AFP

eller

Alt For lite Pensjon

Om tidligpensjon i det nye pensjonssystemet

Forord

Rapporten ”AFP – eller Alt For lite Pensjon?” er utarbeidet av De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag fra Aksjon Forsvar AFP. Rapporten gir en oversikt over hovedprinsippene i den nylig vedtatte pensjonsreformen og de konsekvensene disse får for pensjonsnivåene ved tidligpensjonering (fra 62 år). Rapporten påviser at fagbevegelsen står overfor meget store utfordringer, dersom man skal nå målsettingen om ”en AFP-ordning som er like god som dagens” også etter 2010.

Rapporten er utarbeidet i perioden februar-april 2007, og er i hovedsak basert på St. meld. nr. 5 (2006-2007) ”Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden”. I rapporten er denne mange steder bare omtalt som ”stortingsmeldingen”. I tillegget har vi fått med oss forliket mellom regjeringspartiene og H, V og Krf i Stortinget i mars 2007, samt innstillingen fra komiteen før stortingsbehandlingen 23. april 2007.

Underveis i arbeidet har vi fått innspill og bidrag fra en rekke personer med inngående kunnskap om de problemstillingene som behandles. Vi benytter anledningen til å takke alle som har stilt opp i diskusjoner med oss og som har lest diverse utkast i løpet av våren.

Vi vil også takke den lange rekken tillitsvalgte i fagbevegelsen som har bistått oss med oversikter over avgangsmønsteret i deres bedrift. De har også sendt oss data (NAV-beregninger) som viser hvilken pensjon et utvalg enkeltpersoner får med dagens folketrygd, og vi har sammenlignet dem med de rettighetene disse ville få i det nye pensjonssystemet. På denne måten håper vi rapporten bringer inn viktig kunnskap om hva som er det faktiske avgangsmønsteret blant mange av sliterne norsk arbeidsliv, og hva som blir konsekvensene av pensjonsreformen for vanlige arbeidere. Det håper vi vil styrke utgangspunktet for diskusjonene om hvilke konkrete krav som må stilles til en god, fremtidig AFP. Slaget om dette står i tariffoppgjøret 2008.

Vi vet at mange oppfatter pensjon som et svært vanskelig saksfelt. Etter å ha jobbet intenst med dette i noen måneder har vi stor forståelse for en slik oppfatning. Pensjonsreformen gjør ikke pensjon fra folketrygden enklere, snarere tvert imot.

En elektronisk versjon av denne rapporten vil ligge ute på nettstedene www.forsvarafp.no og www.de-facto.no.

Til slutt vil vi ønske alle fagforeningsmiljøer lykke til å kampen for en god AFP-ordning også i årene etter 2010. Vi håper rapporten kommer til nytte i arbeidet med skolering og utvikling av strategier.

Oslo 20. april 2007

Roar Eilertsen Stein Stugu

FORORD **1**

0. SAMMENDRAG **5**

1. INNLEDNING **9**

2. ALDERSPENSJONEN I FOLKETRYGDEN **10**

2.1. FOLKETRYGDEN ER GRADVIS SVEKKET 10
2.2. LITT OM TEKNIKKEN OG REGLENE I FOLKETRYGDEN 11
2.2.1. Grunnpensjon *11*
2.2.2. Tilleggspensjon *11*
2.2.3. Besteårsregelen *12*
2.2.4. Minstepensjon *12*
2.3. NOEN AVSLUTTENDE VURDERINGER AV DAGENS FOLKETRYGD 13

3. PENSJONSREFORMEN **14**

3.1. NYTT OPPTJENINGSSYSTEM 14
Garantipensjon og inntektspensjon *14*
3.2. OMSORGSPOENG M.M. 15
3.3. IKKE PENSJONSOPPTJENING UNDER UTDANNING 16

4. NYE UTTAKSREGLER **17**

4.1. LEVEALDERJUSTERING 17
4.1.1. Redusert pensjon allerede i 2011? *18*
4.2. INDEKSERING 19
4.3. VIL ALLE FÅ MER? 20
4.3.1. Alleårsregel rammer kvinner som både har jobbet deltid og fulltid *23*
4.4. MINSTEPENSJONSFELLA ER IKKE FJERNET 24

5. AVKORTINGSREGLER VED TIDLIGPENSJON **25**

5.1. KORTERE OPPTJENINGSTID GIR MINDRE PENSJON 25
5.2. PENSJONEN SKAL DELES PÅ FLERE LEVEÅR 25
5.3. STATEN TAR IGJEN "TAPTE RENTEINNTEKTER" NÅR PENSJONEN BETALES UT TIDLIGERE 26
5.4. INDEKSERING ØKER TAPET VED TIDLIGPENSJONERING 26
5.5. HVOR MYE MINDRE BLIR PENSJONEN? 26

6. IKKE ALLE FÅR GÅ AV VED 62 ÅR **29**

7. MULIGHETER FOR Å KOMBINERE PENSJON OG ARBEID **30**

8. AVTALEFESTET PENSJON (AFP) I DAG **31**

8.1. HVA FÅR DU I AFP? 31
8.2. FORHOLDET MELLOM TIDLIGERE LØNN OG UTBETALT PENSJON 32
8.2. FEM AFP – ORDNINGER 32
8.2.1. LO/NHO-ordningen *33*
8.2.2. Bank/forsikring *33*
8.2.3. NAVO *33*
8.2.4. Kommunal sektor *34*
8.2.5. Staten *34*
8.3. AFP ER BEGRENSET TIL 70 % AV TIDLIGERE INNTEKT 34
8.4. DELTIDSPENSJON 35
8.5. REDUSERT ARBEIDSTID – ALTERNATIV TIL AFP? 35
8.6. SÆRALDERSGRENSE 35

9. HVOR MANGE TAR UT AFP? 37

9.1. OVERSIKT OVER AVGANGSMØNSTER 38
9.2. HVEM TAR UT AFP? 41

10. HVA VET VI OM FORSLAGENE TIL NY AFP? 43

10.1. LO-KONGRESSENS KRAV TIL NY AFP 44
10.2. ET KONKRET ET EKSEMPEL 44
10.3. AFP-TILLEGG BARE I 15 ÅR? 45

11. PENSJON – NOEN EKSEMPLER 47

11.1. EKSEMPEL 1: TRINE 47
11.2. EKSEMPEL 2: BRIT 49
11.3 EKSEMPEL 3: HANS 50
11.4. EKSEMPEL 4: PER 51
11.5. HVA MED TIDLIGPENSJON? 51

12. KRAV TIL AFP 53

12.1. NY AFP – HVA KREVES? 53

13. KONSEKVENSER FOR UFØREPENSJON? 55

14. PENSJON OG SKATT 57

15. HVA SKJER I OFFENTLIG SEKTOR? 58

16. OVERGANGSREGLER 59

17. HVA HAR VI RÅD TIL? 59

17.1. ØKONOMISK VEKST GIR ØKT VALGFRIHET 60
17.2. REALØKONOMISK ROM 62
17.3. VERDISKAPING OG FORDELING 63

0. Sammendrag

1. Stortinget har vinteren 2007 vedtatt at et nytt pensjonssystem skal innføres fra 2010. I det nye systemet vil de som går av med tidligpensjon (tidligst fra 62 år) få til dels dramatisk dårligere pensjoner. Avkortingsreglene medfører at personer som har 40 års opptjening og går av når de er 62 år kan tape mer enn 30 prosent av den pensjonen de ville fått om de hadde stått til de ble 67 år. Det tilsvarer 50 – 60 000 kr. for vanlige gjennomsnittsinntekter og reduserer deres pensjon fra 180-90 000 kroner til om lag 130 000 kroner pr. år. Den lave pensjonen vil vare livet ut. Det legges også opp til at pensjoner under utbetaling bare skal justeres med halve reallønnsveksten hvert år (såkalt indeksering), og over tid vil dette føre til at avstanden mellom pensjonsnivå og gjennomsnittlig lønnsnivå i samfunnet kommer til å øke.

2. I det nye pensjonssystemet vil såkalt ”levealderjustering” forhindre at økt levealder i befolkningen fører til økte pensjonskostnader for staten. Belastningen skal bæres av pensjonistene selv. For hvert år levealderen øker vil utbetalingene gå ned med om lag 5 prosent. Prinsippene om levealdersjustering og indeksering representerer de viktigste innstramningselementene i det nye pensjonssystemet. I pensjonsreformen forutsetter man at det årskullet som er 67 år i 2010 vil leve i gjennomsnitt 17 år til. Dette er basert på Statistisk sentralbyrås dødelighetstabeller fra 2003. Nyere statistikk indikerer at forventet levealder for 67-åringer kan øke til 18 år allerede i 2011-2012, og at den første ”heving av pensjonsalderen” kan komme allerede da. Det innebærer at personer som går av når levealderen for årskullet økes til 18 år vil få den årlige pensjonen redusert med om lag 5 prosent. For personer med gjennomsnittsinntekter (og 40 til 43 års opptjening) tilsvarer det 8000-10 000 kroner mindre hvert år livet ut.

3. I stortingsmeldingen om pensjonsreformen (St. meld. nr. 5 (2006-2007)) prøver man systematisk å formidle et bilde av at ”alle kommer til å få mer i pensjon med det nye systemet”. Men alle illustrasjonene som er tatt med for å underbygge dette, bygger på èn bestemt forutsetning, som meldingen selv påviser er helt feilaktig og urimelig. Man legger til grunn at gjennomsnittsinntekten over 40 eller 43 år i det nye systemet er den samme som gjennomsnittsinntekten de 20 beste årene i dagens folketrygd (hvor en slik ”besteårsregel” brukes). Men i meldingen presenteres det statistikk over ”utvikling i pensjonsgivende inntekt over livsløpet” som viser at gjennomsnittet for de 20 beste årene ligger 10-15 prosent høyere enn gjennomsnittsinntekten for hele yrkeskarrieren. Når det korrigeres for dette, vil mange som ”tjener mer” i det nye systemet i stedet få mindre enn med dagens folketrygd.

4. I dagens folketrygd blir mange med lave inntekter minstepensjonister til tross for at de gjennom år har betalt inn pensjonspremie til folketrygden. Det er dette som har blitt omtalt som ”minstepensjonsfella”. Det er ikke riktig at denne ”minstepensjonsfella” er fjernet i det nye systemet. Her legges det opp til at minstepensjonen skal reguleres i takt med reallønnsveksten (justert for levealderutvikling), mens pensjoner under utbetaling bare skal reguleres med halv reallønnsvekst. Når minstepensjonen vokser raskere enn pensjoner under utbetaling, vil personer som ved pensjoneringstidspunktet starter med noe mer enn minstepensjon etter noen år ”bli tatt igjen” av gjeldende minstepensjon. Resten av

livet vil også de bli minstepensjonister. Tiden det tar før man blir minstepensjonist vil både avhenge av hvor mye mer enn minstepensjon man starter med og av hvor stor reallønnsveksten er underveis.

5. Minstepensjonen i det nye systemet skal i utgangspunktet være på linje med dagens, og det heter at den skal økes i takt med lønnsveksten. På den andre siden skal den justeres ned i takt med økende levealder, og slik levealderjustering betyr at minstepensjonen over tid likevel kommer til å sakke akterut i forhold til gjennomsnittlig lønnsnivå i samfunnet. I dag utgjør minstepensjonen om lag 31 prosent av gjennomsnittlig lønnsnivå, mens dette vil ha sunket til om lag 25 prosent i 2050.

6. I det nye pensjonssystemet er det en svært sterk sammenheng mellom antall års opptjening og antall år som pensjonist. ”Besteårsregelen” i dagens folketrygd er i det nye systemet erstattet av en ”alleårsregel”. Pensjonen skal beregnes med utgangspunkt i inntekten i alle år. Mange opptjeningsår og kort forventet tid som pensjonist gir høy pensjon, mens færre opptjeningsår og lengre forventet tid som pensjonist straffes tilsvarende hardt. Særlig hardt rammes de som går av før fylte 67 år. I tillegg rammes store kvinnegrupper som har mange år med deltidsarbeid i kombinasjon med noen år med full tid. Materiale som er innhentet i arbeidet med denne rapporten viser at knapt 5 prosent av arbeidstakerne i tunge, manuelle yrker står i arbeid til de er 67 år. I fysisk lettere yrker er andelen større, og konsekvensene er at ”sliterne” som må gå av tidlig blir de største taperne i det nye systemet.

7. Det er direkte feil at det nye pensjonssystemet vil gi alle rett til å gå av ved 62 år. Med de avkortingsreglene som er lagt til grunn vil personer med lav inntekt ende opp som minstepensjonister ved tidligpensjonering. I stortingsmeldingen slås det fast at retten til å gå av ved 62 år bare kan benyttes dersom man etter avkorting ikke ender opp som minstepensjonist. Dette gjelder alle som har hatt en gjennomsnittsinntekt over 40 år som er mindre enn ca 268 000 kroner. Det vises videre at man minst må ha hatt 236 000 kr. i gjennomsnittsinntekt (over 40 år) dersom man skal kunne gå av som 63 åring, og minst kr. 174 000 for å kunne gå av som 64 åring. Isolert sett vil disse reglene frata store lavtlønnsgrupper, særlig mange kvinner, retten til tidligpensjonering. Det er bare en akseptabel AFP-ordning som eventuelt kan kompensere for denne uretten.

8. Regjeringen har gjort et stort poeng ut av man i det nye systemet kan kombinere pensjon og arbeid helt fritt. Det heter at alle kan ta ut pensjon når de vil etter 62 år, og at de kan arbeide så mye de vil ved siden av. For det første har vi sett at retten til å gå av tidlig ikke er absolutt (bare de som ikke blir minstepensjonister kan gå av), og medaljen har i tillegg selvsagt en bakside. Som nevnt vil de som tar ut tidligpensjon få denne sterkt avkortet (med om lag 7,5 prosent for hvert år de går av før 67 år), og det er bare denne avkortede pensjonen man vil få med seg hele resten av livet.

9. Dagens AFP-ordning har på mange måter blitt selve juvelen i det norske pensjonssystemet. De som ikke kan, får eller vil arbeide etter 62 år (og som er i bedrifter med tariffavtale), kan gå av med en pensjon som er like god som den de ville fått om de står i arbeid frem til 67 år. For årene frem til 67 år er ytelsene sågar litt bedre (pga et eget AFP-tillegg), og fra 67 år og resten av livet er den like god

som om man hadde stått til 67. Det materialet som presenteres i denne rapporten viser at AFP-ordningen fortsatt treffer svært godt i forhold til målsettingen om å gi sliterne i arbeidslivet en verdig avgang. Det er klart flere i tunge yrker som benytter ordningen, samtidig som den samlede uttaksraten har holdt seg tilnærmet stabil i alle årene etter 2000.

10. Regjeringen har signalisert at det også i fremtiden skal være en AFP-ordning og at denne vil bli lovfestet. Men spørsmålet er *hva slags* ordning man vil lovfeste? I stortingsmeldingen sier man blant annet at "staten skal bidra med samme andel av den total finansieringen som i dag" (s. 129). Man sier videre at dette kan skje gjennom et likt bidrag til alle som har rett til AFP. En slik omlegging vil føre til at store deler av økonomien i AFP-ordningen blir overført fra dem som bruker ordningen i dag (og som i stor grad er de sliterne som trenger den), til grupper som verken bruker eller trenger AFP. I en slik modell vil AFP-tillegget bli en pott som alle skal ha rett til, uavhengig av når de går av (også etter 67 år), men fordelt over et bestemt antall år.

11. Vi har vist at reglene for tidligpensjon i det nye systemet betyr store avkortinger i pensjon livet ut (et tap på opp til 50-60 000 kroner pr år for gjennomsnittsinntekter). Det er dette tapet en AFP-ordning burde kompensere for. Arbeids- og inkluderings-minister Bjarne Håkon Hansen har uttalt til pressen (og i brev til klubben ved Aker Kværner Verdal) at regjeringen har beregnet at verdien av dagens AFP-ordning i privat sektor, inklusive verdien av poengopptjening i folketrygden og gunstige skatteregler, tilsvarer et likt AFP-bidrag på ca kr. 38 000 pr år - begrenset til en utbetalingsperiode på 15 år. Det vil i så fall bety at pensjonister som går av ved 62 år og lever lenger enn 77 år, vil få en kraftig fall i pensjon gjennom årene etter dette. Kr. 38 000 i året er på langt nær nok til å dekke opp for gapet mellom en ny tidligpensjon ved 62 år og dagens AFP-ordning / folketrygd. Allerede for de som skal gå av i 2010 kreves det betydelig mer for sikre en AFP på dagens nivå.

12. Pensjonsreformens regler for lavere tidligpensjon medfører et betydelig økonomisk press for å stå lenger i arbeid. Går man av med AFP i dag er det enkelt å overskue de økonomiske konsekvensene. De dreier seg om forskjellen på pensjon og inntekt i 5 år. I framtida må du vurdere om du kan leve på en lav pensjon resten av livet.

13. Indeksering av løpende pensjoner vil ramme alle pensjonister, også de som er pensjonister i dag. Hadde pensjonsreformen vært innført i dag, ville alle pensjonister i 2007 fått 2 % økt pensjon, mens yrkesaktive får en reallønnsstigning på 4 %.

14. De viktigste sparemekanismene i pensjonsreformen gjelder alle nye pensjonister, også de som er omfattet av 66 % reglene i stat og kommune. Både indeksering og levealdersjustering skal gjelde alle.

15. Også pensjonsordningene i offentlig sektor skal tilpasses pensjonsreformens prinsipp om at det skal lønne seg å arbeide, eller sagt på en annen måte, du skal selv betale for din tidligpensjon. Dette vil legge et kraftig press på de offentlige pensjonsordningene som i dag sikrer en pensjon på 66 % av lønn med 30 års opptjeningstid.

16. De skattefordelene pensjonister får skal vurderes. Både stortingsmeldingen og brevet fra statsråd Bjarne Håkon Hanssen til bedriftsklubben ved Aker Kværner Verdal indikerer at skattefordelene kan falle bort.

17. Bare beskjedne skatteøkninger er nødvendig for å sikre folketrygden fra pensjonsreformens spareordninger. Yrkesaktive forventes å få en dobling av reallønn fram til år 2050. Øker yrkesaktive sin reallønn med 85 % i stedet for 100 % over perioden frem til 2050 ville det vært tilstrekkelig til å unngå sparetiltakene i pensjonsreformen.
18. Innføring av obligatorisk tjenestepensjon (OTP) viser at finansiering av pensjon ved økt skatt eller avgift på lønn er mulig. Ser vi innføring av OTP i sammenheng med pensjonsreformen ser vi at privatisering av pensjonsforpliktelsene er en viktig konsekvens av de endringene som skjer med pensjon i Norge.

1. Innledning

I mai 2005 inngikk flertallet av partiene på Stortinget, alle unntatt Frp og SV, sitt såkalte pensjonsforlik. Med utgangspunkt i innstillingen fra Pensjonskommisjonen (NOU 2004:1) samlet man seg rundt hovedprinsippene for en ny pensjonsmodell, og man bestemte at denne skal innføres fra 2010. I oktober 2006 fulgte den rødgrønne regjeringen opp pensjonsforliket med en melding om prinsipper for ”Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden” (St.meld. nr. 5 (2006-2007))[1]. Etter noen mindre justeringer stadfestet partiene på Stortinget (alle unntatt Frp) disse prinsippene i et bredt forlik i mars 2007.

I stortingsmeldingen varslet regjeringen også om at det i løpet av 2007 vil bli lagt frem en lovproposisjon med forslag til konkrete regler for innfasing, opptjening og uttak i folketrygden. Disse reglene vil basere seg på forliket i Stortinget fra mars 2007. Videre orienterte man om at et eget utvalg har arbeidet med å tilpasse reglene for uføre- og etterlattepensjon til prinsippene for pensjonsreformen, og at ”et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008”. Når dette skrives er ennå ikke innstillingen fra ”uføreutvalget” lagt fram (utvalget har fått ny frist til 1. mai 2007).

Denne rapporten skal i stor grad handle om konsekvensene av de foreslåtte reglene for tidligpensjonering i pensjonsreformen. Med disse reglene som utgangspunkt vil vi drøfte og analysere de utfordringene man står overfor, dersom LO-kongressens krav om ”en AFP-ordning som er like bra som dagens” skal innfris.

Innledningsvis vil vi likevel gi en oversikt over de viktigste prinsippene i pensjonsreformen som sådan, og se disse i lys av styrker og svakheter i dagens folketrygd. Vi begynner med noen sentrale kjennetegn ved dagens folketrygd.

[1] I denne rapporten henviser vi noen steder bare til stortingsmeldingen. Det er St.meld. 5 (2006-2007)

2. Alderspensjonen i Folketrygden

Dagens alderspensjon er satt sammen av to deler; en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Delingen illustrerer de to hovedmålsettingene med folketrygden, slik de ble formulert da den ble innført i 1967: det skulle både være en grunnsikring og en standardsikring i alderstrygden. Grunnsikringen skulle sørge for en minimumstrygghet for alle, uavhengig av tidligere opptjening og lønnsinntekter, mens standardsikringen etablerte en viss sammenheng mellom tidligere lønnsnivå og fremtidige pensjoner. Aldersgrensen for å motta vanlig alderspensjon i folketrygden er 67 år.

Den norske folketrygden er løpende finansiert over statsbudsjettet (et såkalt PAYGO-system), og kan dermed ivareta viktige prinsipper for solidarisk omfordeling. Modellen for tilleggspensjoner er bygd opp slik at de med høye inntekter og lang yrkeskarriere betaler inn mer enn de får igjen, mens de med lave inntekter og kort inntjening får ut mer enn de betaler inn. De totale kostnadene til å dekke folks rettigheter finansieres over de årlige budsjettene. Modellen legger til rette for omfordeling mellom fattig og rik, mellom generasjoner, mellom menn og kvinner, mellom funksjonshemmede og funksjonsfriske osv.

Historisk var det bare de skandinaviske landene som utviklet skattefinansierte trygdesystemer med rom for betydelig solidarisk omfordeling. I de andre OECD-landene er trygdeordningene i langt sterkere grad rene forsikringssystemer, hvor det er sterkere sammenheng mellom det den enkelte betaler inn og det en får ut.

Røttene til ”den skandinaviske modellen” finner vi blant annet i norsk trygdedebatt allerede på trettitallet. Da Sosiallovkomiteen drøftet finansieringssystemet for alderspensjonen i 1936, pekte man på forskjellen mellom ordninger

> *”der den enkelte alene har rettigheter i henhold til det de har innbetalt, og en ordning som tar sikte på at alle samfundsborgere så vidt mulig skal nyte godt av samfundets fremskritt, som de alle har bidratt eller bidrar til”* (Anne Lise Seip: Veiene til velferdsstaten. Gyldendal, Oslo 1994, s. 163).

Som vi skal se senere, representerer den nå vedtatte pensjonsreformen et tydelig brudd med denne tradisjonen.

2.1. Folketrygden er gradvis svekket

Den norske folketrygden ble aldri det mange av partiene hadde ambisjoner om da den ble innført i 1967. Da var målet at folketrygden skulle gi vanlige lønnstakere pensjonsytelser tilsvarende ca to tredjedels lønn, slik tjenestepensjonsordningene i stat og kommune ble utformet.

