

Notat 2: 2022

Roar Eilertsen og Stein Stugu

Om pensjonsreformen

Hvordan skape ulikhet

Innhold

Forord	3
1 Om pensjonsreformen	4
1.1 Større forskjeller.....	5
2 Mye flere får en folketrygd nær minstepensjon – om garantipensjon... 6	
2.1 Hva er garantipensjon?	7
3 Alderspensjon for uføre	10
4 Samordning av pensjon for ektefeller og samboende videreføres.....	11
5 «Vinneren tar alt»	12
5.1 Avtalefestet pensjon (AFP) fra tidligpensjon til tilleggspensjon ...	12
6 Flere eldre i arbeid. Hva betyr det for sysselsetting blant de yngre? .	13
6.1 Hvorfor stiger sysselsettingen blant eldre?	14
7 Hvem trenger tidligpensjon – vinner og tapere	16
8 Tjenestepensjon – fra livsvarige ytelser til innskuddspensjon.....	18
8.1 Mer risikobetont pensjonssparing	21
8.2 Offentlig tjenestepensjon.....	22
9 Folketrygdens økonomi	23
9.1 Hva skal oljefondet brukes til?	25
9.2 Vi blir rikere selv med litt økte skatter.....	26
Vedlegg:	27
Uføres alderspensjon – en kommende katastrofe	27

Forord

Dette notatet er skrevet før framleggelsen av NOU 2022:7 «Et forbedret pensjonssystem». Det inneholder derfor ikke direkte kommentarer til innholdet i den rapporten som er lagt fram av det Solbergregjeringas oppnevnte pensjonsutvalget.

Notatet tar for deg viktige elementer innenfor alderspensjon etter at pensjonsreformen er innført, ikke bare til folketrygden, men også Avtalefestet pensjon (AFP) og tjenstepensjon.

En av svakhetene ved NOU 2022:7 er at den holder seg innenfor det mandatet pensjonsutvalget fikk fra Solbergregjeringa og ikke vurderer alle elementer i sammenheng. Betydningen av å se hele pensjonssystemet i sammenheng påpekes også i rapporten fra pensjonsutvalget (se f.eks. s 86).

Her noen kommentarer til noen innstillinger fra pensjonsutvalget som har direkte relevans for spørsmål som tas opp i dette notatet.

- Garantipensjon ønsker pensjonsutvalget å videreføre. De påpeker at garantipensjon har en annen funksjon enn dagens minstepensjoner. De foreslår som eksempel ikke å videreføre særskilte minstepensjonstillegg for de som får alderspensjon beregnet ut fra nye alleårsregler som nå gradvis innføres for alle årskull født fra 1954-62. Fullt ut for alle først i 1963 eller seinere. Det problematiske med garantipensjon må bli en sentral del av den videre debatten om pensjon. (kpt 2 i dette notatet)
- Pensjonsutvalget foreslår at uføre skal få opptjening til 65 år i stedet for bare 62. Det er et skritt i riktig retning. (Om uføres alderspensjon, se kpt 3)
- Pensjonsutvalget foreslår å videreføre samordning av alderspensjon for ektefeller og samboere som får garantipensjon, de som får minst fra folketrygden. (Om samordning se kpt. 4)

Dette notatet er skrevet med bidrag fra «Pensjon for alle». Vi som har skrevet notatet er selvfølgelig likevel ansvarlig for innholdet i dette notatet, inklusive vurderinger og eventuelle feil og mangler.

Oslo august 2022

Stein Stugu

1 Om pensjonsreformen

Et nytt pensjonssystem ble innført i Norge fra 2011. I første omgang ble Folketrygden endret. Senere har både offentlige og private tjenstepensjoner, samt Avtalefestet pensjon (AFP), blitt tilpasset den nye Folketrygden. Det nye systemet omfatter alle som er født i 1963 eller senere. For eldre årskull (1954-1963) har det vært en gradvis overgang fra gammelt til nytt system. I dette notatet belyser vi bare hvordan et fullt innført system vil virke, dvs. for aldersgruppene født i 1963 eller senere, og eksemplene referer til regelverket for arbeidstakere i privat sektor.

Hovedpoengene med det nye pensjonssystemet er at staten skal spare penger og at risiko skal flyttes fra fellesskapet til individet. I tillegg er det en dreining fra at pensjon skal erstatte bortfall av arbeidsinntekt til at pensjon er en oppspart pensjons*beholdning*, som den enkelte selv (fra 62 års alder, under bestemte vilkår¹) kan bestemme når en skal starte uttak av. Dersom vilkårene er oppfylt, kan man ta ut pensjon selv om man fortsetter i arbeid og mottar lønn.

