom 6 og 12 G, det vil si i det inntektsintervallet som ikke er pensjonsgivende i ny uføretrygd i folketrygden, skal ytelsen fra offentlig uførepensjonsordning være 69 prosent av sluttlønnen. Dette gir en samlet kompensasjon (uføreytelse i prosent av tidligere arbeidsinntekt) på 69 prosent for alle inntekter opp til 12 G. Utover dette gis et nominelt tillegg (et fastbeløp) på 0,25 G til alle. Tillegget kan imidlertid ikke overstige 6 prosent av inntekten. I sum vil dette for eksempel for en arbeidstaker med en årsinntekt før uførhet på 450 000 kroner gi en samlet uførepensjon på 73,7 prosent av inntekten, noe som gir en kompensasjon etter skatt på om lag 80 prosent.

Som i ny uføretrygd i folketrygden avkortes uførepensjonen med kompensasjonsgraden ved arbeidsinntekter over et fribeløp på 0,4 G. For den samme personen som hadde en arbeidsinntekt på 450 000 kroner før uførhet, vil en arbeidsinntekt på 100 000 kroner ved siden av uførepensjonen gi en samlet kompensasjon før skatt på nesten 85 prosent.

Det er lagt inn en begrensning slik at uførepensjon ikke vil bli utbetalt dersom arbeidsinntekten ved uførhet er høyere enn 80 prosent av tidligere arbeidsinntekt. For øvrige endringer i ny uførepensjon i offentlig sektor, herunder om endringer i barnetillegg og virkninger av dette, vises det til Prop. 202 L (2012-2013). Ny uføreordning skal etter planen iverksettes fra samme tidspunkt som ny uføretrygd i folketrygden, det vil si fra 2015.

Spørsmålet om nye uførepensjonsordninger skal være med eller uten et spareelement, er vurdert både av regjeringen for ny uføreordning i offentlig sektor og av Banklovkommisjonen for de private uføreordningene. I dagens ordninger i offentlig sektor er det tilknyttet et spareelement, omtalt som oppsatte rettigheter (basert på medlemstid), og dette utløses dersom en arbeidstaker slutter i offentlig sektor. Disse

rettighetene vil medføre en utbetaling av uførepensjon dersom uførhet oppstår på et framtidig tidspunkt. I de private ordningene omtales spareelementet som oppbygging av fripoliserettigheter som utløser en fripolise ved jobbskifte og senere utbetaling fra tidligere arbeidsgivers uføreordning dersom uførhet oppstår.

En ren forsikringsordning betyr at det ikke stilles krav til medlemstid for fulle uføreytelser som i dagens ordninger og innebærer at oppstått uførhet medfører utbetaling av fulle uføreytelser uavhengig av når uførheten inntreffer.

Banklovkommisjonen har foreslått at ny uføreordning i privat sektor skal være basert på et rent forsikringsprinsipp, men der bedrifter på frivillig grunnlag kan supplere med et spareelement. I tilfelle fripoliseoppbygging vil fripolisen baseres på antall medlemsår (som i dagens ordninger). Regjeringen foreslår i proposisjonen at et rent forsikringsprinsipp ikke innføres i offentlig sektor nå, men avventes til den endelige utformingen av ny uføreordning i privat sektor er avklart. I innstillingen fra Arbeids- og sosialkomiteen som Stortinget sluttet seg til, ble det presisert følgende: «Komiteen viser til at uførepensjonsløsning for privat sektor er under utredning og merker seg at regjeringen i høringsnotatet har presisert at løsningen for de offentlige ordningene må være tilpasset løsningen i privat sektor. Komiteen forutsetter derfor at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en utredning for en vurdering av felles ordninger mellom privat og offentlig sektor basert på en forsikringsordning.» Dette spørsmålet er med andre ord ikke endelig avgjort.

### 3.7 Det samlede pensjonssystemet

En tidligere analyse av norsk pensjonspolitikkk konkluderte med at Norge kom dit ingen hadde trodd man skulle (Hippe m.fl. 2007). Poenget i analysen var å peke på at en rekke sentrale elementer i det norske pensjonssystemet enten har kommet som sidevirkninger av andre prosesser, eller at utviklingen har tatt et forløp som var annerledes enn det mange hadde sett for seg. Eksempelene er flere. Når partene i arbeidslivet ikke fikk etablert tariffavtaler som sikret en bred utbredelse av tjenstepensjon i Norge, slik som i nabolandene, endte prosessen opp med et lovfestet krav om å innføre tjenstepensjon. OTP-loven må også forstås ut fra et forsøk på å skape oppslutning om en pensjonsreform som var på gang. OTP ga imidlertid en voldsom vekst i innskuddsordninger, og få hadde nok sett for seg at over en million arbeidstakere skulle være med i innskuddsbaserte ordninger med individuelt investeringsvalg noen år senere. Heller ikke ytelsesordningenes sterke fall var forutsett i den grad man faktisk har erfart. Også den private AFP-ordningens etablering må forstås som en del av forsøkene på å skape en bred enighet om pensjonsreformen og da særlig LOs støtte til denne. For mange var det nok overraskende at partene i offentlig sektor senere ikke ble enige om å etablere



en såkalt påslagsordning basert på de samme prinsippene som i folketrygden. Dagens norske pensjonssystem består med andre ord av svært ulike elementer med ulik utforming og ulike historiske røtter. Summen har blitt et pensjonssystem med et relativt komplisert samspill mellom de ulike delene, hvor det er viktig å forstå virkningene og resultatet av dette samspillet i det totale pensjonssystemet.

For den enkelte arbeidstaker er det nettopp virkningen av alle de ulike pensjonsordningene han eller hun er medlem av eller dekket av, som er viktig. Det er den samlede pensjonen man forventer å få utbetalt, som er avgjørende for de valg og tilpasninger man gjør når avgangsalder eller ulike kombinasjoner av arbeid og pensjon skal velges. I dette avsluttende avsnittet i kapittel 3 skal vi derfor analysere hvordan de ulike delene av pensjonssystemet virker sammen ved å se på betydningen av de ulike elementene og hva ulike grupper vil få i samlet pensjon. Innledningsvis skal vi både gi noen generelle illustrasjoner (ved å bruke figurer) av særlige kjennetegn på hvordan pensjonsordningene er innrettet i offentlig og privat sektor, og på forskjeller mellom sektorene, samt at vi skal gi noen typeeksempler for å illustrere de mest sentrale virkningene av pensjonsreformen. Dette gjelder overgangen fra gammel til ny folketrygd, endringen i offentlig tjenstepensjon (levealdersjusteringen), obligatorisk tjenstepensjon og betydningen av AFP/ikke-AFP i privat sektor.

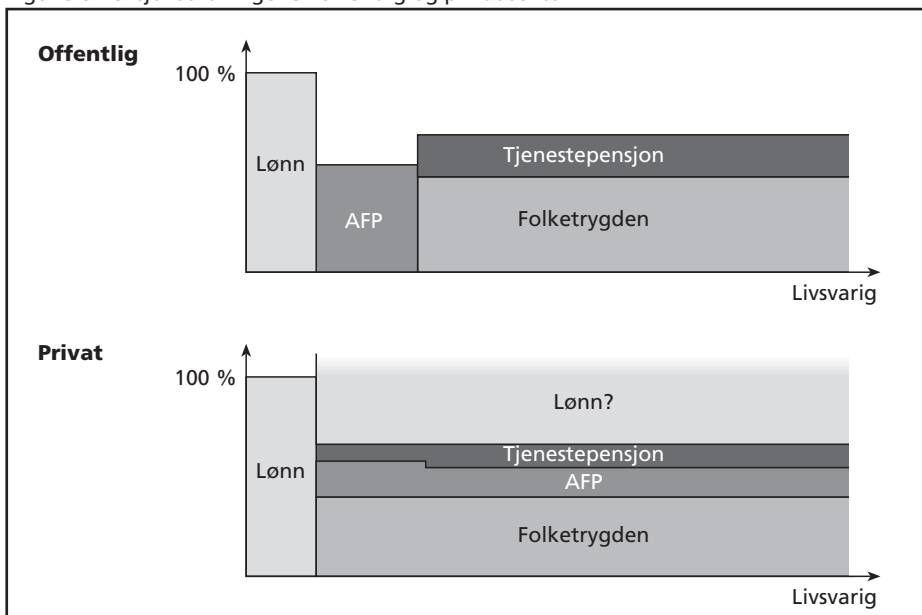
### **Pensjonsordningene i offentlig og privat sektor – en illustrasjon**

Figur 3.5 gir en enkel framstilling av hvordan pensjonsordningene i offentlig og privat sektor er bygget opp. Generelt er det slik at laveste alder for uttak av pensjon er 62 år, men det er forskjeller mellom offentlig og privat sektor når det gjelder hvilken type pensjon man kan ta ut. Offentlig ansatte har per i dag ikke anledning til å ta ut tjenstepensjon før fylte 67 år, så framtidig man ikke har en særaldersgrense, slik at AFP er den eneste pensjonen man kan ta ut fra 62 og fram til 67 år. AFP er således fortsatt en ren førtidspensjonsordning. Fra 67 år ytes tjenstepensjon livet ut. I praksis vil de fleste offentlig ansatte kunne ta ut tjenstepensjon fra fylte 65 år, gjennom såkalt tjenstepensjonsberegnet AFP, fram til fylte 67 år.

I privat sektor er AFP-ordningen ikke lenger en førtidspensjonsordning, men en tjenstepensjonslignende ordning hvor man kan ta ut pensjon fra fylte 62 år, forutsatt at man er dekket av AFP og oppfyller vilkårene for uttak. Arbeidstakere i privat sektor kan ta ut både AFP, alderspensjon fra folketrygden og tjenstepensjon fra fylte 62 år, dog under den forutsetning at for å ta ut AFP må man også ta ut alderspensjon fra folketrygden. Alle ytelsene ytes livslangt fra det tidspunkt man velger å ta ut pensjon, og for alle de tre ordningene gjelder at pensjonen er aktuarisk beregnet (summen av pensjonsutbetalingene er uavhengig av fra hvilket tidspunkt pensjonen tas ut).



Figur 3.5 Pensjonsordningene i offentlig og privat sektor.



En vesentlig forskjell mellom offentlig og privat sektor er at man som arbeidstaker i privat sektor kan kombinere uttak av pensjon og videre arbeid som man vil, og således ha fire potensielle inntektskilder (i tillegg til andre inntekter utover lønn og pensjon): alderspensjon fra folketrygden, AFP, tjenestepensjon og arbeidsinntekt. Denne muligheten til å kombinere pensjon og videre arbeid uten avkorting av pensjonen er svært begrenset i offentlig sektor, utover en viss mulighet til å kombinere delvis AFP og delvis tjenestepensjon med deltidsarbeid samt en mulighet til å jobbe noe lenger for å kunne kompensere for virkningen av levealdersjusteringen. I sum viser dette at fleksibiliteten i pensjonsbeslutningene er betydelig større for ansatte i privat sektor enn i offentlig sektor.

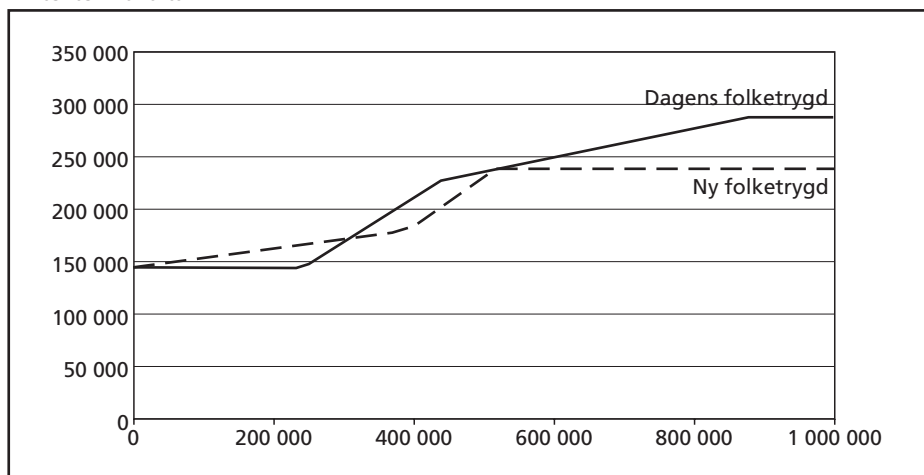
## Gammel og ny folketrygd

### Prinsipper

Figur 3.6 viser forskjellen mellom det tidligere og det nye alderspensjonssystemet i folketrygden, gitt en opptjening av folketrygd over 40 år, for varierende lønn i yrkeskarrieren. Vi skal her trekke fram de mest grunnleggende forskjellene mellom gammel og ny folketrygd. Den ene forskjellen er at man i gammel folketrygd ville fått minstepensjon selv om man hadde hatt en viss arbeidsinntekt i yrkeskarrieren, det vil si at særtillegget avkortet krone mot opptjent tilleggspensjon opp til et visst inntektsnivå.

Dette vises i figur 3.6 gjennom den flate delen av kurven som viser opptjeningen i gammel folketrygd, altså før første knekkpunkt. Dette omtalte man gjerne som minstepensjonsfella. I ny folketrygd vil man beholde deler av opptjent inntekstpensjon når man har lav arbeidsinntekt. Opp til et visst inntektsnivå vil avkortingen av garanti-pensjonen (minste pensjonsnivå) mot opptjent inntekstpensjon være 80 prosent. For inntekter over dette nivået, det vil si fra det første knekkpunktet i figur 3.6 som viser ny folketrygd, vil man tjene opp inntekstpensjon tilsvarende 18,1 prosent av årlig inntekt.

Figur 3.6 Forskjell mellom gammel og ny folketrygd. Opptjening over 40 år for varierende inntekter. 2010-tall.



Den andre forskjellen er selve knekkpunktene. I gammel folketrygd tjente man opp rettigheter på all pensjonsgivende inntekt opp til 6 G, og deretter en tredel av inntekten mellom 6 og 12 G. I figur 3.6 vises dette ved at kurven er flatere for inntekter over 6 G enn for inntekter under 6 G. I ny folketrygd tjener man opp rettigheter på inntekter opp til 7,1 G, mens det ikke er opptjening av folketrygd på inntekter over dette nivået.

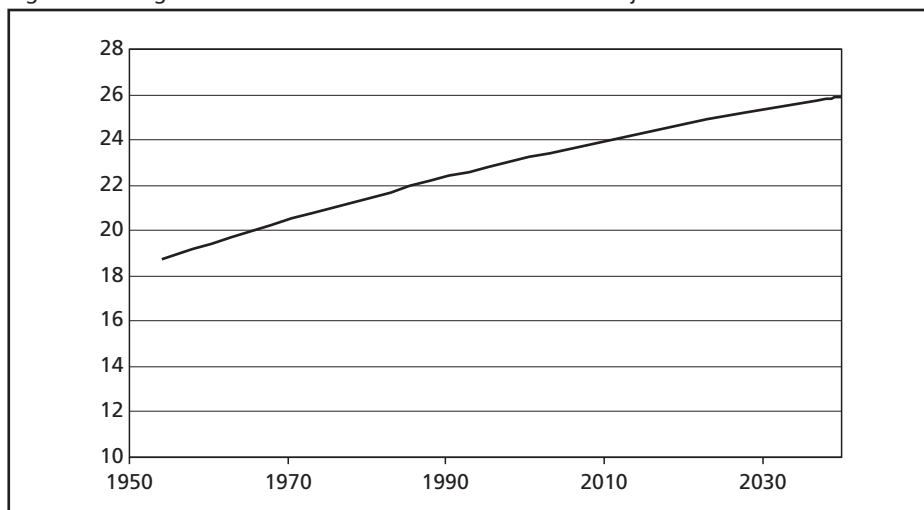
Den tredje, og den mest grunnleggende, forskjellen mellom gammel og ny folketrygd er selve pensjonsopptjeningen. Mens pensjonen i gammel folketrygd ble beregnet etter en bestemt formel for inntekter under og over 6 G, er opptjeningen i ny folketrygd vesentlig enklere å forstå (18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt hvert år opp til en inntekt på 7,1 G). En fjerde forskjell som også er verdt å nevne, er det som er kalt «arvegevinst» i ny folketrygd, og som liten grad er kommunisert i det offentlige rom. Prinsippet om arvegevinst i ny folketrygd innebærer at pensjonsopptjeningen til personer som dør i løpet av yrkeskarrieren, arves av «gjenlevende i samme årskull». Dette innebærer at pensjonsbeholdningen til hver enkelt vil øke som følge av at personer i samme årskull dør før pensjonen tas ut. Med andre ord: Pensjonsutbetalingen i ny folketrygd utgjøres av de (årlige) 18,1 prosentene med tillegg av «opptjent» arvegevinst.

## Virkninger av levealdersjustering

Som nevnt i kapittel 2 er risikoen for at vi lever lenger, i det alt vesentlige overført fra stat til hvert enkelt individ gjennom levealdersjusteringen av pensjonene. Prinsippet om levealdersjustering praktiseres gjennom de såkalte delingstallene. Hver enkelt vil få tildelt delingstall det året de fyller 61 år, og disse viser hvilket tall opptjent pensjonsbeholdning skal divideres på ulike uttaksaldre fra og med 62 år. Jo senere pensjonen tas ut, desto høyere vil den årlige livslange pensjonen bli, fordi pensjonsbeholdningen da vil divideres på lavere delingstall. I tillegg til denne effekten av å utsette pensjoneringen vil den samlede pensjonsbeholdningen øke ved videre arbeid. Dermed oppstår en rentesrente-effekt av utsatt pensjoneringstidspunkt. Og motsatt: Jo tidligere pensjonen tas ut, desto lavere vil den årlige pensjonen bli, siden (den lavere) pensjonsbeholdningen skal fordeles over flere år.

Figur 3.7 viser delingstallene ved 62 år for de ulike årskullene 1954–2040 slik den siste prognosen som ble offentliggjort i juni 2013, ser ut.

Figur 3.7 Delingstall ved 62 år for årskullene 1954-2040. Født i juni måned.

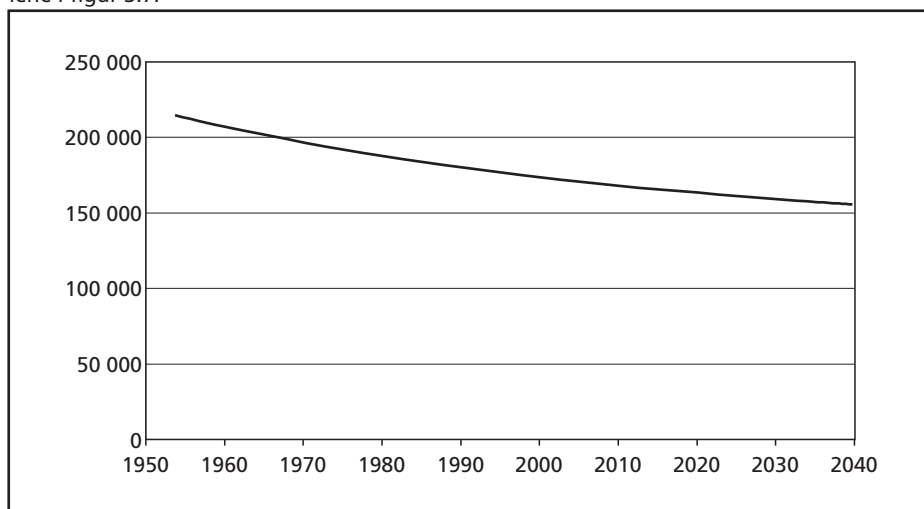


Kilde: SSB (2013)

De framtidige prognosene for delingstallene vil korrigeres i takt med den faktiske endringen i levealderen i befolkningen. Som figur 3.7 viser, øker delingstallene betydelig fra 1954-kullet til det kommende 2040-kullet: fra 18,75 for 1954-kullet til 25,92 for 2040-kullet. Delingstallet som her uttrykker forventet gjenstående levealder ved 62 års alder, vil ha stor effekt på de årlige pensjonsytelsene. For å eksemplifisere denne virkningen har vi tatt utgangspunkt i en samlet pensjonsbeholdning på 4 millioner kroner ved fylte 62 år. En person født i 1954 vil da få en alderspensjon fra folketrygden på 213 337 kroner ved 62 år ( $4\,000\,000 / 18,75$ ). En person som er født i 1988, vil få

en samlet pensjon ved 62 år på 180 424 kroner (gitt at vi holder pensjonsbeholdningen på samme nivå), mens en person som blir født i 2014, kan forvente å få 154 321 kroner i årlig pensjon fra 62 år ut av den samme pensjonsbeholdningen. Figur 3.8 viser hva den årlige pensjonen fra folketrygden vil bli for alle de nevnte årskullene, og dermed hvor stor effekt levealdersjusteringen ved delingstallet vil ha.

Figur 3.8 Årlig alderspensjon fra folketrygden for årskullene 1954–2040 basert på delingstallene i figur 3.7.



### Tjenestepensjonene – levealdersjustering og hvem får hva

Levealdersjustering er innført i offentlig tjenestepensjon og skal også innføres i de private ytelsespensjonene etter de samme prinsippene som i folketrygden. I innskuddsordningene i privat sektor er minste utbetalingstid ti år fra uttak, men skal etter nye regler minst utbetales til 77 år. For en person som tar ut innskuddspensjon fra 62 år, vil utbetalingstiden dermed være 15 år. Selv om det er tillatt, er det svært uvanlig at innskuddsordninger konverteres til annuiteter som utbetales livslangt, men om det gjøres, tar utbetalingene høyde for endringer i forventet gjenstående levealder.

Når det gjelder AFP, levealdersjusteres ikke ytelsen i offentlig sektor, mens det gjøres i privat AFP som i folketrygden og i tjenestepensjonene.

Poenget her er å vise at levealdersjusteringen slår kraftig ut i de årlige pensjonsytelsene for framtidige årskull, og at man må jobbe lenger for å kompensere for virkningen av levealdersjusteringen.

I privat sektor vil det være store forskjeller i pensjonsytelsene, og disse variasjonene grunner på flere forhold:

- Innskuddssatsene varierer betydelig, fra 2 prosent til 5 og 8 prosent, og etter nye maksimalsatser vil variasjonene kunne bli betydelig større (7 % opp til 7,1 G og 25,1 % fra 7,1–12 G).
- Ytelsesnivåene i sluttlønsordningene varierer fra under 60 prosent til 70 prosent.
- Om lag halvparten av arbeidstakerne arbeider i bedrift med tariffavtale med AFP.