Teknisk sett er ytelsene i folketrygden sterkt knyttet opp til det såkalte grunnbeløpet, G, (mer om dette nedenfor). Grunnbeløpet reguleres hvert år av Stortinget, oftest med virkning fra 1. mai. Fra 1. mai 2006 ble grunnbeløpet forhøyd til kr. 62 892. Kort sagt vil pensjonene øke i takt med lønnsveksten i samfunnet dersom Stortinget øker G prosentvis like mye som lønningene (hvis andre faktorer holdes uendret). Hvis G økes mindre enn lønnsveksten,

snakker vi om underregulering. Underregulering vil gradvis føre til at avstanden mellom gjennomsnittlig pensjonsnivå og gjennomsnittlig lønnsnivå blir større.
På begynnelsen av 1990-tallet vedtok Stortinget flere innstramninger i Folketrygden. Den såkalte ”pensjonsprosenten” (se nedenfor) ble redusert fra 45 til 42, med virkning fra og med 1992. Fra starten hadde man tjent opp full tilleggspensjon for lønnsinntekter opp til 8 G, mens det var en tredjedels opptjening i området fra 8-12 G. Fra 1992 ble knekkpunktet senket fra 8 til 6 G, slik at man i dag har ”full opptjening” opp til 6 G og en tredjedels opptjening fra 6-12 G. Inntekter over 12 G gir ingen opptjening.

I dag er brutto pensjon for de fleste arbeidstakere med ”normal” yrkeskarriere og gjennomsnittsinntekt ca 50-60% av brutto lønn. Siden 2003 har Stortinget økt G i takt med lønnsveksten. For fagbevegelsen og pensjonistorganisasjonene har dette vært et sentralt krav gjennom mange år.

2.2. Litt om teknikken og reglene i Folketrygden

Reglene i folketrygden er til dels svært kompliserte og detaljerte. En kort fremstilling, som den vi skal gi her, vil dermed ikke kunne bli hundre prosent dekkende og presis. Hovedsiktemålet vårt er å presentere noen av de viktigste begrepene og sammenhengene, slik at det blir mulig å sammenligne dagens folketrygd med hovedprinsippene i den nye pensjonsreformen. Vi ber derfor om forståelse for at en forenklet fremstilling som denne ikke kan være uttømmende i forhold til alle regelverkets juridiske begreper og definisjoner.

2.2.1. Grunnpensjon

Grunnpensjonen tilsvarer 1 G for enslige, og 0,85 G for personer som lever med ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden eller har inntekt på minst 2 G. Full grunnpensjon forutsetter at man har minst 40 års trygdetid i Norge (botid etter fylte 16 år). Lavere trygdetid gir forholdsmessig avkorting, for eksempel 30/40 for de som bare har 30 års botid etter fylte16 år.

2.2.2. Tilleggspensjon

Tilleggspensjonen opptjenes på grunnlag av egen pensjonsgivende inntekt i yrkesaktiv alder. Full inntektspensjon forutsetter 40 års opptjening, dvs år med pensjonsgivende inntekt utover 1 G (lønn og noen former for stønader, som sykepenger og dagpenger etter fylte 16 år). Som nevnt gir inntekter mellom 6-12 G en tredjedels opptjening, mens inntekter over 12 G ikke gir opptjening. Personer med bare 30 års opptjening vil for eksempel få 30/40 av full tilleggspensjon, osv, og man må minst ha tre års opptjening for i det hele tatt å få tilleggspensjon. For hvert år med pensjonsgivende inntekt over 1 G regnes det ut et såkalt ”poengtall”. Det fremkommer ved å ta all pensjonsgivende inntekt minus grunnbeløpet, og dele på G.

En årslønn (= pensjonsgivende inntekt) på kr. 300 000 vil for eksempel gi et poengtall

(kr. 300 000 – 62 892 / kr. 62 892) = 3,77.

2.2.3. Besteårsregelen

Når tilleggspensjonen skal regnes ut, brukes gjennomsnittet av de 20 beste årenes poengtall (”besteårsregelen”). Dette gjennomsnittet kalles ”sluttpoengtallet”. For en med 40 års trygdetid vil tilleggspensjonen bli regnet ut fra formelen

G x sluttpoengtallet x pensjonsprosenten

Pensjonsprosenten var 45 for årene 1967-91, men ble satt ned til 42 fra og med 1992. Reduksjonen av pensjonsprosent fra 1992 var et rent innstramningstiltak som skulle begrense de samlete pensjonsutgiftene i folketrygden.

De første kullene som har opptjent full tilleggspensjon i folketrygden kan pensjonere seg i 2007 (40 års opptjeningstid etter innføringen i 1967). En person som har 40 års opptjening og et sluttpoengtall på 3,77 (tilsvarende dagens kr. 300 000) vil etter de her nevnte reglene få
kr. 166 900 i alderspensjon (beregnet med 45 som pensjonsprosent i perioden 1967-1991 og 42 prosent i perioden 1992-2007). Det utgjør drøyt 55 prosent av bruttolønna.
Siden pensjoner skattes noe lavere enn lønnsinntekter (3 prosent trygdeavgift, i stedet for 7,8 prosent som personer med gjennomsnittsinntekter betaler), vil nettoinntekten som pensjonist i dette tilfellet utgjøre om lag 63 prosent av netto lønn.

2.2.4. Minstepensjon

Helt fra starten var det klart at personer uten opptjent tilleggspensjon ikke ville kunne leve på grunnpensjonen (1 G) alene. Man innførte derfor et særtillegg som sammen med grunnpensjonen skulle utgjøre en minstepensjon. Særtillegget fastsettes nå som en fast prosentandel av G. For enslige er satsen for fullt særtillegg 79,33 prosent, og minstepensjonen for enslige blir dermed 1,7933 G. Etter 1. mai 2006 tilsvarer det kr. 112 784 pr år.

Grunnbeløp	1 G	kr. 62 892	(pr. 01.05.06)
Særtillegg	0,7933 G	kr. 49 892	
Minstepensjon	1,7933 G	kr. 112 784	(pr. 01.05.06)

Særtillegget avkortes på samme måte som grunnpensjonen dersom trygdetida er mindre enn 40 år. For ektefeller er det egne samordningsregler, som i prinsippet fører til at et ektepar får mindre enn to enslige. For ektepar der begge er minstepensjonister er pensjonen kr. 206 712, for en minstepensjon som har ektefelle med høyere pensjon er minstepensjonen kr. 99 996.

I noen perioder har særtillegget økt mer enn grunnbeløpet. Begrunnelsen har vært at man har ønsket en særskilt heving av nivået på minstepensjonen. En konsekvens er at det har blitt stadig flere blir minstepensjonister. Noen pensjonister har nemlig opptjent så lite tilleggspensjon at denne utgjør mindre enn særtillegget i minstepensjonen. Dette gjelder alle som har et sluttpoengtall lavere enn ca 2,9 (tilsvarende ca kr. 182 000 pr år i 2006). For disse vil tilleggspensjonen bli erstattet av særtillegget, og de blir minstepensjonister selv om de har hatt pensjonsgivende inntekt ”hele livet”. Det er dette som har blitt omtalt som ”minstepensjonsfella”.

2.3. Noen avsluttende vurderinger av dagens folketrygd

Hovedinntrykket av dagens folketrygd er at den ikke er særlig sjenerøs. Maksimal pensjon fra folketrygden i 2007 er drøyt 250 000 kroner, og i følge St.meld. nr. 5 (2006-2007) var gjennomsnittlig pensjon fra folketrygden ved utgangen av 2005 ca 139 000 kroner. På samme tid var drøyt 30 prosent av alle som fikk alderspensjon minstepensjonister (s. 39). Høyeste minstepensjon (for enslige) er (fram til 1. mai) 2007, som nevnt, knapt 112 800 kroner.

Det er eventuelle tjenestepensjoner som ”berger økonomien” til mange av dagens pensjonister. Personer med 30 års tjenestetid i offentlig sektor får en samlet pensjon som utgjør om lag to tredjedeler av brutto lønn (72-76% av tidligere netto).

I privat sektor har funksjonærer og høyinntektsgrupper ofte tjenestepensjoner som er noenlunde tilsvarende dem i offentlige sektor (”66%-ordninger”). Det er arbeidergruppene i privat sektor som tradisjonelt har vært uten tjenestepensjonsordninger, og som dermed har måttet klare seg med de forholdsvis beskjedne ytelsene fra folketrygden.

Fra 2006 ble det innført en ordning med obligatorisk tjenestepensjon for alle (OTP), men minimumsinnskuddene er så små at det bare kommer til å få beskjeden betydning for de med lave lønninger. Kravet i obligatorisk tjenestepensjon er at arbeidsgiver setter inn et innskudd for deg på 2 % av lønn over 1 G. Med inntekt på kr. 300 000 i året og OTP i 20 år, vil du få et tilskudd til pensjon på ca. kr. 1500 i måneden[2] i 10 år etter fylte 67 år.

Styrkene med folketrygden er som nevnt det rommet for omfordeling som ligger i systemet Til tross for at folketrygden alene gir ganske moderate pensjoner, var det behovet for innstramninger som var den viktigste begrunnelsen for en ny pensjonsreform.

[2] Basert på 4,5 % realavkastning, dagens kroneverdi.

3. Pensjonsreformen

Regjeringen og stortingsflertallet peker på tre hovedgrunner til at en pensjonsreform er nødvendig og riktig (St.meld. nr. 5 (2006-2007)) s. 7 og s. 13-14):

1. Pensjonssystemet må i større grad stimulere folk til å stå i arbeid lengre. Man presenterte beregninger som viser at eldrebølgen vil medføre at forholdet mellom antall yrkesaktive i befolkningen og pensjonister vil synke fra dagens ca 2,6 til 1,7 i 2050. Man ser for seg at det i årene fremover vil bli mangel på arbeidskraft og en sterk vekst i kostnadene til pensjoner. Dersom pensjonssystemet får folk til å utsette pensjoneringstidspunktet, vil samfunnet få tilgang på mer arbeidskraft og staten få lavere pensjonskostnader.
2. Pensjonsreformen skal ha en klar innstramningseffekt i forhold til dagens system. I St. meld. nr. 5 (2006-2007) heter det bl.a.: ”Regjeringens forslag innebærer at utgiftene til alderspensjon reduseres fra 224 mrd. 2006-kroner i 2050 med videreføring av dagens system til 196 mrd. kroner. Forslaget innebærer at utgiftene til alderspensjon som andel av BNP for Fastlands-Norge reduseres fra 15 til 12 pst. i 2050, eller med om lag 20 pst.” (s. 19)
3. Pensjonsreformen skal rette opp det man mener er urettferdigheter i dagens folketrygd. I St. meld. nr. 5 (2006-2007) heter det bl.a. : ”Dagens pensjonssystem har … urettferdige sider, blant annet ved en svak sammenheng mellom inntekt og pensjon og ved at like livsinntekter kan gi til dels meget ulik pensjon”. Det siste henspeiler blant annet på at besteårsregelen kan medføre at personer med 20 års brukbar opptjening får tilleggspensjon, mens de som har hatt inntekter under ca 2,9 G (i dag ca 182 000 kr.) gjennom 40 år blir minstepensjonister, dvs den såkalte minstepensjonsfella.

Den fremstillingen vi gir av det nye systemet i denne rapporten er basert på de forslag og standpunkter som regjeringen presenterer i St. meld. nr. 5 (2006-2007), samt på de avklaringene som skjedde i forliket i Stortinget i mars 2007. På noen områder er det sannsynlig at de varslede forslagene til konkrete lovregler vil avvike fra våre tolkninger av prinsippene i stortingsmeldingen. Men slik vil det nødvendigvis være, så lenge det fortsatt er uavklarte spørsmål, - også på områder som vil være gjenstand for politisk drakamp helt til siste slutt.

3.1. Nytt opptjeningssystem

I St. meld. nr. 5 (2006-2007) presenterer regjeringen et helt nytt opplegg for opptjening av pensjonsrettigheter i det nye systemet. Etter forliket i Stortinget i mars 2007 ser hovedtrekkene i dette slik ut:

Garantipensjon og inntektspensjon
67 år opprettholdes som ”normal pensjonsalder” også i det nye systemet.

I det nye pensjonssystemet vil alle få rett til en garantipensjon fra 67 år tilsvarende dagens minstepensjon (p.t. kr. 112 784), uavhengig av tidligere opptjening. For ektefeller som får minstepensjon skal den avkortes etter samme regler som i dag.

I tillegg vil hver og en tjene opp en egen ”pensjonspott”, en inntektspensjon, bestående av 1,35 prosent av all pensjonsgivende inntekt (all lønnsinntekt opp til 7,1 G, samt enkelte trygdeytelser) i løpet av yrkeskarrieren. ”Opptjent pott” kommer til utbetaling dersom man står i arbeid til 67 år eller lengre. Ved pensjonering før fylte 67 år vil det, etter bestemte regler, bli foretatt betydelige avkortinger (se nedenfor).

Etter reguleringen 1. mai 2006, utgjør 7,1 G (kr. 62 892 x 7,1) = kr. 446 533. ”Besteårsregelen” er med andre ord erstattet av en ”alleårsregel” (all inntekt regnes med).

En person som tjener 300 000 kr. et år, vil for eksempel tilføre ”sin pensjonskonto” (kr. 300 000 x 1,35%) = kr. 4 050. Den som har hatt en inntekt tilsvarende kr. 300 000 i 40 år, vil spare opp en ”pensjonspott” tilsvarende (kr. 4 050 x 40 =) kr. 162 000 pr år som pensjonist, - dersom man går av som 67-åring.

Reformens økonomi bygger på at dette beløpet skal utbetales i 17 år fra og med fylte 67 år (i stortingsmeldingen sier regjeringen at dette skal anses som gjenstående forventet levetid for 67-åringer i 2010). Som vi skal se senere vil det årlige beløpet minke dersom levealderen øker, og særlig dersom personen velger å gå av før fylte 67 år (tidligst ved 62 år).

Med 35 års opptjeningstid vil potten bare komme opp i (kr. 300 000 x 1,35% x 35) = kr. 141 750 pr år (ved pensjonering som 67-åring). Med 45 års opptjeningstid stiger den til (kr. 300 000 x 1,35% x 45 år =) kr. 182 250 pr år (ved pensjonering som 67-åring).

Det legges altså opp til at hver og en skal spare opp sin egen ”pensjonskapital”, avhengig av inntekt (opp til 7,1 G) og antall opptjeningsår. Det er størrelsen på dette beløpet som vil danne utgangspunkt for beregningen av vedkommendes årlige pensjon.

I regjeringens omtale av reformen er det som nevnt et hovedpoeng at ”det skal lønne seg å arbeide lenger” i forhold til fremtidig pensjonsnivå. Som vi skal se i kapittel 5 om avkortingsregler, vil et år ekstra i arbeidslivet gi en ganske sterk påplussing i pensjon (+ 7,5%), mens ett år kortere vil gi tilsvarende stor reduksjon. At man tjener på å stå lengre, kan alternativt formuleres som at man straffes for å gå av tidligere.

3.2. Omsorgspoeng m.m.

I forliket på Stortinget (mars 2007) ble det slått fast at personer som er hjemme med omsorgsansvar (for barn under syv år og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede) skal få pensjonsopptjening tilsvarende 4,5 G (ca. 283 000 kr. pr. år) i inntil seks år. I praksis betyr dette en favorisering av omsorgsarbeid i hjemmet fremfor lønnsarbeid - i en reform som hevdes å ha et hovedfokus på å få flere i arbeid. I realiteten vil mange hundre tusen kvinner, i omsorgsyrker, innen renhold, varehandel og hotell- og restaurantnæringen, mv., få bedre pensjonsuttelling av å være hjemme enn når de er ute i arbeid.

På den andre siden vil kvinner med lavere inntekt enn 4,5 G bli belønnet med noe høyere pensjon dersom de føder barn, uansett om de er hjemme eller ikke. Fortsetter de i arbeid i deler av den seksårsperioden de har krav på, vil uansett 4,5 G måtte bli brukt som pensjonsgrunnlag for seks år etter at barnet er født. Forliket i Stortinget slår fast at personer som avtjener minst seks måneders verneplikt skal få godskrevet 2,5 G i pensjonsopptjening.

3.3. Ikke pensjonsopptjening under utdanning

Et av de spørsmålene som ble diskutert mest etter at stortingsmeldinga ble lagt fram var om personer under utdanning skulle få pensjonspoeng. Dette har stortingsflertallet avvist, og hovedbegrunnelsen var knyttet til fordelingspolitiske virkninger. Man mente at de gruppene som har lang utdanning likevel vil få relativt mange år med mulig opptjening, at opptjeningen vil basere seg på høyere inntekter, og at de med høy inntekt i større grad kan ta ansvar for egen pensjon.
Selv om dette i noen tilfeller vil være riktig, vil den modellen som er vedtatt ramme store kvinneyrker med høyskoleutdanning, som for eksempel lærere, førskolelærere og sykepleiere. Med disse utdanningene kan de færreste forvente å få en inntekt på over 7,1 G. Mange av dem vil heller ikke komme opp på det gjennomsnittlige lønnsnivået i industrien, som i 2006 var ca. 360 000 (for operatører og sjåfører var gjennomsnittet ca. 307 000). For sykepleiere vil en normal lønn ligge på omtrent samme nivå som for operatører i industrien, fra kr. 260-270 000 til kr. 310-320 000 avhengig av ansiennitet. For førskolelærere er situasjonen den samme.
Samtidig er dette de gruppene som rammes hardest av en overgang fra besteårsregel til alleårsregel. Noe av det kunne vært kompensert med pensjonsopptjening under utdanning.

Sykepenger og dagpenger skal fortsatt anses som pensjonsgivende inntekt. Arbeidsledige skal få pensjonspoeng beregnet ut fra tidligere inntekt, ikke basert på satsen for dagpenger.

Men i tillegg til overgangen til det som kan karakteriseres som mer individuell, ”forsikringsbasert” opptjening i det nye pensjonssystemet, introduserer reformen også helt nye regler for uttak av pensjon.

4. Nye uttaksregler

Den enkeltes årlige pensjon vil ta utgangspunkt i den opptjente ”potten” (ved pensjonering som 67-åring), men beløpet vil korrigeres for antall forventede leveår som pensjonist (levealdersjustering) og et nytt system for fremtidig regulering av pensjonen (indeksering). Disse to grepene (som omtales grundigere nedenfor) inneholder de viktigste innsparings-elementene i forhold til dagens folketrygd. I tillegg blir det, på visse vilkår, en generell adgang til tidligpensjonering fra 62 år. Vilkårene for tidligpensjonering omtales grundigere i kap. 5. Pensjonsreformen viderefører som nevnt dagens hovedregel med 67 års pensjonsalder. Ved 67 år skal alle ha rett til en garantipensjon tilsvarende dagens minstepensjon (ca 112 800 kr., og differensiert etter sivilstand på samme måte som i dagens folketrygd).

I tillegg skal de som har hatt pensjonsgivende inntekt få 1,35% av denne (opp til 7,1 G) som inntektspensjon. Men så lenge inntektspensjonen er mindre enn garantipensjonen, vil garantipensjonen bli avkortet med 80 prosent mot inntektspensjonen. I praksis betyr det at for alle inntekter under ca 4,1 G (i dag tilsvarende ca kr. 258 000) vil hver opptjent pensjonskrone bare føre til en økt utbetaling på 20 øre. En inntekt på ca 258 000 kr. vil bare øke pensjonen fra ca 112 800 kr. til ca 140 000 kr. Uten avkorting ville en slik inntekt i 40 år resultert i en inntektspensjon på ca 140 000 kr., og med garantipensjon i tillegg ville samlet pensjon kommet opp i ca 202 500 kr. En 2006-inntekt tilsvarende ca 258 000 kr. var med andre ord det inntektsnivået hvor avkortingen hadde ”nullet ut” hele garantipensjonen. Full uttelling for opptjent pensjon får en først når den gjennomsnittlige årsinntekten i 40 år overstiger 4,1 G.

4.1. Levealderjustering

Det viktigste innsparingselementet i det nye pensjonssystemet er prinsippet med levealderjustering. Det tar utgangspunkt i at den enkeltes ”oppsparte pensjonskapital” skal fordeles over det som antas å være gjennomsnittlig gjenstående levetid for det årskullet vedkommende er født i. I stortingsmeldingen presenteres en tabell over forventet gjenstående levetid (Tabell 7.1 s. 113).

Tabell 4.1 Forventet gjenstående levetid (antall år) på ulike årstrinn, basert på sammenvekting av kvinner og menns overlevelsessannsynligheter (2003)

Alder	Forventet gjenstående levetid
62	21,0
63	20,2
64	19,4
65	18,6
66	17,8
67	17,0
68	16,2
69	15,5
70	14,8
71	14,0
72	13,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabellen er hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSB) dødelighetstabeller fra 2003, og den viser at de som fylte 67 år i 2003 i gjennomsnitt hadde en forventet gjenstående levetid på 17 år. I stortingsmeldingen opplyses det at de som pensjonerer seg i 2010 vil få delingstall beregnet ut fra levealderen i 2003 (fotnote s. 122).

For hvert tiår fremover forventer man at levealderen vil øke med ett år, slik at 67-åringer i 2050 i gjennomsnitt vil ha en forventet levealder på 21 år. Levealderjustering betyr at den oppsparte pensjonskapitalen skal fordeles på den forventede levetiden, og med flere leveår vil de årlige utbetalingene gå ned. På den andre siden vil statens utgifter til pensjoner ikke øke selv om levealderen i befolkningen går opp. Det er beregnet at statens utgifter til pensjoner i 2050 vil bli om lag 15 prosent lavere med dette systemet enn om man skulle videreført dagens modell uten levealderjustering.

Dersom en person skal kompensere for den reduksjonen i årlig pensjon som levealderjusteringen medfører, må hun jobbe 8 måneder ekstra for hvert år levealderen øker. Gitt at gjennomsnittlig levealder for 67-åringer har økt med 4 år i 2050, må man da arbeide til man er nærmere 70 år for å få samme pensjon som det man ville fått ved 67 år uten levealderjustering. I økonomisk forstand er det riktig å si at pensjonsalderen heves med 2/3 år for hvert år gjennomsnittlig levealder øker.

4.1.1. Redusert pensjon allerede i 2011?

Stortingsmeldingen slår fast at pensjonsreformen skal ha som utgangspunkt at de som er 67 år i 2010 vil ha en forventet gjenstående levetid på 17 år. På side 113 heter det ”Ved pensjonering som 67-åring, er forventet tid som pensjonist 17 år”. Som nevnt baserer dette seg på SSBs tall fra 2003. De ferskeste dødelighetstabellene fra SSB er fra 2005, og viser at gjennomsnittlig forventet levetid for 67-åringer hadde økt fra 17,0 til 17,3 år fra 2003 til 2005. Det indikerer at forventet gjenstående levetid for 67-åringer kan ha kommet opp i 18 år allerede rundt 2010. Det betyr at vi allerede i 2011-2012 kan få de første årskullene som får sin pensjon redusert med omtrent 5 % fordi levealderen har økt med et år.

Prinsippet med levealderjustering tar som nevnt utgangspunkt i gjennomsnittlig forventet gjenstående levetid for hvert enkelt årskull. Dette gjennomsnittet dekker over at det er store forskjeller i levealder mellom ulike yrkesgrupper. I stortingsmeldingen presenteres en tabell (Boks 7.2, s. 124) over forventet gjenstående levetid for ulike yrkesgrupper.