Alle deler at pensjonssystemet bygger nå på at det «settes av» en andel av opptjent lønn hvert år til en individuell pensjonsbeholdning. I Folketrygden «settes det av» 18,1 prosent av opptjent lønn², til AFP settes det av ca 4 prosent³, og til privat tjenstepensjon minimum 2 prosent. Om lag 700 000 arbeidstakere i privat sektor har minstesatsen for Obligatorisk tjenstepensjon (OTP). Om lag halvparten av arbeidstakerne har ikke rett til Avtalefestet pensjon (AFP).

Den beregnede pensjonsbeholdningen skal så fordeles på antall år som pensjonist. Hvert år får det årskullet som fyller 62 år et såkalt delingstall fra Folketrygden. Det er en beregnet gjenstående levetid for dette årskullet. For 1963-årskullet, som blir 62 år i 2025, opereres det pr nå med et delingstall på 20,36⁴. Hvis noen fra 1963-årskullet går av ved 62 år, deles pensjonsformuen på 20,36. Ved avgang ved 67 år deles den på 16,30⁵. Og etter hvert som levealderen i befolkningen øker, må pensjonsbeholdningen deles på flere år.

Denne metoden representerer det viktigste innsparingselementet i den nye Folketrygden, den såkalte levealdersjusteringen. Den sørger for at statens utgifter til pensjoner ikke øker selv om levealderen i befolkningen øker.

¹ Opparbeidet pensjonsformue må være stor nok til at den, fordelt over antall år som pensjonist, minst tilsvarer såkalt garantipensjon, se nedenfor).

² Pengene settes ikke av, det er en beregnet rett til pensjon beregnet ut fra 18,1 % av lønn

³ Se Fafo-rapport 2018:17, Nok Pensjon, note 4, s 13 4 % er summen av bidrag fra arbeidskjøper og statens bidrag

⁴ Tallet er hentet fra framskrivninger i SSBs dødelighetstabeller, og kan hentes bl.a. fra Navs pensjonskalkulator

⁵ Årsaken til at fem år senere uttak ikke betyr fem færre gjenstående leveår, er at noen dør underveis.

I tillegg er det bestemt at pensjoner under utbetaling skal økes mindre enn lønnsveksten. Systemet skal også stimulere folk til å stå lenger i arbeid, ikke bare med lønn, men også med høyere pensjon. Hvis flere står lenger i arbeid, antas det at staten får høyere inntekter. I sum opereres det med beregninger som viser at veksten i statens pensjonsutgifter (som følge av at det i en periode framover blir flere eldre, og at framtidens pensjonister har høyere opptjening), skal øke med mindre enn halvparten av det det ville blitt med videreføring av den gamle Folketrygden.⁶

1.1 Større forskjeller

Utformingen av ny Folketrygd gjør at forskjellene i folks pensjon blir større enn i folks inntekt. Forskjellene drives opp både av at levealder og mulighetene for lange yrkeskarrierer er svært ulik i ulike yrker, og av plasseringen av yrkeskarrieren. De som begynner å arbeide sent (etter utdanning), vil ofte også starte uttak av pensjon senere. Da skal pensjonsbeholdningen fordeles på færre gjenstående leveår. Vi vil illustrere dette med et par eksempler:

Eksempel 1:

La oss si at en person født i 1963 står i arbeid i privat sektor i 40 år (fra 22 til 62), og har rett til AFP. Pr 2021 beregnes gjennomsnittlig gjenværende levetid for vedkommende sitt årskull til 20,36 år. Vi legger til grunn at gjennomsnittslønna over de 40 årene er på kr. 410 000 (regnet i 2021-kroner, litt lavere i starten og litt høyere mot slutten av yrkeskarrieren). Ifølge Navs forenklede pensjonskalkulator vil vedkommende få kr. 181 000 i pensjon fra Folketrygden og kr. 50 000 i AFP – til sammen kr. 231 000. Dersom vedkommende står til 65 år, og har hatt 43 års opptjening, vil pensjonen fra Folketrygden bli kr. 208 000 og AFP på kr. 58 000 – til sammen kr. 266 000.

For AFP er dette beløpet fram til 67 år. Ved 67 år går AFP-tillegget ned med kr. 19 200. Ved uttak fra 62 år til kr. 31 000 i stedet for 50 000.