Det finnes ikke noen oversikt eller statistikker over hvem som har hvilke ordninger, men i praksis vil det være flere «ytterkant»-pensjonsmottakere:

1. De som har gode ytelsespensjoner eller gode innskuddspensjoner med høye innskudd og rett til AFP (og oppfyller vilkårene for uttak)
2. De som ikke har AFP og laveste innskudd på 2 prosent

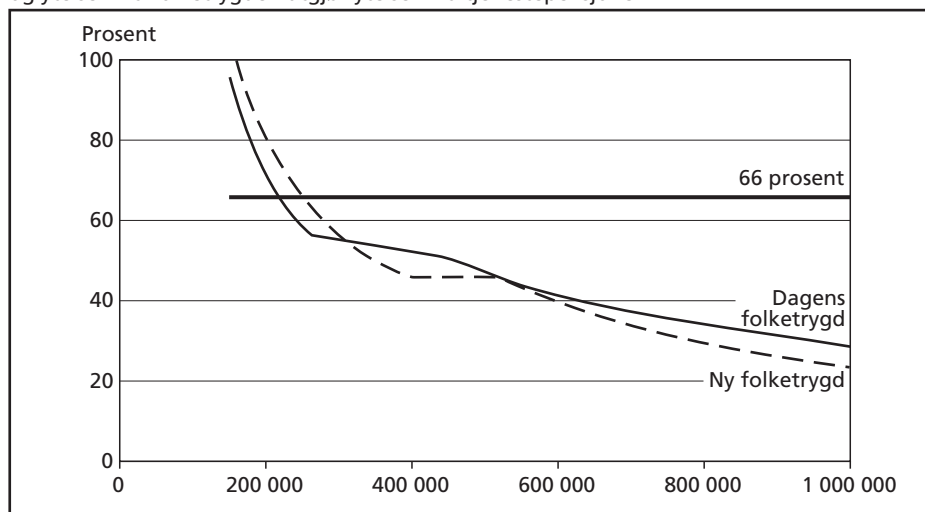
Mellom disse to ytterpunktene vil det være personer som kan ha rett til og faktisk får AFP, men som har lite sjenerøse tjenstepensjoner, og personer som ikke har AFP, men som har en god tjenstepensjonsordning. Poenget her er å vise at hvor mye den enkelte vil få i framtidig pensjon, vil variere mye i privat sektor. I tillegg vil forskjellene kunne forsterkes ytterligere på grunn av at det ikke vil være alle som fullt ut kan utnytte fleksibiliteten i pensjonssystemet (å kunne kombinere pensjonsuttak og videre arbeid etter egne valg), fordi det ikke vil være alle som vil ha helse til det, eller av andre årsaker ikke kan gjøre slike valg.

I offentlig sektor er ordningene (AFP og tjenstepensjon) innrettet likt for alle.

Figur 3.9 viser hvordan en ytelsesbasert ordning i privat og offentlig sektor typisk virker, her vist ved en 66 prosents ordning. Forskjellen mellom ordningene mellom sektorene er at ordningen i offentlig sektor er en bruttoordning (der ytelsen inkludert folketrygden er 66 prosent + effekten av hvordan samordningen med folketrygden gjøres), mens ordningen i privat sektor er nettoordning (der tjenstepensjonen kommer som et uavhengig tillegg til den faktiske folketrygden og dermed kan avvike noe fra siktemålet på 66 prosent). Avstanden (arealet) mellom den rette linjen som viser 66 prosent, og alderspensjonen fra folketrygden utgjør den delen som kommer fra tjenstepensjonene. Et poeng her er at høyere inntektsgrupper får en langt større del av pensjonen fra tjenstepensjonene, noe som først og fremst har sammenheng med opptjeningstaket i ny folketrygd på 7,1 G, mens tjenstepensjonene dekker inntekter opp til 12 G. De som har inntekter over 7,1 G, vil således få alt fra tjenstepensjonen og ingen ting fra folketrygden (den delen av inntekten som overstiger taket i folketrygden). Ytelsespensjoner er derfor generelt sett blant annet gunstigere for høyinntektsgrupper enn for lavinntektsgrupper og også sammenlignet med innskuddsordninger. Det siste har sammenheng nettopp med opptjeningstaket i folketrygden på 7,1 G. De som kommer klart best ut i ytelsesordninger, er de som har både høy inntekt og korte yrkeskarrierer (men minst 30 år).

Har man en innskuddspensjonsordning, vil samlet pensjonsnivå være avhengig av både innskuddssatsene, sparetiden og avkastningen.

Figur 3.9 Ytelsen fra en 66 prosents ytelsespensjonsordning. Avstanden mellom 66-prosentlinjen og ytelsen fra folketrygden utgjør ytelsen fra tjenstepensjonen.



Framstillingen i figur 3.9 er før levealdersjusteringen. I figuren ville levealdersjusteringen ført til en parallellforskyvning av kurvene nedover, slik at samlet pensjonsnivå for en gitt inntekt ville blitt lavere. Dersom ytelsen fortsatt skal være 66 prosent etter levealdersjusteringen, må pensjonsopptjeningen kompenseres ved å jobbe noe lenger. Dette prinsippet gjelder generelt for alle som mottar folketrygd, privat AFP, ytelsespensjoner og innskuddspensjoner med annuiteter (men sistnevnte er ikke vanlig).

Unio (Unio Notatserie nr. 1/2011) har beregnet effekten av levealdersjusteringen av offentlig tjenstepensjon for to personer som er født i henholdsvis 1963 og i 1986 med 5 G i inntekt, og som slutter i arbeid ved fylte 67 år. Disse vil på en måte illustrere hvilken betydning levealdersjustering av pensjonene vil ha. Ifølge beregningene vil en person som er født i 1963, få et samlet pensjonsnivå etter levealdersjustering på 63,9 prosent, mens en person som er født i 1986, vil få en ytelse som tilsvarer 56,7 prosent av sluttlønnen. Dette viser klart hvor sterkt levealdersjusteringen slår inn i pensjonsytelsene.

I de neste avsnittene skal vi presentere beregninger som viser hvilken rolle de ulike elementene i det samlede pensjonssystemet vil få for dagens yrkesaktive når de i framtiden velger å ta ut sin pensjon.

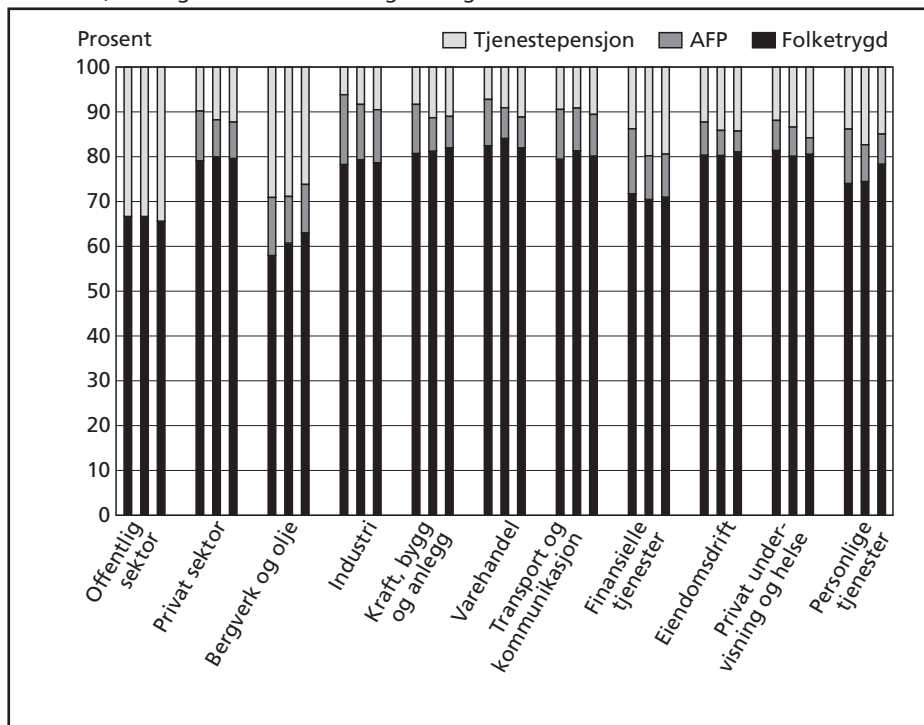
## Beregninger av de ulike elementene i pensjonssystemet?

Fafo har beregnet det samlede framtidige pensjonsnivået basert på registerdata fra NAV for livsinntekten til personer mellom 35 og 62 år som i dag er i arbeid. Sammen med aktuarfirmaet Lillevold & Partners er opptjeningen i de ulike elementene i pensjonssystemet for privat og offentlig ansatte estimert basert på den faktiske inntekten så langt i livet og ut fra en prognostisert inntekt fram til antatt pensjonsalder. Dette ble gjort i 2010 for privat ansatte (Hippe og Lillevold 2010). Analysen ble utvidet og oppdatert for OECD i 2014 (Hippe og Vøien 2014). I 2014-analysen inngår også offentlig ansatte, og det er benyttet faktiske data om hvem som er dekket av AFP. I tillegg er det gjort anslag over hvilken tjenstepensjonsordning den enkelte arbeidstaker er omfattet av. Inntektsopplysningene i begge disse beregningene går bare fram til 2009, og inntekt etter dette er estimert. Det er ønskelig å gjøre denne typen beregninger på nye innteks- og arbeidsmarkedsdata. Likevel vil disse beregningene gi et relativt presist bilde av faktiske sammensetning og nivå på framtidige samlede pensjonsutbetalinger for ulike aldersgrupper.

De beregninger som ble foretatt for privat sektor i 2010, viste betydningen av de ulike inntektskomponentene og hvordan disse varierer mellom bransjer i privat sektor. For de eldste aldersgruppene som ikke treffes av levealdersjustering, vil de fleste få godt over 50 prosent av sin gjennomsnittlige pensjongivende livsinntekt fra folketrygden. For dem som er dekket av AFP, vil disse få fra 13–18 prosent av sin pensjongivende livsinntekt i årlig pensjon fra AFP-ordningen. Tjenstepensjonenes betydning varierer imidlertid svært mye: fra 1 prosent av snittinntekten for dem som er dekket av 2 prosents innskuddsordninger, til opp mot 20 prosent blant dem som har 66 prosents sluttlønsytelsesordninger. Konklusjonen er at folketrygden er den klart viktigste ordningen. Mer enn halvparten av pensjonsinntekten vil komme fra folketrygden. Men i tillegg viser disse tallene at AFP har stor betydning for dem som er dekket av denne ordningen, og bidrar til å løfte deres pensjonsnivå markert. Hver femte pensjonskrone utbetalt kan komme fra AFP. Mange vil få omtrent samme nivå på utbetalingene fra sin tjenstepensjon gitt at den er av god kvalitet. For de eldste aldersgruppene vil imidlertid ikke utbetalingene fra innskuddspensjon bety så mye på grunn av kort oppsparingstid (de fleste ble med fra 2006).

I beregningene foretatt i 2014 er også offentlig ansatte tatt med. I figur 3.10 vises sammensetningen av den samlede framtidige pensjonsutbetalingen ved 67 år for personer som var mellom 35 og 62 år i 2013, og som var i arbeid. I disse beregningene er det også registrerte opplysninger om hvem som er dekket av AFP. Når man ser på gjennomsnittstall for en bransje, vil det dermed være snittet for alle, både de som er dekket av AFP, og de som ikke er det.

Figur 3.10 Sammensetning av samlet pensjon forutsatt uttak av pensjon ved 67 år. Personer født 1953, 1965 og 1975 etter sektor og næring.



Kilde: Hippe og Voien 2014

Som figur 3.10 klart viser, ser vi at tjenestepensjoner og AFP spiller en stor rolle for den totale pensjonspakken. Rundt 30 prosent av den samlede pensjonen vil komme fra det man kan kalle markedsbaserte ordninger. Pensjon er med andre ord noe langt mer enn bare folketrygd. Man ser også til dels store forskjeller i hvor mye tjenestepensjonene vil utgjøre, gitt de store variasjonene i kvalitet mellom disse.

### Forskjeller i samlet pensjonsnivå

I beregningene gjort i 2014 er den samlede årlige livslange pensjonsytelsen beregnet i prosent av den gjennomsnittlige livsinntekten. Alle pensjonsutbetalinger er regnet om til livslange ytelser for å få sammenlignbare tall på tvers av ordninger med opphørende og livslange utbetalinger. I praksis vil det si at en innskuddsordning med ti års utbetaling er omregnet til livslange utbetalinger basert på den samme totale pensjonsbeholdningen ved pensjonering. Vi har valgt å se pensjonsutbetalinger i prosent av livsinntekt både fordi dette prinsipielt er et godt mål, og fordi den faktiske inntekten synker fram



mot pensjonsalder, og man vil derfor få svært høye pensjonsnivåer (erstatningsnivåer/kompensasjonsnivåer).

I disse beregningene er også data for offentlig ansatte med, og det kan derfor gjøres sammenligninger på tvers av både sektorer og næringer. I tabell 3.2 vises det estimerte pensjonsnivå i prosent av pensjongivende livsinntekt for offentlig ansatte og for ulike grupper av privat ansatte etter AFP og tjenstepensjonsdekning. I tillegg vises det gjennomsnittlige pensjonsnivået i 2013-kroner for å få et konkret uttrykk for pensjonsnivået i ulike grupper. Beregningene viser gjennomsnitt for alle aldersgrupper fra 35 til 62 år hvis de jobber fullt fram til 67 år. De offentlig ansatte kan forvente det klart høyeste pensjonsnivået i Norge med en medianverdi (den midterste observasjonen) på 77 prosent av livsinntekten. At det ligger over de forventede 66 prosent, skyldes at det her er livsinntekten som pensjonen beregnes etter, og ikke det høyeste inntektsnivået/sluttlønnen i yrkeskarrieren. Gjør vi det siste, ligger nivået noe lavere og rett under 66 prosent. Det siste henger sammen med at en del offentlig ansatte ikke har full opptjening, og dermed synker snittet.

Privat ansatte som er dekket av AFP, og som enten er med i en ytelsesordning eller en maksimal innskuddsordning, vil komme opp i et pensjonsnivå på 70 prosent. Det er også denne gruppa som vil få det høyeste kronebeløpet, fordi de i utgangspunktet har den høyeste livsinntekten. På den andre siden vil privat ansatte uten AFP og med bare 2 prosent innskuddspensjon nå opp til 51 prosent av sin gjennomsnittlige pensjongivende livsinntekt.

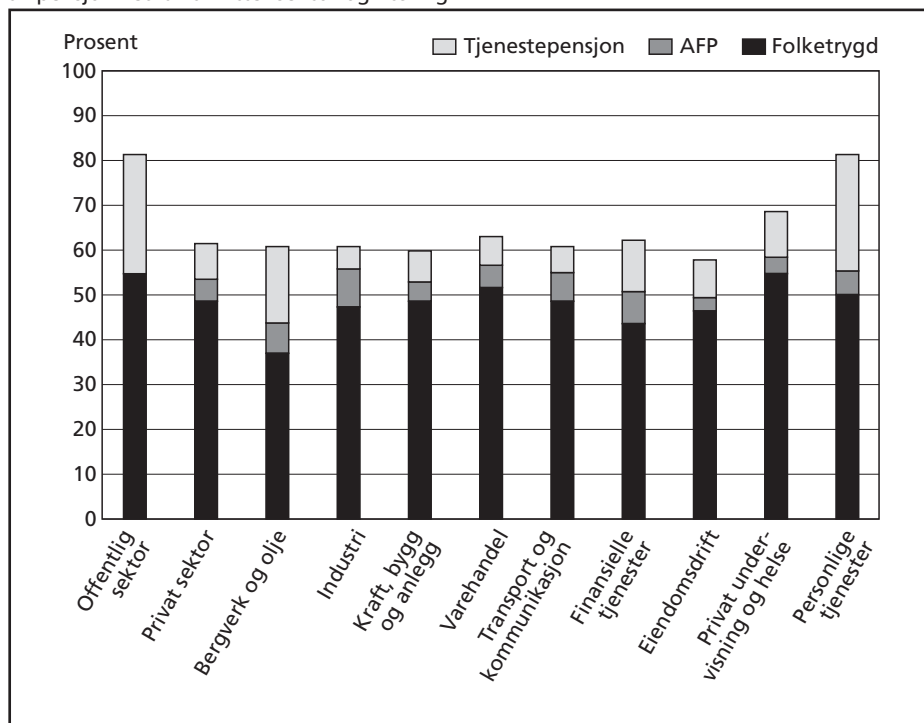
Tabell 3.2 Pensjonsnivå i prosent av pensjongivende livsinntekt. 35 til og med 61 år ved antatt avgang 67 år. Kilde: Fafo/OECD.

	Prosent av ansatte	Kompensasjonsnivå ved 67 – gjennomsnitt/median	Gjennomsnittlig årlig pensjon 2013 NOK
Offentlig ansatte	40	81,2/76,8	320 996
Ansatte i privat sektor med AFP og DB/DC+	13	71,9/ 69,8	375 373
Ansatte i privat sektor med AFP og DC 2 %	17	62,2/61,3	290 571
Ansatte i privat sektor uten AFP DB/DC+	12	63,6/60,6	310 459
Ansatte i privat sektor ansatte uten AFP and DC 2 %	18	51,4/50,2	236 147

I figur 3.11 vises tilsvarende beregninger av det gjennomsnittlige pensjonsnivået i forhold til livsinntekten for alle ansatte fordelt på sektor og bransje. Vi ser at det høyeste pensjonsnivået finnes i olje, energi og bergverk sammen med finansnæringen, mens det

som forventet blir produsert klart lavere pensjonsnivåer i privat tjenesteyting. Det skyldes dels lave sparesatser i innskuddsordningene, og dels at relativt få er dekket av AFP.

Figur 3.11 Kompensasjonsnivå i forhold til gjennomsnittlig livsinntekt. 35-61 år forutsatt uttak av pensjon ved 67 år. Etter sektor og næring.

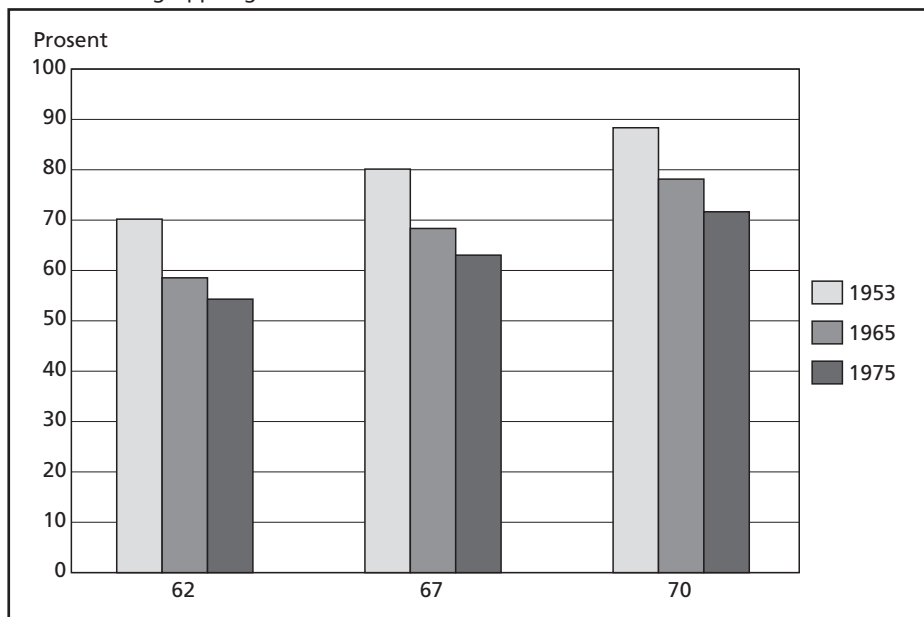


Kilde: Hippe og Vøien 2014

Figur 3.11 viser klart at offentlig ansatte kan forventes å få et vesentlig høyere pensjonsnivå hvis alle jobber til 67 år, enn det privat ansatte kan. Det er også store forskjeller i kompensasjonsnivå de privat ansatte imellom. Store grupper av privat ansatte arbeidstakere vil være langt unna å oppnå to tredeler av tidligere livsinntekt selv om de jobber til 67 år. Skal man oppnå det, må yrkeskarrieren forlenges eller pensjonsinntekt sikres på annen måte. Dette kan skje ved privat sparing eller ved å tære på opparbeidet formue.

Beregningene basert på uttak ved 67 år er selvsagt bare en illustrasjon fordi den enkelte selv kan velge å kombinere arbeid og pensjon og/eller uttaksalder etter 62 år. Derfor er det av stor interesse å se på virkningen på pensjonsnivå ved ulike uttaksaldrer. I figur 3.12 vises variasjoner i uttaksalder og tilhørende pensjonsnivå i gjennomsnitt for aldersgruppen 35–61 år.

Figur 3.12 Samlet kompensasjonsnivå i forhold til gjennomsnittlig livsinntekt. Alle ansatte 35-61 år. Etter aldersgruppe og uttaksalder.



Kilde: Hippe og Vøien 2014

Figur 3.12 viser den store betydningen valg av uttaksalder vil ha for det framtidige pensjonsnivået. Ved uttak 62 år vil store grupper få et relativt lavt pensjonsnivå. Dette vil bli særlig tydelig for de yngste aldersgruppene som i sterkere grad enn de eldre blir truffet av levealdersjustering. For de eldste vil pensjonsnivået kunne økes fra 70 til nesten 90 prosent av gjennomsnittlig livsinntekt ved å arbeide fullt til 70 år. At kompensasjonsnivåene er høye, skyldes at også offentlig ansatte, som har de mest sjenerøse ordningene, er med i beregningen, og at det er beregnet i forhold til livsinntekt og ikke sluttlønn. For de yngste aldersgruppene vil effekten av å utsette pensjon være like stor, men på et lavere nivå, fra vel 50 til i overkant av 70 prosent.

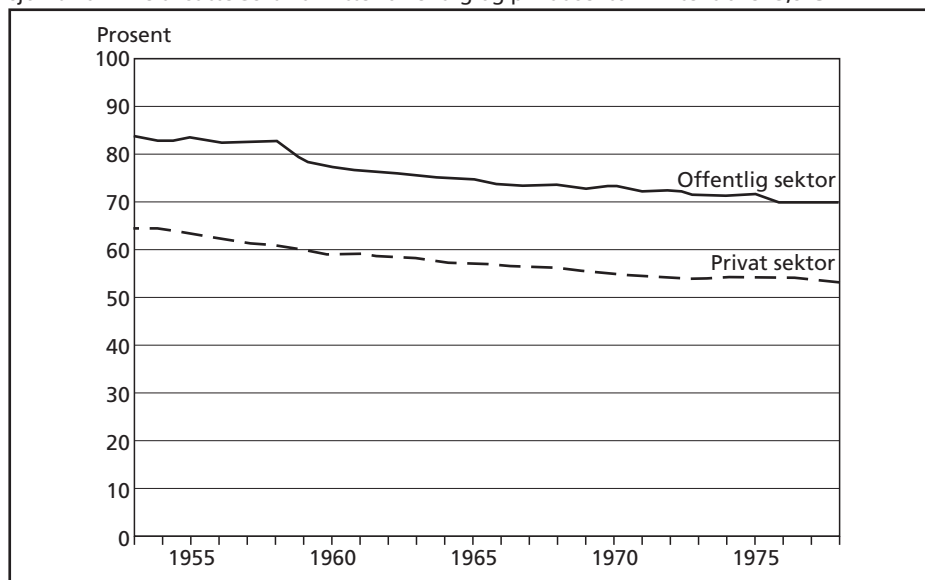
Et talende funn fra disse beregningene er at de yngste aldersgruppene, selv om de jobber til 67 år, ikke vil oppnå et like høyt pensjonsnivå som de eldste aldersgruppene vil oppnå ved 62 år. Eller selv om de står på til de er 70 år, vil de ikke nå det tidligere nivået som de eldste fikk ved 67 år.