Tabell 4.1.1. Forventet gjenstående levetid ved 62 og 67 år for ulike yrkesgrupper

Menn	**62 år**	**67 år**	**Kvinner**	**62 år**	**67 år**
Universitets- og høgskolelektorer	22,0	17,7	Fysioterapeuter	25,2	20,8
Prester	21,6	17,4	Lærere	24,4	20,1
Lærere	19,6	15,9	Sykepleiere	23,5	18,8
Bedriftsledere	19,6	15,7	Bedriftsledere	22,8	18,6
Bussjåfører	17,9	14,3	Butikkekspeditører	22,7	18,5
Lagerarbeidere	16,9	13,4	Renholdere	21,5	17,4
Kokker	15,7	12,5	Hovmestere,servitør	20,9	17,1
Hovmestere, servitører	14,9	11,2	Jern- og metallarb.	20,7	17,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi ser at mens en 62-årig universitets- og høyskolelærer har en forventet levetid på 22 år, har en 62-årig servitør en forventet levetid på 14,9 år. Generelt er levetiden betydelig kortere for arbeideryrker enn for funksjonærer og høyutdanningsgruppene. Levealderjustering vil med andre ord innebære en formidabel overføring av verdier fra de som har de hardeste yrkene og lever kortest til dem som har lettere yrker og lever lengst.

4.2. Indeksering

Det andre, store grepet som skal redusere statens fremtidige pensjonsutgifter er prinsippet om såkalt ”indeksering” av pensjonene. Det innebærer at pensjoner under utbetaling hvert år skal reguleres med gjennomsnittet av den forventede lønns- og prisstigningen. Effekten blir at realverdien av pensjonene etter dette vil stige med halvparten av veksten i reallønningene. Unntaket er garantipensjonen, som ifølge stortingsmeldingen skal reguleres i takt med lønnsveksten, men justeres ned når gjennomsnittlig levealder øker.

Frem til pensjoneringstidspunktet skal opptjente pensjonsrettigheter reguleres i takt med lønnsveksten. I praksis vil dette trolig gjøres ved at man også i fremtiden ”går veien om grunnbeløpet”. Grunnbeløpet vil reguleres i takt med årlig lønnsvekst, og hvert års pensjonsgivende inntekt vil bli omregnet til et poengtall ved å dele pensjonsgivende inntekt på grunnbeløpet. Pensjonen på et gitt pensjoneringstidspunkt vil da være et gjennomsnittlig pensjonspoeng (sluttpoengtallet) x grunnbeløpet dette året x antall års opptjening.

Systemet vil erstatte dagens modell med forhandlinger og påfølgende stortingsvedtak (pr 1. mai hvert år) om regulering av pensjonene. Selv om pensjonistene vil få bedret sin kjøpekraft også med ”halv reallønnsvekst”, vil avstanden mellom gjennomsnittlig pensjonsnivå og gjennomsnittlig lønnsnivå bli stadig større.

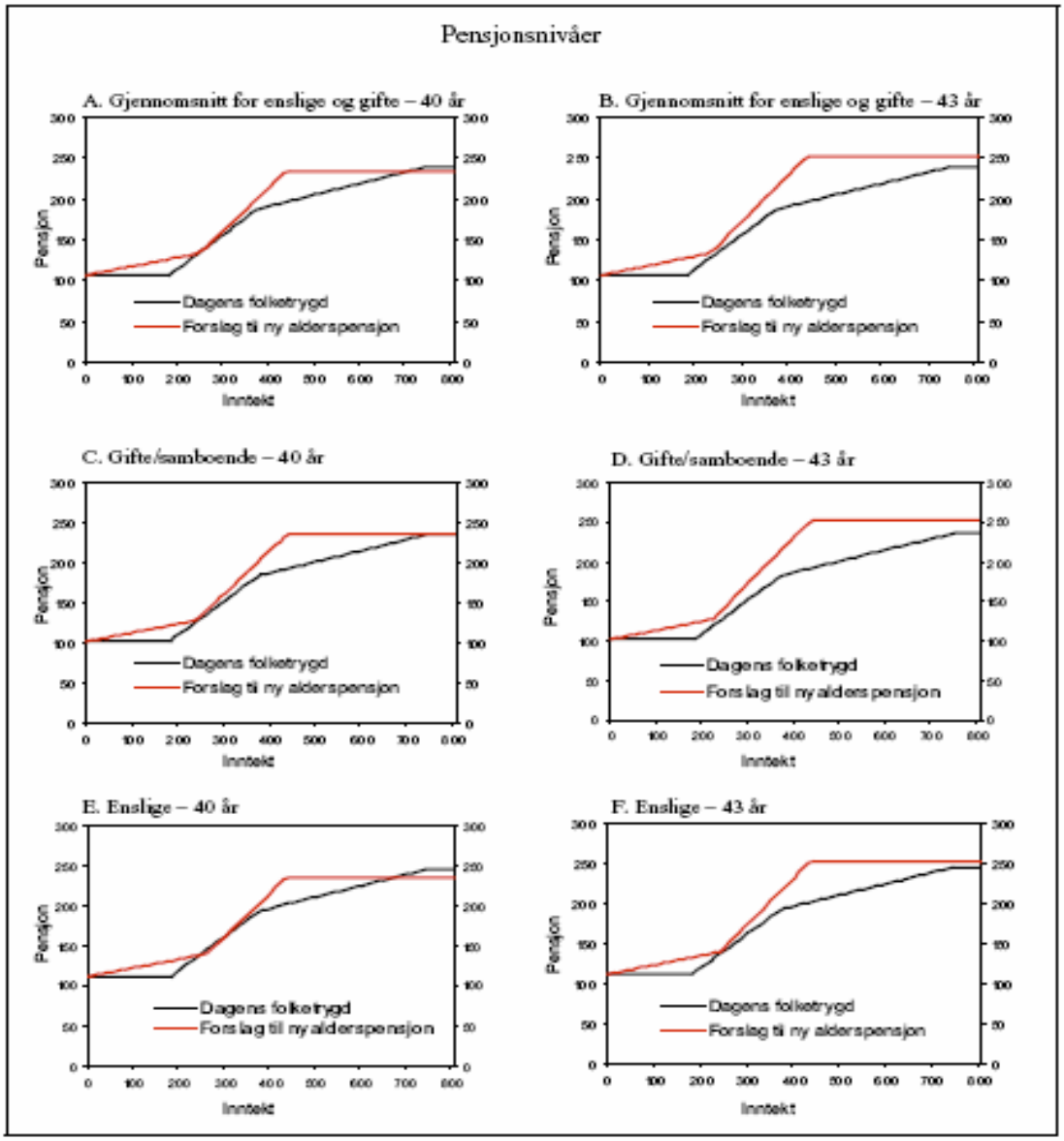
Systemet med indeksering skal settes ut i livet fra 2010, og vil deretter være metoden for regulering av alle alderspensjoner, også de som ble pensjonister før 2010.

Sett i forhold til det som har vært vanlig etter 2003 (hvor pensjonene har økt i takt med reallønna) har man beregnet at statens utgifter til pensjoner blir om lag 8 % lavere i 2050 i det nye systemet enn i med dagens folketrygd. Dette forutsetter en reallønnsstigning på 1,5 % i året. Dette er et lavt anslag. Fra 1996 til 2006 har reallønna økt med 25 %. I år regner man med at reallønna øker med 4 % (som er høyere enn vanlig). Dersom pensjonsreformen hadde blitt innført allerede i år, ville pensjonistenes ”lønnoppgjør” bare gitt 2 % økning.

4.3. Vil alle få mer?

I stortingsmeldingen fremstilles det systematisk som at det nye systemet gir mer i pensjon for alle som har lave eller middels inntekter og som arbeider til de er minst 67 år (s.88-91). Størst gevinst er det for de med lave inntekter (100-200 000 kr.) og de som tjener mellom 400-600 000 kr. i året. Personer med inntekter nær gjennomsnittet (ca. 350 000 kr.) får også litt mer, ifølge alle de eksemplene som vises i meldingen. For illustrasjonens del tar vi med Figur 5.7 på side 88 i St.meld. nr. 5 (2006-2007):

Figur 4.0: Noen eksempler på ny og gammel pensjon, hentet fra stortingsmeldingen

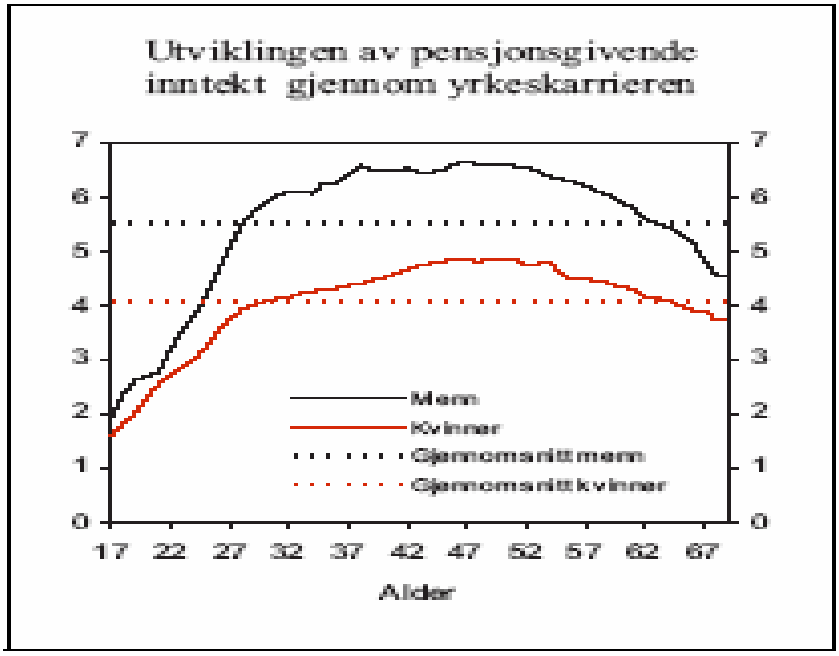


Figur 5.7 Pensjon ved jevn inntekt i 40 og 43 år med Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden sammenliknet med dagens folketrygd. Gjennomsnitt for enslige og gifte/samboende pensjonister, gifte/samboende pensjonister og enslige pensjonister. Beløp i tusen kroner

Alle disse illustrasjonene bygger på èn bestemt forutsetning, som meldingen selv påviser er helt urimelig. Man legger til grunn at personene har jevn inntekt i 40 eller 43 år i det nye systemet, og at denne inntekten er den samme som det man i dagens system har hatt i sine 20 beste år.

I meldingens kapittel 4.2.1 ”Utvikling i pensjonsgivende inntekt over livsløpet” påvises det at gjennomsnittsinntekten over hele livsløpet, både for menn og kvinner, er klart lavere enn gjennomsnittet for de 20 beste årene. Statistikken viser at det er vanlig at personer tjener mindre både de første og de siste årene av yrkeskarrieren.

Figur 4.1 i meldingen viser at forskjellen mellom gjennomsnittet for de 20 beste årene ligger drøyt 10 – 15 prosent over gjennomsnittet for alle årene for menn, mens avstanden er noe mindre for kvinner.



Figur 4.1 Utviklingen i pensjonsgivende inntekt gjennom yrkeskarrieren for menn og kvinner. Basert på faktisk og framskrevet inntekt for 1970-kohorten. Pensjonsgivende inntekt (over 1 G) i G

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

En enkel illustrasjon vil vise hvor stor betydning denne åpenbare ”feilen” i beregnings-metode har. I avsnittet ovenfor viste vi at en person som har en gjennomsnittsinntekt tilsvarende kr. 300 000 i sine 20 beste år, vil få en pensjon tilsvarende kr. 166 900 i dagens folketrygd. Bruker man en pensjonsprosent på 42 for hele perioden i dagens folketrygd, vil en med inntekt tilsvarende kr. 300 000 de 20 beste årene få en pensjon på ca kr. 162 500. I stortingsmeldingen brukes stort sett følgende sammenligningsmetode:

Dagens folketrygd (kr. 300 000 i 20 år)	=	kr. 162 500
Nytt system - kr. 300 000 x 1,35% x 43 år	=	kr. 174 150

For å illustrere hvor følsomt systemet er for antall års opptjening, tar vi først med hva det nye systemet vil gi med 40 års opptjening i stedet for 43 år

Nytt system - kr. 300 000 x 1,35% x 40 år	=	kr. 162 000

Med 43 års opptjening gir det nye systemet noe mer enn dagens, mens dette er snudd til et lite tap dersom opptjeningstiden bare er 40 år.

Dersom vi legger til grunn at gjennomsnittsinntekten over 43 år er 10 prosent lavere det den er for de 20 beste årene (kr. 270 000 i stedet for kr. 300 000), vil beregningen bli slik

Nytt system - kr. 270 000 x 1,35% x 43 år = kr. 156 735

Legger vi i tillegg til grunn av den yrkesaktive periode er 40 år, og ikke 43 år, vil resultatet bli

Nytt system - kr. 270 000 x 1,35% x 40 år = kr. 145 800

Vi ser at pensjonen nå er betydelig mindre i begge tilfeller i det nye systemet enn kr. 162 500, som ville vært årlig pensjon i dagens folketrygd.

I arbeidet med denne rapporten har vi sett nærmere på inntektsfordelingen gjennom livet slik denne ser ut for typiske ”slitere”, dvs. industriarbeidere som har stått i arbeid fra de var unge. Utgangspunktet har vært fagorganiserte som nærmer seg pensjonsalder i bedrifter som Ringnes, AkerKværner Verdal og Relacom. Også blant disse har de aller fleste med kontinuerlig deltakelse i arbeidslivet en gjennomsnittsinntekt på mellom 85 og 90 % av de 20 beste årene. Det betyr at de som har et gjennomsnitt på kr. 350 000 i sine 20 beste år, har et snitt mellom ca kr. 300 000 – kr. 315 000 for alle år. Hvis vi beregningsteknisk legger til grunn et snitt over alle år på kr. 310 000 (88%), vil uttellingen i nytt og gammelt system bli slik

Dagens folketrygd	(kr. 350 000 i de 20 beste år, full opptjen.)	kr. 183 500
Nytt system	(kr. 310 000 x 1,35% x 43 år)	kr. 179 950
Nytt system	(kr. 310 000 x 1,35% x 40 år)	kr. 167 400

Vi ser at med et mer realistisk forhold mellom ”20 beste år” og ”gjennomsnitt for alle år”, vil pensjonen i det nye systemet bli lavere både med 43 års og 40 års opptjening.

Hvis det er 10 % forskjell på dine 20 beste år og din gjennomsnittsinntekt, betyr det at du må arbeide mellom 47 og 48 år før du beregningsteknisk har en gjennomsnittsinntekt i 43 år tilsvarende inntekten dine beste år. Bruken av 43 år med jevn inntekt gir med andre ord et svært flatterende bilde når man sammenlikner dagens folketrygd med forslaget til ny alderspensjon.

Salgsargumentet om at ”alle vil tjene på det nye pensjonssystemet” bygger med andre ord på helt spesielle og åpenbart feilaktige og urealistiske forutsetninger. Riktignok er det i tråd med intensjonene, når det nye systemet er følsomt i forhold til at mange yrkesaktive år vil bety høyere pensjon. Stortingsmeldingens systematiske bruk av ”43 års opptjeningstid” begrunnes delvis i Statistisk sentralbyråas analyser av forventet gjennomsnittlig lengde på yrkeskarrierer i 2050, men synes også å være valgt fordi det gir et ønsket, ”gunstig” svar.

Men når man i tillegg baserer beregningene på at inntekten er den samme i alle disse 43 år som det den er i de 20 beste, snakker vi etter vårt syn om direkte desinformasjon.

4.3.1. Alleårsregel rammer kvinner som både har jobbet deltid og fulltid

Det er riktig at besteårsregelen i dagens folketrygd kan gi bedre pensjon for personer med ujevn inntekt over livsløpet. Særlig positivt slår det ut for dem som i noen år har jobbet deltid, men som også har noen år med full tid. Besteårsregelen gjør da at årene med fulltid går inn i pensjonsgrunnlaget, mens lave inntekter i ”deltidsårene” ikke trenger å få innvirkning. Dette er en modell som har vært godt tilpasset mange kvinners yrkeskarrierer.

Omfanget av deltidsarbeid er stort i Norge. I følge SSB er det 2 362 000 sysselsatte i Norge i 2006. Av de arbeidet 640 000 deltid. Det store flertallet av dem er kvinner: 483 000. Deltidsprosenten blant kvinnelige arbeidstakere er ca. 43,6 %. Tilsvarende prosentandel blant menn er 12,6. SSB regner også med at det er ca. 97 000 av de deltidsansatte som er undersysselsatte, definert som deltidsansatte som ønsker mer arbeid. Hvordan vil pensjonsreformen slå ut for en som arbeider deltid store deler av sitt yrkesaktive liv?

Med dagens opptjeningsregler vil en kvinne som har hatt en gjennomsnittsinntekt de 20 beste årene tilsvarende kr. 300 000 få en pensjon i folketrygden på om lag kr. 162 500, uavhengig av hvor stor inntekten har vært de andre årene (forutsatt at den er over 1 G i mer enn 20 nye år).

Hvis vi i nytt system forutsetter at hun har hatt inntekt tilsvarende kr. 300 000 i 20 år, og har hatt 50 % stilling i ytterligere 23 år, vil hun ikke lenger få pensjon beregnet som inntektspensjon, men garantpensjonen ville slå inn. Fra fylte 67 år vil da alderspensjonen bli på kr. 138 300.
De nye reglene for opptjening ved omsorgsarbeid vil medføre at dette vil se noe bedre ut, hvis deler av tida som deltidsansatt er basert på at en har vært hjemme med barn eller hatt annet omsorgsarbeid. I 2004 var det 305 799 personer som kvalifiserte for omsorgsopptjening. Av de var det 183 356 som hadde en inntekt på under 4 G, av disse igjen 58 845 med inntekt under 1 G. Over 98 % av disse var kvinner (side 97 og 98 i stortingsmeldingen).

Som vi ser var det i 2004 oppunder 200 000 med rett til omsorgsopptjening med inntekt på under 4 G. En del av disse igjen arbeider neppe i det hele tatt, men det kan synes som en rimelig antagelse at i alle fall 150 000 av de som arbeider deltid gjør det samtidig med at de har rett til omsorgsopptjening, og også har en inntekt som gjør at de får praktisk nytte av det. For å illustrere konsekvensen kan vi tenke oss at en person som tjener kr. 300 000 i 20 år og arbeider deltid i 23, har rett til omsorgpoeng i 9 av disse årene (noe som for eksempel vil være tilfelle med to barn født med tre års mellomrom).
I det nye systemet vil hun få en pensjon basert på 20 år med kr. 300 000, 9 år med 4,5 G (kr. 283 000) og 12 år med kr. 150 000 i inntekt. Dette gir en pensjon på ca. kr. 149 100, eller ca. kr. 17 000 mindre enn i dagens folketrygd.

På den andre siden er det fullt mulig å påvise at dagens folketrygd gir ulik pensjon for to personer som har lik livslønn (samlet lønn over hele livsløpet), men hvor den ene har hatt jevnt lav lønn i alle år og den andre har hatt ujevn lønn. Den ene kan bli minstepensjonist (dersom den jevnt lave årslønna har tilsvart dagens kr. 182 000 eller mindre), mens den andre kan få en betydelig tilleggspensjon. I den nye modellen ”løses” dette ved at den med jevnt lav lønn får litt mer, mens den men med ujevn inntekt kan tape svært mye. Dette er en måte å skape ”likhet” på som i første rekke rammer kvinner som har hatt perioder med deltidsarbeid.

4.4. Minstepensjonsfella er ikke fjernet

Regjeringen har lagt stor vekt på at man i det nye pensjonssystemet har klart å fjerne den såkalte ”minstepensjonsfella”. Siden det er opptjening fra første krone, vil også de med lave inntekter få litt mer enn minstepensjonen. Dette er bare delvis riktig. I den modellen som omtales i stortingsmeldingen vil mange likevel bli minstepensjonister etter en del år. Det skyldes at pensjoner under utbetaling skal reguleres med halve reallønnsveksten, mens garantipensjonen skal reguleres i takt med lønnsveksten – justert for levealderutvikling.

For eksempel vil en person som har hatt en inntekt tilsvarende kr. 150 000 i gjennomsnitt over 43 år, få en pensjon tilsvarende ca kr. 130 200 ved avgang som 67-åring. Det er ca kr. 17 400 mer enn garantipensjonen på kr. 112 800. Men når denne personen får sin utbetalte pensjon regulert med for eksempel 1,5 prosent (= halv reallønnsvekst), mens en som bare har garantipensjon får dobbelt så stor regulering (reallønnsvekst på 3 prosent), vil verdien av disse pensjonene være den samme etter drøyt 10 år (om lag kr. 155 000). Med disse forutsetningene vil personen med tilleggspensjon med andre ord bli ”minstepensjonist” fra vedkommende er 77 år - og livet ut.
Ved lavere inntekter og høyere reallønnsvekst vil man bli ”innhentet” tidligere, mens høyere lønn og lavere reallønnsvekst vil gjøre perioden med mer enn garantipensjon noe lengre. Med levealderjustering vil det ta noe lengre tid før en blir minstepensjonist. Levealderjustering av minstepensjonen vil også bety at avstanden mellom nivået på minstepensjonen og gjennomsnittlig lønn i samfunnet vil øke over tid.

I dag er minstepensjonen på kr. 112 784 på omtrent 31 % av gjennomsnittsinntekten for heltidsansatte i Norge (ca. kr. 360 000). Levealdersjustering av minstepensjon betyr at hvis stortingsmeldingens forutsetninger er riktige vil minstepensjonen gå ned til 25 % av gjennomsnittslønna i 2050.

5. Avkortingsregler ved tidligpensjon

I det nye pensjonssystemet innføres en ordning med rett til tidligpensjon fra 62 år, dersom bestemte vilkår er oppfylt (mer om disse nedenfor). Hovedprinsippet er at de som (frivillig eller ufrivillig) går av før 67 år skal ”betale dette selv”. Det skjer gjennom reglene for avkorting ved tidligpensjonering. I stortingsmeldingen påvises det at en person vil tape ca. 7,5 prosent i pensjon for hvert år vedkommende går av tidligere enn 67 år. Årsakene er tredelt.

5.1. Kortere opptjeningstid gir mindre pensjon

Vi har sett at antall opptjeningsår har stor betydning for hvor stor pensjon en får. En som går av som 62-åring vil få fem år kortere opptjeningstid enn en som står i arbeid til 67 år. I stortingsmeldingen vises det at effektene av kortere opptjeningstid er om lag 2,5% lavere pensjon for hvert år en går av før 67 år[3].

5.2. Pensjonen skal deles på flere leveår

Det nye systemet bygger på at den opptjente pensjonskapitalen skal fordeles over det som er forventet gjenstående levetid for det årskullet man tilhører. I tabell 4.1. (kap.4.1) så vi at forventet levetid for ulike årstrinn var anslått slik:

Tabell 5.1 / 4.1 Forventet gjenstående levetid (antall år) på ulike årstrinn, basert på sammenvekting av kvinner og menns overlevelsessannsynligheter (2003)

Alder	Forventet gjenstående levetid
62	21,0
63	20,2
64	19,4
65	18,6
66	17,8
67	17,0
68	16,2
69	15,5
70	14,8
71	14,0
72	13,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi ser her at en 67-åring forventes å leve i 17 år til (basert på Statistisk sentralbyrås dødelighetstabeller fra 2003). Vi vet at levealderen har økt over tid, og man forventer at denne trenden vil fortsette. Det nye pensjonssystemet er bygd opp slik at en fortsatt økning i levealder ikke skal slå ut i høyere kostnader for staten. Når forventet levealder for en 67-åring øker til fra 17 til18 år (f.eks i 2011, se kap. 4.2), skal samme ”pensjonspott” rekke ett år ekstra. I stortingsmeldingen vises det at reduksjonen blir 4-5 % for hvert år ekstra levetid som pengene skal strekke til.