Dersom vedkommende står til 67 år, og har en opptjening på 45 år, vil årlig pensjon bli kr. 231 000 og AFP kr. 45 000 – til sammen kr. 276 000. Grunnen til at AFP blir lavere selv med 5 års lengre opptjening, er at et særskilt tillegg faller bort fra 67 år.

Eksempel 2:

Her ser vi også på en person født i 1963, som har vært i arbeid i privat sektor i 40 år. Men dette er en person som har tatt lengre utdanning, og som hadde sin yrkeskarriere fra 27 til 67 år. Delingstallet (beregnet gjenstående levetid) for denne personen er 16,30 år. Hvis vi legger til grunn at vedkommende hadde en gjennomsnittsinntekt på kr. 700 000 i 40 år, vil pensjonen fra Folketrygden bli kr. 303 000 og AFP-en blir på kr. 67 000 – til sammen kr. 370 000. Dersom denne personen står i arbeid til vedkommende er 70 år, og har en yrkeskarriere på 43 år, vil

⁶ SSB-rapport 821, 2015: Fiscal effects of the Norwegian pension reform

pensjonen fra Folketrygden bli kr. 383 000 og AFP kr. 79 000 – til sammen kr. 462 000.

Enda større forskjeller

Forskjellene forsterkes av store ulikheter i tilgangen på tjenstepensjonsordninger og retten til AFP. Samlet pensjon for arbeidstakere som har hatt lav lønn (kr. 380 – 430 000) og med 40-45 års opptjening, vil med kun Folketrygd og 2 % OTP (rundt 700 000 arbeidstakere) grovt sagt ha en pensjon på rundt kr. 200 000 uten AFP. Litt høyere så lenge vedkommende får penger fra tjenstepensjonen, trolig lavere etter fylte 77 år når kassa er tom.

Dersom lønna er kr.650-700 000, antall opptjeningsår er 43, og vedkommende har rett til AFP og en tjenstepensjonsordning hvor det årlig har blitt betalt et innskudd på 5 % av lønna, vil komme ut med en samlet pensjon på kr. 450-500 000. Enda med hvis vedkommende har tjenstepensjon med maksimalt innskudd, som med denne lønna er på 7 %.⁷

2 Mye flere får en folketrygd nær minstepensjon - om garantipensjon

Overgang til alleårsopptjening av pensjon og med garantipensjonsopptjening som en viktig del av opptjeningen gjør at vesentlig flere enn før får en pensjon svært nær garantipensjon (minstepensjon). Dette gjelder ikke bare uføretrygdde, som beskrevet i forrige kapittel, men svært mange med lønn under gjennomsnittet og/eller relativt kortere opptjening enn ca. 40 år.

En av begrunnelsen for et nytt opptjeningssystem i folketrygden var at når minstepensjonen steg, så spiste den opp det tillegget i alderspensjonen mange med lav inntekt fikk. Mange fikk minstepensjon selv om man hadde mange år i arbeidslivet. Slik ble det flere minstepensjonister. Dette ble karakterisert som en minstepensjonsfelle.

Med pensjonsreformen innførte man da en garantipensjon i stedet for den gamle minstepensjonen. Dette skulle sikre alle litt mer i pensjon hvis de hadde hatt inntekt. Garantipensjon skal erstatte den gamle minstepensjon. Det medfører at man med litt inntekt får noe mer enn absolutt minste pensjonsnivå. Men ikke mye. Og ofte heller ikke mer enn minstepensjonen var før levealdersjustering ble innført. Om det oppleves som spesielt mer rettferdig enn tidligere fordi man får noen få tusenlapper mer enn de som

⁷ Verdien av tjenstepensjon er umulig å beregne på generelt grunnlag. Har er det lagt inn ca. 40 år med en avkastning tilsvarende lønnsvekst. Bli avkastning høyere vil verdien bli større. Lavere mindre. I tillegg vil en person i privat sektor som er født i 1963 i svært mange tilfeller ha opptjening fra tjenstepensjon som ikke er i nærheten av 40 år. F.eks. OTP ble ikke innført før i 2006. I tillegg er ikke opptjening fra første krone innført før i år.

ikke har hatt inntekt i det hele tatt er trolig fattig trøst når en uansett får en altfor dårlig pensjon.