### Samlet pensjon for ulike aldersgrupper – virkningene av levealdersjustering

Beregninger som baseres på gjennomsnittlig pensjon for alle aldersgrupper, er i høyeste grad relevante og interessante, men de vil inneholde til dels store forskjeller i hvordan

levealdersjustering vil slå ut. Men som man ser av de figurene som er oppdelt etter fødselsgrupper, vil pensjonene reduseres for yngre aldersgrupper både i offentlig og privat sektor. I figur 3.13 har vi derfor vist kompensasjonsnivået i forhold til gjennomsnittlig livsinntekt for personer med inntekt over 3,5 G over livet som et uttrykk for forventet pensjon for dem som i hovedsak er fulltidssysselsatte. Dette er fordi personer med svært lav inntekt vil oppnå et meget høyt kompensasjonsnivå på grunn av minstepensjonsgarantien og de omfordelende effektene bygget inn i folketrygden. På denne måten blir pensjonsnivåene mer lettførståelige og gjenkjennelige. Uansett er poenget her å vise hvor kraftig nedgangen i pensjon kan bli for yngre aldersgrupper hvis man ikke velger å kompensere ved å arbeide lenger.

Figur 3.13 Samlet kompensasjonsnivå i forhold til gjennomsnittlig livsinntekt ved uttak av pensjon 67 år. Alle ansatte 35-61 år. Etter offentlig og privat sektor. Inntekt over 3,5 G.



Kilde: Hippe og Vøien 2014

## 4 Nordiske pensjonssystemer og pensjonsreformer

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgår vi trekk ved pensjonssystemet og gjennomførte pensjonsreformer i våre nordiske naboland Danmark, Sverige og Finland. Det gis for hvert land en generell beskrivelse av systemet, herunder de offentlige pensjonsordningene og tjenstepensjonssystemet, og av de viktigste reformene som er gjennomført i senere tid samt eventuelle planer for videre reformer. Teksten om landbeskrivelsene i Danmark, Sverige og Finland bygger på forarbeidene til NOU 2009: 13, men er revidert og oppdatert her. Derneft drøftes kort likhetstrekk og forskjeller mellom de nordiske landene hva gjelder både pensjonssystemet som sådan og reformer.

### 4.2 Pensjonssystemet i Danmark

Det danske pensjonssystemet består av tre hovedkomponenter: Lovbaserte ordninger som folkepensjon, offentlig førtidspensjon, ATP (Arbeidsmarkedets tilleggpensjon) SP (Særskilt pensionsopsparing) og LD (Lønsmotagernes Dyrtingsfond), tjenstepensjoner, der de aller fleste ordninger er knyttet til avtaler mellom partene i arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedspensjonsordninger), foretakspensjonsordninger og individuelle pensjonsordninger.

#### Offentlige og lovbaserte pensjonsordninger

De offentlige ordningene omfatter folkepensjon, etterlønn og førtidspensjon. Alderspensjon fra folkepensjonsordningen omfatter og finansieres løpende over statsbudsjettet. Folkepensjonen er en minstepensjonsordning som ytes uavhengig av opptjent pensjon i andre ordninger, også ytelses fra tjenstepensjonene. Ytelsen er livsvarig og kan tas ut fra fylte 65 år. Pensjonsalderen skal gradvis økes til 67 år i perioden 2019–2022.

Den maksimale folkepensjonen, som består av et grunnbeløp og et pensjonstillegg, er for enslige 142 000 danske kroner per 2013, mens den er noe lavere for gifte eller

samboere. Pensjonen øker dersom pensjoneringstidspunktet utsettes. Dersom man fortsetter å arbeide etter uttak av folkepensjon, vil grunnbeløpet bli avkortet.

Nye regler om førtidspensjon ble innført fra 2013. Ordningen innvilger pensjon til personer med varig nedsatt arbeidsevne. Nivået på førtidspensjonen tilsvarer dagpenger ved arbeidsledighet, mens ytelsen til gifte eller samboere utgjør 85 prosent av dette. Etterlønsordningen gir mulighet for helt eller delvis å fratre som yrkesaktiv fra fylte 60 år, dersom flere forutsetninger er oppfylt, herunder at man er medlem av en a-kasse og har betalt bidrag i 30 år (gjelder for de som er født i 1959 eller senere). Etterlønsalderen er i dag 60 år, og man kan ta ut etterlønn fram til fylte 65 år. Etterlønsalderen skal gradvis økes til 62 år fra 2014 til 2017. Maksimal etterlønsperiode vil fortsatt være 5 år.

Lønsmotagernes Dyrtingsfond (LD) ble etablert i 1980 for å forvalte midler som ble overført fra staten; midler som ble innbetalt av arbeidstakere i perioden 1977–1979, omtalt som «dyrtidsportioner». Nærmere bestemt er de avsatte midlene de tre nevnte årene et resultat av en lønnsreguleringsmekanisme, der deler av reguleringen ikke ble utbetalt som lønn, men ble frosset for å legge en demper på lønnsutviklingen. LD utbetales normalt fra fylte 60 år og utbetales automatisk fra fylte 70 år, men man kan be om utsettelse. Utbetaling fra LD-ordningen kan også skje ved førtidspensjonering eller hvis man mottar invalidepensjon fra en annen pensjonsordning.

Arbeidsmarkedets Tilleggspensjon (ATP) er en lovpliktig pensjonsordning for nesten alle danske lønsmottakere, samt for de som mottar bestemte sosiale ytelser. Både arbeidstakere og arbeidsgivere betaler bidrag til ordningen, henholdsvis 1/3 og 2/3. ATP kan utbetales når man når folkepensjonsalderen, som er 65 år for noen aldersgrupper og 67 år for andre (de eldste). Pensjonsytelsen utbetales livslangt, og størrelsen avhenger av hvor mye som er innbetalt. Alle lønsmottakere og de som har bestemte sosiale ytelser har innbetalt avgift til Særlig pensionsoppsparing (SP) siden 1998 og er en ratepensjon som utbetales over ti år. Innbetalingene til SP-ordningen ble suspendert fra 2004, og selve ordningen ble lukket 30. april 2010. De oppsparte midlene vil bli utbetalt når man når pensjonsalder, men det er en regel om at man mister retten til SP dersom den enkelte selv ikke har henvendt seg til ATP (som utbetaler pensjonen) innen 30. april 2015. Samlet kan man si at ATP-systemet har begrenset betydning og at ytelsene som kommer til utbetaling er relativt små.

### **Tjenestepensjonssystemet**

Danske tjenestepensjonsordninger har høy utbredelse i arbeidsmarkedet, og det er de tariffavtalebaserte tjenestepensjonene som har klart størst omfang. I tillegg finnes det også en del firmapensjonsordninger, det vil si ordninger i enkeltforetak som er avtalt mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. I tillegg har offentlige tjenestemenn en egen pensjonsordning.

På slutten av 1980-taller var ca. 1/3 av arbeidstakerne i Danmark dekket av en tjenstepensjonsordning. Tjenstepensjonene har fått større utbredelse fra perioden 1989–1991, da kollektive avtaler om tjenstepensjon i privat sektor ble inngått mellom partene i arbeidslivet. I dag er rundt 90 prosent av alle arbeidstakerne med i en tjenstepensjonsordning. Tjenstepensjonene i privat sektor er i hovedsak bransjebaserte, men utbredelsen av såkalte tverrgående ordninger er relativt stor. Slike tverrgående ordninger er avtalt mellom partene og opprettet for bestemte yrkesgrupper eller utdannelsesområder. Disse ordningene omfatter dermed arbeidstakere på tvers av sektorer og utgjør et system som ikke finnes i Norge, hvor tjenstepensjoner er felles for alle ansatte på en arbeidsplass.

### **Produktstruktur i tjenstepensjonene**

Arbeidsmarkedspensjonene er kollektive og obligatoriske forsikringsordninger, og inkluderer både alderspensjon og flere typer forsikringer, herunder ved død og invaliditet, og uavhengig av individuell risiko.

Et sentralt mål med arbeidsmarkedspensjonene er at ordningene skal supplere ytelsene fra de offentlige ordningene. Ytelsene fra arbeidsmarkedspensjonene vil få økende betydning over tid, fordi innskuddssatsene har økt gradvis – fra 1 prosent av lønn til mellom 12–17 prosent av lønn per 2013 (ulike sparenivåer i ulike ordninger). Når man vurderer et årlig innskudd på 17 prosent, må man ta i betraktning at den danske offentlige tilleggspensjonen er lav. Innskuddssatsene ligger normalt noe høyere i offentlig sektor enn i privat sektor. Ytelsene fra arbeidsmarkedspensjonsordningene kan variere fra ordning til ordning, men inneholder typisk alderspensjon, invalide-dekning og dekning ved dødsfall. Alderspensjonen er oftest en livslang løpende ytelse, men kan kombineres med utbetaling over et bestemt antall år (ratepensjon) og/eller med engangsutbetaling av deler av oppspart kapital. Invalidedekningen består av invalidepensjon fram til fylte 65 år (pensjonsalder i pensjonsordningene) sammen med en invalidesum og premiefritak, samt at barnpensjon kan være inkludert.

Det normale er at pensjonsselskapene har solgt forsikringer med garantert avkastning. En høyere faktisk avkastning enn den garanterte avkastningen vil innebære at pensjonen blir høyere enn den garanterte ytelsen.

De tradisjonelle ordningene er fortsatt det mest vanlige i Danmark, men individuelle pensjonsprodukter har fått en økende utbredelse. Slike markedsrenteprodukter kjennetegnes av at pensjonssparerer tildeles en avkastning med utgangspunkt i valgt risikoprofil i investeringen (omtales gjerne som Unit Link eller puljeordninger). I arbeidsmarkedordningene, (med unntak av firmapensjonsordningene), inngår Unit Link som regel som et tilleggsvalg, som kan erstatte den tradisjonelle dekningen (Pensionsmarkedsrådet, 2006). En del ordninger har åpnet for individuell tilleggsparing, utover det kollektivt avtalte innskuddet. En tendens man har sett de senere

årene, er at pensjonsselskapene går over fra garantert avkastning til regulering av pensjoner etter markedsrentepriippet. Dette øker risikoen for den enkelte arbeidstaker og gjør at ordningene får preg av å være rene innskuddsordninger.

Det har ikke vært gjennomført tilsvarende pensjonsreformer i Danmark som i Norge og Sverige. Likevel har endringer i førtidspensjon og økning i pensjonsalder (både i folkepensjonen, ATP, SP og tjenstepensjonene) sammen med endringer i reguleringsmekanismene i tjenstepensjonene (til avkastning) bidratt til å endre det danske systemet vesentlig. Danmark har gradvis høyere årlig sparing i tjenstepensjonene sammen med økende pensjonsalder som hovedelementer i sin omlegging. En høy grad av fondering (det er tjenstepensjonsordninger) og dermed lite løpende finansiering over statsbudsjettet bidrar til mindre press på framtidige skatteøkninger.

## 4.3 Pensjonssystemet i Sverige

### Det offentlige pensjonssystemet

Det offentlige pensjonssystemet i Sverige ble reformert og grunnleggende endret i 1999, da det ble innført et nytt inntektsrelatert pensjonssystem som over tid skal erstatte det gamle sosialforsikringssystemet. Det nye systemet gjelder i sin helhet for personer som er født i 1954 eller senere, mens de som er født i 1953 eller tidligere omfattes av begge systemene. Det nye pensjonssystemet består av to hovedkomponenter: inntektpensjon og premiepensjon, samt en garantipensjon for personer med liten eller ingen opptjening av inntektpensjon (tilsvarende som i den norske folketrygden). Samlet pensjonsavgift utgjør 18,5 prosent av lønn og annen skattbar inntekt, opp til et inntektstak som tilsvarende 7,5 ganger «inkomstbasbeløpet» (SEK 424 500). Av den samlede innbetalingen på 18,5 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til dette inntektstaket, utgjør 16 prosent innbetaling til inntektpensjonen, og 2,5 prosent er innbetaling til premiepensjonen.

Inntektpensjonsavgiften finansierer de løpende pensjonsutbetalingene, men den enkeltes innbetalinger beregnes eller kapitaliseres like fullt til en nærmere fastsatt rente. Når pensjonsutbetalingene starter, reguleres pensjonen med lønnsveksten fratrukket 1,6 prosentpoeng.

Det svenske pensjonssystemet skal være selvfinansierende, det vil si at de innbetalte pensjonsavgiftene til enhver tid skal finansiere de løpende pensjonsutbetalingene. Mekanismen for å håndtere dette er omtalt som «automatisk balansering» (av inntekter og utgifter) og reguleringen av pensjonene er avhengig av at balansefaktoren er 1 eller høyere. Dersom balansefaktoren er lavere enn 1, det vil si at innbetalte pensjonsavgifter er lavere enn de løpende pensjonsutbetalingene, reguleres pensjonene lavere.



Hver enkelt har således en såkalt «fiktiv» pensjonskonto hvor innbetalinger omgjøres til en årlig livslang pensjonsutbetaling fra uttak, og hvor pensjonen levealdersjusteres og således er basert på forventet gjenstående levealder.

I premiepensjonssystemet investerer den enkelte selv premieavgiften på 2,5 prosent, og hvert enkelt individ har en egen pensjonskonto. Premien kan plasseres i ett eller flere fond (inntil fem). Det er en egen «defaultløsning» for de som ikke ønsker å gjøre egne investeringsvalg, og midlene plasseres av Premiepensjonsmyndigheten (PPM) i eget fond. Pensjonen fra premiepensjonssystemet er en livslang ytelse, og den kan tas ut fra fylte 61 år. Den årlige ytelsen avhenger av hvor mye som er innbetalt, avkastningen og når pensjonen tas ut, og den er levealdersjustert. Uttaket av pensjon kan være fleksibel, dvs. at hele eller deler av pensjonen kan tas ut, og man kan velge å jobbe videre ved siden av (og opparbeide videre rettigheter), samt ta ut premiepensjon og ikke inntekstpensjon og vice versa. Det er bestemte regler for dette. Ved død blir sparekapitalen i premiepensjonsordningen overført til de øvrige pensjonssparerne gjennom såkalte «arvegevinster». Tilsvarende prinsipp ble innført i Norge fra 2011 i det nye alderspensjonssystemet i folketrygden.

### **Tjenestepensjonssystemet**

Det svenske tjenestepensjonssystemet bygger på fire sentraliserte kollektive avtaler inngått mellom partene i arbeidslivet. Siden foretak uten tariffavtale ikke er pliktig til å ha en pensjonsordning for sine ansatte, vil det være grupper av arbeidstakere som ikke har andre pensjonsordninger enn de offentlige pensjonsytelsene. Samlet sett er ca. 90 prosent av arbeidstakerne i Sverige dekket av en tjenestepensjonsordning.

Det finnes også andre ordninger, omtalt som lønns- og bonusveksling, der deler av lønnen og bonuser m.m. kan byttes mot sparing i kompletterende pensjonsforsikring. Ytelser fra slike ordninger kommer på toppen av ytelsene fra de kollektive ordningene.

Nedenfor gis en kort beskrivelse av de fire store kollektive avtalene i Sverige.

### **Arbeidstakere i privat sektor**

Avtalspensjon SAF-LO ble opprettet i 1996, basert på en avtale mellom LO og Svenskt Næringsliv. Om lag 200 000 foretak og 3 millioner arbeidstakere er omfattet av denne pensjonsordningen, som er innskuddsbasert, og per 2013 er innskuddssatsen 4,5 prosent av lønnsinntekt opp til 7,5 inkomstbaseløp og 30 prosent av lønn over dette. Arbeidsgiver finansierer innskuddet i sin helhet. Pensjonsopptjeningen starter når arbeidstaker fyller 25 år. Utbetaling av pensjon fra ordningen starter normalt ved fylte 65 år, men kan gjøres fra fylte 55 år.

Tjenestepensjonsordningen har individuelt investeringsvalg og den enkelte velger selv hvem som skal forvalte innskudd og kapital. Valget kan gjøres mellom to typer

sparing: i tradisjonell forsikring med garantert avkastning eller fondsforvaltning, hvor pensjonssparingen reguleres med oppnådd avkastning. Systemet fungerer slik at innskuddene plasseres i tradisjonell forsikring om den enkelte ikke ønsker å velge selv.

Arbeidstakerne kan velge om det skal tilknyttes etterlattepensjon utover sparing til alderspensjon. Ønsker man å sikre familien ekstraytelser ved forsikringstakers død, vil kostnaden ved en slik forsikring fratrekkes innskuddspremien.

### **Privatansatte tjenestemenn**

Industrins och handelns tilläggs pensjon (ITP) bygger på en kollektiv avtale inngått mellom Svenskt Næringsliv og Privattjenestemannskartellet (PTK). ITP-ordningen ble revidert fra 2007, og ny ordning gjelder for tjenestemenn som er født i 1979 eller senere. De som er født før 1979, omfattes av ITP 2 og ITPK.

ITP 1 er en innskuddsordning og, som for Avtalspensjon SAF-LO, er innskuddet som er betalt av foretaket på 4,5 prosent av lønn opp til 7,5 inkomstbasbeløpet og 30 prosent for lønn over, samt at opptjeningen starter ved fylte 25 år. I ordningen er det mulig for arbeidsgiver og arbeidstaker å avtale en høyere innskuddspremie for å komplettere alderspensjonen. Pensjonen tas normalt ut som en livsvarig ytelse fra fylte 65 år, men en begrenset utbetalingsperiode (minst fem år) kan velges. I tillegg er det mulig å ta ut pensjon fra fylte 55 år, men da må man slutte å arbeide. Ved videre arbeid etter fylte 65 år, tjener man ikke opp ytterligere pensjonsrettigheter. I motsetning til i SAF-LO-ordninger, er etterlattepensjon obligatorisk i ITP 1. Det gamle systemet – ITP 2 og ITPK – er en kombinasjon av innskudds- og ytelsesordning. Pensjonen fra ITP 2 gir en alderspensjon på 10 prosent av sluttlønnen for lønnsinntekt opp til 7,5 ganger inkomstbasbeløpet, 65 prosent for lønn mellom 7,5 og 20 ganger inkomstbasbeløp, og 32,5 prosent av lønn mellom 20 og 30 ganger dette beløpet. Kravet til fulle pensjonsytelser er 30 års tjenestetid. ITPK er en innskuddsordning med et innskudd på 2 prosent, med mulighet for høyere innskudd etter avtale mellom arbeidsgiver og de ansatte.

### **Arbeidstakere i kommuner og landsting<sup>10</sup>**

Pensjonsordningen KAP-KL (Kollektiv Avtalad Pension) fra 2006 omfatter ansatte i kommuner og landsting og inneholder en kombinasjon av innskuddsbasert og ytelsesbasert alderspensjon, særskilt alderspensjon og etterlattepensjon. Alle omfattes av innskuddspensjonsordningen fra fylte 21 år, hvor innskuddssatsen er økt fra 3,5–4,5 prosent (varierte i de ulike avtaleområdene) av pensjonsgrunnlaget i 2006, til 4,5

<sup>10</sup> Teksten om kommunale tjenestepensjoner i Sverige bygger på Veland (2013).

prosent for alle fra 2010. Innskuddet på 4,5 prosent, som er betalt av arbeidsgiver, gjelder for inntekt opp til 30 ganger inkomstbasbeløpet (ca. SEK 1,7 millioner).

Den ytelsesbaserte komponenten gjelder fra fylte 28 år for inntekter over 7,5 inkomstbasbeløp (SEK 424 500 per 2013). Dette innebærer at inntekter over 7,5 ganger dette beløpet omfattes av begge ordningene. Hensikten med ytelsespensjonsordningen er å kompensere for opptjeningstaket i det offentlige pensjonssystemet, og inneholder også særskilt alderspensjon, livrente og etterlattepensjon. Full ytelsespensjon oppnås etter 30 års opptjeningstid, og ved lavere opptjeningstid avkortes pensjonen forholdsmessig. I praksis vil ikke ansatte i kommuner og landsting ha rett til ytelsespensjon, siden de fleste har lavere inntekt enn SEK 424 500 (Veland 2013).

Partene i arbeidslivet inngikk avtale om en ny pensjonsavtale som skal gjelde fra 1. januar 2014. Denne er benevnt «AKP-KL» og vil omfatte arbeidstakere som er født i 1986 eller senere. Innskuddssatsen vil fortsatt være 4,5 prosent av pensjonsgrunnlaget, men kun opp til 7,5 ganger inkomstbasbeløpet. For inntekter over dette nivået vil den være 30 prosent. Generelt gjelder at man kan avtale høyere innskuddssatser lokalt enn det som er avtalt på sentralt nivå. Den mest grunnleggende endringen vil således være at ytelsespensjonsordningen fjernes for nevnte aldersgrupper. Over tid vil dermed ytelsespensjonen forsvinne for arbeidstakere i kommunal og regional sektor i Sverige.

### **Arbeidstakere i statlig sektor**

PA 03 (Pensionsavtal för arbetstagare hos staten) dekker statlig sektor og består av to innskuddskomponenter, individuell alderspensjon og en kompletterende alderspensjon, samt en ytelsesbasert komponent. Innskuddet i den individuelle delen utgjør 2,5 prosent av inntekten opp til 30 ganger inkomstbasbeløpet, og opptjeningen starter ved fylte 23 år. Arbeidsgiver betaler hele innskuddet. Den enkelte ansatte bestemmer selv hvordan innskuddet skal forvaltes og kan velge mellom tradisjonell forsikring, der avkastningen er garantert, eller fondsforsikring, hvor den enkelte selv har avkastningsrisikoen. I den supplerende ordningen er innskuddet – betalt av arbeidsgiver – opp til samme tak som i den individuelle ordningen, og opptak i denne ordningen skjer ved fylte 23 år (28 år før 2008). Innskuddene forvaltes som tradisjonell forsikring med garantert rente, slik at den enkelte ansatte ikke har noen innflytelse på forvaltningen. I den kompletterende ordningen kan innskuddet settes høyere av arbeidsgiver enn det som er fastsatt i den kollektive avtalen, men det forutsetter at det inngås avtale mellom arbeidsgiver og de lokale arbeidstakerorganisasjonene. Det kan også avtales innskudd for alle ansatte eller for den enkelte ansatte.

Den ytelsesbaserte komponenten gjelder inntekter mellom 7,5 og 30 ganger inkomstbasbeløpet. Ytelsenivået varierer fra 60 prosent av inntekter mellom 7,5 og 20 ganger dette beløpet og 30 prosent av inntekter mellom 20 og 30 ganger basbeløpet. Full ytelsespensjon krever 30 års opptjeningstid og minst 20 prosent stilling.

I tillegg til alderspensjon inkluderer ordningen også etterlatteforsikring og sykepensjonsforsikring.