[3] 2,5 % er basert på 40 års opptjening (1/40=2,5 %). Ved kortere opptjening vil utslaget være større (1/30=3,3 %), ved lengre opptjening mindre (1/45=2,2 %)

5.3. Staten tar igjen ”tapte renteinntekter” når pensjonen betales ut tidligere

Vi har sett at beregningene fra Statistisk sentralbyrå konkluderer med at gjennomsnittlig antall gjenstående leveår for de som er 62 år i 2010 er 21 år, mens en 67 åring i snitt kan forventes å leve i 17 år (tabell 7.1, s. 113). I stortingsmeldingen vises det at en 62-åring vil få 22% lavere pensjon enn en 67-åring som følge av at pensjonsalderens lengde øker med fire år. Enkel regning viser at fire år lengre forventet levelader (fra 17 til 21 år) tilsvarer en forlengelse av forventet levetid på ca 19 % (17/21=81%).

Forskjellen mellom 19 % og 22 % skyldes at staten har lagt til effekten av ”tapte renteinntekter” som følge av at pengene betales ut tidligere enn normal pensjonsalder. Staten opererer altså som en slags bank, som låner tidligpensjonistene penger ”på forskudd”, og mener at dette er noe de skal ha renter for.

Summen av disse tre effektene blir at pensjonen reduseres med om lag 7,5 prosent for hvert år en går av tidligere. Den mer flatterende beskrivelsen (som regjeringen sverger til) vil selvsagt være at pensjonen øker med om lag 7,5 % for hvert år ekstra en står i arbeid.

5.4. Indeksering øker tapet ved tidligpensjonering

Vi har sett at tidligpensjonen reduseres kraftig fordi den opptjente pensjonskapitalen er mindre, fordi pensjonen skal fordeles over flere år, og fordi staten tar igjen ”tapte renter” som følge av at pensjonen blir betalt ut før 67 år.

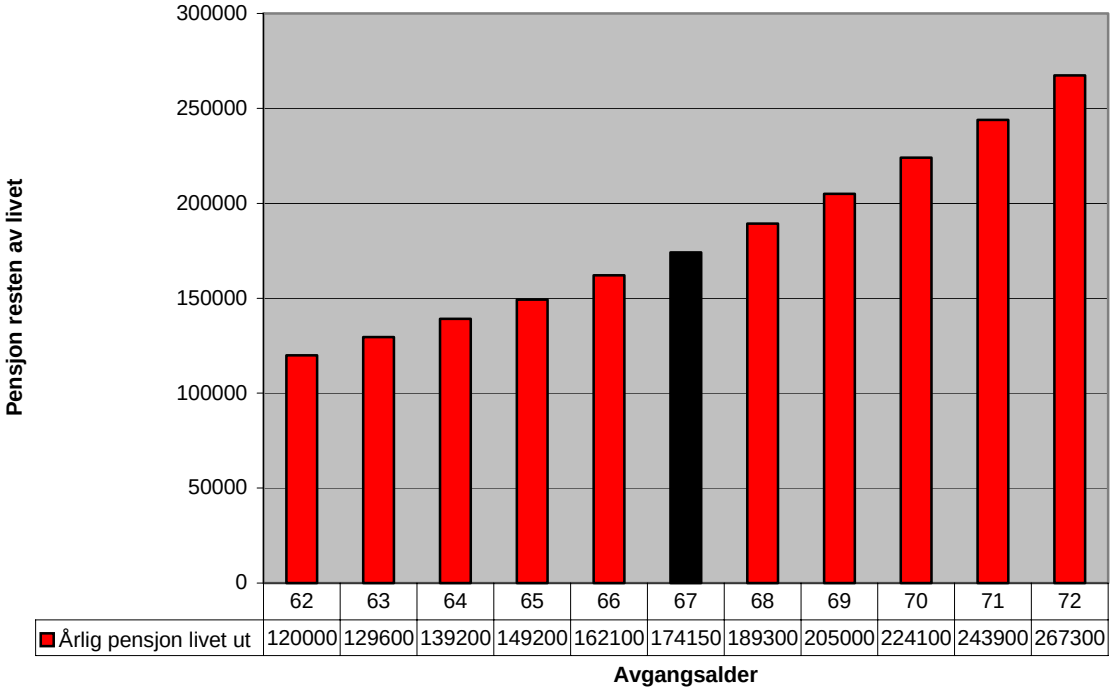
I tillegg vil effektene av levealderjustering og indeksering over tid redusere den faktiske pensjonen ytterligere i forhold til det dagens folketrygd ville gitt.

Levealderjustering vil redusere den årlige pensjonen for fremtidige årskull, mens indeksering vil føre til at alle som går av før 67 år får et ekstra tap i forhold til om de stod til 67 år. Det skyldes at pensjonsrettighetene (opparbeidet mens man er i arbeid) blir regulert i takt med lønnsveksten, mens utbetalte pensjoner bare øker med halve reallønnsveksten. Dette er en forskjell som øker med antall år man går av før 67 år.

5.5. Hvor mye mindre blir pensjonen?

For å illustrere hvor store endringene vil bli avhengig av når du går av, tar vi med en figur som viser hvor mye årlig pensjon vil gå ned ved tidlig avgang. Vi har her tatt utgangspunkt i en årlig inntekt på kr. 300 000 i 43 år. I beregningene er det tatt hensyn til at tidligere avgang gir færre år med opptjening. I tillegg er det tatt hensyn til at pensjonen skal deles på flere år, og at tidligere utbetaling av pensjon betyr noe redusert pensjon fordi staten taper ”renteinntekter”. Figuren viser hvor store endringer dette vil bety i årlig pensjon. Går du av 62 år gammel vil din årlige pensjon resten av livet være kr. 120 000, klarer du å jobbe til du er 67 blir pensjonen kr. 174 150, mens skulle du mot formodning klare å arbeide til du blir 72 vil pensjonen være kr. 267 300, godt over dobbelt så mye som ved avgang 62 år gammel.

Figur 5.5. Pensjon ved avgang fra 62 til 72 år. Jevn inntekt på kr. 300 000 med 43 års opptjening ved fylte 67 år.



	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72
Årlig pensjon livet ut	120000	129600	139200	149200	162100	174150	189300	205000	224100	243900	267300

Vi har i denne beregningen ikke tatt hensyn til indeksering av løpende pensjon. Hvis vi også tar hensyn til indeksering, og forutsetter at stortingsmeldingens beskjedne anslag på 1,5 prosent reallønnsvekst er riktig, gir en tilsvarende sammenlikning en årlig pensjon på kr. 113 900 ved avgang 62 år gammel, fortsatt kr. 174 150 ved avgang ved 67 år og hele kr. 274 100 hvis du står i jobb til du fyller 72.

Stortingsmeldingen har på side 115 en tabell som viser hvor mye årlig pensjon endrer seg ved forskjellig avgangsalder. Men stortingsmeldingens tabell tar ikke med seg at pensjon også vil endres som følge av du mister opptjening. Vi har brukt tabellen som utgangspunkt for å vise hvor mye du vil tape på pensjonering før 67 år, evt. hvor mye du vil tjene hvis du er av de heldige som kan jobbe etter fylte 67. Forutsetningene for tabell 5.5 er 40 års opptjening med lik G ved avgang 67 år. Har du flere opptjeningsår, vil utslagene i prosent bli mindre når du også tar hensyn til opptjening (med færre opptjeningsår vil utslagene bli større). Tabellen gir en oversikt over utslagene på inntektspensjon. Kommer man inn under reglene for garantipensjon blir utslagene annerledes.

Tabell 5.5. Prosentvise endringer i pensjonsnivå fra folketrygden ved endret avgangsalder, sammenliknet med uttak av pensjon fra 67 år. Levealder 17 år etter 67.

Avgangsalder	*Uten opptjening, dvs. dagens opptjeningsregler*	*Dagens opptjeningsregler med indeksering av løpende pensjon*	*Med opptjening, pensjonsreformens opptjeningsregler*	*Med opptjening og indeksering*
62	-22	-26	-31	-34
63	-18	-22	-26	-29
64	-14	-17	-20	-22
65	-10	-12	-14	-16
66	-5	-6	-7	-8
67	0	0	0	0
68	6	7	8	10
69	13	14	17	19
70	20	22	28	30
71	28	31	40	43
72	38	41	53	57

6. Ikke alle får gå av ved 62 år

I omtalen av pensjonsreformen legger regjeringen stor vekt på at alle vil kunne gå av ved 62 års alder, og ikke bare de som er i bedrifter med tariffavtale og dermed har tilgang til en AFP-ordning, slik det er i dag. Men det nye systemet gir ingen generell rett for 62-åringer til å ta ut pensjon. Retten gjelder bare for dem som så har så høy opptjening at de etter avkortingen for tidligavgang ikke ender opp som minstepensjonister (med bare garantipensjon) som 67-åringer. Selv om de endelige reglene for dette ikke er utformet, vil et slikt prinsipp bety at personer med lav opptjening vil falle utenfor. I meldingen presenteres en tabell (7.3, s. 120) som viser at personer må ha hatt en gjennomsnittsinntekt på minst kr. 267 000 i 40 år for at de skal kunne ta ut pensjon ved 62 år.

Tabell 6.1 Krav til inntekt for å kunne gå av

Tabell 7.3 Krav til tidligere inntekt i grunnbeløp ved 40 års opptjening for å kunne ta ut hel pensjon, enslig pensjonist

Alder for uttak	Regjeringens forslag til ny alderspensjon: Inntektspensjon og garanti-pensjon kan tas ut før 67 år	Ny alderspensjon: Bare inntektspensjon kan tas ut før 67 år	Pensjonskommisjonen: Bare inntektspensjon kan tas ut før 67 år
62	4,3 (267 000 kr)	4,3 (267 000 kr)	4,6 (286 000 kr)
63	3,8 (236 000 kr)	4,1 (255 000 kr)	4,4 (274 000 kr)
64	2,8 (174 000 kr)	3,9 (242 000 kr)	4,2 (261 000 kr)
65	1,9 (118 000 kr)	3,7 (230 000 kr)	4,0 (249 000 kr)
66	0,9 (56 000 kr)	3,5 (218 000 kr)	3,8 (236 000 kr)

Meldingen viser til beregninger (s. 120) som konkluderer med at seks av ti kvinner og åtte av ti menn i 2050 vil ha nok opptjening til å kunne benytte retten til avgang ved 62 år. Men ordningen skal innføres allerede fra 2010, og på dette tidspunktet vil andelen som ikke har stor nok opptjening være langt større. Igjen er det de som har de hardeste yrkene og den dårligste lønna som blir ekskludert. Mens dagens AFP-ordning gir alle i tunge yrker rett til å gå av ved 62 år, kan det nye systemet føre til at nettopp disse gruppene blir fratatt denne muligheten. Særlig vil dette kunne ramme kvinner som har jobbet mye deltid. Sikring av at alle skal ha mulighet til å gå av på et anstendig pensjonsnivå også når de blir 62 år må være en viktig del av kravene til framtidas AFP for fagbevegelsen.

7. Muligheter for å kombinere pensjon og arbeid

Det legges også stor vekt på at det nye systemet vil gi bedre muligheter for å kombinere arbeid og pensjon. I prinsippet kan en person ta ut tidligpensjon fra 62 år, men fortsette å arbeide og en periode få både pensjon og lønn.

Umiddelbart kan det høres fristende ut, men medaljens bakside er at uttak av tidligpensjon betyr avkorting etter reglene omtalt foran, og det er en avkorting som gjelder alle år resten av livet. Som vi så i kap. 4.3. vil en med jevn inntekt på kr. 300 000 over 43 år få en pensjon på kr. 174 150 hvis pensjonen tas ut ved 67 års alder. Dersom pensjonen tas ut fem år tidligere (38 års opptjening og avkorting etter reglene i 5.1-5.3) vil pensjonen bli på ca kr. 117 900.

Mens arbeid frem til 67 år vil gi et utgangspunkt (før levealderjustering og indeksering) på kr. 174 150 som årlig pensjon resten av livet, vil avgang ved 62 år gi et utgangspunkt (før levealderjustering og indeksering) på kr. 117 900 som årlig pensjon **resten av livet**.

Selv om arbeid etter 62 år i seg selv vil bidra at man bygger opp noe ”ny pensjonskapital”, vil effekten i form av ekstra pensjon pr år etter avsluttet yrkeskarriere bli marginal. Som eksempel kan nevnes at en deltidsstilling med kr. 100 000 i årslønn vil gi en økt pensjon på kr. 1 350 i året

Det kan muligens være attraktivt å få både pensjon og lønn i noen år, men utsiktene til å falle ned til noe tilnærmet minstepensjon etter yrkeskarrieren gjør nok at de færreste velger en slik strategi.

8. Avtalefestet pensjon (AFP) i dag

Vi vil i dette kapitlet gi en kortfattet beskrivelse av hvordan AFP fungerer i dag. Retten til å gå av med avtalefestet pensjon ble innført i tariffoppgjøret i 1988, og er gradvis utvidet slik at den nå gir muligheten for å gå av med pensjon på hel- eller deltid fra du fyller 62 år.

Forutsetningen for at man skal ha anledning til å gå av med AFP er at man er ansatt i en bedrift med tariffavtale. Har bedriften tariffavtale har alle ansatte i bedriften rett til å ta ut AFP, enten de er organisert eller ikke. I følge felleskontoret for LO/NHO – ordningene er ca. 60 % av alle arbeidstakere i Norge ansatt i bedrifter slik at de har muligheten for å ta ut AFP. Men det gjelder alle arbeidstakere.

Begrenser en seg til å se på de som er 61, og som da kan velge å gå av med AFP, mener FAFO at det er omtrent 80 % av alle arbeidstakere som kan gå av med AFP. At andelen er vesentlig høyere blant ansatte i de aldersgruppene som nærmer seg pensjonsalder kan skyldes at andelen uorganiserte, både på arbeidstaker og bedriftssiden er vesentlig høyere enn gjennomsnittet i bedrifter som i stor grad benytter seg av ung arbeidskraft. Eksempel på slike bransjer er varehandel, hotell og restaurant og renhold. AFP finansieres delvis ved en avgift som betales av arbeidsgiver i forhold til hvor mange ansatte det er i bedriften. Dette kan være et bidrag til at en del bedrifter søker å unngå tariffavtale. På denne måten kan de unngå kostnader til AFP som deres ansatte i liten grad benytter seg av. I en del av næringene med mange unge arbeidstakere er det likevel store andeler av de ansatte som forlater næringa lenge før det er aktuelt å gå av med pensjon.

8.1. Hva får du i AFP?

Prinsippet for AFP er at du skal få det samme som du vil få fra Folketrygden som ordinær pensjonist etter fylte 67 år. I tillegg får du et mindre AFP-tillegg. En vanlig AFP består derfor av tre deler; - grunnpensjon, tilleggspensjon og et AFP-tillegg. I offentlig sektor (både stat og kommune) vil du når du fyller 65 ha muligheten til å velge mellom en pensjon regnet ut som en AFP-pensjon eller å ta ut en førtidspensjon beregnet etter en pensjonsplan som tar utgangspunkt i 66 % av sluttlønn (bruttopensjon), altså omtrent det samme som du vil få som alderspensjon etter fylte 67 år.

Grunnpensjonen er den samme som du får i folketrygdens alderspensjon, 1 G for enslige og 0,85 G hvis du har ektefelle eller samboer og den du bor sammen med mottar pensjon, eller har en inntekt på mer enn 2 G.

Tilleggspensjonen regnes ut fra den inntekt du har hatt og skal være den samme som du vil få i alderspensjon etter fylte 67 år. For å beregne inntektsgrunnlaget som brukes i den perioden du har AFP (62 – 67 år) regnes det ut hva som gir det høyeste grunnlaget ut fra følgende to metoder:

- Gjennomsnittet av den beste halvparten av alle dine pensjonspoeng
- Gjennomsnittet av de siste tre års pensjonspoeng

Den inntekt (G-poengtall) som dette gir vil så NAV (Ny arbeids-og velferdsetat) legge inn i beregningene som om det er det du ville hatt fram til du fyller 67 år. Yrkeskarrieren får en beregnet lengde helt frem til 67 år, og AFP beregnes med utgangspunkt i de 20 beste årene

innenfor hele den karrieren. Dersom tilleggspensjonen etter en slik beregning er mindre enn særtillegget, er det særtillegget som legges til grunn. Minste særtillegg er som tidligere nevnt (fra 01.05. 06) kr. 4 158 i måneden for enslige og kr. 3 878 for gifte. I praksis er du da minstepensjonist.

AFP-tillegg som er på 950 kr. i måneden skattefritt i privat sektor, 1700 kr. brutto (før skatt) i offentlig sektor og finansnæringens AFP-ordning. I privat sektor er dette en del av sluttvederlagsordningen. Til sammen vil dette gi en AFP som gir følgende pensjon i forhold til tidligere lønn:

8.2. Forholdet mellom tidligere lønn og utbetalt pensjon[4]

Tabell 8.1 Beregnet pensjon for en som er født i 1944, har full trygdetid og ikke har ektefelle som har AFP eller pensjonsytelser fra folketrygden eller inntekt utover 2 G – 125.784 kroner.

Brutto Inntekt	AFP Uten AFP-tillegg	AFP – inklusiv tillegg 950 kr. i måneden	% av lønn	AFP – inklusiv [5] tillegg 1700 kr. i måneden
160 000	**100 514**	**112 000**	**70**	***120 914***
200 000	**123 048**	**134 448**	**67**	***143 448***
240 000	**140 712**	**152 112**	**63**	***161 112***
300 000	**166 920**	**178 320**	**59**	***187 120***
340 000	**184 584**	**195 984**	**57**	***204 984***
400 000	**204 168**	**215 568**	**54**	***224 568***
440 000	**209 964**	**221 364**	**50**	***230 364***

På LO-NHO-ordningenes hjemmeside oppgis det du får utbetalt i avtalefestet pensjon uten at det tas hensyn til at AFP-tillegget på 950 kr. i måneden er skattefritt. AFP-tillegget er skattefritt, men du betaler skatt av den øvrige pensjonen du får. I tillegg har vi satt opp en oversikt over AFP slik den er for de som mottar et AFP-tillegg på kr. 1700 brutto (kursiv). Skal pensjon sammenliknes er det viktig å vite at AFP-tilleggene er forskjellig avhengig av hvilken AFP-ordning du tilhører.

8.2. Fem AFP – ordninger[6]

Det er til sammen fem forskjellige AFP – ordninger i dag. I den politiske debatten er det diskusjonen om LO/NHO ordningen som dominerer, men det er særlig tre forskjeller på ordningene det er viktig å være klar over:

- I de offentlige ordningene kan en fra fylte 65 år velge mellom en AFP beregnet etter den vanlige AFP-modellen og en AFP beregnet etter reglene for 66 %

[4] LO/NHO-ordningene, hjemmeside
[5] De Facto beregninger
[6] Tallene i dette underkapitel er hentet fra NAV og LO/NHO-ordningenes hjemmeside

bruttopensjon. Dette gir for mange en vesentlig bedre førtidspensjon enn pensjon beregnet etter ordinære AFP-regler.
- AFP-tilleggene er forskjellige. Det er bare i LO/NHO-ordningen AFP-tillegget kommer fra sluttvederlagsordningen. I alle andre ordninger er tillegget på 1700 kr. i måneden brutto.
- Finansieringen er forskjellig.

8.2.1. LO/NHO-ordningen

LO/NHO – ordningen er den største ordningen, og omfatter ca. 550 000 arbeidstakere. Ved årsskiftet 2006/2007 var det til sammen 17 276 personer som mottok AFP gjennom denne ordningen. Ordningen finansieres av arbeidsgiver med 25 % av løpende pensjon. Staten gir et bidrag tilsvarende 40 % av pensjon for aldersgruppen 65 – 67 år, resten finansieres gjennom et sentralt medlemsfond som er bygd opp ved medlemspremier betalt av arbeidsgiver. Den månedlige medlemspremien pr. ansatt var fra 2. kvartal 2006 følgende:

- Ansatt 30 timer eller mer i uka, 260 kr.
- Ansatt 20 – 29 timer i uka, 220 kr.
- Ansatt mellom 4 og 19 timer i uka, 185 kr.

I tillegg er medlemspremien til sluttvederlagsordningen, som finansierer AFP-tillegget på 45 kr, 35 kr. og 25 kr. pr. måned for de samme gruppene.

For å ha rett til AFP må du ha vært ansatt i bedriften sammenhengende de siste 3 år før du tar ut AFP, eller du må ha vært ansatt i en bedrift som er med i AFP-ordningen de siste 5 år. Skifter man jobb kan man altså miste retten til AFP. Det er ikke lov å avtale AFP tidligere enn 6 måneder før man går av. Skulle en bedrift forsøke å planlegge nedbemanning ved å gjøre avtale med ansatte om AFP tidligere, mister de retten til AFP. Den enkelte kan heller ikke ha vært sykemeldt mer enn 12 måneder til sammen de siste tre årene før avgang. I slike tilfeller anser LO/NHO at det er andre stønadsordninger som må ta ansvaret, for eksempel gjennom at du får rett på uførepensjon.

8.2.2. Bank/forsikring

Ordningen omfatter omtrent 35 000 arbeidstakere. Ved årsskiftet 2006/07 var det 1 407 personer som mottok AFP fra ordningen. Arbeidsgiver finansierer her hele ordningen direkte med unntak av at de også mottar et bidrag fra staten tilsvarende 40 % av utgiftene for pensjonister i alderen 65 – 67.

8.2.3. NAVO

NAVO (Norges Arbeidsgiverforening for Virksomheter med Offentlig tilknytning) har en egen ordning. Når det gjelder hvem som kan få ytelsene er svært lik ordningen i LO/NHO-området. Også her finansieres det meste av arbeidsgiver, med unntak av det samme statlige tilskudd som i LO/NHO-ordningen. NAV administrerer ordningen og arbeidsgiver blir av

NAV avkrevd et tilskudd[7] som skal dekke hele AFP-perioden når en ansatt går av med AFP. Hver ansatt som går av vil da belaste bedriften med et relativt stort beløp ved avgang. Ordningen omfatter omtrent 25 000 personer og ved årsskiftet 2006/07 var 838 personer som mottok pensjon fra ordningen.

8.2.4. Kommunal sektor

AFP i kommunal sektor omfatter omtrent 400 000 ansatte. Ved sist årsskifte var det 11 038 personer som mottok pensjon fra ordningen. Her finansieres AFP i sin helhet av kommunene selv, det statlige bidraget er med andre ord innbakt i den generelle finansieringen kommunene får. De direkte utgiftene for den enkelte kommune ved at noen tar ut AFP er derfor høye, og dette kan vær en medvirkende forklaring til at det kan se ut som om en del kommuner nå går i spissen i å tilby eldre ansatte muligheten for redusert arbeidstid. Vi ser kommuner som gjennomfører forsøk med 6-timers dag, 4-dagers uke, 90 % arbeidstid eller utvidet ferie med samme lønn som når de arbeidet full dag. I praksis vil jo dette være ordninger som blir vesentlig billigere for kommunen enn om de ansatte går av med AFP, forutsatt at den enkelte har helse og vilje til å velge slike løsninger.
For å ha rett på denne pensjonsordningen må du har vært ansatt i sektoren (medlem av ordningen) minst 10 år etter fylte 50 år.
Lærerne er fortsatt med i Statens Pensjonskasse.