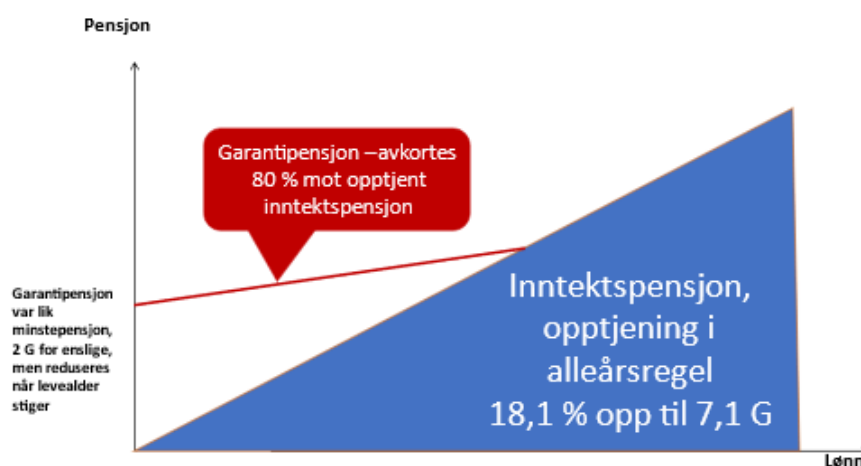
2.1 Hva er garantipensjon?

For at alle med litt inntekt skal få litt mer enn minstepensjon er det innført en såkalt garantipensjon. Den blir lagt på toppen av et minste pensjonsnivå (garantipensjonsnivå).

Dette er et av de mer kompliserte elementene i ny folketrygd. Vi skal gi en kort forklaring fordi det er viktig å forstå hvorfor dette systemet vil føre til at svært mange vil få en lav alderspensjon fra folketrygden.

Ny alderspensjon blir beregnet med utgangspunkt i din opptjening gjennom livet. 18,1 % av din inntekt blir satt av som en «formue» som Nav tar utgangspunkt i når pensjon skal beregnes. Hvis det gir en lav årlig pensjon, ned mot minste pensjonsnivå, så får en i tillegg noe av pensjonen ut fra reglene om garantipensjon⁸

Hvordan dette i prinsippet vil bli kan en se i figur 1. Inntekstpensjonen stiger av inntekt. Hvis det ikke gir høy nok pensjon får du også et tillegg på toppen beregnet ut fra nivået på garantipensjon. Dette tilsvarer i utgangspunkt den gamle minstepensjonen, men levealdersjusteres ned med økende beregnet levealder for ditt årskull. Det samme gjør inntekstpensjonen. Forutsetningen for å få en del av pensjonen ut fra bestemmelsen om garantipensjonen er at din inntekstpensjon alene ikke er høyere enn garantipensjon + 25 %.



⁸ «Garantipensjonen avkortes med 80 prosent av opptjent pensjonsbeholdning.» Pensjonsbeholdningen er summen av 18,1 % av inntekt i alle år. Under opptjening av inntekstpensjon reguleres opptjeningen med lønnsveksten i Norge, det samme som G-regulering. Mer omfattende forklaring på garantipensjon her: <https://www.nav.no/no/person/pensjon/alderspensjon/relatert-informasjon/garantipensjon#chapter-1>

Figur 1: Prinsippskisse garantipensjon

Dette vil se ut i praksis kan illustreres med en person som har hatt en inntekt i snitt på 500 000⁹ hele sitt yrkesaktive liv. Hvor mye av pensjonen vil være inntektpensjon, og hvor mye vil være garantipensjon. I eksempelet illustrert med utgangspunkt i det årskullet som får hele sin opptjening av pensjon etter alleårsreglene, og tar ut alderspensjon fra hen er 67 år.

År med inntekt	Inntektpensjon	Garantipensjon	Alderspensjon NAV
5	22 000	174 000	196 000
10	50 000	151 000	201 000
15	78 000	129 000	207 000
20	105 000	107 000	212 000
25	133 000	85 000	218 000
30	161 000	63 000	224 000
35	189 000	40 000	229 000
40	216 000	18 000	234 000
45	245 000	0	245 000