Normal pensjonsalder er 65 år, men det er mulig å ta ut pensjon fra fylte 61 år. Ved uttak tidligere enn 65 år, avkortes pensjonen for å ta høyde for en forlenget utbetalingstid, og det skal innbetales et engangsinnskudd for å dekke opp sparingen fram til fylte 65 år. Tilleggspensjonen kan tas ut livslangt eller i en begrenset periode (dog minst fem år), og delpensjon kan tas ut fra fylte 61 år under visse betingelser.

Det svenske systemet har de klareste fellestrekk med det norske. Den svenske folketrygden baseres på årlig sparing på 18,5 prosent og den norske på 18,1 prosent. De svenske tjenstepensjonene ligger typisk på 4,5 prosent opp til et visst inntektsnivå og 30 prosent over. Tilsvarende finner vi i de norske innskuddsordningene, med sparenivåer på typisk 2 eller 5 prosent. Over et viss nivå spares mer. Disse satsene (over 7,1 G) er foreslått økt til 25 prosent i Norge. Dermed får systemene klare likhetstrekk. Forskjellen utgjøres av tariffavtalefesting og bredden i de svenske ordningene og av AFP-ordningen i Norge, samt de særskilte brutto ytelsesordningene for norske offentlig ansatte. Norge har også en OTP-lov, noe som ikke er relevant for Sverige, hvor tariffavtaledekningen er høy.

## 4.4 Pensjonssystemet i Finland

Organiseringen av pensjonssystemet i Finland er forskjellig fra de andre nordiske landene. Det inntektsbaserte tilleggspensjonssystemet – «arbebspensionen» – er obligatorisk ved lov, og alle arbeidstakere tjener opp rettigheter i arbeidspensjonssystemet. De som ikke tjener opp arbeidspensjon, eller har liten opptjening, vil bli sikret et minste pensjonsnivå gjennom folkepensjonssystemet. Den minste ytelsen kan variere fra region til region, men utgjør i størrelsesorden en femtedel av gjennomsnittsinntekten. Pensjon fra andre pensjonsordninger reduserer folkepensjonen og faller helt bort dersom inntekter overstiger rundt 1 000 euro.

Finland gjorde betydelige endringer i arbeidspensjonssystemet i 2005, som følge av økende pensjonsutgifter og et økende arbeidskraftbehov. I 2002 og 2004 ble det gjennomført endringer i pensjonsordningene i henholdsvis privat og offentlig sektor, og 2005-reformen ses på som det siste settet av substansielle endringer i tilleggspensjonssystemet (Kangas og Saloniemi 2013). De mest grunnleggende endringene i det siste tiåret er, ifølge Kangas og Saloniemi følgende: introduksjonen av arbeidstakerpremier, reform av pensjonsordningene i offentlig sektor som fjernet egne ordninger for tjenestemenn, bortfallet av universalisme i det nasjonale pensjonssystemet (et skifte fra bostedsbasert til mer sysselsettingsbaserte rettigheter), og overgang fra et sluttlønnbasert system til et system der pensjonsopptjening skjer etter livstidsinntekt.

Fra og med 2005 er opptjeningsprosentene i det ytelsesbaserte arbeidspensjonssystemet endret. Dette innebærer at yrkesaktive før 2005 vil motta pensjon fra opptjenings-systemet før og etter 2005. I det etterfølgende beskrives arbeidspensjonssystemet som gjelder fra 2005.

Pensjonsgivende inntekt fastsettes på bakgrunn av inntekt over yrkeskarrieren mellom fylte 18 og fylte 69 år. Et særtrekk ved det finske systemet er at opptjeningsprosentene øker med alderen: 1,5 prosent av inntekter mellom 18 og 53 år, 1,9 prosent mellom 53 og 62 år og 4,5 prosent mellom 63 og 67 år. Hensikten med dette systemet var at det skulle gi relativt sterke insentiver til arbeidstakerne om å jobbe lenger. Opptjeningsprosenten for arbeidstakere mellom 63 og 67 år er en klar «gulrot» i så henseende.

En annen vesentlig endring i 2005-reformen var at pensjonsalderen ble gjort fleksibel, og den enkelte arbeidstaker kan velge å gå av på et hvilket som helst tidspunkt mellom fylte 63 og fylte 68 år. Når pensjonen skal beregnes og utbetales, justeres den avhengig av utviklingen i forventet levealder til det enkelte årskullet.

I en reform i 2007 ble de tre pensjonslovene i privat sektor slått sammen til én felles lov.

Pensjonen fra arbeidspensjonssystemet inkluderer, i tillegg til alderspensjon, uførepensjon og familiepensjon. Selv om alderspensjon kan tas ut fleksibelt fra fylte 63 år, er det mulig å ta ut pensjon fra 62 år, men i så tilfelle reduseres den årlige pensjonen med 7,2 prosent (NOU 2009: 13). Det er også mulig å ta ut delpensjon fra fylte 58 år og kombinere pensjonsuttak og videre arbeid. Man kan videre søke arbeidsgiver om videre arbeid etter fylte 68 år, men det tjenes ikke opp ytterligere pensjonsrettigheter. Den årlige pensjonen øker med 4,8 prosent ved ett års utsettelse. De opptjente rettighetene reguleres etter både lønn og pris, ved at det er laget en egen indeks der lønnsveksten teller 80 prosent og prisveksten teller 20 prosent. Når det gjelder løpende pensjoner er det motsatt, dvs. lønnsveksten teller 20 prosent og prisveksten 80 prosent.

Jobbskifte kan i en del tilfeller påvirke opptjente rettigheter i ytelsesbaserte ordninger. I det finske arbeidspensjonssystemet påvirkes ikke rettighetene ved jobbskifte eller sikres gjennom prinsippet om «pensjon fra siste forsikrer», det vil si tilsvarende prinsipp som i offentlig sektor i Norge. Dette ble innført i offentlig sektor i Finland i 2004, mens privat sektor har hatt dette prinsippet siden 1962. Administrativt er det Pensjonskyddcentralen som håndterer dette. Systemet er med andre ord nøytralt overfor skifte av arbeidsgiver, som man kan kalle mobilitetsnøytralt.

Pensjonsavgiftene betales av både arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidstakerfinansiering ble innført i 1990-årene, og andelen av de samlede premiene har økt siden. Per 2013 er den samlede premien på 23,3 prosent av lønn, og arbeidstakers andel av dette er 5,15 prosent for arbeidstakere som er yngre enn 53 år, og 6,5 prosent av lønn for de som er eldre enn 53 år. Premien fastsettes hvert år av Sosial- og helsedepartementet etter at de først har hatt drøftinger med sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. En fjerdedel av pensjonspremiene er fonderte.

Arbeidspensjonssystemet er som nevnt obligatorisk og regulert i lov. Administreringen av ordningene i privat sektor er imidlertid desentralisert og håndteres av private forsikringsselskaper, hvor minst halvparten av styrene er oppnevnt av partene i arbeidslivet (fordelt likt på partene). I statlig sektor er det Statskontoret som forvalter ordningen, mens det er Kommunernes Pensionsforsikring som forvalter ordningene i kommunal sektor. Tjenestepensjonsordninger, det vil si ordninger utover de obligatoriske, er lite utbredt i Finland (NOU 2009: 13).

## 4.5 Tjenestepensjoner i et nordisk perspektiv

I dette avsnittet<sup>11</sup> diskuterer vi kort de viktigste likhetene og forskjellene, både når det gjelder pensjonssystemene i seg selv og sentrale egenskaper og kjennetegn ved dem, mellom Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Tabell 4.1, som er hentet fra NOU 2009: 13 og supplert med offentlig sektor i Norge, viser særtrekkene i de nordiske pensjonssystemene.

Når det gjelder de offentlige sosialforsikringssystemene, går det et skille mellom Norge og Sverige på den ene siden og Danmark og Finland på den andre. Norge og Sverige har et inntektsrelatert system der personer med liten eller ingen opptjening sikres en minsteytelse. I Danmark og Finland er det kun minstesikringsordninger, det vil si ingen opptjening av pensjon som knyttes til inntekt.

Gjennom trepartssamarbeid er tjenestepensjonssystemet i Danmark og Sverige, samt i kommunal sektor i Norge, utviklet som kollektive ordninger i arbeidsmarkedet (i statlig sektor i Norge er det også trepartssamarbeid, men ordningen er lovfestet). I praksis er endringer av ordningene et forhandlingsspørsmål likevel). Dekningsgraden i Sverige og Danmark er av denne grunn høy, den gjelder rundt 90 prosent av de yrkesaktive. Finland har et annerledes system, ved at arbeidspensjonene – som kan betraktes som obligatoriske tjenestepensjoner – er en integrert del av det offentlige pensjonssystemet gjennom nettopp lovreguleringen og nasjonal tradisjon. Partene i arbeidslivet har spilt en sentral rolle i etableringen og oppbyggingen av arbeidspensjonssystemet.

Et felles trekk når det gjelder tjenestepensjoner er at man stimulerer til etablering av slike ved at det gis inntektsfradrag for pensjonspremier og pensjonsinnskudd.

Et norsk særtrekk er at det er betydelig større variasjoner i tjenestepensjonenes sjenerøsitet enn i de andre nordiske landene. Det gjelder privat sektor (ordningene er tilnærmet like i hele offentlig sektor) som både har sluttlønnbaserte ytelsespensjoner og innskuddspensjoner. Variasjonene i ytelsespensjonenes sjenerøsitet kan variere

<sup>11</sup> Kapitlet bygger på NOU 2009: 13, kapittel 6.1–6.5.

Tabell 4.1 Særtrekk ved de nordiske pensjonssystemene

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Offentlig pensjonssystem	Inntektsrelatert folketrygd, minste (garanti-) pensjon	Inntektsrelatert pensjon, premiepensjon, Garantipensjon	Folkepensjon lik for alle (sikret pensjon)	Folkepensjon lik for alle (sikret pensjon)
Reform	Store endringer i 2011	Store endringer i 1999	Tjenestepensjon gjøres obligatorisk ved lov?	Store endringer i 2005
Tjenestepensjonssystem	Obligatorisk ved lov (min. krav)	Arbeidsmarkedsbaserte, obligatoriske	Arbeidsmarkedsbaserte, obligatoriske	Obligatorisk ved lov
Type tjenestepensjonsordninger	Privat sektor: Innskudd og ytelse, flest på innskudd, store variasjoner, offentlig sektor: sluttlønsordninger. Nye produkter fra 2014.	Innskudd og ytelse, ytelsespensjon fases ut over tid	Innskudd og ytelse, ytelsespensjon fases ut over tid	Ytelse, årlig opptjening av rettighet
Samspill, offentlig system og tjenestepensjon	Økende betydning	Viktig, økende betydning	Viktig, tjenestepensjon størst betydning over tid	Integrert, tjenestepensjon størst betydning
Organisering	Privat sektor: Ingen administrasjonsfelleskap, kommersielle leverandører, kasser, offentlig sektor: SPK (for statlige ansatte) og enkelte fristilte foretak), KLP og livsforsikringselskaper for kommuner og fylker	Sentralisert administrasjonsfelleskap, valgbare leverandører, konkurranse	Desentralisert administrasjonsfelleskap, partseide og kommersielle leverandører	Pensjonskyddscentralen, leverandørkonkurranse, bransjekasser, foretakskasser
Eierskap	Privat sektor: Foretak, kommersielle leverandører, offentlig sektor: SPK statlig eid. kommunal sektor: kommersielle leverandører, KLP (gjensidig selskap)	Partene, kommersielle leverandører	Partene, partseide kasser, kommersielle leverandører	Kommersielle leverandører
Pensjonsalder	67 år (offentlig sektor)	65 år	65 år	63-68 år
Tidligpensjon/fleksibel pensjonsalder	Fleksibel fra 62 år i privat sektor, AFP fra 62-66 år i offentlig sektor	Fra 55 år	Fra 60 år	62-63 år
Opptakskrav alder	20 år	21-28 år	20 år	18 år (23 år)
Individuelt investeringsvalg	Innskuddsordninger	Ja	Ja	Nei
Individuelle produktvalg	Nei	Kan inkludere	Ja	Nei
Utbetalingsvalg	Innskuddsordninger	Ja	Ja	Nei
Valg av pensjonsleverandør	Nei	Ja	Nei	Nei
Tilleggssparing i kollektiv ordning	Nei (men mulig i privat sektor)	Kollektiv avtale	Ja	Nei

Kilde: NOU 2009: 13 og egne utvidelser.



mellom under 60 prosent til 70 prosent av sluttlønn, mens sparerepresenten i innskuddsordningene kan variere fra laveste 2 prosent (minstekravet etter OTP-loven) og maksimalsatsene etter ny tjenstepensjonslov og innskuddspensjonsloven, dvs. 7 prosent av all lønn opp til 7,1 G og 25,1 prosent av lønn mellom 7,1 G og 12 G. I Danmark og Sverige varierer innskuddssatsene betydelig mindre enn i Norge, samtidig som de ytelsesbaserte ordningene over tid vil fases helt ut. Med andre ord vil det for arbeidstakere i privat sektor i Norge være betydelige forskjeller i tjenstepensjonenes betydning for den framtidige samlede pensjonsutbetalingen.

Begrepet pensjonsalder vil etter hvert få en helt annen betydning i mange land. Pensjonsalder har normalt vært den alder der man tidligst kan (eller må) ta ut alderspensjon fra pensjonsordningene. En slik endring har vi fått både i folketrygden og i tjenstepensjonene i Norge, ved at alle nå kan ta ut alderspensjon fra folketrygden og private tjenstepensjoner når som helst fra fylte 62 år. For offentlig ansatte er det ikke innført tilsvarende fleksibel pensjonsalder i tjenstepensjonene (generelt er pensjonsalderen 67 år), men disse kan gå av med AFP fra fylte 62 år (til og med 65/67 år). Tilsvarende fleksibilitet er også innført i Finland etter 2005-reformen, ved at pensjon kan tas ut fleksibelt mellom 63 og 68 år. Tidligpensjon er mulig i tjenstepensjonene både i Danmark (fra fylte 61 år) og Sverige (fra fylte 55 år), mens normal pensjonsalder er 65 år. I de offentlige pensjonssystemene er det i Sverige også mulig å ta ut pensjon tidligere enn fra 65 år.



## 5 Særtrekk og utfordringer i norsk pensjonspolitik

I dette kapitlet gjennomgås sentrale særtrekk ved det norske pensjonssystemet. Særtrekkene kan dels sees på som en oppsummering av de nasjonale og internasjonale gjennomgangene som er gjort så langt. Dels tjener diskusjonen av særtrekk som et utgangspunkt for å drøfte sentrale utfordringer for norsk pensjonspolitik.

### 5.1 Særtrekk

Pensjonsordninger og pensjonssystemer har ofte markante nasjonale forløp, og variasjonene mellom land er store. Ser vi bare til våre nærmeste naboland, er forskjellene store, med et svensk offentlig tilleggspensjonssystem omtrent som det norske, mens det i Danmark i praksis ikke finnes et tilsvarende offentlig system. Derimot har danskene svært omfattende tjenstepensjoner. Selv om variasjonene mellom land er store er det likevel mulig å peke på en del forhold ved det norske systemet som er interessante opp mot typiske trekk ved utviklingen i landene rundt oss. Vi skal her peke noen sentrale norske kjennetegn:

- Den norske pensjonsreformen følger hovedtrekkene i internasjonale pensjonsreformer
- Norge har et felles pensjonssystem for offentlig ansatte
- Det er mindre partsinnflytelse og tariffavtalefesting av pensjonsspørsmål enn i nabolandene
- Norge har en særegen AFP-ordning bygget på trepartssamarbeid
- I Norge finner man et svært desentraliserte privat tjenstepensjonsmarked

## Norske pensjonsreform i internasjonale fotspor

Det er liten tvil om at den norske pensjonsreformen var inspirert av omlegginger og reformdiskusjoner i Norden og Europa. Reformen av alderspensjonssystemet i folketrygden kan for eksempel langt på vei sies å følge opp den tidligere svenske pensjonsreformen. Som i så mange andre land, benyttes ulike varianter av virkemidler som man finner i mange internasjonale pensjonsreformer. Det kanskje mest typiske er overgang til såkalt alleårsregel og dermed et årlig pensjonsinnskudd eller opptjening. Dette ble innført for å fremme sysselsetting, fordi videre arbeid gir ytterligere pensjonsopptjening.

Flere land har et slikt system med oppbygging av en pensjonskonto. En slik konto kan oppreguleres på mange forskjellige måter blant annet ved å justere opp beholdningen med inflasjonen eller, mer sjenerøst, med lønnsveksten. Norge har valgt det siste. Videre har Norge et system med levealdersjustering hvor den enkelte selv har risikoen for langt liv, det vil si at den årlige pensjonen justeres for utviklingen i forventet levealder til den aldersgruppen man tilhører. Dette skjer imidlertid ulikt mellom land, for eksempel har noen land en mekanisme for i stedet å øke pensjonsalderen når levealderen øker. Uansett er det vanlig med mekanismer for å flytte levealdersrisikoen fra framtidig skattebetalere til den enkelte (kommende) pensjonist.

Et siste typisk internasjonalt trekk er at pensjoner som kommer til utbetaling (såkalte løpende pensjoner) blir regulert opp tilsvarende inflasjonen. Ved at løpende pensjoner ikke følger lønnsutviklingen, spares pensjonsutgifter i forhold til tidligere reguleringsambisjoner. Det norske systemet, hvor løpende pensjoner reguleres med lønnsveksten i samfunnet (G) fratrukket 0,75 prosent, er i et internasjonalt perspektiv en relativt sjenerøs regulering.

Den norske pensjonsreformen innebærer dermed en helt grunnleggende omlegging til et sparesystem med valgfri pensjonsalder, hvor økende levealder må kompenseres ved å jobbe lenger for å oppnå samme pensjonsnivåer som en ville fått uten levealdersjustering. I så måte følger reformen et kjent internasjonalt mønster. Samtidig er relativt høye årlige sparenivåer (18,1 prosent) av lønn og oppregulering av pensjonsopptjeningen (kontoen) sammen med en relativt gunstig regulering av løpende pensjoner noe som gjør den norske pensjonsreformen noe «mildere» enn den vi har sett i en del andre land. Samlet har reformen vesentlig redusert antatt framtidig utgifts- og skatteøkninger. Sammen med en demografisk utvikling som er gunstigere enn i mange land, er Norge relativt godt posisjonert når det gjelder antatt vekst i alderspensjonsutgifter.

## Norge har et særegent og felles pensjonssystem for offentlig ansatte

Et annet markant kjennetegn og særtrekk ved det norske pensjonssystemet er de lov- og avtalebaserte offentlige tjenestepensjonene som i praksis er identisk for alle offentlig ansatte. I tillegg til at produktet er likt for alle offentlig ansatte, er innretningen av selve produktet, hvor det gis en samlet garanti om pensjon inklusive folketrygden i

forhold til sluttlønnen. Den samlede garantien (bruttoordningen) gjør at innretningen er markant ulik den man finner i privat sektor, hvor opptjening i folketrygden og fra private tjenstepensjoner er uavhengig av hverandre og så å si legges oppå hverandre. Dette er selvsagt særlig tydelig når det gjelder de privatansatte som er dekket av innskuddspensjoner.

I praksis betyr dette at samspillet mellom folketrygden og tjenstepensjonene er ulik i offentlig og privat sektor, og påvirker dermed virkningen av pensjonsreformen.

I Danmark og Sverige varierer ordninger mellom grupper av offentlig ansatte, og innslaget av innskuddsordninger er betydelig. I Finland er arbeidsmarkedspensjonene i større grad like på tvers av offentlig og privat sektor.

### **Mindre partsinnflytelse og tariffavtalefesting av pensjonsspørsmål**

En annen forskjell mellom Norge og de andre landene er den rolle partene i arbeidslivet spiller i pensjonspolitikken. I Danmark og Sverige utformes og styres et bredt tjenstepensjonssystem gjennom tariffavtale. I Finland har i praksis partene i arbeidslivet en avgjørende innflytelse og medvirkning i pensjonspolitikken og i driften av arbeidsmarkedspensjonene. I noen grad kan man si at Finland har gjort tjenstepensjoner obligatorisk ved lov, men har lagt driften til et partsbasert system. I Norge er tjenstepensjoner i privat sektor som hovedregel ikke basert på tariffavtale, og ordningene ligger på bedriftsnivå og styres av den enkelte arbeidsgiver.

Unntaket i norsk sammenheng er selvsagt den sterke partsinnflytelsen i offentlig sektor over tjenstepensjonene og den avtalefestede AFP-ordningen i privat sektor. Dette gjør det norske pensjonssystemet langt mer sammensatt enn det vi finner i våre naboland. Her kunne man også tatt med Island i den nordiske sammenligningen, fordi det på Island er partene som i dansk tradisjon driver pensjonssystemet for alle praktiske formål.

### **Norge har en særegen AFP-ordning bygget på trepartssamarbeid**

Den norske private AFP-ordningen er på mange måter et særnorsk fenomen. Privat AFP kan ha likhetstrekk med det finske arbeidsmarkedspensjonssystemet og er en unik kobling av tariffavtale, lovfesting, statstilskudd og løpende finansiering. I så måte ligger ordningen mellom de tradisjonelle offentlige løpende finansierte sosialforsikringsordningene og de tradisjonelle fullt fonderte tjenstepensjonene.

AFP-ordningene omfatter i Norge en svært stor del av personer over 55 år (over 60 prosent), og de som omfattes, får tilgang til en betydelig årlig livslang pensjonsutbetaling. For arbeidsgivere og arbeidstakere har den løpende finansieringen av 1/3 av utgiftene fra staten stor betydning. I praksis vil de som jobber i AFP-dekkede bedrifter få en årlig opptjening på nesten 4 prosent av lønn. Med 2 prosent OTP sparing i tillegg,

ligger man sammen med de 18,1 prosent som spares i folketrygden (18,1+4+2) over nivået man finner i Sverige med 18,5 prosent sammen med 4,5 prosent i tjenestepensjonssparing.

Den lavere tariffavtaledekningen i Norge sammenlignet med våre naboland, gjør at AFP får et mindre omfang enn tilsvarende avtalefestede systemer i disse landene. Dermed utgjør statstilskuddet en form for støtte til bedrifter hvor partene påtar seg et felles samfunnsansvar for å utvikle et partssamarbeid og å inngå tariffavtale. I den grad man anser at partsorganisering og kollektiv handling i arbeidsmarkedet er ønskelig politisk og tjenlig for økonomisk styring, kan tilskuddet begrunnes nettopp i det.

Et særtrekk ved AFP-ordningen i motsetning til de avtalefestede tjenestepensjonene i våre naboland er også at opptjening av rettigheter ikke gjøres fullt ut ved oppsparing av kapital, såkalt fondering. AFP kommer bare til utbetaling hvis man er dekket av ordningen ved pensjonering. Er man ikke dekket ved pensjonering har man ikke oppsparing fra tidligere medlemsperioder i behold. Det skaper særskilte utfordringer når bedrifter skal lage et felles siktemål for sin pensjonssparing, når folketrygd, AFP og tjenestepensjon ses samlet.