8.2.5. Staten

Omtrent 250 000 arbeidstakere er omfattet av AFP i Staten. Ved årsskiftet var det 10 708 som mottagere av AFP med utgangspunkt i den statlige avtalen. Krav for å få AFP er at du har 10 års opptjening med pensjonspoeng i Folketrygden etter fylte 50 år. Som i kommunal sektor gjelder at du fra fylte 65 år kan velge mellom AFP beregnet etter folketrygdens regler eller 66 % av sluttlønn etter reglene i Statens Pensjonskasse.
For ansatte i sentraladministrasjonen belastes ikke den etaten du har arbeidet for med utgiftene til AFP, utgiftene dekkes i sin helhet over statsbudsjettet. Dette kan være en bidragsyter til at Staten i liten grad motiveres til å legge forholdene til rette for deltidspensjon siden den enkelte etat ikke har noe økonomisk gevinst på hente ved slik tilrettelegging. For de arbeidsgivere som ikke hører inn under sentraladministrasjonen er deler av finansieringen av AFP ordnet ved at det betales en avgift i forhold til antall ansatte.

8.3. AFP er begrenset til 70 % av tidligere inntekt

En særregel det er viktig å være klar over hvis en skal ta ut AFP er at den er begrenset til 70 % av inntekten de tre siste år. Dersom en går av det året en fyller 62, er det ikke inntekten dette året eller året før som teller med. Det er de tre årene en hadde høyest inntekt de siste 5 år før det som legges til grunn, dvs. inntekten de årene en var 55, 56, 57, 58 og 59. Sannsynligvis er begrunnelsen for dette at en ikke skal kunne sikre seg rett til en ”høy” AFP ved å trappe opp lønna kraftig rett før en går av (forutsatt at du har en arbeidsgiver som er villig til det). I praksis kan denne regelen ramme for eksempel kvinner som går fra deltids- til heltidsarbeid.

[7] Harald Engelstad: ”Pensjonshåndboka 2006-2007”

8.4. Deltidspensjon

Når du søker om AFP må du oppgi hva du vil ha av inntekt i tillegg. Dette blir det tatt hensyn til når det fastsettes om du får AFP med utgangspunkt i 100 % av din tidligere inntekt eller om du får AFP ut fra en deltidsprosent. Hvis inntekten din avviker med mer enn kr. 15 000 fra det du har oppgitt blir din AFP regulert. Veldig mange oppfatter regelen om at du ikke kan tjene mer enn kr. 15 000 i året før din AFP blir avkortet som urimelig. Tjener du mer (eller mindre) enn det du har oppgitt når du fikk innvilget AFP vil NAV på bakgrunn av likningstall beregne om du har fått for mye eller for lite i AFP, og etterregne omtrent på samme måten som skatten din blir etterregnet av likningskontoret.

Det er det viktig å være klar over at du ikke har rett til å ta ut AFP på deltid. Men det krever avtale med arbeidsgiver. Du har rett til å få AFP på heltid, og du har rett til å bli stående i jobb. Men du har ingen rett til selv å bestemme om du vil ha AFP på deltid, det krever arbeidsgivers velvilje.

Her ligger også mye av begrunnelsen for at det finnes en grense på kr.15 000 i ekstrainntekt som fører til regulering av AFP. Uten en slik grense ville ingen tatt ut deltids-AFP. Hadde man kunne tjene ubegrenset i tillegg til AFP-pensjon ville selvfølgelig alle tatt ut full AFP. Hvorfor skulle de ikke det? I praksis ville AFP vært et tilskudd til lønn som alle hadde rett til. Dette ville gjort AFP til en betydelig dyrere ordning enn den er i dag.

8.5. Redusert arbeidstid – alternativ til AFP?

Dagens AFP gjør det økonomisk lønnsomt for arbeidsgiver å ha alternative tilbud til arbeidstakerne for å få dem til å jobbe lenger. Med unntak for den statlige ordningen betaler arbeidsgiver direkte hele eller deler av utgiftene for en person som går av med AFP. Dette ser vi, særlig det siste året, har bidratt til å tilby eldre arbeidstakere kortere arbeidstid. Vi har sett flere eksempler på tiltak med 6-timers dag , 5-6 ekstra ferieuker, 4-dagers uke, 90 % arbeidstid, alt med full lønnskompensasjon. For noen kan dette være nok til at de velger ikke å gå av. For arbeidsgiver vil dette være lønnsomt, kostnadene ved 20 % redusert arbeidstid er mindre enn kostnadene hvis en ansatt går av med AFP. Denne effekten av dagens finansiering av AFP er det viktig å ivareta. I de forslagene vi til nå har sett om hvordan ny AFP skal utformes er det vanskelig å se hvordan denne effekten skal ivaretas. Hvordan skal et likt tillegg til alle som har rett til AFP stimulere arbeidsgiver til å tilby redusert arbeidstid til de som velger ikke å pensjonere seg?

8.6. Særaldersgrense

Spesielt i offentlig sektor er det mange som også kan gå av før de blir 67 år fordi de har særaldersgrense. Særaldersgrensene skal nå utvalgsbehandles for å tilpasses pensjons-reformen. I dag har i følge Harald Engelstads ”Pensjonsboka 2006-2007” omtrent 40 % av de ansatte i offentlig sektor særaldersgrense pga. krav til stillingen. De vanlige særalders-grensene i SPKs område er 65, 63 og 60 år, i KS (Kommunes Sentralforbund) område er det to, 65 og 60 år. De med særaldersgrense har en spesiell regel som kalles 85-årsregelen. Den betyr at de kan gå av inntil 3 år før stillingens aldersgrense hvis alder og medlemskap i tjenestepensjonsordningen til sammen er 85 år. Som eksempel kan en i en stilling med 65 års aldersgrense gå av ved 62 år hvis hun har 23 medlemsår i tjenestepensjonsordningen.

I denne rapporten går vi ikke videre med en drøfting av hva slags konsekvenser pensjonsreformen vil få for særaldersgrensene, men reformens logikk tilsier at det også her vil bli snakk om avkortingsregler og tilpasning til ”arbeidslinja”.

9. Hvor mange tar ut AFP?

I den offentlige debatten framstilles det ofte som om AFP er en svært lønnsom ordning for den enkelte. Som vi har sett er ikke det tilfelle. På vanlige lønninger vil AFP være på 50 – 60 prosent av den lønna du har som yrkesaktiv. Tjener du mer enn gjennomsnittet vil pensjonen relativt sett være lavere. Selv om det tas hensyn til både en viss skattefordel som pensjonist og lavere marginalskatt, så vil overgangen fra lønn til pensjonist innebære et betydelig inntekstbortfall. Ser man på hvor mange som tar ut AFP viser det seg også at omfanget ikke er så stort som en skulle tro ut fra hvordan ordningen beskrives i offentlig debatt.

I forrige kapittel gikk vi gjennom hvor mange som var AFP-pensjonister ved sist årsskifte. Vi har også sett på det samlede tallet av AFP-pensjonister og hvordan det har utviklet seg de siste åra. Grensen for å gå av med AFP ble senket til 62 år i 1998, og medførte en økning fram til 2000. Siden år 2000 har utviklingen vært som følger:

Tabell 9.1: Antall AFP – pensjonister.

År	**Antall**	**Andel befolkning 62-67 (i %)**
2000	31 576	18,3
2001	32 558	18,3
2002	33 475	18,2
2003	34 140	18.2
2004	35 613	18,3
2005	37 395	18,3
2006	41 282	18,9

Kilde: NAV

Antallet har økt litt. I et statistikknotat fra NAV[8] vektlegges det at økningen i stor grad skyldes økt sysselsetting blant kvinner.

> *”Den effektive andelen AFP-mottakere er definert slik at en person som kombinerer en halv AFP-pensjon med en deltidsjobb, bare teller som en halv AFP-mottaker. Vi finner da en nokså flat utvikling fra 2000 til 2006. Denne andelen øker svakt fra 2005 til 2006, fra 16,9 pst. til 17.3 pst.*
> *Andelen har gått ned for menn de siste tre årene, mens den har gått opp for kvinner. Årsaken til dette er først og fremst økt sysselsetting blant kvinner, altså at kvinner ved 62 års alder er mer yrkesaktive enn tidligere, og at derfor også flere kan ta ut AFP.[9] Nedgangen i den effektive andelen for menn er en gledelig utvikling, og har bidratt til at pensjoneringsalderen for menn har økt svakt de siste årene.”*

[8] NAV: ”AFP-årsstatistikk for 2006”
[9] NAVs fotnote: *”Den effektive andelen er målt i forhold til befolkningen, ikke i forhold til antall sysselsatte. En økning i andelen sysselsatte vil derfor isolert sett bidra til at den effektive andelen øker. Tall fra SSB viser at andelen sysselsatte kvinner mellom 55 og 59 år nådde en topp rundt år 2002. Disse kvinnene gir seg nå utslag i AFP-statistikken (kilde: SSBs statistikkbank)*

Hvis en korrigerer for at andelen kvinner som er uføre i denne aldersgruppen er høyere enn andelen menn, så forsvinner forskjellen mellom kjønnene. For begge grupper anslår NAV at knappe tre av 10 ikke-uføre mellom 62 og 66 mottok AFP.

I følge ”Felleskontoret for LO/NHO-ordningene” er det er ca. 11 500 i aldersgruppen mellom 62 og 66 som er i arbeid innenfor deres område. I samme område er det 17 276 som har tatt ut AFP. Dette gir en uttakshyppighet på ca. 58 % av de som kunne tatt ut AFP i dette området.

Vi tar også med en oversikt fra St.meld. nr. 5 (06-07) om når AFP blir tatt ut. Den viser at uttaket av AFP er relativt spredt ut over årene fra 62 til 66. Hvis en skulle tro på den påstanden som ofte går igjen i offentlig debatt om at AFP er en svært lukrativ ordning, er det vanskelig å forstå hvorfor ikke svært mange flere tar ut AFP på et mye tidligere tidspunkt.

Tabell 9.2: Andel AFP-pensjonister av antall mulige AFP-pensjonister etter alder.

Tabell 3.2 Andel AFP-pensjonister av antall mulige AFP-pensjonister etter alder[1]

Sektor	Kjønn	Alder pr. 31.12.2005[2]				
		62	63	64	65	66
Privat	Menn	30,9	51,1	62,0	71,4	75,4
	Kvinner	30,4	47,2	56,7	64,7	70,2
Kommunal	Menn	24,7	39,4	50,1	62,2	69,9
	Kvinner	21,2	33,3	40,5	51,0	57,9
Stat	Menn	13,4	23,9	37,4	47,6	54,3
	Kvinner	16,7	29,5	38,5	45,6	54,1
I alt	Menn	27,0	44,6	55,6	65,8	71,3
	Kvinner	23,1	37,0	45,4	54,4	61,8

1 Uttaksratene er for hvert alderstrinn beregnet som andelen AFP-pensjonister av alle som var yrkesaktive i AFP-foretak og oppfylte opptjeningskravet for AFP ved 61 år, og som ikke hadde forlatt arbeidsstyrken av andre grunner (uførepensjon, død mv.) på dette alderstrinnet.

2 Siden alder er målt ved utgangen av året vil den målte kohorten i gjennomsnitt være 1/2 år eldre enn det som oppgis i tabellen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

9.1. Oversikt over avgangsmønster

I arbeidet med denne rapporten har vi fått inn oversikt over avgangsmønsteret fra tillitsvalgte i en del bedrifter. I noen tilfeller omfatter oversiktene bare fagforeningsmedlemmene i bedriften, i andre tilfelle hele bedriften.
Flere av de aktuelle fagforeningene som har sendt inn materiale er i bedrifter som har et stort omfang av ”slitere”, dvs. arbeidere med mye fysisk arbeid som har jobbet siden før de ble 20 år gamle.
I tillegg til de tallene som presenteres i tabellen har vi også fått inn en del oversikter fra mindre arbeidsplasser og fagforeninger som vi velger å ikke ta med fordi utvalget i disse bedriftene er lite (færre enn 10 som er gått av i den perioden vi har fått oversikt over). Mønsteret i dette materialet er imidlertid det samme som i de bedriftene som er gjengitt i tabell 9.3.

Fra foreninger som organiserer vanlige industriarbeidere eller tilsvarende yrkesgrupper går omtrent samtlige av med AFP eller uførepensjon. Der hvor materialet omfatter hele bedriften eller yrker med lite manuelt arbeid er mønsteret vesentlig mer variert og en stor andel står i arbeid til fylte 67.

Materialet er ikke stort nok til at det gir et samlet bilde av hvordan avgangsmønsteret varierer mellom yrkesgrupper i Norge, men det gir likevel en del interessant tilleggsinformasjon. Vi har ikke systematisk oversikt over alder på de som går av med AFP, men ut i fra samtaler med en del av de tillitsvalgte er oppsummeringen at de fleste av når de fyller 62 år eller i løpet av det første året etter fylte 62.

Vi mener det er mulig å oppsummere noen hovedtrekk fra denne oversikten.

- Svært mange står ikke i arbeid til de når en alder på 62 år. I de fagforeninger vi har fått oversikt over varierer andelen som går av med uførepensjon fra 30 % (Ringnes Bryggeri) til 78 % (Røra fabrikker). Dette betyr at veldig mange ikke under noen omstendighet vil ha mulighet for å stå i arbeid etter 62 år, for på den måten å få fordeler av ”arbeidslinja” i pensjonsreformen. Det er heller ikke noen enkel sak å få uførepensjon.
- Av de som når 62 år, går det store flertallet av med AFP. Når vi trekker ut de som går av med uførepensjon, er det i vårt materiale bare ca. 10 prosent som ikke tar ut AFP. Dette er vesentlig mindre enn der vi har oversikt fra hele bedriften. Ser vi dette i forhold til uttaksraten for AFP som er på 58 % innenfor LO/NHO-ordningene[10] og en uttaksrate for de som er 66 år, som i St.meld.5 (side 49) er angitt til 75,4 for menn og 70,2 for kvinner, tilsier det at AFP-ordningen treffer de som trenger å gå av med førtidspensjon.
- I vårt materiale er det rundt 5 % i arbeiderfagforeninger som når 67 år. Det store flertallet går av med AFP eller uførepensjon. Muligheten for å arbeide lenger for på den måten å forbedre sin alderspensjon er åpen bare for et lite mindretall av medlemmene. Disse erfaringstallene illustrerer pensjonsreformens klasseprofil. I praksis er det de ansatte i administrative og intellektuelle yrker som først og fremst har muligheten for å benytte seg av den mulighet til gevinst som ligger i pensjonsreformens arbeidslinje.

[10] www.lo-nho-ordningene.no

Tabell 9.3: Oversikt over avgangsmønster i noen utvalgte bedrifter og fagforeninger

	67 år	**AFP**	**Uføre**	**Antall og merknader**
Aker Verdal (Fellesforbundet)	3 % (3)	30 % (37)	67 % (79)	117 (1994 – 2006)
Innherred Fagforening	4% (10)	29% (76)	67 % (179)	1600 yrkesaktive, 90 klubber 1996 - 2006
Røra Fabrikker (NNN)	4 % (1)	18 % (4*)	78 % (18*)	*1 AFP og 12 uføre på 50 % 1990 - 2006
Raufoss Jern&Metall	0,7 % (2)	58,9 % (159)	40,3 % (109)	1750 yrkesaktive, 18 klubber (1994 – 2006)
Mantena (tidligere NSB verksteder)	3 % (5)	42 % (61)	54 % (78)	1 på særaldersgrense 750 ansatte (2002-2006)
Skatteetaten Sør-Trønderlag	10 % (3)	65 % (20)	25 % (8)	280 ansatte (2000-2006)
Banepersonalets forening, Trondheim	12,3 % (10*)	50,7 % (41*)	30,8 % (25)	* Jernbaneverket har særaldersgrense. AFP her er avgang 62 år. 6,2 % (4) er ukjent
Grilstad (hele)	28 % (5)	22 % (4)	50 % (9)	(2000-2006) ca. 170 ansatte
YIT Building Systems	9 % (7)	50 % (38)	41 % (31)	Omtrent 2600 ansatte, (01.09.03-01.02.07)
Ringnes Bryggeri (NNN)	0	70 % (44)	30 % (19)	570 yrkesaktive (2003-2006)
Telenor	44 % (205 Av disse er 78 mellom 60 og 66 på særaldersgrense)	20 % (91)	36 % (166, av disse 7 på attføring)	(2004 – 2006)
BKK	32 (etter 64)	102 (gavepensjon og AFP)		13 har sluttet med sluttpakker
Aker Kværner OP – klubben	5 % (3)	45 % (27)	50 % (30)	01.0303 – 01.09.06
Aker Kværner Stord	2 % (4)	60 % (97)	56 % (62)	1998-2006

9.2. Hvem tar ut AFP?

Målsettinga med å innføre AFP var å gi et anstendig tilbud om pensjon til de såkalte ”sliterne” i arbeidslivet. Den målsettinga er også et stykke på vei oppnådd, men fortsatt er det svært mange som aldri når fram til en pensjonsalder på 62 år. De blir uførepensjonert lenge før de blir så gamle. Angrepene på AFP-ordninga har som regel hatt to innfallsvinkler; at ordninga har blitt for dyr og at den ikke lenger treffer målgruppa. ”AFP er ikke lenger en ordning for sliterne, men er blitt en generell førtidspensjonsordning som alt for mange benytter seg av”.

Som vi har sett i foregående kapittel er det lite som tyder på at det er en sterk, underliggende vekst i uttaket av AFP. Tvert imot kan det se ut som om uttaket har stagnert, og for menn har den til og med gått noe ned. En årsak til den svake veksten fra 2005 til 2006 kan også være at økt fokus på pensjon skaper usikkerhet om AFP. AFPs framtid var et viktig tema i tariffoppgjøret i 2006. Det kan ha medvirket til at flere tar ut AFP. ”Du vet hva du har, men ikke hva du får”.

Det er også en svak tendens til at flere tar ut AFP på deltid. Dagens situasjon med redusert arbeidsledighet, økt fokus på heving av avgangsalder, samt at diskusjonen om AFP er med på å øke fokus i bedriftene på kostnader knyttet til en AFP-pensjonist, kan bidra til at antallet som velger deltids-AFP istedenfor å pensjonere seg på full tid kan øker framover. En styrking av regelverket rundt AFP til fordel for arbeidstaker kunne sannsynligvis vært med på å styrke denne tendensen. Hvis arbeidstaker her får en rett til deltidsløsninger, evt. at dette underlegges forhandlinger mellom partene, ville det kunne økt andelen som velger å kombinere AFP med fortsatt arbeid. For mange er situasjonen at de ikke orker å stå i arbeid 37,5 timer i uka. En deltidsløsning kan være en god løsning dersom den gir tilstrekkelig avlastning til at det fortsatt er attraktivt å jobbe.

Det materialet vi har sett på tilsier at AFP er en tidligpensjonsordning som treffer sliterne godt. Vårt materiale indikerer at det treffer spesielt godt i forhold til yrkesgrupper med store innslag av fysisk arbeid. I administrative yrker, intellektuelt arbeid med mindre fysisk slit ser det ut til at vesentlig flere klarer å stå i arbeid til de fyller 67.

Dette er en vurdering som også går igjen i mye av den forskningen som er gjort på AFP. I en analyse av pensjonering før 67[11] i KS-området skriver Tove Midtsundstad (side 11 og side 16):

> *”Den største andelen av dem som tidligpensjoneres mellom 62 til 67 år, har benyttet AFP (62-64 år). Andelen varierer fra snaut en femtedel blant de pensjonerte legene ti til to tredjedeler av de pensjonerte fra ulike assistentstillinger”*
>
> ***”Sannsynligheten for å AFP-pensjoneres mellom 62og 64 år er høyest for kvinnelige heltidsansatte hjemmehjelpere, renholdere og assistenter i kommunesektoren.***
>
> *Analysen viser at sannsynligheten for å gå av med AFP påvirkes av kjønn, arbeidssted, yrke og til en viss grad arbeidstid, men ikke alder. Det vil si at*

[11] Midtsundstad, Tove: ”Pensjonering før fylte 67 år. Tidligpensjonering og bruk av AFP innen KS’ tariffområde 2002-2004”. FAFO-rapport 509.

sannsynligheten for å gå av med AFP, når det kontrolleres for effekten av de øvrige forklaringsfaktorene i modellen, er større om en er kvinne enn om en er mann, om en jobber i kommunesektoren framfor fylkeskommunene (for helseforetak og bedrifter finner vi ingen slik sammenheng). Om en jobber heltid framfor kort deltid, og om en jobber som hjelpepleier/barnepleier, hjemmehjelper, renholder eller assistent, innehar et høgskoleyrke, og om en er fagarbeider eller kontoransatt framfor akademiker."

I tillegg legger Midtsundstad vekt på at en ser en tilsvarende effekt når det gjelder uførepensjonering. Innefor dette området er det en klar tendens til at andelen uførepensjonister er høyere blant kvinner enn menn, og at det har sammenheng med at andelen kvinner er mye høyere i yrker med høy grad av uførepensjonering, som renholdere, hjemmehjelpere m.m. sammenliknet med den en finner blant ansatte i ulike høyskole- og akademikeryrker.

Det samme bildet kommer fram i Midtsundstads analyse[12] av førtidspensjonering i privat sektor. Også her oppsummeres en betydelig høyere andel som tar ut AFP blant arbeidere enn blant akademikere ledere. Spesielt gjelder dette for mannlige arbeidere. Når det gjelder kvinnelige arbeidere, der mange er i tjenesteyrker som butikkarbeider eller kontoransatte, viser Midtsundstad undersøkelse fra 2002 at det er en betydelig høyere andel som har gått av med uførepensjon, det er flere som går av med deltidspensjon, men det er også flere som står i jobb til de fyller 67 enn blant mannlige arbeidere.

Midtsundstads undersøkelse trekker også fram et av de momentene som er brukt i angrepet på AFP, at AFP brukes som grunnlag for å presse eldre arbeidstakere ut av arbeidslivet, spesielt i forbindelse med nedbemanninger. Undersøkelsen antyder at rundt en fjerdedel av de som tidligpensjoneres kunne tenke seg å stå noe lengre i jobb, og at de på en eller annen måte er presset til å forlate yrkeslivet. Dette ses i sammenheng med at omtrent en femtedel av arbeiderne i Midtsundstads undersøkelse har fått tilbud om gavepensjon. Hvis påstanden om at AFP først og fremst var en subsidiert ordning som ga statlige subsidier til omstilling av konkurranseutsatt næringsliv var riktig, burde tallet som fikk tilbud om gavepensjon vært vesentlig høyere. Det forslaget som nå ligger på bordet til ny tidligpensjonsordning vil ikke gjøre dette problemet noe mindre. En tidligpensjonsordning som åpner for full frihet til å kombinere arbeid og pensjon vil tvert imot gjøre det enklere for arbeidsgivere å kombinere pensjon etter 62 med mer eller mindre gode tilbud om gavepensjon, der det er i arbeidsgivers økonomiske interesse. I dag får du ikke ut AFP hvis pensjon avtales mer enn 6 måneder før pensjoneringstidspunkt. Med full frihet til å kombinere arbeid og pensjon er det vanskelig å se hva som kan hindre arbeidsgiver, hvis det er ønskelig, i å presse ansatte til avtaler om pensjon lang tid i forveien.