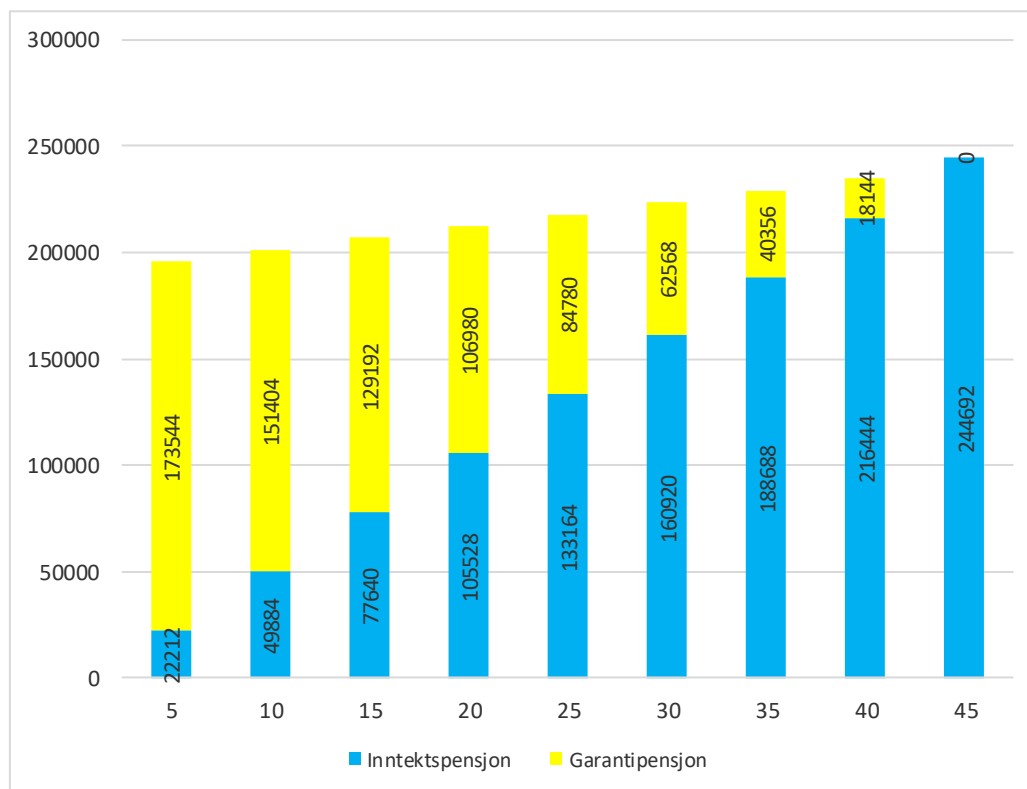
Tabell 1: Pensjon med fordeling på inntektpensjon og garantipensjon. Født 1963. Enslig. Tar ut pensjon fra 67 år. Inntekt 500 000 hvert år i arbeid. Beregninger foretatt med NAVs forenklete pensjonskalkulator.

Vi har i figur 2 og tabell 1 brukt 500 000 som lønn. 500 000 i 20 år vil jo da tilsvare 250 000 i 40 år. 500 000 i 40 år vil bli det samme som 400 000 i 20 år og 600 000 i 20 år.

Overgangen til bare å få pensjon beregnet som inntektpensjon vil gå ved en inntekt tilsvarende 500 000 i 44 år, da forutsatt uttak av full alderspensjon fra 67 år.

Mange med lav opptjening kommer til å få sin pensjon som en kombinasjon av inntektpensjon og garantipensjon. I praksis ikke veldig mye mer enn minste pensjonsnivå. Det kan se ut som om hovedsaken for de som laget reformen er man skal få litt mer enn de som ikke har hatt inntekt. Men er det så viktig for pensjonistene i lavtlønnsyrker? I gamle dager var det politisk enighet om at minstepensjonen måtte heves og avstanden mellom høy og lav pensjon bli mindre, og utviklingen gikk den veien. Alle skulle i prinsippet (men ikke i praksis) få minstepensjon det skulle være mulig å leve av. Om ikke godt, så i alle fall akseptabelt. Den nye alderspensjonen belønner individuell belønning av lange yrkesliv, og da må de som ikke har hatt inntekt straffes med dårligst pensjon.

⁹ 500 000 tilsvaret i 2021 4,77 G, grunnbeløp i folketrygden. Det er en lønn litt under medianlønn, dvs. den lønna halvparten av befolkningen der halvparten tjener mer, den andre halvparten mindre. Medianlønn 2021 var ca. 540 000.



Figur 2 Fordeling av pensjon mellom inntekstpensjon og alderspensjon basert på samme tallgrunnlag som i tabell 1. Enslig. Født 1963. 500 000 i lønn, fordeling på inntekts- og garantipensjon. Rundet av til nærmeste tusen.

Garantipensjon, som da reformen ble gjennomført i 2011 var 2 G, er nå (2021 satser) allerede betydelig under dette nivået. Satsene for garantipensjon er med høy sats (enslige) kr 202 425 og med ordinær sats (gifte og samboende) kr. 187 252 ¹⁰. Hvis den gamle minstepensjon hadde blitt videreført så ville den for enslige vært på 212 798.