### **Norge har et desentralisert tjenestepensjonsmarked**

Organisering av tjenestepensjonsmarkedet i Norge er svært ulikt det man finner i nabolandene. Dette henger sammen med at selve tjenestepensjonsordningene i Norge på grunn av lovkrav (tilbake fra 1950-tallet) er bedriftsbaserte og skal være felles for alle ansatte. Ordningene er dermed som hovedregel ikke ulike på tvers av for eksempel tariffområder eller yrkesgrupper. Videre har det store flertallet i privat sektor (over en million medlemmer) i praksis blitt omfattet av rene innskuddsordninger. Disse ordningene er ikke bare avkastningsregulert, hvor medlemmet selv bærer den økonomiske risikoen, men de aller fleste ordningene er også basert på individuelle investeringsløsninger. I tillegg er innkjøp av leveransen fra et forsikringselskap eller fondsselskap lagt på bedriftsnivå. Bedriften kan også etablere en egen pensjonskasse.

På denne måten kan man si at man i Norge har et av de mest desentraliserte og individualiserte tjenestepensjonsmarkedene internasjonalt. Den nye tjenestepensjonsloven utvider produktspekteret og tilpasningsmulighetene i de private tjenestepensjonene. Over tid vil det kunne påvirke sammensetningen av tjenestepensjonene og også risikofordelingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Det norske systemet bygger på at det er en effektiv konkurranse for å holde kostnadene nede. Det er samtidig lite innslag av stordrift, felles ordninger på tvers av foretak m.v. som kan bidra til lavere kostnader i produksjonen av pensjonstjenestene. Et delvis unntak er muligheten til å benytte en felles innkjøpsavtale, som for eksempel den NHO har inngått på innskuddspensjon.

Den desentraliserte strukturen setter også begrensninger for i hvilken grad man kan lage tverrgående løsninger, omfordelingsmekanismer m.m. på tvers av ordninger. Et eksempel er hvordan man skal kunne håndtere såkalt kjønnsnøytralitet i tjenestepensjonsordninger. Videre medfører også desentralisering at tidligere rettigheter blir satt opp som fripolisler eller pensjonskapitalbevis i privat sektor, snarere enn som det man i offentlig sektor kaller oppsatte rettigheter, hvor den siste ordningen betaler ut en pensjon tilsvarende antall år i ulike ordninger. Virkningen av jobbskifte på pensjonsrettighetene kan derfor være svært forskjellig innen offentlig og privat sektor. Dette er særlig relevant for ytelsesordningene.

## 5.2 Pensjonspolitiske utfordringer

De pensjonspolitiske utfordringene er nært koblet til de kjennetegn og særtrekkene som er diskutert over. Utfordringene er knyttet til at den videre utviklingen er usikker eller fordi det er konkrete sider ved de ulike enkeltordningene som skaper økonomiske, fordelingsmessige eller politiske utfordringer. Det er selvsagt ikke mulig å lage en oversikt over utfordringer som alle vil være enige i, eller som kan sies å være den eneste måte å sette dette opp på. De utfordringene vi her peker på, er et uttrykk for vår vurdering basert på de analysene og beskrivelsene som er gjort her:

- Pensjonsreformen avhenger av utviklingen i arbeidsmarkedet
- Aldersgrenseproblematikken er en avgjørende politisk utfordring
- Høyere pensjonsalder likevel?
- Hva med pensjonsreformen i offentlig sektor?
- Kan tjenestepensjonene forhindre mobilitet?
- Hvordan forsterke privat AFP som en byggestein i pensjonssystemet?
- Bare innskuddspensjon i privat sektor?
- Fripolisene lever lenge ennå
- Partsinnflytelse og medbestemmelse

## **Det avhenger av utviklingen i arbeidsmarkedet**

Norge opplever en vekst i sysselsettingen blant godt voksne arbeidstakere. Samtidig tar mange ut pensjon mens de fortsatt er i arbeid, og benytter seg således av den nye fleksibiliteten pensjonsreformen har gitt.

Veksten i sysselsetting i de øverste aldersgruppene henger sammen med en endret næringsstruktur, vekst i utdanningsnivå, helseforhold og endringer i synet på arbeid og fritid. Samtidig er det tegn som tyder på at også de økonomiske insentivene som er bygget inn i det nye pensjonssystemet og den nye fleksibiliteten i seg selv bidrar til å øke sysselsettingen blant de eldste yrkesaktive. For den enkelte er dette uttrykk for både en ny frihet til å sikre seg høyere pensjon og for en tvang eller nødvendighet fordi den enkelte opplever at opptjeningen i folketrygden er for lav eller at pensjonsnivået samlet er lavere enn ønskelig på grunn av virkningene av pensjonsreformen.

En stor del av de forventede makroøkonomiske virkningene av pensjonsreformen er nettopp ment komme som følge av økende sysselsetting. Dermed blir utviklingen av sysselsettingen og evnen til å sikre lav ledighet helt avgjørende for å kunne realisere disse gevinstene. I tillegg vil synet på seniorene i arbeidslivet blant arbeidsgivere, ledere og kollegaer være viktig for hvordan denne endringsprosessen faktisk vil utspille seg i årene som kommer.

Analysen av holdningsdata viser en positiv utvikling i holdninger til eldre og arbeid, men det er fortsatt langt igjen før hele gruppen av 60-åringer blir sett på som en arbeidskraft på linje med yngre. For både myndigheter og partene i arbeidslivet vil sysselsettingspolitikken sammen med kulturelle og holdningsmessige endringer i arbeidslivet være avgjørende for å sikre virkningen av pensjonsreformen for samfunnet samlet og for de muligheter den enkelte skal kunne ha.

## **Aldersgrenseproblematikken er en avgjørende politisk utfordring**

Det er nær sammenheng med diskusjonen over og den særskilte utfordringen når det gjelder aldersgrenser i det norske arbeidslivet. Tidligere regulering var knyttet til faste aldersgrenser og dermed systemer for førtidspensjonering og fast alderspensjonering ved 67 år. Etter pensjonsreformen, hvor i prinsippet pensjonsalder som fenomen er fjernet, blir det tidligere systemet vanskelig. Dette fordi man nå kan ta ut pensjon uavhengig av om man jobber eller ikke, og når som helst mellom 62 og 75 år. Man får opptjening av pensjonsrettigheter fram til 75 år. Samtidig praktiseres et system med interne bedriftsvis aldersgrenser, hvor alle ansatte må gå ved 67 år. Her er en god pensjonsordning og likebehandling av alle ansatte viktig for lovlig å kunne håndheve en pensjonering ved 67 år. I lovgivningen er imidlertid grensen for ansettelsestrygghet satt ved 70 år. Med de nye prinsippene i pensjonssystemet oppstår spørsmålet om anledningen til en bedriftsintern aldersgrense bør fjernes. 67 år representerer ikke lenger noe særskilt

punkt i pensjonssammenheng. Hvis 67-årsgrensen ryker, skal da 70 år opprettholdes som aldersgrense, eller skal den heves til 75 år?

Ved en eventuell heving av den allmenne aldersgrensen til 75 år, vil spørsmålet om oppsigelsesvernet for eldre arbeidstakere kunne komme opp til debatt, i den grad det kan argumenteres for at man vil skape en fleksibilitet som gjør det mulig å jobbe lenger snarere enn en rett for alle til å stå i jobb. Dette vil reise prinsipielle arbeidslivsspørsmål om partsinnflytelse og rollen til lov og avtaleverk, som vil måtte finne sin løsning.

Aldergrenseutfordringen kompliseres i tillegg av en eventuell omlegging av de mange særaldersgrensene som finnes, først og fremst i offentlig sektor. Disse særaldersgrensene ble i sin tid fastsatt på grunnlag av sikkerhetsmessige eller helsemessige årsaker. Spørsmålet er om det er grunnlag for å endre særaldersgrensene, og dette vil i så fall dreie seg om (minst) to ting. Det ene er om en heving av særaldersgrensene kan forsvares etter de kriterier som disse aldersgrensene er forankret i. Det andre er om de yrkesgruppene som har særaldersgrenser skal kompenseres på noen måte dersom aldersgrensen heves. Det siste kan også knyttes til en eventuell omlegging av offentlig tjenestepensjon til en påslagsmodell og om en slik kompensering for eksempel kan gjøres ved å tildele disse yrkesgruppene særskilt opptjening utover den ordinære opptjeningen i en slik modell.

### **Høyere pensjonsalder likevel?**

I Norge og Sverige har man valgt å fjerne selve aldersgrensen som et virkemiddel til styring i pensjonspolitikken. Det er de sterke økonomiske insentivene som ligger i systemet som isteden skal bidra til å øke den reelle aldersgrensen for utgang av arbeidslivet. Det sentrale virkemiddelet er levealdersjustering, mens andre land har valgt å dytte aldersgrensen oppover. I norsk sammenheng betyr det at man får en lang periode (62–75) hvor man kan foreta en egen tilpasning.

Etter hvert som levealderen øker, vil 62 år så å si bli en relativt sett lavere alder for mulig avgang, sett i forhold til hvor mange år man kan forvente å være pensjonist. Det reiser spørsmålet om man rett og slett vil ønske å starte fleksibiliteten så tidlig som ved 62 år.

Et viktigere spørsmål er at det i dagens system ligger krav til hvor mye pensjon man må ha tjent opp for å kunne gå av ved 62 år. Dermed vil en del personer med korte yrkeskarrierer, mye deltid og lav lønn komme i en situasjon hvor de ønsker å gå av, men ikke har anledning til dette. I den grad man for eksempel ikke er dekket av AFP, vil denne problemstillingen kunne bli særlig akutt først og fremst for en del personer i private tjenesteytende næringer. Litt satt på spissen kan man si at de som vil gå av kan ikke, og de som kan, vil ikke. De som kan vil typisk være grupper med god pensjonsopptjening, men som på grunn av et godt arbeidsmiljø og interessante oppgaver ønsker å jobbe så lenge som mulig.

## **Pensjonsreformen i offentlig sektor**

Som diskutert i denne rapporten, er pensjonsreformen delvis innført i offentlig sektor ved etableringen av levealdersjustering også i de sluttlønsbaserte ytelsesordningene. Likevel er det fortsatt viktige systemforskjeller både i forhold til den nye folketrygden og i forhold til innskuddsordningene i privat sektor. Det vesentlige er bruken av opptjeningstid på 30 år og sluttlønsselementet sammen med garantert ytelse. Dette vil fortsatt legge press på de offentlige ordningene for å få disse over på et system med alleårsopptjening, hvor hvert år teller like mye, sammen med et helt fleksibelt uttak. Dette vil reise betydelige interessekonflikter mellom grupper av ansatte avhengig av lengden på yrkeskarrieren, lønnsutviklingen over livsløpet og antakelser om hvor lenge man ønsker og kan få jobbe. Det er særlig de med stabile inntektsforhold og relativt lav lønn som kan ha interesse av overgang til en såkalt påslagsmodell. Dette fordi man får ganske god opptjening i folketrygden, og faktisk sparer 2 prosent selv hvert år, og dermed kan få lite igjen for selve bruttogarantien i forhold til å få et påslag uavhengig av folketrygdopptjeningen.

Uansett interessemotsetninger, handler omleggingen av den offentlige tjenestepensjonen om svært ulike ting. Det handler om å sikre de samme insentiver til å jobbe lenger i offentlig som i privat sektor, for å øke virkningen på sysselsettingen av pensjonsreformen. Samtidig handler det om hvilket ønske man har om å tilrettelegge for økt fleksibilitet når det gjelder å jobbe lenger i offentlig sektor, og hvordan man skal gå fra et individuelt og garantert pensjonssystem til et felles sparebasert system. Og, det handler om systemnøytralitet ved mobilitet i arbeidslivet for å unngå utilsiktede virkninger på pensjonsrettigheter ved å skifte jobb, særlig mellom offentlig og privat sektor.

## **Hvordan forsterke privat AFP som en byggestein i pensjonssystemet?**

AFP utgjør en svært viktig byggestein i det samlede pensjonssystemet i privat sektor. AFP-ordningen er også en del av en større enighet som ble etablert mellom myndighetene og partene i forbindelse med pensjonsreformen. Det er derfor grunn til å tro at AFP-ordningen står relativt sterkt politisk. Dette forsterkes ytterligere av den avklaring av prinsippene for regnskapsføring som kom i forbindelse med statsbudsjettet for 2014, slik at bedrifter fortsatt kan utgiftsføre kostnadene til den solidariske ordningen løpende i sine regnskaper snarere enn å måtte balanseføre en samlet forpliktelse. Det er imidlertid en pågående debatt om statstilskuddet, fordi AFP-ordningen har et begrenset omfang. Her står to argumenter mot hverandre. På den ene siden kan man argumentere for at det er vanskelig å legitimere tilskuddet uten å sikre at alle arbeidstakere har tilgang til dette godet. På den andre siden kan man argumentere for at dette nettopp er en støtte til bedrifter, og parter, som sikrer et velorganisert arbeidsliv og tar et større samfunnsansvar gjennom kollektiv og koordinert lønnsdannelse. Tilskuddet kan da ses som et ønske om et organisert arbeidsliv og en støtte til tariffavtaler som



styringsprinsippet for norsk økonomi og lønnsdannelse, og kommer da i noen grad i samme kategori som skattefradraget for fagforeningskontingent. En statliggjøring av AFP, eller bruk av allmenngjøringslignende virkemidler, vil ha betydning for insentiver til, og grunnlaget for, partsorganisering i Norge.

For mange bedrifter i privat sektor står man dermed overfor et behov for å samkjøre opptjening og ambisjoner om pensjonsnivå mellom AFP og tjenstepensjonsordningene. Dette er i og for seg teknisk enkelt, fordi AFP bygger på et enkelt system med årlig opptjening og G-regulering av denne. Utfordringen ligger først og fremst i de såkalte innvinningsreglene, hvor man må være ansatt i en AFP-bedrift for å få pensjon. Dermed kan enkeltpersoner komme i en situasjon hvor de har en lang karriere i tariffavtaledekkede bedrifter, men hvor de på grunn av konkurs, ledighet, sykdom eller annet ikke får AFP. Dette omtales gjerne som hull i AFP-ordningen og gjør det vanskeligere å bygge en langsiktig tjenstepensjonssparing på toppen. Skal AFP regnes med eller ikke? En mulig løsning på denne utfordringen er at det som omtales som «hull» i AFP-ordningen, tettes. Det er snakk om personer som faller ut av ordningen på grunn av for eksempel sykdom, arbeidsledighet eller at bedrifter legges ned. Dette må ikke nødvendigvis medføre full overgang til en forhåndsfinansiert fondert ordning, men kan løses ved særskilte felles systemer for dem som av definerte grunner faller ut rett før pensjonsalder. Dette er et tema som sannsynligvis vil være del av kommende forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

### **Bare innskuddspensjon i privat sektor?**

Også i tjenstepensjonssystemet står man overfor en del utfordringer. Det store spørsmålet i det private arbeidsmarkedet er om de relativt få gjenværende tradisjonelle ytelsesordningene vil komme til å lukkes eller avvikles, og at det isteden etableres innskuddsordninger eller ordninger etter den nye tjenstepensjonsloven. I så fall vil sluttlønnbasert ytelsespensjonen, som var enerådende for 20 år siden, være helt avviklet i privat sektor i løpet av kort tid.

Allerede i dag er vel 150 000 med i lukkede ordninger hvor det ikke tas opp nye medlemmer. En tilsvarende gruppe er med i det man kan kalle åpne ytelsesordninger, hvor nye medlemmer kommer til. Ny tjenstepensjonslov inneholder regler for nye forsikringsbaserte tjenstepensjoner som er basert på årlig sparing (med forsikrings-element), og hvor arbeidsgiver kan regulere opp pensjonssparingen med lønnsveksten. Dermed vil disse ordningene kunne være et ytelseslignende alternativ for de bedrifter som i dag har en ytelsesordning. Virkningen av et nytt regelverk er imidlertid svært usikker. Dette henger sammen med at det ikke er vedtatt at den tidligere oppsparte kapitalen i ytelsesordninger kan konverteres til nye ordninger. Dermed må arbeidsgiver sette opp fripoliser ut fra den gamle oppsparing. Dette er svært kostbart, på grunn av krav om å betale såkalte administrasjonsreserver. For mange arbeidsgivere

blir omleggingsprosessen dermed den samme for overgang til det nye produktet som til innskudd. Mye tyder på at innskuddsordning kan bli valget for mange.

Samtidig er heller ikke regelverket for eventuelt å kunne videreføre de gamle ytelsesordningene avklart. Banklovkommissjonen har fått i nytt mandat å utarbeide forslag til endringer i foretakspensjonsloven, dvs. for ytelsespensjonene, og hvordan disse ordningene skal tilpasses ny folketrygd. I dette mandatet forutsettes det overgang til minst 40 års opptjening. Dette vil uansett dermed endre beregningsprinsippene og karakteren på de gjenstående ytelsesordningene. Det vil også påvirke vurderingen av om man skal videreføre sin ytelsesordning eller om den skal legges om til en forsikret tjenestepensjon eller en innskuddsordning. Det er først om et år, når forslaget foreligger, at man mer presist kan si hva alternativet for bedrifter med ytelsespensjon vil være. Denne usikkerheten vil i seg selv bidra til å utsette en del omleggingsprosesser, men den kan også bidra til at en del arbeidsgivere øker presset for overgang til innskuddsordning for å få på plass en endring som er planlagt lenge.

Det er som nevnt også vedtatt at de årlige sparegrensene i innskuddsordninger vil økes fra 2014 til det samme nivået som for det nye produktet, det vil si 7 prosent opp til 7,1 G og en mulighet til å spare 7 pluss 18,1 prosent (samlet 25,1 prosent) i intervallet mellom 7,1 og 12 G.

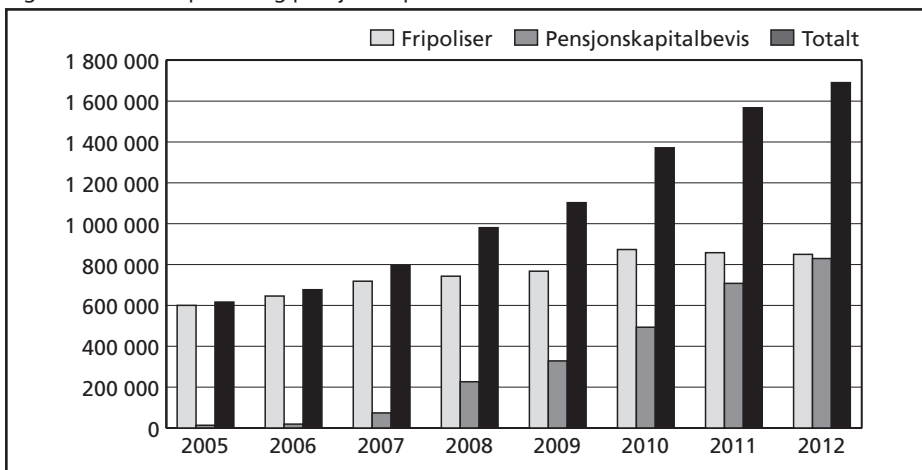
Utfordringen, ikke minst for arbeidstakernes organisasjoner, er å påvirke de omleggingsprosessene som vil finne sted i de neste to til tre år. I denne perioden vil tjenestepensjonssystemet i privat sektor endelig fastlegges for mange år framover. Resultatet kan bli at innskuddsordninger får en helt dominerende rolle i det norske tjenestepensjonssystemet.

### **Fripolisene lever lenge ennå**

Selv om ytelsespensjonene får stadig mindre betydning, vil tidligere fripoliser fra dette systemet eksistere i årtier, først som lagringsplass for opptjente rettigheter fra tidligere arbeidsgivere, og så som mekanisme for å utbetale løpende livslange pensjoner. En stor del av pensjonskapitalen ligger allerede i fripoliser (over 160 milliarder kroner). Ut fra den nye tjenestepensjonsloven er det ikke anledning til å videreføre den gamle kapitalen i de nye ordningene, og det forutsettes at det utstedes fripoliser. Dermed vil det etter all sannsynlighet komme en stor mengde fripoliser ut ved omdanning enten til innskudd eller til de nye produktene i løpet av de nærmeste årene.

Figur 5.1 illustrerer den sterke veksten vi har hatt i antall fripoliser og pensjonskapitalbevis i perioden 2005-2012. Samlet har antallet økt fra 600 000 i 2005 til mer enn 1,6 millioner i 2012. Naturlig nok er veksten klart sterket for pensjonskapitalbevisene fra innskuddsordningene, men også fripolisene fra ytelsespensjonene har økt med ca. 200 000 i perioden. Veksten indikerer at mobiliteten i arbeidsmarkedet er relativt høy, samtidig som en videre omdanning fra ytelse til innskudd vil utløse enda flere fripoliser.

Figur 5.1 Antall fripoliser og pensjonskapitalbevis 2005-2012.



Kilde: Finans Norge.

I sum bør dette øke interessen for organiseringen av markedet for fripoliser, og her vil to spørsmål særlig relevante.

For det første vil det i løpet av 2014<sup>12</sup> være mulig for livsforsikringsselskapene å tilby investeringsvalg på fripoliser. Velger kunden å ta et investeringsvalg, bortfaller imidlertid den rente- eller avkastningsgarantien som følger med fra de gamle ytelsesordningene. Livsforsikringsselskapene vil ønske at så mange som mulig går over til investeringsvalg, for på den måten å redusere den egenkapitalen som er nødvendig for å levere en den rentegarantien som ligger i fripolisene. På den andre siden kan spørsmålet om rentegaranti være mer komplisert for den enkelte og avhenge av ikke bare alder på den det gjelder, men også om fripolisen er underreservert (for lite kapital innestående) fordi levealderen øker mer enn forventet, og ikke minst hva man kan forvente av avkastning på det garanterte produktet. I Danmark, som ligger rett foran oss i denne utviklingen, har for eksempel overgangen til investeringsvalg og leverandørenes håndtering av dette skapt stor debatt. At flere interessegrupper tar del i debatten om dette, vil være av betydning, og for fagbevegelsen kan det også reise spørsmål om i hvilken grad man skal gi råd til sine medlemmer.

For det andre kan et økende omfang av fripoliser i større grad gjøre det nødvendig å diskutere om, og hvordan, markedet for fripoliser fungerer. På dette området er regelverket under endring, særlig fordi økende levealder gjør det nødvendig å bygge opp en større kapital i fripolisene. Dette vil i praksis være midler som i stor grad tas

<sup>12</sup> En lov om dette ble vedtatt av Stortinget i desember 2012, men er fortsatt ikke implementert.

av overskudd utover rentegarantien. Samtidig tar selskapene liten risiko nettopp fordi det er garanterte produkter, og resultatet kan bli lav eller ingen avkastning tilført fripolisen utover rentegarantien. Det betyr at det årlige pensjonsbeløpet som skal komme til utbetaling, blir stående på samme (nominelle) nivå. Dermed vil ikke det framtidige pensjonsløftet øke i verdi i forhold til inflasjon og lønn. Dette gjør at de gamle pensjonsrettighetene relativt til lønnsutviklingen reduseres. En høyere avkastning kan eventuelt sikres gjennom større vekt på bufferkapital, eller endringer i de årlige garantiene, eventuelt lengre oppresteringsperioder for økt levealder. Det fører for langt å diskutere dette i detalj her. Poenget er bare å vise at en vesentlig del av utfordringene i tjenestepensjonssystemet faktisk ligger i den tidligere pensjonskapitalen, nemlig fripolisene.