[12] Tove Midtsundstad: "AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor" Fafo-rapport 385, 2002

10. Hva vet vi om forslagene til ny AFP?

Som en del av pensjonsreformen er det forutsatt at AFP skal fortsette, - i en eller annen form. Statens bidrag til AFP-ordningen skal forankres i lov. Men de forslagene som foreligger nå vil fullstendig endre AFPs karakter. Mens dagens AFP-ordning er en sikring av at de som har behov for det kan gå av med tidligpensjon uten at det skal få store konsekvenser for deres økonomi livet ut, går de forslag vi til nå har sett fra Regjeringen ut på at du fortsatt skal kunne gå av med AFP, men det skal få dramatiske økonomiske konsekvenser sammenliknet med om du klarer å stå i arbeid noen år til. Før du går av må du ikke bare vurdere hva det betyr for deg økonomisk de nærmeste årene, men også hva du får å leve for som ordinær alderspensjonist. Et viktig moment kan til og med være hva du tror om egen levealder.

I St.meld.5, side 129, sier regjeringa følgende om en framtidig AFP:

> *”1. AFP-ordningen skal også i framtiden bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. En tilpasset ordning skal understøtte målene for et nytt pensjonssystem, slik disse er trukket opp i Stortingets vedtak våren 2005.*
> *2. Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttaksrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.*
> *3. AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det, kan gå av ved 62 år på en verdig måte.Dette sikres ved at AFP videreføres i form av et årlig påslag fra folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen.Det gis pensjonsopptjening i folketrygden for eventuell arbeidsinntekt, men ikke for pensjonen.”*

Vi ser at det årlige påslaget til folketrygden er tenkt gitt som et påslag til alle som har rett på AFP. I stedet for at midlene brukes til å finansiere en tidligpensjonsordning for de som går av med tidligpensjon, skal påslaget skal gis til alle.

Modellen for hvordan man tenker seg et AFP-tillegg utformet bekreftes i ”Flertallsregjeringens statusrapport – april 2007. Innsats for arbeidslivet” som ble lagt fram i april i år.

> *”Regjeringen har videre lagt fram et innspill til de kommende drøftingene med partene i arbeidslivet om framtidas AFP som innebærer et tillegg til folketrygden for alle som omfattes av ordningen.”*

Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen har konkretisert påslaget til å være 38 000 kroner i året i 15 år. Om grunnlaget for disse beregningene sier han i et brev til Verkstedklubben Aker Verdal, datert 22.03.07, følgende:

> *”Jeg viser til din e-post av 12. mars der spørsmålet er hva som ligger bak illustrasjonen av AFP-påslaget på 38 000 kroner som ble presentert i VG 1. mars 2007.*

I beregningene er det tatt utgangspunkt i verdien av dagens AFP-ordning i privat sektor, inklusive verdien av poengopptjening i folketrygden og gunstige skatteregler. Det er deretter anslått hva dette kan gi i form av en 15-årig AFP-ytelse til alle med AFP-rett, gitt dagens uttaksrater."

10.1. LO-kongressens krav til ny AFP

Før vi går videre i en vurdering av hva dette kan bety, er det av interesse å se på hva LO-kongressen 2005 vedtok om AFP. I kongressens vedtak fra 12.05.05 heter det bl.a. følgende:

"Behandlingen av meldingen må gi et pensjonssystem som på viktige punkter er bedre enn dagens, ved at det skal:

- *sikre dagens AFP-ordning videreført*

…..

LO deler myndighetenes ønske om å fremme lenger yrkesdeltakelse særlig i en tid der arbeidsstyrken vokser lite og antallet pensjonister vokser sterkt. Dette må imidlertid skje ved et arbeidsliv som gir bedre muligheter for seniorene og ikke gjennom kutt i AFP-ordningen livet ut for de som har behov for å gå av før ordinær pensjonsalder.

……

En heving av normal pensjonsalder må innebære at AFP-perioden forlenges tilsvarende."

Det er ikke mulig å oppfatte de signalene som foreløpig har kommet fra regjeringen annerledes enn at de er i strid med LO-kongressen vedtak. De strider med dagens AFP-ordning og kongressens vedtak på følgende 2 helt sentrale punkter:

1. Dagens AFP-ordning gir rett til videre opptjening av pensjonsrettigheter. Dette skal ikke videreføres
2. I kombinasjon med folketrygden gir dagens AFP omtrent samme pensjonsnivå livet ut. Et forslag om AFP som et påslag til folketrygden i 15 år gir et kraftig fall i pensjon ved 77 år for de som går av ved 62.

En framtidig AFP som skal være i overensstemmelse med kongressens krav må ha en annen innretning enn de forslagene vi til nå har sett fra Regjeringa. Kongressens vedtak har som innfallsvinkel at du ikke skal risikere livsvarig nedsettelse av pensjon hvis du velger eller må gå av når du er 62 år. Dette er ikke bare ut i fra en økonomisk vurdering, men også fordi en økonomisk straff ved tidlig avgang vil gjøre at den enkelte ofte vil presses til å stå i arbeid lenger enn det som er forsvarlig. Pensjonsreformens utgangspunkt er motsatt. Skal du gå av tidlig, må du betale for det selv og du må også ta konsekvensene av det resten av livet.

10.2. Et konkret eksempel

Med regjeringas forslag skal vi altså tenke oss at AFP-påslaget skal gis i form av kr. 38 000 i tillegg til alle som har rett til AFP. For å illustrere hvordan dette slår ut kan vi da tenke oss følgende situasjon. Tone og Kari jobber i samme bedrift, og har begge 38 års

opptjening av pensjon med gjennomsnittlig inntekt på kr. 300 000 når de fyller 62 år. Tone er sliten, har muskelsmerter, men ikke på langt nær tilstrekkelig til å få uførepensjon (Et annet viktig spørsmål er hva som vil skje med uførepensjon). Hun føler derfor at hun ikke har noe annet valg enn å gå av ved 62 år. Kari derimot er blant de få heldige som har helse til å jobbe til hun er 70 år, og har heller ikke noe ønske om å gå av. Hvordan vil deres økonomiske situasjon være?

Fram til de fyller 62 har de hatt omtrent samme lønn. Ved pensjonering inntreffer imidlertid en dramatisk forandring. Tone får en pensjon fra folketrygden på kr. 120 000[13]. Hun får et AFP-påslag på kr. 38 000, og har derfor fra 62 til 70 år en pensjon på kr.158 000, ca. 53 % av tidligere lønn. Hennes venn Kari fortsetter i jobb, og har følgelig fortsatt en lønn på kr. 300 000. De to må droppe sin praksis med felles ferie, Tone har rett og slett ikke lenger råd. Når Kari går av ved 70 år, så forventer Tone og Kari at de endelig skal komme omtrent likt ut igjen når begge er pensjonister. Men det er slett ikke tilfelle. Karis pensjon viser seg å bli kr. 224 100, og på toppen av det får hun også et årlig påslag på kr. 38 000, til sammen kr.262 100 eller rundt 87 % av det hun hadde som lønn. Det er over 100 000 kroner mer enn Tones pensjon. Men det skal bli verre. Når Tone fyller 77 synker hennes pensjon fra kr. 158 000 til kr.120 000. De 15 årene med AFP-påslag har tatt slutt. Kari, derimot, får fortsatt sine 262 100 kroner i pensjon fram til hun fyller 85.

Vi har i disse beregningene ikke tatt hensyn til tjenestepensjon. Hvis Tone og Kari er blant de mange som bare har fått dagens Obligatoriske Tjenestepensjon så vil den i tilfelle øke forskjellene hvis vi ser på hele pensjonisttilværelsen til Tone og Kari. Tone vil få et påslag fra OTP fra hun er 67 år, men bedriften kuttet innbetaling når hun gikk av med pensjon. Karis innbetaling fortsetter derimot til hun gikk av ved 70. Grunnlaget for det hun får utbetalt er derfor vesentlig høyere enn Tones. OTP vil bidra til at forskjellen mellom dem er noe mindre mellom 67 og 70 år, men etter 70 vil tvert imot forskjellen bli enda større!

Er eksempelet urealistisk? Ikke hvis pensjonsreformen inklusiv AFP innføres slik det nå ser ut i forslagene fra regjeringa. Tvert imot vil trolig vedtaket om at løpende pensjon skal indekseres bidra til at forskjellen vil være enda større enn de beløpene vi har brukt. Det er neppe mange som er uenig i at en skal tjene mer som yrkesaktiv enn som pensjonist, noe de gjør også i dag. Det store spørsmålet er hvorfor forskjellene skal være så godt som like stor gjennomhele pensjonsalderen i favør av de som er så heldige at de har helse og jobb som gjør det mulig å ha inntekt til langt etter dagens AFP-alder.

10.3. AFP-tillegg bare i 15 år?

De mest konkrete forslagene til hvordan AFP skal løses er at det skal gis i form av tillegg som skal vare i 15 år. Begrunnelsen for det er trolig at hvis det skal gis som livsvarige tillegg ville tilleggene bli så små at det ble så godt som umulig å framstille morgendagens AFP som noe i nærheten av like god som dagens ordning. For de som velger eller må gå av ved fylte 62 år, betyr det at tilleggene varer til de er 77 år. Etter det faller de ned på det de får fra folketrygden.

[13] For enkelhets skyld har vi her sett bort fra at løpende pensjon skal indekseres, dvs. reguleres med halv reallønnsvekst. Vi har heller ikke trukket inn at AFP-påslaget for Kari, som går av sist, muligens vil bli høyere fordi det trolig vil justeres opp i tråd med reallønnsutviklingen i samfunnet, i alle fall fram til uttakstidspunkt.

Men vil ikke tjenestepensjon løse disse problemene? I dag er det ikke mulig å ta ut tjenestepensjon før 67 år. For de som har tjenestepensjon (og etter innføring av OTP har alle arbeidstakere det) betyr det at de får høyere pensjon etter fylte 67 enn de har som AFP-pensjonist. En god ytelsesordning vil selvfølgelig kunne bidra til en bedre pensjon enn det en får fra folketrygden, også etter at et eventuelt tidsavgrenset AFP-tillegg faller bort. Men for de som nå ikke har annet enn den nylig innførte Obligatriske Tjenestepensjonsordningen (OTP) er det viktig å være klar over at det er en innskuddsbasert ordning som normalt kommer til utbetaling bare de første 10 årene etter fylte 67. OTP er i utgangspunkt ikke er mye penger, men med en normal utbetaling så vil den faktisk falle bort samtidig med at pensjonisten mister AFP-tillegget etter Bjarne Håkon Hanssens modell.

Det er ikke bare de som har OTP som har innskuddspensjon. Flere store bedrifter som har hatt ytelsespensjonsordninger har de siste årene lagt om til innskuddspensjon. Enten ved at alle er flyttet over på innskuddspensjon, eller ved at de ansatte har kunnet velge mellom å beholde sin eksisterende ytelsespensjon eller gå over på innskuddspensjon, mens alle nyansatte kun får innskuddspensjon. Eksempler på slike bedrifter er Telenor, Posten og Orkla. Nesten uten unntak selges innskuddspensjon inn med utgangspunkt i regnestykker med utbetaling i 10 år. Uansett fraråder pensjonsrådgiverne som er involvert i disse prosessene sterkt å gjøre om uttaket fra innskuddspensjonen til en livsvarig polise. Forsikringsselskapet vil ta seg betalt for å ta risikoen på at du lever lenge, og trolig er det forsikringsselskapet som vil tjene på at du gjør om utbetalingen fra en innskuddspensjon til en livsvarig ytelse. I tillegg er ordningen solgt inn med argumenter om at folketrygden uansett vil utgjøre den vesentlige delen av din pensjon i framtida, og den vil vare livet ut. Dette betyr at de fleste i privat sektor vil ha en innskuddspensjon som faller bort etter fylte 77 år. Risikoen er betydelig for at de som velger å gå av med en AFP basert på et 15-årig tillegg mister både dette og tjenestepensjonen samtidig. Og fra 77 år vil de være henvist til en meget snau inntektspensjon med de avkortingsreglene som vil gjelde for den vanlige inntektspensjonen i folketrygden.

11. Pensjon – noen eksempler

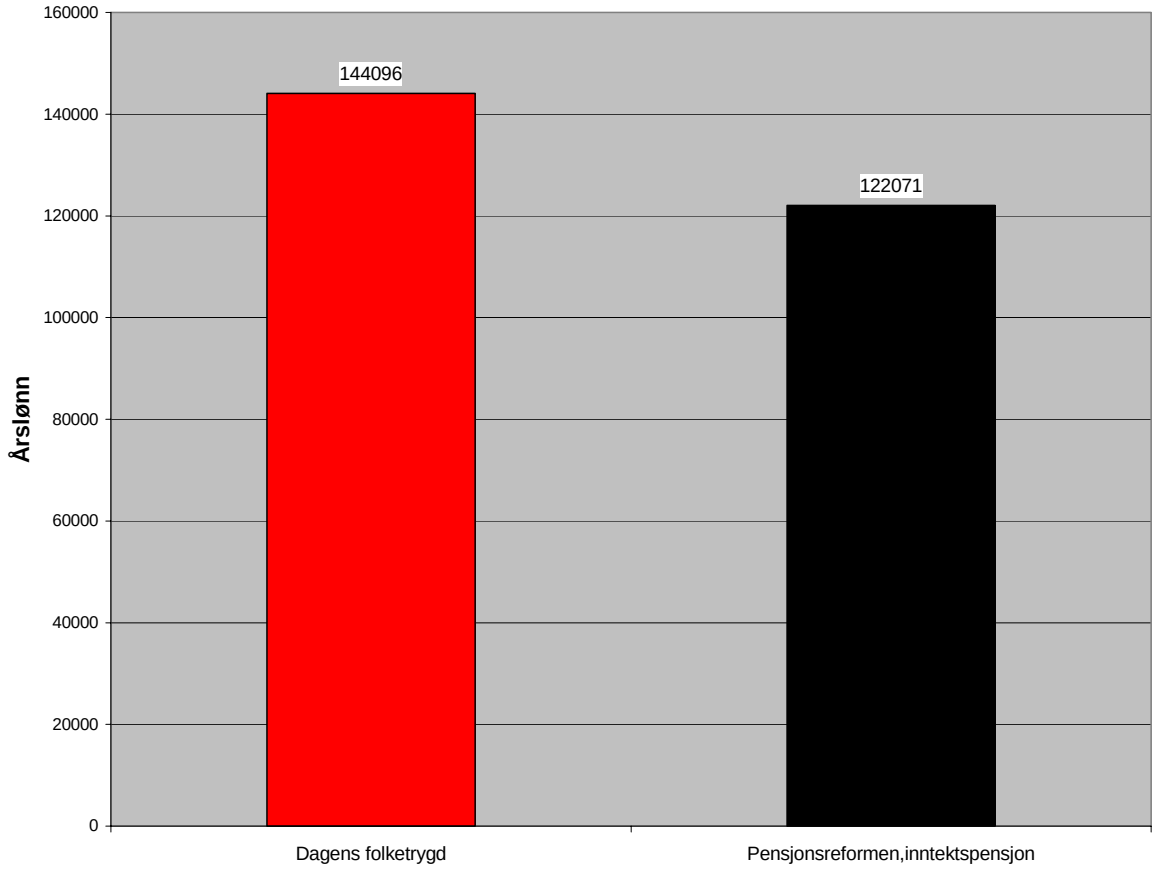
I arbeidet med denne rapporten har vi sett på ca. 40 beregninger av pensjon som vi har fått fra tillitsvalgte. Vi har fått beregninger av pensjon spesielt for personer som nærmer seg grensen for AFP, og de fleste har fødselsår mellom 1945 og 1952. Materialet er i hovedsak hentet fra ansatte ved bedriftene Aker Kværner Verdal, Ringnes Bryggeri, Relacom, Røra fabrikker og Alpharma i tillegg til noen enkeltpersoner. Vi vil her presentere noen eksempler på hvordan ny og gammel folketrygdmodell slår ut.

11.1. Eksempel 1: Trine

Trine er industriarbeider og har dels vært hjemme, dels jobbet deltid fram til hun ble 46 år. Hun er gift og er født i 1951. Hun har to barn, født med 2 års mellomrom. Hun hadde i 2005 en inntekt på ca kr. 350 000 i året. Hun får, hvis man antar at det er denne inntekten hun vil ha fram til hun går av med pensjon, 28 opptjeningsår. Av disse er 5 før 1992 og 23 etter 1992. Trine er gift. I følge NAVs beregninger får hun en folketrygd med dagens regler på kr.144 096.

Trine er et eksempel på at mangel på opptjeningsår slår kraftig ut med dagens folketrygd. Hvis hun hadde hatt 12 opptjeningsår til ville hun fått kr. 183 550 med dagens folketrygd.

Figur 11.1: Trine, pensjon dagens folketrygd sammenliknet med ny pensjon



Med pensjonsreformens opptjeningsregler vil hun ut i fra inntekt fått en pensjon på kr. 110 375. Dette er mindre enn hun ville fått hvis man tar utgangspunkt i Regjeringas forslag til garantipensjon, og det er derfor den som vil bli gjort gjeldende for Trine.

Garantipensjonen er utformet slik at gifte får en minstepensjon på kr.112 784 for enslige, kr. 99 866 for de som er gift hvis ektefelle har høyere inntekt eller pensjon . I tillegg får du 20 % av den opptjening du har krav på ut fra inntekt. Du vil da få pensjon ut fra hva som gir høyest pensjon, ren inntektspensjon eller pensjon basert på garantibeløpet. Skjæringspunktet går på en inntekt på ca kr. 258 000 i 40 år.

Trines pensjon med gammel folketrygd og etter pensjonsreformen blir

Dagens folketrygd	**144 096**
Med pensjonsreformens opptjeningsregler	**122 071**

Vi har ikke regnet med verdien av omsorgspoeng når vi har regnet på Trines pensjon. Trines to barn er født så tidlig at hun ikke får omsorgspoeng, verken etter gamle eller nye regler. For eksempelets skyld har vi likevel lagt inn at opparbeiding av omsorgspoeng gis tilbakevirkende kraft slik at de også gjelder Trine. Hun ville i så fall fått 9 år med pensjonsopptjening med dagens folketrygd (inntil 7 år pr. barn), 8 år etter pensjonsforliket på Stortinget. Dette ville med dagens regler gitt en økt pensjon med ca. kr. 30 000, til sammen kr. 174 550 i året. Med pensjonsreformens regler ville det gi kr.137 120[14], fortsatt mindre enn dagens folketrygd uten omsorgspoeng.

[14] Forutsetningen for disse regnestykkene er at Trine ikke har hatt noe deltidsarbeid de 9/8 årene hun har hatt barn under 7/6 år. Hun får i tilfelle full effekt hvis pensjonspoeng for barn skulle bli gitt tilbakevirkende kraft.

11.2. Eksempel 2: Brit

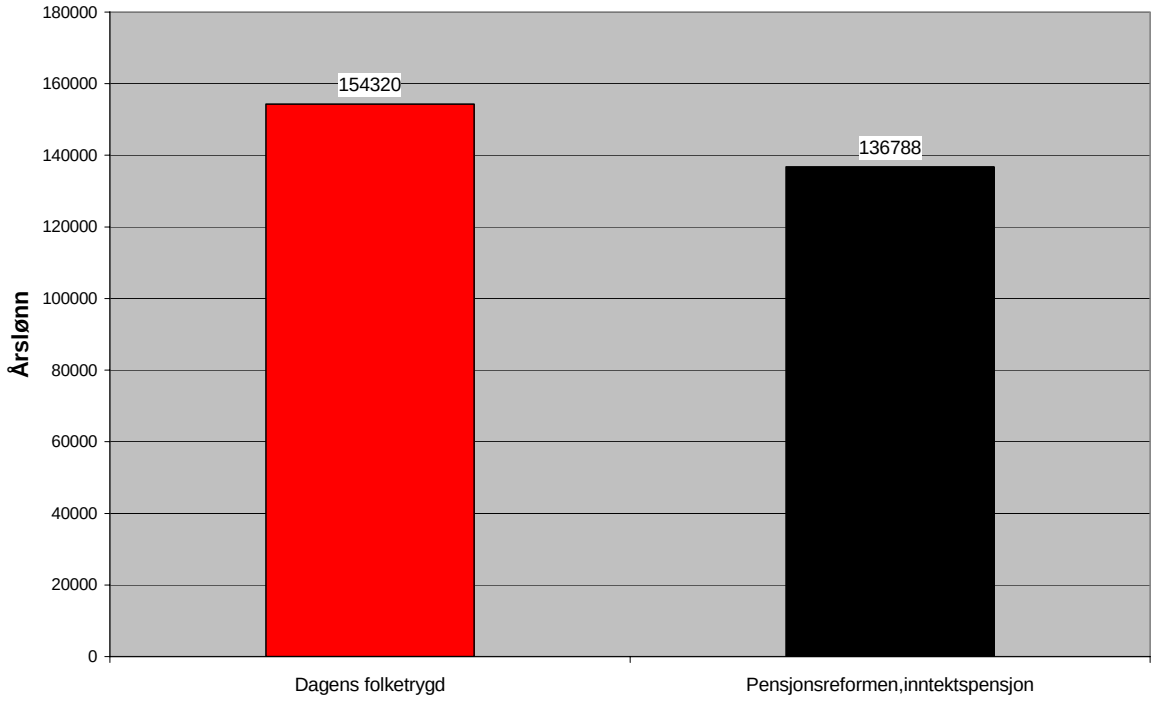
Brit er industriarbeider og er født i 1949. Hun hadde i 2005 en pensjonsgivende inntekt på ca. 250 000 kr. i året. Brit var delvis hjemmeværende, delvis i deltidsarbeid fram til hun ble 39. Hun har i dagens folketrygd 38 opptjeningsår, iberegnet årene fram til 67. Brit er enslig.

For Brit vil pensjonsreformen slå ut på følgende måte, basert på at hun står i arbeid til hun blir 67 år:

Dagens folketrygd	**154 320**
Med pensjonsreformens opptjeningsregler	**136 788**

Heller ikke for Brit har inntekten vært tilstrekkelig til at hun får pensjon basert bare på inntekt hvis de nye reglene hadde blitt gjort gjeldende for henne. Hun vil derfor få sin pensjon basert på en kombinasjon av garantipensjon og inntekt, som ville vært kr. 136 788 (112 784 + 120 020x0,2).

Figur 11.2:Brit, pensjon dagens folketrygd sammenliknet med ny pensjon



11.3 Eksempel 3: Hans

Hans er montør og har vært i arbeid siden han var 18. Eneste år med lavere inntekt enn fullt arbeid er læretid og militærtjeneste. Han har i dag en årsinntekt på ca. 310 000 kr. Han har hatt noe høyre inntekt tidligere, så dagens lønn vil ikke telle med ved beregning av de 20 beste årene i dagens folketrygd.