I det eksempelet vi har brukt med en person født i 1963 vil garantipensjonen i 2030 være redusert til rundt 189 166 for enslige. For gifte/samboende 174 986.

Reduksjonen i forhold til det gamle minstepensjonsnivået skyldes levealdersjusteringen, som også gjelder garantipensjon. Levealdersjusteringen vil over tid slå kraftigere inn i åra framover slik at minste pensjonsnivå i forhold til gjennomsnittsinntekten i Norge vil synke fra ca. 33 % da pensjonsreformen ble innført til rundt 28 % for de som blir pensjonister rundt 2050.

¹⁰ <https://www.nav.no/no/person/pensjon/alderspensjon/relatert-informasjon/garantipensjon>

3 Alderspensjon for uføre

Det er to viktige elementer som bestemmer hvordan din alderspensjon og som er basis for hvor mye du får avhengig av når du starter uttaket og levealdersjustering av pensjonsnivået. Det ene er den inntekten du har. Det andre er hvor lenge du har denne inntekten, for arbeidsføre hvor lenge du jobber, for uføre hvor lenge en skal regne inn pensjonsformue basert på inntekt før uførhet. Med nye alleårsregler er det vedtatt at en uførs opptjening i Folketrygdens alderspensjon skal stanse ved 62 år, ikke ved 67 år slik det var før pensjonsreformen kom. Dette gjelder for all opptjening av rettigheter til alderspensjon fra NAV og gjelder fullt ut for alle født i 1963 eller seinere, delvis for alle født mellom 1954 og 1962.

Det er flere elementer som gjør at uføretrygdete svært ofte vil komme ut med lav alderspensjon. Uføre har ikke rett til AFP. Der er heller ikke planen at de skal få det når AFP reformeres.

I tillegg vil uføre rammes sterkt av levealdersjustering. De alle fleste uføre har selvfølgelig ikke mulighet til å øke alderspensjon ved å jobbe videre etter uførhet. Hvis de kan vil det med ytterst få unntak dreie seg om små deltidstillinger. Mens pensjonsreformen har som formål å belønne eller presse (velg begrepet du foretrekker) til å stå lenger i arbeid, er dette en løsning uføre av gode grunner ikke kan benytte seg av. De kan følgelig ikke kompensere for den kraftige reduksjon i alderspensjon som er en konsekvens av levealdersjusteringen.

Oppsummert vil en ufør få en alderspensjon basert på følgende

1. I folketrygden går uføre over fra uføretrygd til alderspensjon når de fyller 67 år. Opptjening av alderspensjon baserer seg på den inntekten den uføre har før hen ble ufør, men stopper ved 62 år, dvs. året en fyller 61.

Pensjonsnivået vil bli levealdersjustert, og derved vil utgangspunktet systematisk synke hvis en ikke endrer hvor lenge en får opptjening eller skjerner fra levealdersjustering på andre måter.

2. Avtalefestet pensjon kan ikke uføre få. AFP gis bare til de som ikke er uføre etter 62 år. Hvis en da er delvis ufør før 62 og vil ha AFP må en eventuelt si fra seg uføretrygden før en fyller 62.
3. Tjenestepensjon, også obligatorisk tjenestepensjon, som skal ha opptjening av alderspensjon basert på tidligere inntekt fram til en fyller 67 basert på tidligere lønn de siste årene før uføretrygding.¹¹

Konsekvensene av dette er at mange uføre vil oppleve et betydelig fall i inntekt ved overgang til alderspensjon ved 67 år. Svært mange med inntekter opp til gjennomsnittlige lønninger vil oppleve at de ikke får stort mer i alderspensjon fra folketrygden enn minstepensjon, det som nå omdøpes til garantipensjon. I praksis langt ned mot tidligere minstepensjonsnivå slik vi har vist i forrige kapittel

¹¹ I privat sektor vil innbetaling til alderspensjon baseres på avkastning på det beløpet som settes av til betaling av alderspensjon. Dette vil ofte reguleres slik at innbetalingen blir mindre enn hvis det hadde vært basert på lønnsstigning. Problemene det skaper tar vi ikke opp videre i dette notatet.

om garantipensjon.