### **Kan tjenestepensjon forhindre mobilitet?**

Mobilitet i arbeidslivet og hvordan denne påvirker verdien av den enkeltes pensjonsrettigheter har i begrenset grad vært utredet og debattert i Norge, og det har heller ikke vært et avgjørende moment i revideringen av tjenestepensjonslovene. Det finnes en rekke mekanismer som vil virke ved mobilitet i arbeidslivet, og det vil gå for langt å trekke fram alle de potensielle virkninger på framtidige pensjonsytelser ved ulike typer jobbskifter. I NOU 2009:13 (i vedlegg) og i Veland og Hippe (2008) er flere eksempler presentert. Poenget her er å peke på at tjenestepensjonssystemets ulike pensjonsordninger – og slik de er innrettet – kan gi seg utslag i til dels betydelige virkninger på den enkeltes pensjonsrettigheter og dermed fremtidige samlede pensjonsnivå.

Mobiliteten i arbeidslivet er høy og økende. De virkninger som oppstår som følge av denne mobiliteten omtales gjerne som utilsiktede virkninger eller sidevirkninger av et etablert system, og er per i dag særlig fremtredende ved jobbskifte mellom privat og offentlig sektor.

De sluttlønnbaserte tjenestepensjonene i Norge, som bygger på krav til opptjenings-tid for å utløse pensjonsytelser tilsvarende det i pensjonsordningen definerte tilsiktede eller brutto pensjonsnivå, forutsetter implisitt at arbeidstakere har en nærmest livslang tilknytning til bedriften eller til en offentlig arbeidsgiver. Dette har sammenheng med at det normalt kreves 30 års opptjening for fulle pensjonsrettigheter. Siden alle ansatte i offentlig sektor omfattes av den samme tjenestepensjonen, har ikke jobbskifte innen offentlig sektor noen betydning for de samlede pensjonsrettighetene. Derfor vil mobilitet i arbeidslivet kun ha betydning for de framtidige pensjonsytelsene ved jobbskifter mellom offentlig og privat sektor og innen privat sektor.

Mobilitetsvirkningene kan være både positive og negative. De positive virkningene oppstår ved jobbskifte mellom offentlig og privat sektor i en alder som gjør at man vil oppnå fulle pensjonsrettigheter i privat eller offentlig sluttlønnordning, med tillegg av den pensjonsrettigheten man opptjente før jobbskiftet. Et eksempel på dette kan

være å jobbe i privat sektor (med en pensjonsordning) fram til man fyller 37 år, for deretter å jobbe i offentlig sektor resten av yrkeskarrieren. Da vil man få fulle pensjonsrettigheter i offentlig tjenestepensjon, med tillegg av opptjent tjenestepensjon i privat ordning. De negative virkningene kan knytte seg til jobbskifter, hvor kravet til opptjeningstid (i sluttlønsordninger) for fulle pensjonsytelser øker ved jobbskifte (dersom gjenstående tid fra tidspunktet man startet opptjeningen hos tidligere arbeidsgiver frem til 67 år er høyere enn 30 år) og man ikke vil oppnå fulle pensjonsrettigheter hos «siste» arbeidsgiver. I slike tilfeller – og generelt ved jobbskifte hvor man går ut av en ytelsespensjonsordning - utstedes fripoliser, som vil utløse en fremtidig pensjonsytelse, men som vil gi en lavere ytelse sammenlignet med et tilfelle der man er medlem av tjenestepensjonsordningen hos en og samme arbeidsgiver hele tiden (eller har 30 år eller mindre til oppnådd pensjonsalder). Dette har å gjøre med mekanismene rundt forvaltningen av fripoliser, jf. NOU 2009:13. Tjenestepensjonene kan således kunne være mobilitetshindrende.

Regelverket for de private tjenestepensjonene i Norge er under omlegging. Ny tjenestepensjonslov trådte i kraft fra 2014, maksimalsatsene i innskuddspensjonsloven er endret og tilpasses maksimalsatsene i tjenestepensjonsloven, samt at foretaksloven skal revideres for å tilpasse sluttlønsordningene til nytt alderspensjonssystem i folketrygden. Dette løser imidlertid ikke utfordringene knyttet til arbeidskraftmobilitet og pensjonsvirkninger. Snarere ser det ut til at utfordringene blir enda sterkere og vi kommer til å se en enda sterkere vekst i antall fripoliser / oppsatte rettigheter (fra sluttlønsordningene i henholdsvis privat og offentlig sektor), pensjonskapitalbevis (fra innskuddspensjonene) og de nye pensjonsbevisene (fra nye ordninger etter Tjenestepensjonsloven).

### **Partsinnflytelse og medbestemmelse**

Pensjon er utsatt lønn, og dermed vil naturlig nok pensjonsspørsmål berøre partene i arbeidslivet og spørsmålet om tariffavtaledekning. I Norge er et nærmere partssamarbeid om pensjon og eventuell tariffavtalefesting et konflikttema i privat sektor. I offentlig sektor er pensjonsordningene derimot nedfelt i avtale og lov.

Bakteppet for striden om innflytelse i privat sektor finner vi ved å gå helt tilbake til innføringen av folketrygden, hvor et høyt ambisjonsnivå i den nye folketrygden gjorde at de private tjenestepensjonene kom i bakgrunnen politisk og i tariffammenheng. Folketrygden fikk imidlertid gjennom underregulering av G ikke det tiltenkte nivået, og tjenestepensjonene ble dermed langt fra fortrent. Disse tradisjonelle private tjenestepensjonene var ytelsesordninger hvor arbeidsgiver hadde styringsrett over pensjonsordningene. Det vil si at disse kunne endres uten forhandlinger. For fagbevegelsen var hovedinteressen rettet mot å sikre de store gruppene i privat sektor som ikke hadde tjenestepensjon. Resultatet ble, etter at forhandlingsveien ikke hadde ført

fram, at partene i fellesskap ba om en lovregulering. Denne prosessen endte opp med innføringen av obligatorisk tjenstepensjon fra 2006. Selv om omfanget av tjenstepensjoner naturlig nok har steget, og de fleste av disse er rene innskuddsordninger, har pensjonsspørsmålet i liten grad blitt gjort til gjenstand for forhandlinger (med unntak av AFP). Fortsatt har rundt 75 prosent av innskuddsordningene og knappe halvparten av alle arbeidstakere med innskuddspensjon minsteordninger på 2 prosent.

Spørsmålet om innflytelse og medbestemmelse berører flere sider ved pensjonsordningene. For det første er det et prinsipielt spørsmål om det er rimelig å få innflytelse via avtale også over den utsatte delen av lønnen. Det kan være innflytelse over for eksempel sparenivåer eller hvordan ordningen organiseres og driftes. Det er denne typen mekanismer man finner i våre naboland. For det andre er pensjon en særpreget del av lønnskompensasjonen ved at pensjon kan gi arbeidsgivere framtidige og uforutsigbare kostnader. Dette gjelder særlig de tradisjonelle ytelsesordningene, og arbeidsgiversiden har lagt stor vekt på at styringsretten er viktig, blant annet siden den økonomiske risikoen ligger på arbeidsgiver i denne typen ordninger. Med innskuddsordninger og de nye reglene for forsikringsbaserte tjenstepensjonsordninger finnes det imidlertid langt mer fleksible løsninger og en ny fordeling av risiko mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. Disse produktene åpner for ulike typer bytter eller kompromisser, hvor avtalefesting av for eksempel et gitt sparenivå kan byttes mot forutsigbare kostnader, og hvor mer av den økonomiske risikoen ligger på arbeidstaker (reguleringsmekanismer). For det tredje handler avtalefesting ikke bare om å sikre rettigheter og få innflytelse, men er kanskje først og fremst en mulighet for at partene sammen kan lage brede ordninger på tvers av virksomheter for å oppnå stordriftsfordeler.

Gjennom videreutvikling av AFP og eventuelle avtaler om utforming og organisering av tjenstepensjon, kan partene bidra til å utforme et stadig viktigere element i det samlede norske pensjonssystemet, nemlig de viktige ordningene som ligger i arbeidslivet og som representerer et betydelig supplement til folketrygden. Om, og i så fall hvordan, den prosessen vil forløpe, er usikkert. Situasjonen representerer utvilsomt en betydelig strategisk utfordring for arbeidstakersiden.

Spørsmålet om tariffesting av tjenstepensjoner settes nå på alvor på dagsorden av fagbevegelsen. Fellesforbundet har som frontfag bragt pensjon til forhandlingsbordet i 2014, med krav om større innflytelse og medbestemmelse fra arbeidstakersiden. Kravene handler både om nivå og om organisering i brede ordninger. Arbeidsgiversiden har ytret seg sterkt negativt til begge spørsmål og vil opprettholde styringsretten som i dag. NHO viser også til at pensjonsreformen skal evalueres i 2017.

De betydelige individuelle forskjellene i pensjonsrettigheter er også en av årsakene til at LO bringer pensjon inn i forhandlingene, på samme måte som fagbevegelsen har sikret seg en mulighet til å forhandle om og foreslå endringer i ny AFP i 2017.

Kostnadsspørsmålet er også blitt trukket inn i debatten om de private tjenstepensjonene og organiseringen av disse den senere tiden. Fagbevegelsen har gitt uttrykk

for at de ønsker og i forhandlingene krever bredere tjenstepensjoner administrert og forvaltet av partene i arbeidslivet i fellesskap, og dermed vil løfte tjenstepensjonene ut av markedet som sådan og inn i partseide institusjoner som drifter en tariffavtalt tjenstepensjonsordning. Kostnadsspørsmålet har vært en del av dette, og må tolkes som at fagbevegelsen er villig til å diskutere hvordan kostnadene skal håndteres (og fordeles) i et avtalebasert system med brede tjenstepensjoner. Særlig relevant vil dette være i forhold til at fagbevegelsen klarere enn noen gang har uttalt at pensjon er utsatt lønn og må integreres i forhandlingssystemet og dermed ønsker mer innflytelse og medbestemmelse i tjenstepensjonene.





## 6 Mulige utviklingsveier i det norske pensjonssystemet

### 6.1 Innledning

Det norske pensjonssystemet endres. Folketrygdens alderspensjon er grunnleggende lagt om, AFP i privat sektor er en ny ordning for alderspensjon, det er innført krav om obligatorisk tjenstepensjon, ny lov om forsikret tjenstepensjon er på plass fra 2014, og uføreordningene i folketrygden og i tjenstepensjonene legges om. Samtidig har det skjedd betydelige endringer i markedet for privat tjenstepensjon de senere årene, hvor innskuddspensjonene har økt i utbredelse, mens de tradisjonelle, sluttlønsbaserte ytelsespensjonene taper terreng.

Reformens tid er likevel ikke over. Nye endringer vil komme i løpet av de neste tre til fire årene. Vi vet at det kommer justeringer i foretakspensjonsloven for å kunne videreføre de ytelsesbaserte sluttlønsordningene mer eller mindre i sin nåværende form. Banklovkommisjonen har startet opp arbeidet med dette, og en ny regulering forventes å virke fra 2015, eventuelt 2016. Videre skal hele pensjonsreformen evalueres i 2017, og i den prosessen vil det kunne avdekkes behov for eventuelle endringer ut fra de erfaringer man har høstet siden alderspensjonssystemet i folketrygden og privat AFP ble lagt om fra 2011. Offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor er under press, og det er grunn til å tro at det vil komme prosesser i løpet av de neste årene for i større grad å tilpasse disse ordningene til de sentrale prinsipper som er innført i folketrygden, privat tjenstepensjon og privat AFP. I tillegg er pensjonsspørsmål reist som et nytt tema i de forbundsvisse tariffordningene våren 2014 gjennom frontfaget.

Det er med andre ord hevet over enhver tvil at det vil komme endringer også i årene framover, og at pensjonsspørsmål vil stå høyt oppe på den samfunnsmessige dagsordenen. Det konkrete utfallet av disse endringsprosessene er imidlertid usikkert og vil bli avgjort i et komplisert samspill mellom initiativ fra sittende og kommende regjeringer, den politiske støtten som finnes i Stortinget, og ikke minst av hvordan partene i arbeidslivet vil stille seg til slike endringer i tillegg til de tilpasninger de selv kan foreta gjennom tariffavtaler eller direkte i de enkelte bedrifters tjenstepensjons-

ordninger. Partene i arbeidslivet har, som i mange andre land, tradisjonelt hatt en sentral rolle i pensjonspolitiske spørsmål i Norge.

I dette avsluttende kapitlet drøfter vi hvordan utviklingen kan bli i årene som kommer. Målsettingen er ikke å lage presise spådommer om hvordan det norske pensjonssystemet vil se ut for eksempel i 2025. Vår ambisjon er å drøfte og å illustrere at det er et stort utfallsrom for den framtidige pensjonspolitikken. Vi har derfor valgt å diskutere tre mulige utviklingsveier for å få fram prinsipielle sider ved den norske pensjonsdebatten. Vi tar med andre ord ikke stilling til hva som er ønskelig, eller argumenterer for eller mot noen av de potensielle utviklingsmodellene. Målet er å vurdere hvordan hvert forløp i seg selv vil kunne se ut. Nå er selvsagt ikke alle tre forløpene like sannsynlige. Derfor vil vi også kommentere hvor realistiske de kan være.

For å vise hvor ulike veier den framtidige pensjonspolitikken kan ta, har vi valgt tre svært forskjellige forløp. Vi tar utgangspunkt i følgende framtidsoppsummering og de sentrale kjennetegnene ved disse tre mulige utviklingsveiene:

*Ny pensjonsreform.* For mange ble det etter hvert tydelig hvor vellykket, enkel og kostnadseffektiv pensjonsreformen fra 2011 faktisk var. Derfor ble det et stadig sterkere politisk ønske om å utvide folketrygden for å integrere AFP og tjenstepensjoner i en ny, større og helhetlig folketrygd. Denne utviklingen ble framskyndet av stadige konflikter rundt tjenstepensjoner og AFP og av at partene ikke fant varige løsninger sammen. Det var dermed på den politiske arenaen og i Stortinget at pensjonspolitikken ble lagt på plass i det som i ettertid er kalt den andre, eller den nye, pensjonsreformen.

*Arbeidslivets pensjonsreform.* Etter at pensjonsreformen hadde definert en ny pensjonsvirkelighet, satte fagbevegelsen kreftene inn på å bygge en bred felles overbygning på folketrygden gjennom ordninger i arbeidslivet. Partene i arbeidslivet ble dermed viktige pådrivere for et nytt og samkjørt system for avtalefestede fellesordninger som langt på vei fulgte de samme prinsippene som lå i pensjonsreformen tilbake i 2011. Prosessen i privat sektor fikk også som en viktig sideeffekt at de offentlige tjenstepensjonene ble lagt om etter samme mal som i privat sektor. Norge hadde dermed langt på vei etablert en ny offentlig og privat arbeidsdeling i pensjonspolitikken.

*Virksomhetenes pensjonsmarked.* Innskuddsbaserte tjenstepensjoner skjøt igjen ny fart etter at initiativ for å bygge brede pensjonsordninger ikke førte fram i arbeidslivet. I motsetning til i våre naboland forble tjenstepensjoner i privat sektor bedriftenes ansvar, og rene innskuddsordninger ble etter hvert nærmest enerådende. Nye forsikringsbaserte ordninger slo i liten grad an, og ytelsesordninger er en sjeldenhet og under 100 000 medlemmer. Tjenstepensjoner i offentlig sektor er riktignok lagt om, men er fortsatt vesensforskjellige fra de private ordningene med sine noe mer sjenerøse muligheter til å gå av tidlig og tilhørende svakere opptjening for dem som står lenger i arbeid. For finansnæringen har veksten i innskudd til fondsbaserte tjenstepensjonsordninger vært et helt avgjørende desentralisert sparemarked med lav (egenkapital) risiko å ta del i.

## 6.2 Ny pensjonsreform: Folketrygd og tjenestepensjoner integreres

### Utgangspunkt

Et økende konfliktnivå rundt tjenestepensjoner både i privat og offentlig sektor, debatt om hva som skal skje med privat AFP, og liten evne til å finne fellesløsninger gjennom forhandlinger kan skape et grunnlag for en ny debatt om faktisk å utvide folketrygdens tilleggspensjoner. Oljeformuen gir også Norge en unik mulighet til å kapitalisere (fondere) opp tidligere opptjente rettigheter og på den måten gå over til et helt eller delvis fondert system for alderspensjoner i folketrygden. En utvidet folketrygd og fondering kan kombineres, men dette må ikke nødvendigvis gjøres.

Spørsmålet om en utvidet folketrygd har i liten grad vært reist i norsk pensjonsdebatt. Det henger sannsynligvis sammen med at det politisk har vært lagt størst vekt på å redusere de framtidige skatteøkninger som skal til for å finansiere alderspensjoner i folketrygden, snarere enn å øke dem. Likevel kan man prinsipielt stille seg spørsmål om ikke tjenestepensjoner og AFP rett og slett kan slås sammen når både folketrygdens alderspensjon, AFP og de fleste private tjenestepensjoner er bygget opp etter samme logikk hvor hvert års sparing bidrar til en pensjonsbeholdning som så fordeles på gjenværende leveår eller et visst antall år som pensjonist. Vil det ikke være en effektiv og enkel måte å løse pensjonsbehovet på ved rett og slett å utvide folketrygden slik at den alene er god nok til å dekke behovet for pensjonssparing?

At spørsmålet ikke er helt søkt å stille, illustreres enkelt av at når folketrygdens tilleggspensjonssystem ble innført i 1967, sto denne typen ambisjoner sentralt i og med at målet var at folketrygden skulle sikre to tredeler av tidligere inntekt. Ambisjonsnivået for folketrygdens tilleggspensjoner ble i praksis redusert i tiårene som fulgte, ved at grunnbeløpet ofte ble regulert svakere enn lønnsveksten, og ved direkte kutt i beregningen av tilleggspensjon i 1992. Dette medførte at tjenestepensjoner i både offentlig og privat sektor gradvis fikk større betydning. I offentlig sektor var ordningene bruttobasert slik at de kompenserte for reduksjoner i folketrygden, og det var også forhandlingsmuligheter for partene på disse lov- og avtalebaserte ordningene. I privat sektor medførte den gradvise reduksjonen av folketrygden at fagbevegelsen sakte, men sikkert fikk større interesse for tjenestepensjoner utover på 1990-tallet – en prosess som ledet fram til forhandlinger om tariffavtalefesting og til slutt en felles partshenvendelse til regjeringen for å innføre obligatorisk tjenestepensjon.

### Fra 18,1 til 25 prosent opptjening i folketrygden?

Det første store spørsmålet i en utvidelse av folketrygden er selvsagt hvor mye den i så fall bør utvides. Eller sagt på en annen måte: Hvor mye mer opptjening vil den enkelte behøve for å erstatte eller gjøre tjenestepensjonene overflødige? Tar man utgangspunkt

i opptjening av rettigheter som i dag ligger i de ulike ordningene, er regnestykket ganske enkelt. Folketrygden baseres på en årlig oppsparing på 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt. Legger man en 5 prosents innskuddspensjon på toppen, blir det 23 prosent. En annen illustrasjon er følgende: Antar vi at AFP i gjennomsnitt vil tilsvare 3–4 prosent årlig sparing, og at minstenivået i OTP er 2 prosent sparing, får vi  $18,1 + 4 + 2$ , til sammen 24 prosent. Det kan lages andre illustrasjoner, som blant annet at AFP og en 3 prosents spareordning langt på vei vil kunne gi to tredeler av gjennomsnittsinntekten, og dermed at 25 prosent i årlig sparing vil være et tilstrekkelig sparenivå totalt sett. Poenget synes uansett å være ganske klart: Hvis folketrygdens opptjeningsregler ble endret slik at den årlige opptjeningen av rettigheter økte til for eksempel 24 prosent eller 25 prosent, ville store deler av AFP og av tjenstepensjonssystemet i privat sektor blitt overflødige. Samtidig ville alle andre sider ved folketrygdens system være identiske som i dag.

En slik løsning og et slikt sparenivå vil man kjenne igjen fra Sverige hvor deres folketrygd utgjør 18,5 prosent samt en typisk bred avtalefestet ordning i arbeidsmarkedet som gir 4,5 prosent i årlig sparing, det vil si til sammen 23 prosent.

### **Billigere og bedre?**

En annen særlig viktig side ved en slik reform er om dette bidrar til en samfunnsøkonomisk gevinst gjennom lavere kostnader for å produsere pensjonsytelsene, for å si det svært forenklet. Denne debatten har imidlertid to svært forskjellige sider. For det første vil en overføring av driftsansvaret for all framtidig AFP og tjenstepensjoner til NAV sammen med deres drift av folketrygden åpenbart kunne gi forenklings- og kostnadsgevinster. Samtidig ville dette kunne ha svært store følger for finansnæringens rolle som leverandør av pensjonssparing fordi deres tradisjonelle tjenstepensjonsmarked ville blitt eller sosialisert. For det andre vil det sannsynligvis medføre en grunnleggende endring av finansieringen av tjenstepensjoner fra fondsbaserte, og dermed forhåndsfinansierte, pensjonsrettigheter til en løpende skattefinansiering av et framtidig politisk løfte.

For AFP-ordningen i privat sektor vil en slik utvidelse av folketrygden rent driftsmessig ha liten betydning fordi utbetaling av pensjoner allerede utføres av NAV. Den viktigste forskjellen blir dermed ikke de rent driftsmessige endringene, men det som vel må være en logisk konsekvens av en utvidet folketrygd, nemlig at den omfatter alle personer med pensjonsgivende inntekt. AFP, eller den tilsvarende AFP-sparingen, vil dermed ikke være forbeholdt ansatte i tariffavtaledannede bedrifter. Dermed mister også AFP-ordningen sin nære kobling til partsforholdet og til trepartssamarbeidet samtidig som muligheten til å støtte bedrifter som tar del i et organisert arbeidsliv, fjernes.

Den store virkningen på driftssiden av en utvidet folketrygd kommer av avviklingen av eller den reduserte betydningen det tradisjonelle private pensjonsmarkedet får.

Tjenestepensjoner vil dermed bli et spørsmål stort sett for høytlønte (over 7,1 G) som vil ha tilleggsparing, og betydelige deler av markedet forsvinner så å si over natten.

## Finansiering

Et annet og viktig spørsmålet i vurderingen av en utvidet folketrygd er valg av finansieringsform. Her er det to problemstillinger som særlig har mye å si, nemlig overgang fra premiebetaling direkte fra arbeidsgiver og arbeidstakere til skatte- og avgiftsfinansiering, sammen med spørsmålet om en eventuell overgang til delvis fondering gjennom oppbygging av kapital som grunnlag for framtidige forpliktelse.