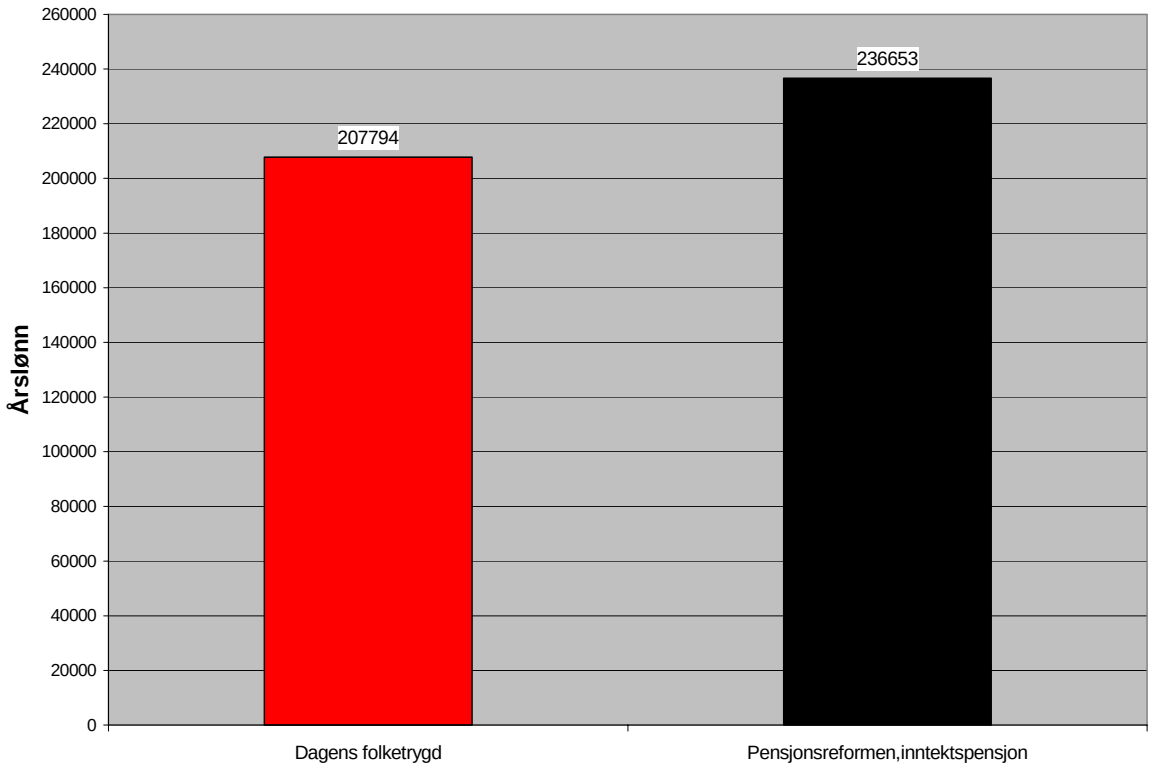
For Hans vil pensjonsreformen slå ut på følgende måte, basert på at han står i arbeid til han blir 67:

Dagens folketrygd	**207 794**
Med pensjonsreformens opptjeningsregler	**236 653**

Basert på sine mange opptjeningsår vil hans få kr. 28 859 mer i pensjon. Av dette skyldes kr. 9 434 at han ikke lenger får avkorting av pensjon fordi han er gift, kr. 19 425 økt pensjon som følge av pensjonsopptjening i mange år.

For Hans er pensjon beregnet ut fra en inntekt som nå gir 5,1 G (kr.320749 med dagens G, kr. 62892). Ser vi bort i fra effekten av at ikke lenger vil få fradrag for at han er gift, tilsvarer en differanse på kr. 19 425 fire og et halvt opptjeningsår. Hans sitt eksempel illustrerer at det kan synes som om arbeidere med jevn inntekt trenger 44-45 opptjeningsår for å nå nivået i dagens folketrygd, avhengig av sivilstand.

Figur 11.3: Hans, pensjon dagens folketrygd sammenliknet med ny pensjon



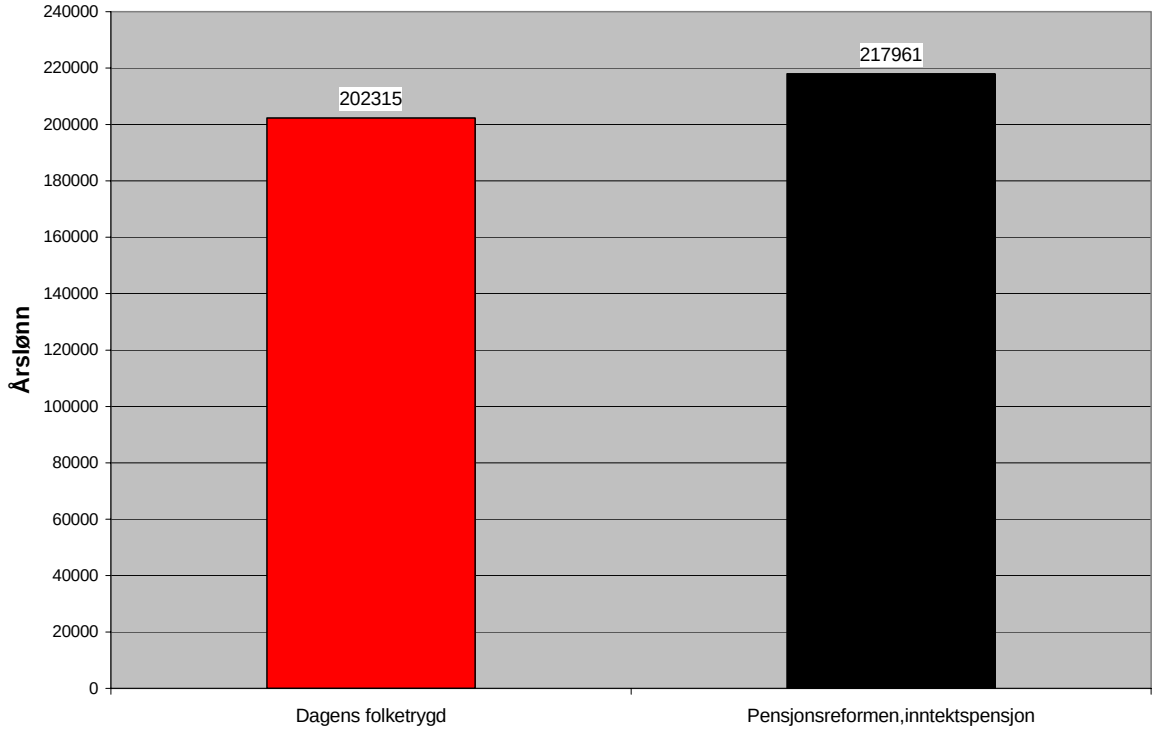
11.4. Eksempel 4: Per

Per er arbeider, født i 1949. Per er enslig, og hadde i 2005 en inntekt på ca. kr. 345 000 i året. Han har opptjent pensjonspoeng i alle år siden han var atten med unntak av 2, rett etter at han fylte 20. Også Per har sine beste år bak seg, årene fram til han blir 67 teller ikke med ved beregning av hans beste år når han får pensjon beregnet ut fra dagens folketrygdregler.

For Per vil pensjonsreformen slå ut slik, basert på at han står i arbeid til han blir 67:

Dagens folketrygd	**202 315**
Med pensjonsreformens opptjeningsregler	**217 961**

Figur 11.4: Per, pensjon dagens folketrygd sammenliknet med ny pensjon



Både Per og Hans er eksempel på at de med særlig mange opptjeningsår kommer godt ut av pensjonsreformens alleårsregler. Men effekten vil bli veldig annerledes når de skal gå av med tidligpensjon, som vi skal se på i neste underkapitel.

11.5. Hva med tidligpensjon?

Vi har nå presentert 4 personer for å se på de konkrete utslagene pensjonsreformen gir. Alle er fagorganisert og representerer ikke uvanlige karriereforløp for kvinner og menn i arbeiderklassen. Hvordan vil så forslaget til tidligpensjon slå ut for våre 4 eksempelpersoner?

Vi vil her presentere 2 beregninger, en basert på opptjening i dagens folketrygd, en på opptjening med pensjonsreformens opptjeningsregler. I beregningen har vi basert oss på følgende forutsetninger:

- Årlig pensjon fra 62 år er 78 % av pensjonsopptjening etter 67 år. Dett er basert på at pensjon skal fordeles over 21 år i stedet for 17. I tillegg 3 % diskontering (rentebelastning fordi pensjonen utbetales tidligere)
- Vi har ikke tatt hensyn til indeksering (underregulering) av løpende pensjon.
- Bortfall av opptjening mellom 62 og 67 år er med samme inntekt som er brukt i NAVs beregninger.

Tabell 11.1: Tidligpensjon ved avgang 62 år sammenliknet med avgang 67, opptjening med dagens folketrygdregler.

	Avgang 67 år	Avgang 62 år	Lavere pensjon
Trine	144 096	112 395	31 701
Brit	154 320	120 370	33 950
Hans	207 794	162 079	45 715
Per	202 315	157 806	44 509

Tabell 11.2: Tidligpensjon ved avgang 62 år sammenliknet med avgang 67, opptjening med pensjonsreformens regler (for Brit og Trine er det garantipensjon som blir grunnlaget):

	Avgang 67 år	Avgang 62 år	Lavere pensjon
Trine	122 071	90 944	31 127 (-25,5 %)
Brit	136 788	103 999	32 789 (-24,0 %)
Hans	236 653	167 702	68 951 (-29,1 %)
Per	217 961	154 338	63 623 (-29,2 %)

Vi ser her at for Per og Hans blir tapet av pensjon vesentlig større med opptjening i de nye reglene enn med dagens folketrygd hvis de går av tidlig. Dett skyldes at de med dagens folketrygdregler ikke får noe tap av pensjon pga. av manglende opptjening, mens de ved en alleårsregel mister pensjonspoeng av 5 års opptjening i tillegg. De får likevel et noe mindre tap enn det som en vanligvis regner med i stortingsmeldingen, som anslår tapet ved å gå av ved 62 år i stedet for 26 til ca. 31 %. Dette skyldes at både Hans og Per har relativt mange år med opptjening. 5 år tapt inntekt gir da noe mindre utslag enn hvis man har færre opptjeningsår.

Utslagene for Trine og Brit er noe mindre enn for Per og Hans. Den viktigste årsaken til det er at både Trine og Brit får sin pensjon basert på reglene for garantipensjon. Den relative betydningen av at de taper 5 opptjeningsår er derfor mye mindre enn den er for Per og Hans.

Verken Trine eller Brit vil med det nye opptjeningssystemet ha anledning til å gå av ved 62 år (forutsatt at ikke en ny AFP løser problemet). Trines kr. 90 994 er under minstepensjonen (garantipensjonen) for gifte, som er på kr. 99 996. Hun vil derfor ikke kunne gå av før hun blir omtrent 63,5 år. Det samme gjelder Brit. Garantipensjonen for enslige er kr. 112 784. Hun vil derfor også måtte bli rundt 63,5 før hun kan gå av[15].

[15] I tabell 6.1 gjengir vi stortingsmeldingens tabell over den inntekt som kreves for å gå av ved 62 år. Brits inntekt ved 62 år tilsvarer omtrent 3 G i gjennomsnitt i 40 år.

12. Krav til AFP

Kravene fra en samlet fagbevegelse er at AFP skal videreføres. Som nevnt i kap. 10.1. gjorde LO-kongressen 2005 et vedtak som i praksis krever en videreføring av dagens AFP. Det er vanskelig å se at dette kan forenes med en AFP-løsning som gir et likt tillegg til alle som har rett til AFP. Dagens AFP sikrer økonomien både i perioden som AFP-pensjonist og i årene etter at en har fylt 67 år. Et likt årlig AFP-tillegg dekker ikke opp for virkningene av avkortingsreglene i det nye systemet (kortere opptjeningstid, flere leveår, mv).

For å få en framtidig AFP-ordning som er like god som dagens, mener vi at i alle fall følgende forhold må sikres:

1. Fortsatt opptjening av pensjonspoeng fram til man fyller 67 år, etter samme mønster som i dag. Pensjonspoengene må ta utgangspunkt i inntekten man hadde før uttak av tidligpensjon.
2. Med fortsatt opptjening av pensjonspoeng vil den kontante utbetaling du får fram til du er 67 år kunne begrenses til å dekke opp forskjellen mellom folketrygdens tidligpensjon og den pensjonen du får når du fyller 67 med tillegg av dagens AFP-tillegg (kr. 11 400 netto eller kr. 20 400 brutto)
3. AFP-tillegget må kompensere for at løpende pensjoner skal indekseres.
4. Pensjonsordningen må utformes slik at du ikke meldes ut av tjenestepensjonsordningene ved tidligpensjon. I dag er mange av tjenestepensjonsordningene utformet slik at du opparbeider rettigheter fram til du blir 67, også som AFP-pensjonist. Det må kunne videreføres.
5. Tidligpensjonister må fortsatt ha de samme skattefordeler som ordinære alderspensjonister.
6. En ny AFP må gjøre retten til å gå av ved 62 år reell for alle, også de som har hatt så lave inntekter at de etter pensjonsreformens regler blir minstepensjonister etter noen år. En ny AFP må utformes slik at alle som trenger det kan gå av ved 62 år og ha mer enn minstepensjon livet ut.
7. Fremtidig AFP må utformes slik at det fortsatt er attraktivt for arbeidsgivere å tilby redusert arbeidstid / 6-timers dag med full lønn som et alternativ til tidligpensjonering.

12.1. Ny AFP – hva kreves?

Også en ny AFP må dekke opp for forskjellen mellom folketrygdens tidligpensjon og den pensjon du får hvis du går av ved 67 år. I tillegg skal den dekke opp for konsekvensene av en eventuell levealdersjustering. AFP må sikre at den som går av med tidligpensjon får med seg verdien av dagens AFP-tillegg. Dette tillegget er på kr. 950 i mnd. skattefritt i LO/NHO-området og kr. 1700 brutto i offentlig sektor.

I tabellen nedenfor viser vi hvilke beløp våre eksempelpersoner, Trine, Brit, Hans og Per, må ha for å få ”en like god AFP som i dag”. I disse beregningene har vi tatt utgangspunkt i at bruttoverdien på AFP-tillegget er kr. 1700 i måneden. En gjennomsnittlig AFP-pensjon, før AFP-tillegg, var i 2005 på kr. 129 091 for kvinner og kr. 191 526 for menn[16]. Som vi ser har våre eksempelpersoner et noe bedre grunnlag for AFP enn gjennomsnittet, men det

[16] LO-NHO-ordningene, tall basert på pensjon 31.12.05

er viktig å være klar over at grunnlaget for pensjon i gjennomsnitt bedres fordi mange får flere opptjeningsår.

Tabell 12.1: Nødvendig tillegg for å gå av med AFP på samme nivå som i dag med dagens opptjeningsregler.

	Folketrygd + AFP-tillegg	Pensjon fra 67 år	Ny tidligpensj. 62 år -	Årlig diff. 62 - 67 år	Årlig diff. 67 år -
Trine	164 496	144 096	112 395	52 101	31 701
Brit	174 720	154 320	120 370	54 350	33 950
Hans	228 194	207 794	162 079	66 115	45 715
Per	222 715	202 315	157 806	64 909	44 509

Denne beregningen har ikke tatt hensyn til at løpende pensjon skal indekseres. En ny AFP må også kompensere for virkningen av indeksering i årene fra 62 til 67 år. Den har heller ikke tatt hensyn en eventuell levealdersjustering.

Vi ser at det som er nødvendig for at Brit skal få samme pensjon som i dag er kr. 54 350 i 5 år og kr. 33 950 i 16 (antatt levealder 21 år etter fylte 62) Til sammen utgjør dette kr. 814 950 over livsløpet. For Per tilsvarer det kr. 1 036 794.

Beløpene samsvarer relativt bra med arbeids- og administrasjonsminister Bjarne Håkon Hanssens kr. 38 000 i måneden i 15 år, til sammen kr. 570 000. Hansens beregninger baserer seg på verdien av dagens AFP, inklusive skattefordelene, og en uttaksrate for AFP på 58 %. Dette er helt utilstrekkelig for å dekke behovet, også for kvinner som Trine og Brit som har en relativt lav pensjon. En modell som baserer seg på et tillegg til alle med rett til AFP som de skal få i 15 år betyr en enorm overføring av verdier fra de som i dag av mange grunner trenger å gå av med tidligpensjon til de som er friske og orker å stå lenge i arbeid.

Hvis levealder øker med et år før Brit og Per går av, så vil deres tidligpensjon fra 62 år bli 4,1 prosent lavere. Istedenfor kr. 120 370 og kr. 157 806 vil de få kr. 115 435 og kr. 151 336. Dette må også kompenseres, og den samlede verdien av den AFP de skal ha må oppjusteres. For Brit vil det samlede beløp over forventet levetid være kr. 923 526 og for Per kr. 1 179 134.

Å ta hensyn til indeksering krever en tilsvarende kompensasjon. Med reallønnsvekst på bare 1,5 % vil verdien av pensjon ved tidlig avgang 62 år i stedet for 67 ha gått ned med ca. 4 %.

Andelen som går av med AFP i typiske arbeideryrker er vesentlig høyere enn gjennomsnittet. En modell som Bjarne Håkon Hanssen har presentert betyr store overføringer av verdier fra arbeiderklassen til andre grupper i samfunnet. Det som i dag brukes til å finansiere en god tidligpensjonsordning til de som trenger det, vil etter Bjarne Håkon Hanssens modell bli fordelt både til de som har behov for tidligpensjonering og de som ikke har det. En tidligpensjonsordning som i stor grad treffer de som trenger tidligpensjonering, sliterne i arbeiderklassen og andre som blir fysisk og psykisk utslitt av omstillingspresset blir erstattet med et tillegg til alle.

13. Konsekvenser for uførepensjon?

Et nytt system for alderspensjon vil også få konsekvenser for uføretrygden. I dag regnes uførepensjon ut i fra de samme prinsippene som alderspensjon i folketrygden. Med et helt nytt system for beregning av alderspensjon betyr det i praksis at også uføretrygden må endres. Dette gjelder i det minste for de som får permanent uførepensjon. I dag får man beregnet uførepensjon ut fra den lønn en hadde før en ble ufør, og man får pensjonsopptjening i folketrygden som om man fortsatt hadde denne lønna.

Foreløpig er det ikke mulig å si noe konkret om hvordan en ny uførepensjon vil bli utformet. Det ble som nevnt nedsatt et utvalg (Arntsen-utvalget) som skal se på utforming av uførepensjon og hvordan alderspensjon skal beregnes for de som er uføre.

Det er i dag 297 485 personer som mottar uførepensjon (2006-tall fra NAV). I tillegg er det 30 333 som mottar tidsbegrenset uførestønad. Ordningen med tidsbegrenset uførestønad ble innført fra 01.01.2004 og er i ferd med å overta som den viktigste kilden for tilførsel av nye uføre. I 2006 var det 13 599 nye mottakere som fikk tidsbegrenset uførestønad, mens antallet som fikk permanent uførepensjon var 18 748. Andelen som får tidsbegrenset stønad er i kraftig vekst.

For de som mottar tidsbegrenset stønad behøver ikke endringene nødvendigvis å bli veldig store. Tidsbegrenset stønad kan gis i en periode fra et til fire år, og mottakerne får stønad beregnet på samme måte som rehabiliteringspenger. Stønad er da i praksis på 66 prosent av lønn, lønnsgrunnlaget er begrenset til 6 G (i dag 377 352 kr.).

For de med permanent uførepensjon er situasjonen annerledes. Både deres alderspensjon og uførepensjon tilsvarer alderspensjonen i folketrygden, og pensjonen reguleres i takt med G-reguleringen. Som vi har sett åpnes det nå for at alle skal ta ut tidligpensjon fra 62 år, men med svært lave ytelser. Hvis vi grovt sett sier at dagens uførepensjon tilsvarer det pensjonsnivået en får hvis en står i arbeid til en er 67 år, betyr det at uførepensjonen vil ligge vesentlig over den pensjon som de som går av med tidligpensjon får. Dette vil åpenbart oppleves som urimelig. Tenker vi oss at Per og Ola jobber i samme bedrift, har samme lønn, men Per blir ufør 55 år gammel, er det åpenbart urimelig hvis Per skal få en vesentlig høyere pensjon enn Ola hvis Ola går av (med eller uten AFP) 62 år gammel. Og forskjellen vil i tilfelle ikke gjelde bare fram til "ordinær" pensjonsalder 67 år. Forskjellen vil også vedvare årene etter 67 år. Skal dette problemet løses innenfor det nye systemets logikk, må uførepensjonen settes ned på samme nivå som det tidligpensjonister får hvis de går av ved 62 år. Det vil bety det en dramatisk forringelse av uførepensjonen – livet ut. I tillegg er uføre en gruppe som ikke omfattes av AFP-ordningene.

Det er flere viktige spørsmål som må avklares gjennom uførepensjonsutvalgets arbeid:

- Hvor skal en legge nivået for framtidas uførepensjon? En svekkelse av uførepensjon berører velferden til svært mange mennesker som har det samme krav på en anstendig levestandard som alle andre.
- Hvis ikke nivået skal svekkes vesentlig, hvordan skal dette kombineres med de nye reglene for tidligpensjon? Det kan bli vanskelig å forsvare at tidligpensjonister skal få en vesentlig dårligere pensjon, livsvarig, enn det uførepensjonister får.

- Hvordan skal uføre få regulert sine pensjoner? I dag blir uførepensjon regulert som G, dvs. at de siste årene har også uførepensjonister fått en regulering av pensjon relativt sett på linje med yrkesaktive. Er det rimelig at uførepensjonister skal få en bedre regulering av pensjon enn alderpensjonister? Men hvis de ikke får det betyr det over tid en kraftig relativ reduksjon av nivået på uførepensjon, spesielt for de som er uføre i mange år.
- Hvordan skal uføre få opptjening av sin alderspensjon? Både nivået på opptjening og til hvilket aldersnivå er viktige spørsmål.

Disse spørsmålene burde vært avklart før Stortinget behandlet forslaget til ny alders-pensjon. Det kan se ut som det er svært vanskelig å forene forslaget til alderspensjon med en rimelig uførepensjon samtidig med at dette skal oppfattes som rettferdig. Det er ekstremt uheldig at det ikke var mulig å diskutere forslagene til ny uførepensjon før Stortinget vedtok prinsippene for alderspensjon. I dag er uførepensjon og alderspensjon bygd opp etter samme mønster. Skal det gjøres også i framtida kan det bety svært store kutt i uførepensjonen.

Uførepensjonsutvalget skulle først levere sin innstilling 15. november i fjor. De fikk så utsatt fristen til 15 mars 2007, og har nå på nytt fått en utsatt frist til 1. mai 2007. Det er vanskelig å forstå denne utsettelsen som noe annet enn et bevisst forsøk på å få vedtatt prinsippene i forslaget til alderspensjon før uførepensjonsutvalgets forslag blir offentlige. Vi frykter at mange av forslagene fra uførepensjonsutvalget vil angripe nivået på de økonomiske ytelsene uføre får i dag. Og at en reell debatt om dette i stor grad kommer til å bli møtt med argumenter om at det er nødvendig å gjennomføre av hensyn til rettferdighet i forhold til tidligpensjonister i folketrygden.