Hvis vi tar utgangspunkt i en lønn de siste årene før uføretrygding på 500 000, som vi bruker i kpt. 2, så vil det gi en uføretrygdet en trygd på 66 % av dette, 334 000 i året fra til 67 år. Ved overgang til alderspensjon vil 40 års opptjening, dvs. lønn på dette nivået fra du er 22, gi en alderspensjon på 234 000. En nedgang på kr. 100 000. Deler av dette blir med dagens skatteregler kompensert. Så i dette eksempelet vil nedgangen netto vær fra 267 000 til 232 000. Forutsatt at hen ikke hadde noen fradrag i trygdeinntekten. Men en plutselig nedgang i nettoinntekt på over 2 000 i måneden fra 67 år vil neppe være lett for noen med dette inntektsnivået. For mange vil den i tillegg komme overraskende og trolig være svært vanskelig å forstå og omtrent umulig å begrunne.

Som vedlegg 1 i dette notatet kan du finne en lengre beskrivelse av hva som vil skje med uføres alderspensjon¹²: «Uføres alderspensjon-en kommende katastrofe.»

4 Samordning av pensjon for ektefeller og samboende videreføres.

Et spesielt problem som er oppstår ved overgangen til alleårsopptjening er at samordning av pensjon mellom ektefeller skal videreføres, men bare for dem som har tjent så lite at de som får sine ytelser fra NAV beregnet etter reglene for garantipensjon.

Et av de mer omstridte spørsmålene rundt alderspensjon de siste årene er at alderspensjon samordnes med ektefelle/samboer slik at til samboere får mindre i pensjon hvis de bor sammen enn hvis de er enslige.

Denne samordning vil med alleårsopptjening bli fjernet for de som får pensjon beregnet kun med opptjening basert på inntekt. Men videreføres hvis deler av pensjon er garantipensjon.

Forskjellen i pensjon blir betydelig mellom enslige og samboende/gifte for de som har garantpensjon. Med en inntekt på 500 000 i 40 år ved uttak av pensjon 67 år gammel vil du som enslig få ca. 234 000, som gift /samboende 220 000. Denne forskjellen skyldes ene og alene at garantipensjonen blir samordnet når en er to. Enslige får 1512 kroner måneden i garantipensjon, gifte 317 kroner.¹³

Samordning blir fjernet for samboende som får hele sin pensjon beregnet ut i fra bare inntekstpensjon, dvs. de som kommer best ut. Det er også begrunnelsen for å gjøre det, pensjon skal være basert på individuell rett. Når deler av alderspensjon ses på som en ekstra stønad, slik en ser på garantipensjon, så skal samordningen videreføres. Dette er helt urimelig. Når en fjerner samordningen av pensjon for de som får mer i pensjon enn garantipensjon må det være selvfølge å fjerne denne samordningsregelen også for de som får garantipensjon.

¹² Stein Stugu: «Uføres alderspensjon – en kommende katastrofe»

¹³ Beregningene er utført med Navs forenklede pensjonskalkulator for en person født i 1963.

5 «Vinneren tar alt»

Når¹⁴ effekten av det nye pensjonssystemet skal vurderes er det for snevert bare å se på folketrygden. Alle elementer i pensjonssystemet er endret, både folketrygd, avtalefestet pensjon (AFP) og tjenestepensjon.

Når pensjonssystemet vi har fått skal vurderes må helheten vurderes. Anne Skevik Grødem, som er professor ved Institutt for samfunnsforskning (Universitetet i Oslo) oppsummerer nye pensjonssystemer, også det norske slik i en artikkel fra høsten 2021:

Dette er «...typisk for moderne pensjonsreformer: Nivået på folketrygdpensjonen vil bli lavere i framtida, flere må jobbe lenger for å få en god pensjon, og tjenestepensjonen fikk en annerledes og mer fremtredende rolle»¹⁵

Det er nødvendig å se på AFP og endringene av tjenestepensjon. Alle endringer er i tråd med pensjonsreformens hovedgrep. De skal stimulere og presse til å stå i lønnsarbeid mer og lenger. Dette er i samsvar med den nye arbeidslinja i sosialpolitikken med parolen «det skal lønne seg å jobbe» som egentlig betyr at stønadene til dem som ikke står i lønnsarbeid, uansett årsak, blir redusert De som jobber lengst i livet «vinner».