Den første problemstillingen er knyttet til det at ved en overgang til løpende finansiering som i folketrygden vil det som i dag blir finansiert av premier fra arbeidsgiver og i noen grad arbeidstakere, måtte bli finansiert i form av skatt. Det vil si enten nye og økte arbeidsgiveravgifter, økte trygdeavgifter for personer eller økt generell skattelegging – og med dette et vesentlig høyere skattenivå i framtiden enn det som ligger i dagens folketrygd. Vi skal ikke her forsøke å gjøre presise beregninger av behovet for økte skatter, men bare påpeke at hvis den årlige rettighetsopptjeningen økes med omkring 20 prosent for inntekter opp til 7,1 G, vil det åpenbart gi en tilsvarende framtidig skatteøkning. Prinsipielt har imidlertid en slik overgang flere sider. For det første skal svært varierende kostnader for ulike tjenestepensjoner og AFP i den enkelte virksomhet erstattes med en generell økning av for eksempel arbeidsgiveravgiften. Dermed oppstår et fordelingsproblem, og mekanismen som kobler den enkelte virksomhets økonomiske bæreevne til pensjonsutgifter, oppheves. For det andre tas finansieringen ut av lønnsdannelsessystemet i arbeidsmarkedet slik at koblingen mellom utviklingen av direkte lønn og pensjonsutgifter brytes.

Den andre problemstillingen er knyttet til spørsmålet om forhåndsfinansiering gjennom kapitaloppbygging versus løpende finansiering som folketrygden i dag er basert på. I 1967 var det en ambisjon om å bygge opp (delvise) fondsmidler. Folketrygdfondet er det man kan kalle de gjenværende restene av tidligere fonderingsambisjoner. Med lavere pensjonsalder (70 til 67 år) og økende minstepensjoner uten tilhørende avgiftsøkninger forsvant imidlertid grunnlaget for oppbyggingen av fond. Folketrygdfondet hadde dermed bare navnet til felles med selve systemet for rettigheter i folketrygden. Det gjelder også pensjonsfond utland (petroleumsfondet) som heller ikke direkte er knyttet til den enkeltes rettigheter til framtidige pensjonsutbetalinger og dermed ikke kan ses som en reell fondering av folketrygden, men bare som en makroøkonomisk styringsmekanisme eller indikator.

Den mest omfattende diskusjonen av en eventuell fondering av folketrygden var kanskje Molandutvalget som langt på vei avviste en slik overgang til forhåndsfinansiering (NOU 1998: 10). Argumentasjonen deres var dels koblet sammen med at statlig fondering først og fremst bare ville påvirke sammensetningen av den samlede

sparingen (reduere annen sparing), og dels at det måtte være en forutsetning at avkastning i så fall må være større enn veksten i yrkesbefolkning og produktivitet for at fondering skulle lønne seg. Uten å gå i detalj her kan man si at det i liten grad har vært bred støtte for en overgang til fondering hverken i fagøkonomiske miljøer eller politiske. Snarere enn fondering har det i norsk pensjonspolitikkk vært lagt vekt på å kutte framtidige kostnadsforpliktelser og å bidra til økt sysselsetting. Dette har vært for å sikre en realøkonomisk styrking av evnen til å bære framtidige pensjonsforpliktelser over skatteseddelen. I tillegg bør det nevnes at det også er mer politiske argumenter som kan framføres for å begrunne fondering. Først og fremst vil det faktum at rettighetene er basert på faktisk kapital i form av penger på bok, kunne øke tilliten til pensjonssystemet og sikkerheten for framtidige rettigheter. På den andre siden viser analyser av politisk oppslutning om folketrygden tradisjonelt svært stor oppslutning og tillit til systemet (Hatland, Bay, West Pedersen 2010).

Uavhengig av synet på økonomiske og politiske virkninger av en overgang til fondering må det kunne fastslås at Norge står i en unik situasjon hvis man helt eller delvis vil gå over til fondering av folketrygden. Tradisjonelt er hovedproblemet ved en slik overgang at man på samme tid må finansiere både de tidligere pådratte kostnadene og de framtidige rettighetene som nå skal forhåndsfinansieres. Det gjør at mange land finner det svært vanskelig å komme over til en fondert ordning. Med den norske petroleumsformuen stiller dette seg grunnleggende annerledes i og med at disse pengene kan øremerkes for pensjonsrettigheter. Den andre siden av den mynten er at politiske frihetsgrader til å benytte oljeformuen for andre formål fjernes eller reduseres.

### **Virkningene av en ny pensjonsreform**

En ny pensjonsreform er tiltalende i sin enkelhet. Alt legges over i et system ved at 25 prosent av inntekten hvert år bygger opp en rettighet. De sentrale virkningene av et slikt system ville vært flere:

- En jevnere fordeling av pensjonsopptjening ved at alle sikres de samme rettighetene uavhengig av hvor man jobber. Tidligere forskjeller mellom tjenstepensjonsordninger og mellom tariffavtaledekkede bedrifter og ikke avtaledekkede bedrifter er borte. Tilsvarende vil forskjellene mellom offentlig og privat ansatte antas å forsvinne.
- Et enklere system hvor det vil være svært lett å holde oversikt over hva man har på konto til enhver tid, og å estimere hva man kan forvente å få i pensjon under ulike forutsetninger.
- Det private tjenstepensjonsmarkedet med pensjonsbevis og fripoliser vil være borte og dermed også et vesentlig sparemarked for finansnæringen. Samlet vil systemet produsere selve pensjonsytelsen billigere enn før.

- En økning av skatter og avgifter. Alderspensjonssystemet kunne finansieres ved en tradisjonell tredeling – 8 prosent i individuell folketrygdpremie, 8 prosent i arbeidsgiveravgift og 8 prosent i generell skattefinansiering, eventuell en overgang til rene medlemsavgifter på 12 prosent folketrygdpremie og 12 prosent arbeidsgiveravgift. Hvis avkastningen ikke dekker administrasjons- og reguleringskostnader, vil det selvsagt være et større skattebehov for å finansiere opptjeningen av rettigheter enn for eksempel 24 prosent av pensjongivende inntekt.
- En større avhengighet av det politiske system og de politiske løfter som ligger i folketrygden.
- Partene i arbeidslivet vil spille en mindre pensjonspolitisk rolle enn før.

### **Strategiske utfordringer**

Det finnes åpenbart gode argumenter for en ny pensjonsreform og en utvidelse av folketrygden. Det framstår som en enkel løsning med gode fordelingsvirkninger. Likevel er en slik utvikling i norsk pensjonspolitikk relativt lite sannsynlig. Det vil trolig kreve et markert skifte i innretningen på norsk pensjonspolitikk og reise flere strategiske utfordringer:

- Er det mulig å sikre politisk støtte for en omfattende skatteøkning?
- Er det ønskelig å øke den politiske risikoen for framtidige utbetalinger fra folketrygden?
- Er det politisk mulig å sikre støtte til å kombinere en utvidelse av folketrygden med økt fondering – det vil si å koble oljeformuen til fondering av eksisterende rettigheter?
- Og vil fagbevegelsen måtte endre sine pensjonspolitiske strategier som de siste tiårene har vært basert på å få innflytelse over tjenstepensjonssystemet gjennom tariffavtale?

## **6.3 Arbeidslivets pensjonsreform: brede tjenstepensjoner**

### **Utgangspunkt**

Forskjeller i tjenstepensjonsdekning og innretningen på disse ordningene har vært gjenstand for debatt særlig de siste to tiårene. Bakgrunnen for denne debatten var at det ble mer og mer åpenbart utover på 90-tallet av at folketrygden ville spille en



mindre rolle enn opprinnelig tenkt, og at tjenestepensjonene ville få en tilsvarende større rolle. Dermed ble tjenestepensjonsspørsmålet viktigere for både myndigheter og partene i arbeidslivet.

Det første store spørsmålet som ble reist i denne nye debatten, var de mange arbeidstakere i privat sektor som ikke hadde tilgang på en tjenestepensjon. Dette ledet til støtte for å innføre (gi skattefradrag) også enkle innskuddsordninger fra 2001. Den forventede veksten i innskuddsordninger blant bedrifter som ikke hadde tjenestepensjon, uteble, og spørsmålet kom derfor raskt på forhandlingsbordet. Når partene ikke ble enige om en avtale, kom det etter hvert et felles krav om lovregulering. Det resulterte i et obligatorisk minstekrav til tjenestepensjoner fra 2006.

Det andre store spørsmålet har vært knyttet til selve utformingen av tjenestepensjonsordningene. Arbeidsgiversiden har i økende grad ønsket å gå bort fra ytelsesordninger hvor man gir løfte om en prosent av sluttlønn etter 30 års opptjening. Dette er fordi kostnadene økte sterkt med lavere rentenivå og lengre levealder, og fordi kostnadene var svært uforutsigbare og skapte regnskapsmessige problemer for bedriftene. Arbeidstakere og deres organisasjoner har på sin side vært skeptiske til en svekkelse av pensjonsrettigheter og en overgang til (for) enkle innskuddsordninger. Likevel har over en million arbeidstakere i dag en innskuddsordning med individuelt investeringsvalg i Norge.

Det tredje store spørsmålet har vært hvordan man kan sikre et godt samspill mellom tjenestepensjoner og en ny folketrygd. Dels har det medført en omlegging av AFP i privat sektor til en ren alderspensjonsordning etter samme prinsipper som i den nye folketrygden. Dels har det medført et press på å avvikle og endre de ytelsesbaserte tjenestepensjonsordningene. Stortinget har på grunn av dette vedtatt nye regler for å kunne legge om de ytelsesbaserte ordningene til en mer folketrygdliggende forsikret tjenestepensjon. Og sist, men ikke minst, er det et press på de offentlig ansattes ytelsesbaserte brutto tjenestepensjoner.

Samlet var det utover på 2000-tallet klart at tjenestepensjonssystemet var kommet for å bli, og at disse ordningene framover ville spille en avgjørende rolle i et nytt samspill med folketrygden. Mens spørsmålet før var om vi i det hele tatt skulle ha pensjonsordninger utover folketrygden, er spørsmålet nå hvordan disse skal utformes og organiseres. Dermed ble spørsmålet om arbeidslivets pensjonsreform en naturlig oppfølger av reformen i folketrygden og de siste tiårenes pensjonsdebatter i arbeidslivet.

Et slikt ønske om en arbeidslivets pensjonsreform var bakgrunnen for at spørsmålet om tariffavtalefesting av brede tjenestepensjoner kom på forhandlingsbordet i mars 2014. Kravet i frontfaget fra Fellesforbundet viste at en ny arbeidsdeling mellom folketrygden og avtalebaserte pensjonsordninger på toppen av denne kan utgjøre en mulig utviklingsvei for det samlede norske pensjonssystemet.



## Brede tjenestepensjoner også i Norge?

I nabolandene Danmark og Sverige er brede ordninger på tvers av bedrifter innrettet for ulike tariffområder. Brede avtalefestede ordninger er dermed ikke noen uvanlig institusjonell løsning i pensjonspolitikken i land hvor pensjonssystemet har både offentlige og private elementer. I Norge har imidlertid spørsmålet ikke vært på dagsordenen siden avviklingen av Fellesordning for tariffestet pensjon og den påfølgende etableringen av en omfattende tilleggspensjon i folketrygden. Riktignok er utformingen av de offentlig ansattes tjenestepensjoner avtalefestet, men heller ikke de offentlige tjenestepensjonene er brede helt i den forstand man finner det i våre naboland.

At det ikke er etablert felles ordninger på tvers av bedrifter basert på tariffavtale i Norge, henger sammen med historiske tradisjoner i privat sektor hvor dette siden 60-tallet som hovedregel har vært et frivillig arbeidsgivergode. Det er ikke formelle hindringer for å etablere slike ordninger i Norge på en måte som følger opp blant annet prinsippet om at alle ansatte i en bedrift skal være med i den samme ordningen (NOU 2009: 13). Spørsmålet om brede ordninger har flere interessante prinsipielle sider selv om det ikke er formelle hindre.

Forspillet til lønnsoppgjøret 2014 viste tydelig at tariffavtalefesting av brede tjenestepensjoner reiser prinsipielle spørsmål og motsetninger mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Disse motsetningene handler, som sagt, ikke om bedrifter skal tilby sine ansatte tjenestepensjon i tillegg til folketrygden. Det er det en lang tradisjon for at arbeidsgiver gjør i Norge. Motsetningene er knyttet til hvem som skal bestemme opprettelse, innretning og endring av en tjenestepensjonsordning. Dette omtales som arbeidsgivers styringsrett når arbeidsgiver ensidig kan avgjøre disse spørsmålene. Bestemmes pensjonsspørsmål i tariffavtale, erstattes denne styringsretten av forhandlinger og avtale. Argumentet for å inngå avtale om pensjon er at pensjon er utsatt lønn og således bør bestemmes på lik linje med direkte lønn. I så måte er pensjonskapitalen det som gjerne omtales som «mine penger», og dermed bør det være innflytelse over disse pengene. Argumentet for styringsretten er knyttet til at pensjon skiller seg fra direkte lønn ved at det er langsiktige kostnader, og at de framtidige kostnadene kan være uforutsigbare. Derfor vil det være viktig for arbeidsgiver å kunne kontrollere ordningene og dermed kostnadsnivået framover. Oppsummert kan man si at på den ene siden står prinsippet om hvorvidt utsatt lønn skal behandles som direkte lønn og kunne avtalefestes på samme måte, og på den andre siden prinsippet om arbeidsgivers styring av framtidige kostnader og forpliktelser.

Det må imidlertid påpekes at graden av kostnadssvingninger og uforutsigbarhet er avhengig av hvilket pensjonsprodukt man eventuelt velger å avtalefeste. I innskuddsordninger har arbeidsgiver høy grad av forutsigbarhet. I tillegg må disse spørsmålene vurderes med tanke på eventuelle tap eller gevinster man kan få ved å koble pensjonsspørsmål nærmere til den regulære lønnsdannelsen. Blant annet kan man i større

grad finansiere pensjonskostnader innenfor den årlige avtalerammen som fastlegges i oppgjøret.

En diskusjon av brede pensjonsordninger kan forenkles noe ved å skille mellom to avgjørende sider eller dimensjoner ved slike ordninger. I den offentlige utredningen om brede ordninger (NOU 2009: 13) ble det skilt mellom produksjon av tjenstepensjoner på tvers av flere bedrifter og standardisering av et tjenstepensjonsprodukt på tvers av virksomheter i en slik bred ordning. En bred ordning er dermed en tjenstepensjonsordning hvor det er felles regler om produkt, og hvor leveransen eller produksjonen gjøres i fellesskap for disse virksomhetene. Dette kan i prinsippet gjøres frivillig, men som hovedregel vil det være nødvendig med en tariffavtale for å realisere en slik bred ordning.

### **Felles tjenstepensjonsprodukt**

Valg av tjenstepensjonsprodukt i en bred ordning er svært viktig av en rekke grunner. Det har stor betydning ikke bare for den enkeltes oppbygging av rettigheter, men også for driften av ordningen.

I den grad opptjening av pensjonsrettigheter foretas som i den nye folketrygden og i privat AFP, med andre ord som årlig sparing etter et kontoprinsipp, vil arbeidsgiver kunne sikres forutsigbare kostnader i form av en gitt prosent av årlig lønn. Både innskuddspensjon og forsikret tjenstepensjon vil fungere på denne måten. Det vil være rimelig å anta at partene vil velge en slik produktløsning.

Det neste spørsmålet vil være om ordningen skal være forsikret, eller om det skal være ren sparing. I en forsikret ordning tilfaller kapitalen til dem som dør, ordningen (dødelighetsarv), og det er ikke arverett til etterlatte. Dermed blir det noe høyere pensjonsutbetalinger. Man får så å si mer pensjon per krone spart, og det kan dreie seg om 10 prosent høyere pensjon. En forsikret tjenstepensjon i henhold til regelverket fra 2014 vil være et godt grunnlag for et produkt i en bred ordning. En årlig premie/sparenivå på rundt 3–4 prosent vil, sammen med AFP, kunne sikre to tredeler av gjennomsnittsinntekten ved pensjonering ved 67 år for store grupper av arbeidstakere.

Bedrifter som ønsker å spare mer enn de avtalte 4 prosent for sine ansatte, kan gjøre dette i form av tradisjonelle bedriftsbaserte tilleggsordninger som i dag. Det kan selvsagt også tilrettelegges for at enkeltbedrifter tilleggsparer i den brede ordningen.

Et forsikret tjenstepensjonsprodukt åpner også for at valg av kollektivt investeringsvalg og dermed regulere opp pensjonsbeholdningene etter lønnsveksten i den grad avkastningen som oppnås på kapitalen, er god nok. Partene kan som alternativ enes om å garantere regulering av pensjonsbeholdningen etter lønnsveksten. Det vil i så fall kreve balanseføring i medlemsbedriftenes regnskaper og øke den finansielle risikoen i ordningen ved at det vil kunne kreves tilleggsinnbetalinger hvis avkastningen er for lav til å dekke forpliktelsene.

I utgangspunktet er det rimelig å tenke seg at pensjonskapitalen i ordningen forvaltes i fellesskap. Det er imidlertid, som i disse ordningene i Danmark og Sverige, mulig å se for seg at enkeltmedlemmer kan etablere individuelle pensjonskonti med eget investeringsvalg hvis de ønsker dette.

Siden kvinner i snitt har lengre forventet levealder enn menn, åpner regelverket for forsikret tjenstepensjon for at det kan betales inn mer for kvinner enn for menn. I en bred ordning er det mulig også å foreta en omfordeling tilsvarende den som gjøres i folketrygden ved overgang til pensjon, ved at menn og kvinner fordeler pensjonskontoen på samme forventede levealder.

Hovedideen med å standardisere produktet på tvers av virksomheter er å få til forenkling og å tilrettelegge for mobilitet mellom virksomheter fordi disse har nøyaktig samme pensjonsordning. I en avtalefestet ordning vil dette sikre mobilitet mellom tariffavtaledekkede bedrifter.

### **Felles leveranse og produksjon i brede ordninger**

Det andre sentrale spørsmålet når det gjelder brede ordninger, er om leveransen eller produksjonen av tjenstepensjonsproduktet kan gjøres felles for flere virksomheter. Utgangspunktet er at man går bort fra at hver virksomhet etablerer og kjøper inn sin egen ordning. I en bred ordning organiseres med andre ord leveransen eller produksjonen i fellesskap. Det kan skje på en rekke ulike måter.

Den enkleste løsningen er en felles innkjøpsordning for å bidra til å presse kostnadene ned. Dermed er egentlig den brede ordningen først og fremst en måte å standardisere produktet på og å samle sin innkjøpskraft. Det er også mulig at partene selv etablerer egen produksjon i form av en felleskasse eller i prinsippet også et livselskap. Dermed vil man direkte kunne hente ut stordriftsfordeler knyttet til produksjon og kapitalforvaltning.

Et hovedpoeng her er at produktløsningen i seg selv påvirker leveransen og dermed kostnadene. Hvis ordningen ikke inneholder rentegarantier eller lignende, åpner det for en annen kapitalallokering og behov for egenkapital. Her kan innskuddsprodukter eller forsikrede tjenstepensjonsprodukter spille en avgjørende rolle. Samtidig vil en allokering av mange ordninger i en felles innretning gi potensial for stordriftsfordeler i administrasjon gjennom standardisering og effektive administrative og kommunikative løsninger og dermed potensial for kostnadseffektivitet og kostnadsbesparelser. Hvorvidt en slik allokering av ordninger vil utløse stordriftsfordeler og kostnadsbesparelser i kapitalforvaltningen, vil kanskje avhenge av hvordan forvaltningstjenestene organiseres. Skal forvaltningen skje i egen kasse eller eget livselskap, eller skal forvaltningstjenestene legges ut på anbud, der leverandørene konkurrerer om å levere disse tjenestene til felleskassen? Videre kan en felles produksjon åpne for ulike måter å håndtere kjønnsnøytralitet på i den grad man er enig om livslange utbetalinger. I

regelverket for forsikret tjenestepensjon åpnes det for å betale inn mer for kvinner enn menn for å sikre de samme årlige utbetalingene. I en fellesordning er det mulig å tenke seg å bruke et system for eksempel med felles delingstall som i folketrygden, som i realiteten er en overføring (i gjennomsnitt) fra menn til kvinner i og med at kvinner har en noe lengre forventet levealder.

Tariffavtalefesting reiser også spørsmålet om ulike grupper i en bedrift skal behandles likt. Kravene til inntektsfradrag for premiene i Norge forutsetter at alle ansatte er med i en ordning, og at alle ansatte forholdsmessig behandles likt. Dette kan også sikres i en bred ordning. Det er mulig å etablere brede ordninger ved å bygge på gjeldende tariffavtalestruktur hvor bestemmelser tas inn i de bransjevisse avtalene, og hvor det foregår en koordinering på arbeidsgiversiden på tvers av avtaler for å sikre at alle ansatte i en bedrift behandles likt. Det er også mulig å tenke seg en organisering på hovedavtalenivå som ligner på AFP-ordningen (Hippe, Stokke og Veland 2006). Det er med andre ord mulig å tenke seg en koordinering av tariffavtaler og at den enkelte arbeidsgiver sikrer at alle ansatte omfattes av samme avtalebestemmelse, for eksempel om en minste sparesats. Bedriften kan imidlertid, for alle ansatte, tilby sparing utover dette minstenivået som ligger i tariffavtalen.

### **Hva med AFP?**

Den private AFP-ordningen er ikke nødvendigvis en del av forhandlinger om en bred tjenestepensjonsordning fordi denne ordningen har en annen karakter enn de tradisjonelle tjenestepensjonene som er fullt fondert. Likevel vil det være viktig for partene å sikre at AFP kan fungere som en god grunnmur eller et utgangspunkt for utforming av tjenestepensjonsordningene. Det avgjørende spørsmålet vil her være å sikre at alle de som er dekket av AFP, faktisk får sin forventede utbetaling. Konkret handler det om å tette hull i AFP-ordningen slik at enkeltpersoner ikke mister sin forventede pensjon på grunn av bedriftsnedleggelse, sykdom, fisjoner eller andre endringer de siste årene før pensjonsalder. Hensikten må være at man med en høy grad av sikkerhet kan regne med både AFP og tjenestepensjon og dermed kan bestemme sparenivået i tjenestepensjonen ut fra dette.

Med et spare- eller premienivå på 4 prosent årlig i en tjenestepensjonsordning vil man sammen med AFP og folketrygd komme opp i rundt 25 prosent av lønn i årlig sparing. Dette vil kunne sikre et rimelig pensjonsnivå for yrkeskarrierer på over 40 år. Det er dermed avgjørende å få til et godt samspill mellom AFP og tjenestepensjon.

Et særskilt spørsmål er om AFP bør gjøres til gjenstand for allmenngjøring eller andre mekanismer for å sikre at alle arbeidstakere i privat sektor dekkes av AFP. Dette er en problemstilling som i og for seg er uavhengig av etableringen av brede ordninger. AFP-ordningen mottar en støtte fra staten ved at en tredel av de løpende utgiftene betales av staten. Det kan argumenteres for at alle bedrifter og ansatte burde omfattes av

denne støtten. På den andre siden er det ikke noe i veien for å argumentere for at det er rimelig at virksomheter som tar del i et organisert arbeidsliv, og som viser et samfunnsansvar, premieres for dette på denne måten. Synet på ønskeligheten av sterke parter i arbeidslivet og en koordinert lønnsdannelse er grunnleggende et politisk spørsmål.