De oversiktene over avgangsmønster i et antall bedrifter som vi har fått inn i forbindelse med arbeidet med denne rapporten, viser hvor viktig uføretrygden er. Oversiktene fra fagforeninger i tradisjonelle arbeideryrker viser at rundt halvparten ikke klarer å stå i arbeid til de er 62 år - aldersgrensen for AFP. I mange bedrifter er det vanligere å gå av med uførepensjon enn med AFP. Nivået på uførepensjon er derfor et helt sentralt spørsmål når det gjelder folks velferd.

14. Pensjon og skatt

Skatten på pensjon er i dag noe lavere enn skatten på arbeidsinntekt. Minstepensjonister betaler ikke skatt overhodet. De viktigste skattefordelene pensjonister har er følgende (St.meld. nr.5, s.50):

- Trygdeavgiften på pensjonsinntekt er på 3 prosent, mens den er på 7,8 % for lønnsinntekt.
- Eget særfradrag i alminnelig inntekt for alder og uførhet, men minstefradraget er høyere for lønnsinntekter enn for pensjonsinntekt (gjelder ikke AFP eller pensjon iht. særaldersgrenser)
- Skattebegrensningsregelen for pensjonister med videre sikrer at pensjonister med lave inntekter ikke betaler skatt (gjelder ikke pensjon iht. særaldersgrenser)

Skattebegrensningsregelen tilsier at det ikke skal beregnes skatt eller trygdeavgift på alminnelig inntekt hvis inntekten for enslige er under kr. 95 300 (2006-tall). For ektefeller er tilsvarende nivå kr.156 300. Tas det hensyn til minstefradraget blir dette i praksis en grense på kr. 125 400 for enslig pensjonist og kr. 205 700 for ektepar.

Som vi har sett tidligere er også AFP-tillegget i privat sektor på 950 kr. i måneden skattefritt, mens AFP i offentlig sektor er på 1700 kr. i måneden og er skattepliktig.

Forslaget til ny alderspensjon legger i utgangspunkt ikke opp til å gjøre endringer i skattlegging av pensjon, men det finnes både signaler i stortingsmeldingen og i andre utspill fra politikere som tyder på at det kan bli aktuelt å se på skattlegging av pensjonister på nytt.

På side 132 i St.meld.5 behandles skattebegrensningsregelen. Her heter det:

> *"Skattebegrensningsregelen øker de økonomiske insentivene til å ta ut pensjon som gir rett til skattebegrensning, noe som særlig vil være et problem dersom skattebegrensningsregelen skal gjelde for personer som kombinerer arbeid og pensjon. Det bør derfor vurderes om det er behov for justeringer i skattebegrensningsregelen i lys av dette, herunder om den bør gjøres gjeldende for personer mellom 62 og 67 år (i dag gjelder den fra 67 år og for AFP/uførepensjonister med videre) og hvilke inntekter som eventuelt skal gi rett til ordningen."*

Heller ikke redusert trygdeavgift er en selvfølge. Selv om stortingsmeldingen oppfatter dette som mindre problematisk å videreføre, heter det i en fotnote på s. 133:

> *"I den grad trygdeavgiften er å anse som en ren skatt, kan det imidlertid prinsipielt sett være riktig å fjerne forskjellen på denne også"*

I de sammenlikninger vi har gjort i denne rapporten har vi ikke tatt hensyn til de skattefordelene pensjonister har. Årsakene er både at det er den hovedmetoden som brukes i stortingsmeldingen, men viktigere fordi det er tilnærmet umulig å sammenligne dagens folketrygd og nytt system så lenge fremtidige skatteregler ikke er kjent.

15. Hva skjer i offentlig sektor?

I Stortingets vedtak om pensjonsreformen i 2005 slo man fast at tjenestepensjon tilsvarende to tredjedel av sluttlønn i offentlig sektor skal videreføres i forbindelse med arbeidet med pensjonsreformen. Men det betyr ikke at pensjonsreformen dermed ikke angår de ansatte i offentlig sektor. Allerede i 2010 vil noen av de viktigste elementene i pensjonsreformen bli gjort gjeldende også for offentlig ansatte:

- All pensjon fra staten som utbetales etter 2010 skal indekseres. Dette betyr at alle pensjonister (også de som allerede er pensjonister) vil få regulert pensjonene sine med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst (indeksering)
- Delingstall, dvs. at pensjon skal reguleres når levealderen øker. På side 131 i stortingsmeldinga står det: ”Vedtaket om levealdersjustering kan under visse forutsetninger innebære en begrensning i retten til 66 prosent pensjon”. Økt levealder vil også for ansatte i offentlig sektor medføre redusert pensjon.
- Redusert pensjon ved tidlig uttak. Det er en klar målsetting i stortingsmeldinga at også pensjonssystemet i offentlig sektor skal tilpasses at det skal lønne seg å arbeide. Dette er også en del av Stortingets forlik fra 2005. I St.meld. nr. 5, s.131 står det: ”Det samlede systemet for fleksibel tjenestepensjon må innenfor en forsvarlig økonomisk ramme innrettes slik at det skal lønne seg for arbeidstakere å fortsette å arbeide.”

På lengre sikt vil finansieringen av bruttopensjonsordningene i offentlig sektor komme under økende press. Etter hvert som avstanden mellom finansieringen fra folketrygden og modellen med 66 prosent av sluttlønn øker, må enten premiene økes drastisk eller så må ytelsene reduseres.

Spesielt vil det bli kostbart å finansiere en 66 % pensjonsordning fra 67 år for de som går av med tidligpensjon. Dette er bare en problemstilling i offentlig sektor. I privat sektor er det allerede i dag lovbestemt at ytelsesordninger skal være nettordninger hvis bedriftene skal få fradrag for pensjonspremien. Det betyr at utbetalinger fra ytelsesordninger i privat sektor er like store, uansett hvordan folketrygden endres. Går folketrygden ned, vil en person med ytelsesordning i privat sektor få sin pensjon redusert tilsvarende, selv om vedkommende har full opptjening i en ”66 %-ytelsesordning”. Stortinget endret disse reglene i 2001.

I tillegg er det lagt føringer om at også tidligpensjonsordningene i offentlig sektor skal tilpasses ”arbeidslinja”. Det betyr at utfordringene i forhold til hva som skal være fremtidens AFP er akkurat de samme i offentlig sektor som i privat. Det er usannsynlig at vi kan ende opp med to helt forskjellige systemer for tidligpensjonering og opptjening av pensjonsrettigheter i offentlig og privat sektor.

16. Overgangsregler

I stortingsmeldingen skisseres det to typer overgangsordninger – en knyttet til reglene for uttak av pensjoner og en knyttet til reglene for opptjening av pensjonsrettigheter.

De nye uttaksreglene skal begynne å gjelde fullt og helt fra 2010. Systemet med levealderjustering og indeksering, samt avkortingsreglene for uttak av tidligpensjon, skal innføres for alle fra 1. januar 2010.
Det betyr at en som går av som 62-åring i 2010 vil få den avkortingen som er beskrevet tidligere.
Alle pensjonister, nåværende og fremtidige, vil få sin pensjon regulert etter indekseringsprinsippet fra og med 2010.

Mens uttaksreglene er tenkt innført fullt ut fra 2010, vil innfasingen av et nytt opptjeningssystem sannsynligvis skje over en forholdsvis lang periode. I stortingsmeldingen tar ikke regjeringen stilling til hvordan ny modell for opptjening skal innfases. Dette vil en komme tilbake til i forbindelse med den forestående utarbeidingen av lovbestemmelser og regler. Meldingen viser til Pensjonskommisjonens forslag, som gikk ut på en gradvis innfasing. Der skisserte man en modell hvor alle som er født før 1951 får hele sin pensjon beregnet med utgangspunkt i reglene i dagens folketrygd (20 beste år, osv.), mens alle som er født etter 1965 får hele sin pensjon beregnet etter reglene i det nye systemet (alleårsregel, m.m). For de som er født mellom 1951 og 1965 vil få sine rettigheter beregnet delvis etter det gamle systemet og delvis etter det nye. En som er født i 1955 får 10/15 av pensjonen beregnet med utgangspunkt i de gamle reglene og 5/15 i det nye. Denne modellen er trolig forlatt. Bakgrunnen for det er trolig at Stortinget ønsker å få til en raskere innfasing av opptjeningsreglene hvis det er mulig. Den viktigste årsaken til det er et ønske om at de elementene i pensjonsreformen som bidrar til høyere pensjon ved utsatt avgangsalder skal virke så fort som mulig.

I stortingsmeldinga åpnes det for å vurdere at de som kommer dårlig ut av overgangen til nye regler fordi de har hatt mye deltidsarbeid eller lignende skal kunne få sin pensjon i en periode ut i fra gamle regler. Dette bør være et absolutt krav, og perioden bør være så lang som mulig. Kvinneprofilen i pensjonsreformen ville bli kraftig bedret hvis alle på permanent basis kunne velge det som er best av gamle og nye opptjeningsregler.

17. Hva har vi råd til?

I denne rapporten har vi redegjort for hovedinnholdet i den nye pensjonsreformen og vi har særlig fokusert på utfordringene i forhold til å videreføre dagens AFP-ordning. Vi har sett at det må store AFP-bidrag til dersom det skal kompenseres for de avkortingene som følger av reglene for tidligpensjonering i det nye pensjonssystemet. Etter vårt syn er det riktig å si at en videreføring av dagens AFP i sin natur utfordrer hele logikken i pensjonsreformen. Det er en riktig og nødvendig strategi dersom bl.a. LO-kongressens vedtak om AFP skal følges opp.

I bunnen for synet på hele pensjonsreformen, og for vurderingen av hva som er en akseptabel AFP-ordning, vil det naturlig nok ligge en bestemt samfunnsøkonomisk analyse. Hvilket pensjonssystem vil samfunnet ha råd til i framtida? Hvor sjenerøst kan det være, hvordan kan det utformes på en måte som er bra for den enkelte, og hvordan bør det utformes for å bidra til en best mulig utnytting av samfunnets arbeidskraftressurser?

Som nevnt innledningsvis bygger hele pensjonsreformen på et premiss om at en videreføring av dagens folketrygd vil koste for mye. Det nye pensjonssystemet skal derfor koste staten om lag 20 prosent mindre i 2050 enn det en videreføring av dagens system ville kostet.
Mange har hevdet at den kommende eldrebølgen tvinger frem slike innstramninger i pensjonssystemene - i alle land. Og selv med de innstramningene som ligger i det nye pensjonssystemet, vil pensjonsutbetalingene øke fra om lag 6 prosent av BNP for Fastlands-Norge i dag til omlag 12 % av BNP for Fastlands-Norge i 2050 ifølge regjeringens analyser i St.meld. nr 5 (2006-2007). I meldingen heter det:

> *”Regjeringens forslag innebærer at utgiftene til alderspensjon reduseres fra 224 mrd. 2006-kroner i 2050 med videreføring av dagens system til om lag 196 mrd. kroner” (s. 19).*

Det er viktig å minne om at slike analyser alltid bygger på bestemte forutsetninger. I dette tilfellet bygger de blant annet på en forutsetning om at videreføring av dagens folketrygd ikke er mulig uten at vi øker trygdeavgiften / skattene. Dernest legger man til grunn at økt skattefinansiering er helt utelukket, enten av etiske grunner (vi kan ikke skyve regningen over på fremtidige generasjoner), eller av politiske (det er ikke mulig å få folk til å betale mer skatt). Men er det så sikkert at dette er riktig? Som vi skal se, bygger regjeringens analyser også på at vi vil ha en økonomisk vekst som vil gjøre nordmenn dobbelt så rike i 2050 som i dag. Kanskje blir spørsmålet heller: Hvordan skal vi bruke den økte rikdommen? Skal finansieringen av pensjoner i større grad overlates til den enkelte, eller skal vi fortsatt satse på en modell med offentlige fellesskapsordninger?

17.1. Økonomisk vekst gir økt valgfrihet

De befolkningsfremskrivningene som presenteres (bl.a. i Pensjonskommisjonens innstilling) konkluderer med at det gradvis blir flere alderspensjonister i noen tiår fremover. Dette vil toppe seg rundt 2050 (med 1,3 millioner alderspensjonister i 2050 mot 650 000 i dag), for deretter å gå tilbake igjen. Endringer i fødselsrater og dødelighet, og i inn- ot utvandring fra landet, fører til at dette alltid vil gå i bølger.

Men like viktig er det som sies om utviklingen i arbeidsstyrken og verdiskapingen. Fremskrivningene her konkluderer med at arbeidsstyrken vil holde seg noenlunde konstant eller øke svakt (ca. 2,3 millioner arbeidstakere) i tiårene fremover, og veksten i økonomien anslås til ca. 1,5 % pr. år. Det betyr at den samlete verdiskapingen i Norge antas å bli dobbel så stor i 2050 som i dag.

Vi vet at slike beregninger er forbundet med usikkerhet, men når vi skal vurdere om vi har muligheter til finansiere gode pensjoner til nesten dobbelt så mange pensjonister i 2050, må vi altså ha med at vi høyst sannsynlig er et dobbelt så rikt land som i dag. Spørsmålet blir med andre ord ikke om vi har råd eller ikke, men om hvordan rikdommen skal fordeles?

La oss ta et eksempel: Hvis vi legger til grunn at gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i Norge i dag er ca 300 000 kr., så vil lønna målt i faste kroner (dvs sett bort fra all inflasjon under veis) være doblet til ca 600 000 kr. i 2050.
Legger vi til grunn at vi i dag har en gjennomsnittskatt på 30%, betyr det at skatten nå utgjør 90 000 kr. og nettolønna 210 000 kr.
Med samme gjennomsnittskatt i 2050 vil skatten utgjøre 180 000 kr., mens nettolønna er kommet opp i 420 000 kr.
I faste kroner tjener vi dobbelt så mye, vi betaler dobbelt så mye i skatt, og vi sitter igjen med dobbelt så mye i netto. Vi er blitt dobbelt så rike.
Hvorfor er det utenkelig for økonomer å legge til grunn at folk flest kunne være med på et løp som øker den private rikdommen noe mindre enn 100% til fordel for gode fellesløsninger på fremtidens pensjonsutfordringer?

Vi har foretatt oppdaterte beregninger basert på nasjonalregnskapstall for 2006, hvor samlete lønnskostnader i norsk økonomi var ca 866 milliarder kroner, inkl arbeidsgiveravgift. De viser at drøyt tre prosentpoeng økning i skattenivået er nok til å dekke kostnadene med å videreføre dagens folketrygd. Dersom vi legger til grunn at også arbeidsgiverne bidrar forholdsmessig like mye som arbeidstakerne, slik at arbeidsgiveravgiften økes med ett prosentpoeng (høyeste sats er i dag 14,1%, mens den for eksempel er 30 % i Sverige), holder det at trygdeavgiften fra arbeidstakernes bidrag økes fra dagens 7,8 prosent til ca 10,6 prosent[17]. Denne økningen kan for eksempel fases inn med om lag 0,1 % pr år i perioden 2020-2050.

Samtidig må vi huske at valget ikke står mellom å øke trygdeavgiften med knapt 3 % eller helt å slippe en slik utgiftsøkning. Dersom pengene ikke tas inn gjennom skattesystemet, må de fleste likevel betale dem (og enda litt til) som premie til forsikringsselskapene. Det er helt ulogisk at flertallet vil innrette seg sånn at de får stadig bedre økonomi i yrkesaktiv alder, for så å bli fattige som pensjonister. Konsekvensene blir heller at vi får en økt omlegging til private pensjonsforsikringer – en privatisering av pensjonsforpliktelsene.

Resonnementene foran bygger på at hele det påståtte innsparingsbehovet kan dekkes opp gjennom økt skattefinansiering. I stortingsmeldingen presenteres det ingen oppdatert analyse av hvordan den ekstraordinært sterke veksten i petroleumsfondet virker inn på samfunnets muligheter til å finansiere fremtidens pensjoner.

[17] Samlede lønnskostnader i norsk økonomi var 866 mrd. kr. i 2006, og bestod av 760 mrd. kr. i bruttolønn og ca 106 mrd. kr. i arbeidsgiveravgift. Med 2,8 % høyere skattenivå på brutto lønn vil staten få inn ca 21 mrd. kr. mer, mens 1 % høyere arbeidsgiveravgift vil bringe inn ca 7 mrd. kr. Til sammen tilsvarer dette innstramningen i det nye systemet, som er anslått til 28 mrd. kr. på s. 19 i stortingsmeldingen.
(Kilde: Teknisk beregningsutvalgs rapport foran inntektsoppgjøret 2007, tabell 6.2.).

I april 2007 la regjeringen frem forslag om at den andelen av Statens Pensjonsfond Utland som skal kunne investeres i aksjer skal økes fra 40 til 60 prosent. I den sammenheng presenterte man oppdaterte anslag som viste at fondet vil ha passert 5 000 milliarder kroner i 2020. Så sent som i Nasjonalbudsjettet 2005 (presentert høsten 2004, kort etter at Pensjonskommisjonen hadde lagt frem sin innstilling) anslo Finansdepartementet at totalformuen i petroleumsvirksomheten var på ca 4 100 milliarder kroner. Av dette verdsatte man det som var igjen ”i bakken” til ca 3050 mrd. kr., mens verdien av fondet ble satt til ca. 1050 mrd. kr.
Vi ser at disse anslagene nå er økt med flere tusen milliarder (ca 5 000 på fondet, pluss verdien av det som er igjen ”i bakken” i 2020). Denne formidable økningen i petroleumsinntekter vies ikke et ord i stortingsmeldingens drøftinger av utfordringene med å finansiere fremtidens pensjoner.

Når sammenhengen mellom størrelsen på Statens Pensjonsfond Utland og sjenerøsiteten i pensjonssystemet plutselig har blitt en ikke-sak, styrker det inntrykket av at pensjonsreformen mer handler om privatisering av pensjonssparingen enn av hva samfunnet og staten har råd til.

Det er vanskelig å forstå hvorfor det er helt uaktuelt å vurdere økt skatt for å finansiere en bedre pensjonsmodell enn pensjonsreformen. For bedriftene er det ingen prinsipiell forskjell på innføring av OTP og økt arbeidsgiveravgift. OTP betyr at alt arbeid ilegges en avgift på 2 prosent for lønn over 1 G. Kostnadene til pensjon hadde vært akkurat de samme om dette hadde vært en økt arbeidsgiveravgift til staten. For bedriften hadde trolig en avgift til staten vært billigere, fordi de nå i tillegg til innskuddene til OTP må betale forvaltningskostnadene forsikringsselskapene har. Og forsikringsselskapenes forvaltningskostnader er høyere enn det staten har på sitt pensjonsfond. Den viktigst forskjellen på en privat finansiering av OTP og en finansiering som går via et offentlig fond, er at den offentliges andel av BNP ikke øker. Men det burde ikke vært en selvstendig målsetting så lenge bedriftenes utgifter er det samme. Stortingsmeldingen sier også at i en vurdering av framtidas ytelser fra folketrygden må det tas hensyn til at OTP er innført. Vi ser her hvordan de endringene som skjer med pensjon bidrar til en privatisering av pensjon.

17.2. Realøkonomisk rom

Vanligvis blir skattlegging forklart med behovet for å få inn penger til å finansiere de offentlige utgiftene. Staten eller kommunene trenger pengene til å betale trygder, andre inntektsoverføringer og offentlig tjenesteyting m.v.. Dette er sant nok, men denne litt regnskapstekniske og pekuniære begrunnelsen gjør det vanskeligere å gripe noen viktige samfunnsøkonomiske sammenhenger. Skattene skal først og fremst skape det man kaller ”realøkonomisk rom”, dvs fristille arbeidskraft og produksjonsressurser nok til at det offentlige kan få utført de oppgaver man ønsker å prioritere utenfor markedsøkonomien. Ved å bruke skatter og avgifter til å trekke inn kjøpekraft, reduseres etterspørselen mot privat sektor og det skapes rom for offentlig pengebruk.

Samfunnets evne til å yte tjenester og ta seg av de eldre avhenger ikke av hvor mye vi legger oss opp på bok i forkant, men hvor store realressurser i økonomien vi er villige til å bruke der og da. Og det igjen avhenger av de konsekvenser en gitt prioritering får for andre områder og formål, og for totaliteten i økonomien.

Dilemmaene illustreres daglig i debattene om forvaltningen av oljefondet. I gode tider får vi høre at oljepenger skaper press i økonomien. I dårlige tider heter det at vi må spare dem for framtida. Pengene er der, men det passer aldri å bruke dem. Men paradokset oppstår ikke bare fordi vi har naivt sparefikserte politikere, men også fordi bruk av oppsparte midler har realøkonomiske konsekvenser. I dag vil mer oljepenger kunne bremse privatiseringen av offentlige tjenester og ytelser. I framtida vil det kunne fortrenge aktivitet i andre sektorer. Pensjonsutfordringene vil skjerpe konfliktene mellom ulike interesser i samfunnet, mellom ulike grupper og klasser, mer enn mellom nåtid og framtid og mellom generasjoner.

Det er fullt mulig å tenke seg at vi i Norge sparer opp tilstrekkelige pensjonsmidler (gjennom løpende skattesatser, oljefond og individuell sparing) til at alle kan få akseptable pensjoner i 2050. Men det er ikke nok å ha pengene. Spørsmålet er om vi er villige til å fordele tilgangen på realressurser slik at de mange pensjonistene kan få et godt liv? Vil det tjenestetilbudet som de eldre vil bruke sine pensjoner til å etterspørre, være der? Har vi den bemanningen som trenges for å yte de velferds-, omsorgs- og helsetjenester som så mange eldre mennesker har behov for?
Det er ikke så enkelt som at ”money talks”, at pensjonistenes kjøpekraft og etterspørsel vil skape det tilbudet som trenges. Dersom konsekvensene av å sette alle pensjonsmilliardene i omløp om noen tiår blir for stort press i økonomien der og da, og med skvising av industri og annen næringsvirksomhet som et av resultatene, vil spørsmålet om økte skatter likevel tvinge seg fram. Alternativt kan verdien av pensjonspengene bli kratig redusert via en periode med ekstremt høy inflasjon. Det har skjedd i andre land.

17.3. Verdiskaping og fordeling

Spørsmålet om framtidas pensjoner handler først og fremst om vår evne til verdiskaping og fordeling, - nå og i framtida, og ikke så mye om finansiell sparing og individualisert ansvar. Dagens sparing må skje i form av investeringer som gir oss høyere verdiskaping i framtida, dersom den skal gjøre oss bedre i stand til å møte eldrebølgens utfordringer. Den pengefikserte spareideologien drives frem av de som trenger argumenter for å hindre bruk av oljepenger i dag, i koalisjon med forsikringsselskaper og finansmiljøer som ser mulighetene for å forvalte (og berike seg på) gigantiske pensjonsfond.

”Individualisert ansvar” er liberalistenes modell for sterkere polarisering mellom vinnere og tapere. De fremstiller det som om alle vil komme på vinnerlaget, men vet godt at det ikke er sant. Det er bare å se seg rundt i en verden full av liberalistiske eksperimenter.

En videreføring av velferdsstatens fellesskapsverdier forutsetter at fremtidig økonomisk vekst i noe større grad øremerkes offentlig fremfor privat forbruk. Vi må kort og godt gradvis venne oss til å betale noe mer skatt, - uten at vi som enkeltpersoner trenger å bli fattigere. Utsiktene er tvert imot at de fleste også kan se frem til stadig høyere privat velstand.