Et tilknyttet spørsmål er hvor store merkostnader avtaledekkede bedrifter skal pålegges i forhold til bedrifter som ikke er dekket av tariffavtale. Summen av AFP og brede ordninger vil utgjøre en årlig kostnad på i overkant av 6 prosent for AFP og tjenstepensjon. Andre bedrifter vil utelukkende stå overfor et lovkrav på vel 2 prosent. Denne forskjellen kan reduseres ved å øke OTP-kravet til for eksempel 3 prosent. Da vil fortsatt den statlige AFP-støtten forbeholdes de avtaledekkede bedriftene, og kostnadsforskjellen blir mindre mellom tariffdekkede bedrifter og andre virksomheter som ikke omfattes av avtalene.

## **Virkninger**

Tar man utgangspunkt i at partene i oppgjøret i 2014 blir enige om en prinsippavklaring og om en utredning, kan man tenke seg en enighet i hovedoppgjøret i 2016. Det ville for eksempel kunne være etablering av en ny fellespensjonskasse etablert i nært samarbeid med Felleskontoret som allerede driver den private AFP-ordningen. Ordningen tilbyr for eksempel 3 prosent av lønnssummen til en forsikret tjenstepensjonsordning. En avkastningsbasert lønnsregulering åpner for en felles indeksbasert kapitalforvaltning. Ordningen har dermed ikke individuelle konti hvis ikke den enkelte selv velger å etablere dette. Dette vil typisk skje ved utmeldelse fra ordningen.

Så lenge man bytter jobb i samme avtaledekkede sektor, oppstår det ikke pensjonsbevis, men ordningen er aktiv, og ny arbeidsgiver betaler inn til fellesordningen.

Den viktigste virkningen av en slik ordning vil være en jevnere fordeling av tjenstepensjonsrettigheter i det norske arbeidsmarkedet. Videre vil det åpne muligheter for gunstige effektivitets- og kostnadsvirkninger.

Samtidig vil tjenstepensjonssystemet fortsatt være kapitalbasert og fondert, samt at kostnadene vil bestemmes innenfor det tradisjonelle systemet for lønnsdannelse.

## **Strategiske valg**

En arbeidslivets pensjonsreform er en fullt mulig utviklingsvei i norsk pensjonspolitik. Dermed institusjonaliseres en konkret arbeidsdeling mellom folketrygden og det man kan kalle en arbeidslivets folketrygdordning. Det er få formelle eller praktiske hindre for at dette skal kunne skje. De avgjørende skilleveiene synes snarere å være knyttet til makt og innflytelse i partsforholdet og evnen til å mobilisere politisk støtte. I den grad arbeidstakersiden kan sikre et bytte med arbeidsgiversiden hvor redusert økonomisk

risiko for arbeidsgiverne byttes mot økt arbeidstakerinnflytelse, kan dette være en farbar vei.

Denne utviklingsveien synes likevel langt mer realistisk enn en utvidet folketrygd, men det er selvsagt svært vanskelig å si noe sikkert om dette.

## 6.4 Virksomhetenes pensjonsmarked: desentraliserte tjenestepensjoner

### Utgangspunkt

En ganske annen, og langt fra usannsynlig utviklingsvei, er at tjenestepensjonene fortsetter som bedriftsbaserte ordninger levert som finansielle spareprodukter fra finansnæringen. Et videreført tjenestepensjonssystem betyr at arbeidsgivers styringsrett over pensjoner i privat sektor opprettholdes, og at man ikke lykkes i å etablere brede pensjonsordninger i arbeidslivet, eller at tjenestepensjonene tariffestet. Selv om det både teknisk og praktisk er mulig å tariffeste tjenestepensjonene, har partene i arbeidslivet sterkt motstridende syn på tariffesting. Arbeidstakersidens utgangspunkt er at pensjon er utsatt lønn og dermed hører inn under forhandlingsretten og dermed arbeidstakerinnflytelse over egen pensjon. Arbeidsgiversiden har tradisjonelt lagt sterk vekt på styringsretten og viktigheten av langsiktig forutsigbarhet og kostnadskontroll og ønsker av denne grunn ikke å gi slipp på styringsretten.

Det er sannsynlig at folketrygdens rolle og nivå opprettholdes som i dag i årene framover. Dermed vil det være rom for et til dels betydelig marked for tjenestepensjoner på toppen av folketrygden gitt at mange vil ønske rundt to tredeler av sin livsinntekt som pensjonist. Det er liten grunn til å tro at evalueringen av pensjonsreformen i 2017 vil lede til grunnleggende endringer i oppbyggingen av folketrygden eller i nivået på sparingen. Det er selvsagt mulig å tenke seg endringer for eksempel i aldersgrenser og andre i og for seg viktige spørsmål. Poenget her er at dette ikke grunnleggende vil endre behovet for et privat sparemarked i form av tjenestepensjoner på toppen av folketrygden.

Det er store variasjoner i privat sektor når det gjelder tjenestepensjonenes sjenerøsitet. Disse variasjonene styres av bedrifters valg fordi det er bedriftene selv (i hovedsak), gitt lovfestede minstekrav, som bestemmer hvor sjenerøse ordningene skal være, og hva som eventuelt skal inkluderes av frivillige forsikringer, for eksempel uførepensjon. Tjenestepensjonene vil ha stor betydning for alle og være viktige påslag til alderspensjon fra folketrygden og særlig for inntekter over opptjeningstaket i folketrygden på 7,1 G, det vil si de høyere inntektsgruppene. Videre har de tradisjonelle sluttlønsordningene i privat sektor vært under sterkt press de siste ti årene, og innskuddsordningene omfatter

i dag nesten fire ganger så mange arbeidstakere som ytelsespensjonene. For bare ti år siden var det svært få innskuddspensjoner i Norge. Utviklingen har med andre ord endret fordelingen av økonomisk risiko på en grunnleggende måte.

### **Morgendagens private tjenstepensjoner**

Innskuddspensjonenes sterke vekst vil antakelig fortsette i årene som kommer. Vi har sett at omtrent alle nyetablerte ordninger fra 2006 har vært innskuddsordninger, samt at mange bedrifter har gått fra ytelse til innskudd. Tjenstepensjonsloven fra 2014 skulle gi bedrifter med ytelsespensjon et alternativ til å gå over til innskuddsordninger. De nye hybridproduktene som i grove trekk er innskuddsordninger med lønns- eller avkastningsregulering og med dødelighetsarv, ser ikke ut til å få særlig utbredelse. Med andre ord vil de tradisjonelle ytelsespensjonene kunne forsvinne helt som «aktive» ordninger, og innskuddsordningene vil over tid overta hele det private markedet. I så fall vil tjenstepensjonene i privat sektor framstå som et ensartet system, men med store forskjeller i sjenerøsitet, altså hvor mye man sparer hvert år.

Ni av ti arbeidstakere med innskuddspensjon har en ordning med individuelt investeringsvalg. Dette innebærer at den enkelte selv kan sette sammen investeringsporteføljen sin og velge ønsket risikonivå. Så langt er det få som gjør endringer i porteføljene sine, og hovedgrunnen til dette kan være at det er svært få som har gode kunnskaper om pensjoner og hvordan man bør allokere porteføljene sine med hensyn til risiko. Langt de fleste er passive pensjonssparere som følger de råd som bedriften eller pensjonsleverandører gir med hensyn til blant annet valg av risikonivå etter alder og nedtrapping av aksjeandel de siste årene før pensjonering.

Et sentralt spørsmål er om arbeidstakere selv bør ha investeringsvalg. Erfaringer blant annet fra finanskrisen med påfølgende store verdifall i innskuddspensjonene reiser derfor spørsmålet om ikke kollektivt investeringsvalg vil være et bedre alternativ for arbeidstakerne. I tillegg vil bedriften i større grad ha kostnadskontroll ved at det er bedriften som sammen med pensjonsleverandøren fastsetter risikonivå ut fra generelle retningslinjer om risiko etter alder. Bedriftene har ikke kostnadskontroll i ordninger med individuelt investeringsvalg fordi bedriftene må dekke kostnadene uansett hvilket risikonivå den enkelte velger, og kostnadene øker med risikonivået.

I dagens innskuddspensjoner er det bare arbeidsgiver som betaler innskudd, til tross for at regelverket tillater arbeidstakerinnskudd, med opp til halvparten av samlet tilskudd. Slike egenandeler er obligatoriske i offentlig sektor. Det kan være at arbeidstakerorganisasjonene vil ta initiativ til etablering av system for arbeidstakerinnskudd. Ikke bare for å bidra til tilleggsparing for den enkelte, noe som kan være nødvendig for mange, gitt virkningen av ny folketrygd og ny privat AFP (og særlig for dem som ikke har AFP), men også for å legge grunnlaget for senere argumentasjon om arbeidstakerinnflytelse over pensjonene.



Totalt sett har innskuddssatsene i tjenestepensjonene økt noe fra 2008 til 2012. Dette skyldes i hovedsak at bedrifter som har gått fra relativt gode ytelsespensjoner til innskuddspensjon, har etablert høyere innskuddssatser enn lovens minimumskrav på 2 prosent av lønn. Om lag halvparten av alle arbeidstakere med innskuddspensjon har fortsatt minstesatsen på 2 prosent. Dette nødvendiggjør en debatt om både nivået på minimumsinnskuddet og hva som bør være rimelige innskuddssatser for å bidra til et rimelig fornuftig samlet pensjonsnivå.

### **Offentlig påslagsmodell?**

Tjenestepensjonene i offentlig sektor er videreført som bruttoordning og 30 års opptjening for fulle pensjonsytelser og er bare delvis tilpasset pensjonsreformen ved at det er innført levealdersjustering og endret regulering av løpende pensjoner. Et sentralt spørsmål i denne utviklingsveien er uten tvil om man fortsatt har et pensjonssystem der folketrygden, private tjenestepensjoner og privat AFP er innrettet etter de samme hovedprinsipper, mens man altså har et offentlig tjenestepensjonssystem og offentlig AFP som bygger på andre prinsipper. Ulike systemer i offentlig og privat sektor innebærer at det vil være store prinsipielle forskjeller i innretning, med utilsiktede virkninger blant annet knyttet til mobilitet i arbeidslivet mellom offentlig og privat sektor. I debatten om de offentlige tjenestepensjonene for noen år tilbake ble det skissert og diskutert alternative modeller til gjeldende bruttoordning, herunder det som ble omtalt som «påslagsmodellen». Denne pensjonsmodellen, som gir et netto tillegg til ytelser fra folketrygden, har de samme prinsippene som folketrygd og private tjenestepensjoner, med allårsregel og årlig opptjening av en rettighet. Det er ikke grunn til å tro at en eventuell endring av offentlig tjenestepensjon resulterer i innskuddspensjoner, men presset for endring er såpass stort at det nok kommer en ny debatt om å innføre en modell som bygger på de samme hovedprinsippene som de øvrige elementene i pensjonssystemet. Et kjernespørsmål blir hvordan man behandler de relativt gunstige mulighetene til å gå av ved 62 og 65 år for offentlig ansatte, enten i form av nye pensjonsløsninger eller i form av lønnskompensasjon.

### **Hva med AFP?**

Hva som skjer videre med privat AFP, vil også være et sentralt spørsmål i denne desentraliserte markedsdrevne utviklingsveien. AFP-ordningen vil være svært forskjellig i innretning og organisering fra de innskuddsbaserte, bedriftsvisе ordningene. Også her vil spørsmålet være om AFP skal være knyttet til bedrifter med tariffavtale, det vil si være en ordning som kun omfatter ansatte i bedrifter som har tariffavtale med AFP, eller om den skal endres til å omfatte alle. Privat AFP er blitt grundig endret siden den ble innført som en tidligpensjonsordning i 1988, beregnet på de såkalte sliterne



i arbeidslivet. Endringen til ny AFP i 2011 førte til at ordningen skiftet karakter, fra en tidligpensjonsordning for dem mellom 62 og 66 år til en tjenstepensjonslignende ordning for dem fra 62 år, med årlig opptjening og livslang, levealdersjustert pensjon. AFP er dermed en ordning hvor ytelsen kommer på toppen av alderspensjonen fra folketrygden og tjenstepensjonen. Det er liten grunn til å tro at fagbevegelsen, uten brede ordninger for tjenstepensjon, vil gi slipp på den så viktige avtalefestede AFP-ordningen. En eventuell omlegging av AFP med tilhørende svekkelse av opparbeidede rettigheter som det kan føre til, vil skape konflikt og motstand.

En omlegging av AFP kan legitimeres på to måter: Alle bør få AFP fordi ordningen er blitt en tjenstepensjon, og staten bør således subsidiere alle og ikke bare de som er omfattet av tariffavtale med AFP. I tillegg får organiserte bedrifter AFP-kostnader nettopp ved å være organisert. Motargumentene vil være at staten ønsker å bidra til et organisert arbeidsliv slik at AFP-subsidiene kan framstå som et insentiv til uorganiserte bedrifter. Videre vil bedrifter med AFP ha en rekrutteringsfordel sammenlignet med uorganiserte bedrifter som ikke kan tilby AFP, og AFP er en billigere ordning for bedriftene enn andre tjenstepensjoner nettopp fordi staten tar en tredel av de løpende utgiftene. Samtidig er AFP en tidligere seier for fagbevegelsen og en opparbeidet rettighet. Erfaringsmessig er det noe man ikke så lett gir slipp på. I sum dreier det seg derfor om politiske ønsker og prioriteringer og om partenes holdninger til AFP og hvem som skal omfattes.

Samtidig vil det være spørsmål om AFP fortsatt skal være løpende finansiert som i dag, eller om den skal fonderes. En slik overgang vil være svært krevende å få til fordi det krever en dobbeltfinansiering i en periode av både løpende utgifter knyttet til tidligere rettigheter og de nye fonderte rettighetene.

## **Virkninger**

Ved at systemet i hovedsak fortsetter som i dag, vil framtidens pensjonister i stor grad være avhengige av avkastningen på pensjonskapitalen. Dette betyr at det meste av risikoen for pensjonsnivået ligger på arbeidstakerne selv og hvordan de tilpasser seg det samlede systemet.

Dernest vil det være til dels store forskjeller i kvaliteten på ulike gruppers innretning avhengig av hvilken bedrift man jobber i innenfor privat sektor. Svært mange vil bli værende i 2 prosents innskuddsordninger, mens andre vil være dekket av maksimale innskuddssatser på 7 prosent og 25,1 prosent over inntekter på 7,1 G. Dette vil lede til store forskjeller i framtidige pensjonsutbetalinger. Også en fortsatt forskjell mellom offentlig og privat ansatte vil bidra til ulikheter i pensjonsvilkår.

Med en overgang til nesten bare innskuddsordninger i privat sektor og en variant av en påslagsmodell i offentlig sektor vil imidlertid de fleste ordningene, selv om de har svært ulik sjenerøsitet, i all hovedsak følge de samme prinsipper om årlig sparing og

fordeling av en pensjonsbeholdning på gjenværende leveår ved pensjonering. Dermed vil samspillet mellom ordninger være relativt godt og mobilitetshindrene redusert.

### **Strategiske utfordringer**

Sett i forhold til de to andre mulige utviklingsveiene vil alt i alt denne tredje kanskje være den mest realistiske veien videre. Det er selvsagt mulig at det vil kunne komme enkelte endringer i forbindelse med evalueringen av alderspensjonssystemet i folketrygden og privat AFP i 2017. Men realistisk sett vil man se en videreføring av disse to pensjonsordningene som vi kjenner dem i dag. Det er større sannsynlighet for at det vil komme endringer i offentlig tjenstepensjon fra dagens bruttomodell til en form for påslagsmodell som harmonerer mer med andre ordninger. Men offentlig tjenstepensjon vil likevel kunne forbli svært annerledes enn tjenstepensjonene i privat sektor. Det vil også kunne komme en debatt om AFP.

For fagbevegelsen vil dette kunne bli krevende fordi det er liten enighet om hovedlinjer og innretning mellom partene i pensjonsspørsmål i denne utviklingsveien. Samtidig vil fagbevegelsen være avhengig av å få støtte fra og bygge allianser med ulike regjeringer i pensjonsspørsmål. Gitt svært store politiske forskjeller blant annet i vurderingen av AFP vil dette kunne bli en betydelig strategisk utfordring for fagbevegelsen.

## Referanser

- Dahl, E. H. (2010). Fordelingseffekter av pensjonsreformen. *Arbeid og velferd*, 2.
- Dahl, E. H. & Lien, O. C. (2011). Pensjonsreformen: Effekter på sysselsettingen. *Arbeid og velferd*, 4-2011.
- Dahl, E. H. & Lien, O. C. (2013). Pensjonsreformen – flere i arbeid. *Arbeid og velferd*, 1-2013.
- Dahl, E. S. & Galaasen, A. M. (2013). I pose og sekk – hvorfor velge å kombinere jobb og pensjon. *Arbeid og velferd*, 3-2013.
- Ervik, R. & Lindèn, T. S. (2011). *Making people work longer. Comparing Norwegian and British reform processes, with a sidelong gaze to Sweden*. Uni Rokkan Centre, working paper 1-2013.
- Finans Norge (2013). *Bestandsstatistikk*.
- Grambo, A.-C. & Myklebø, S. (2008). *Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?* NAV-rapport 1-2008.
- Haga, O. (2013). Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet. *Arbeid og velferd*, 2-2013.
- Haga, O. & Lien, O. C. (2012). Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet. *Arbeid og velferd*, 2-2012.
- Halland, E. H. & Lien, O. C. (2013). Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid. *Arbeid og velferd*, 1-2013.
- Hatland, A., Bay, A.-H. & Pedersen, A. W. (2010). Trygd og velferd. I A.-H. Bay, A. Hatland & T. Hellevik (red.), *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*.
- Hippe, J. M. & Berge, Ø. m.fl. (2013). *Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012*. NordMod 2030. Delrapport 5. Fafo-rapport 2013:15
- Hippe, J. M. & Lillevold, P. (2010). *Den gylne middelvei*. Fafo-rapport 2010:36.

- Hippe, J. M. & Vøien, H. G. (2014). *An analysis of future benefits from public and private pension schemes. The Norwegian country study to the OECD pension adequacy project*. Fafo-report 2014:21.
- Hippe, J. M., Midtsundstad, T. & Veland, G. (2007). Dit ingen trodde man skulle. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes, J. M. Hippe (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hippe, J. M., Stokke, T. Aa. & Veland, G. (2006). *Hvor kollektivt? Organisering av felles tjenstepensjonsordninger i det private arbeidsmarkedet*. Fafo-notat 2006:26
- Hernæs, E. & Iskhakov, F. (2009). *Effekter på arbeidstilbudet av pensjonsreformen*. Frischsenteret, rapport 3/2009.
- Kangas, O. & Saloiniemi, A. (2013). *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. NordMod 2030. Sub-report 6. Fafo-report 2013:40.
- Lien, O. C. (2009). Pensjonsreform 2011 – effekter de første ti årene. *Arbeid og velferd*, 1-2009.
- Midtsundstad, T. M. (2012). Pengene eller livet? Eldres arbeidsmotivasjon og yrkesdeltakelse. I S. Stjernø & E. Øverbye (red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1998: 10. *Fondering av folketrygden?* Finansdepartementet.
- NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2009: 13. *Brede pensjonsordninger*. Finansdepartementet.
- NOU 2013: 3. *Pensjonslovene og folketrygdreformen III*. Finansdepartementet.
- NOU 2013: 12. Uførepensjon i private tjenstepensjonsordninger. Utredning nr. 28 fra Banklovkommissjonen. Finansdepartementet.
- Pedersen, A. W. (2013). Levealdersjustering av alderspensjonen – økonomisk uansvarlighet og usosial populisme. I K. Ketscher, K. Lilleholt, E. Smith & A. Syse (red.), *Velferd og rettferd – festskrift til Asbjørn Kjønsdal 70 år*.
- Prop. 199 L (2012-2013). *Lov om tjenstepensjon (tjenstepensjonsloven)*. Finansdepartementet.
- Prop. 202 L (2012-2013). *Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (ny uførepensjonsordning)*. Arbeidsdepartementet.
- SSP (2013). Seniorpolitiskbarometer offentliggjort på ssp.no.

- Statistisk sentralbyrå (2011). *Utforming av ny alderspensjon i folketrygden*. Rapporter 2011/22.
- Unio (2009). Notatserie nr. 5 / 2009.
- Unio (2011). Notatserie nr. 1 / 2011.
- Unio (2013). Notatserie nr. 6 / 2013.
- Veland, G. (2008). *Tjenestepensjonsordningene i Norge. En undersøkelse av status og utviklingstrekk i privat sektor*. Fafo-rapport 2008:23.
- Veland, G. (2012). *Tjenestepensjoner i endring. Hvordan ser tjenestepensjonsmarkedet ut i 2011?* Fafo-notat 2012:20.
- Veland, G. (2013). *Kommunale tjenestepensjoner i Europa. Produktegenskaper, leverandørforhold og reformer i ni land*. Fafo-rapport 2013:38.
- Veland, G. (2013). *Tjenestepensjonsmarkedet 2001–2012*. Fafo-notat 2013:21.
- Veland, G. (2014). *Omlegging av uførepensjonsordninger i offentlig og privat sektor. Det måtte gjøres...* Fafo-notat 2014:06.
- Veland, G. & Hermansen, Å. (2012). *Pensjonsordninger for yrkesgrupper i Europa – en kartlegging*. Fafo-notat 2012:07.
- Veland, G. & Hippe, J. M. (2008). *Når tjenestepensjon er obligatorisk – hva så? Omdanningen av det norske markedet for aktive tjenestepensjonsordninger, fripoliser og pensjonskapitalbevis*. Fafo-rapport 2008:05.
- Veland, G. & Midtsundstad, T. (2006). *Tjenestepensjonenes inntektsmessige betydning*. Fafo-rapport 526.

# Utviklingstrekk, utfordringer og mulige utviklingsveier for det norske pensjonssystemet

Det norske samlede pensjonssystemet har vært i endring de siste årene. Ikke bare er alderspensjonssystemet i folketrygden lagt betydelig om fra 2011. Tjenestepensjoner ble gjort obligatorisk ved lov i 2006, ny AFP i privat sektor trådte i kraft fra 2011, ny uførepensjonsordning i folketrygden trer i kraft fra 2015, uføreordningene i offentlig og privat sektor er under omlegging. Denne rapporten belyser utviklingstrekk, særtrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet slik vi ser det per 2014, med et sideblikk til våre nordiske naboland. De endringer som har skjedd i Norge og de endringer som vil komme til å skje i årene framover, berører ikke bare den enkelte arbeidstakers opptjening av pensjon, men også arbeidsgiveres og statens kostnader og økonomiske risiko. Rapporten presenterer og drøfter mulige utviklingsveier videre for det norske pensjonssystemet.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2014:11  
ISBN 978-82-324-0099-7  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20358