En uheldig side ved mye av det arbeidet som gjøres med pensjon er at spørsmålet er så komplekst at man vurderer de forskjellige elementene hver for seg, mens de i praksis vil virke sammen

5.1 Avtalefestet pensjon (AFP) fra tidligpensjon til tilleggspensjon

AFP ble innført som en tidligpensjon som skulle sikre at de som hadde behov for å gå av før ordinær pensjonsalder, 67 år, skulle kunne gjøre det og likevel beholde like god alderspensjon fra 67 år. AFP skulle være et alternativ til uføretrygd uten NAVs testing for uførhet som mange opplevde som nedverdiggende. AFP som tidligpensjon var en rettighet du skulle ha til å gå av før 67 år uten å måtte søke om uføretrygd.

I kpt 7 ser vi nærmere på hvilke grupper som har mest belastende arbeid og der andelen som har behov for en god AFP-ordning er størst. Noe av begrunnelsen for AFP som en mulig pensjon før ordinær pensjonsalder, 67 år, var jo at de skulle få tilgang på en god tidligpensjonsordning uavhengig av om de kvalifiserte til uføretrygd.

De som hadde rett til AFP kunne ta ut dette fra 62 år. Pensjonen ble samordnet med inntekt slik at ytelsen skulle dekke opp for inntektstapet. Slutten å jobbe kan en få full AFP. Fortsetter du på 60 % deltid ville du få 40 % av AFP til erstatning for 40 % inntekt. Etter 67 år ville en person som hadde tatt

¹⁴ Overskriften er hentet fra en artikkel i «Søkelys på arbeidslivet» av Anne Skevik Grødem: «Vinneren tar alt? Fordelingseffekter av det nye norske pensjonssystemet.»

¹⁵ Anne Skevik Grødem: «Vinneren tar alt? Fordelingseffekter av det nye norske pensjonssystemet.»

ut AFP komme ut med en alderspensjon omtrent som en som jobbet fram til 67. Din alderspensjon skulle ikke bli lavere avhengig av når en slutte i arbeid.

Nå er AFP i privat og i offentlig sektor blitt noe helt annet. Bare navnet er beholdt (Prinsippet i omleggingen er også avtalt for offentlig sektor, men ikke utformet i detalj i påvente av endringer i reglene for privat AFP) en tilleggspensjon som skal følge deg hele livet uavhengig av når du slutter i arbeid. Og som resten av reformen belønner den dem som står til høy alder. Den belønner dem som har best helse og arbeidsforhold, mens den gamle AFP-tidligpensjonen var en rettighet for dem som trengte å slutte tidlig. Formålet er snudd opp-ned. Tillegget er viktig for dem som får det. Verdien er rundt 20-25 % av det du får fra folketrygden. De som har rett til dette påslaget får det enten de har bruk for det eller ikke. Arbeidere som ikke orker mer fra 62 får AFP-tillegget. Men det samme gjør direktøren som ikke slutter å jobbe før ved 70 år. Og hen som jobber lengst vil få høyere årlig pensjon. Som i den nye alderspensjonen fra folketrygden og i innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger får de som jobber til høy alder en betydelig høyere pensjon enn de som går av tidligere. Alt for å belønne de som står i arbeid og straffe de som ikke kan eller orker.

Finansieringssystemet er endret. Med gammel AFP var finansieringen slik at arbeidskjøper måtte dekke hele eller deler av kostanden når noen gikk av med AFP. I LO/NHO ordningen 25 % av kostnaden. I Virkes avtaler 100 %. Slik var det også i offentlig sektor.

Nå er alle kostnadene ved AFP frikoplet fra hvor mange i egen virksomhet som tar ut AFP. I stedet for er finansieringssystem som gjør det fornuftig for arbeidsgiver å legge til rette for eldre og på den måten få dem til å jobbe noe lenger, er alle økonomiske virkemidler flyttet over på individet.

For noen som kan og vil jobbe lenge mulighet til å få svært god alderspensjon. For mange med lav lønn tvinges de til å jobbe lenger, de har ikke nok opptjening til å gå av de første årene etter at de fyller 62, enten de har bruk for det eller ikke.

6 Flere eldre i arbeid. Hva betyr det for sysselsetting blant de yngre?

Det finnes mye forskning på i hvilken grad omlegging av AFP har bidratt til økt avgangsalder. Og flere jobber lenger, enten det nå skyldes ønsket om mer i pensjon eller at inntekten er så lav at de ikke lenger får lov til å gå av før ordinær pensjonsalder.

Dessverre finnes det knapt noen undersøkelser som ser på om dette har ført til at færre yngre kommer i jobb. Vi har sett på hvordan sysselsettingen har utviklet seg i flere årskull. I alle årskull har sysselsettingen steget over tid, økningen har utvilsomt vært størst blant de eldste.

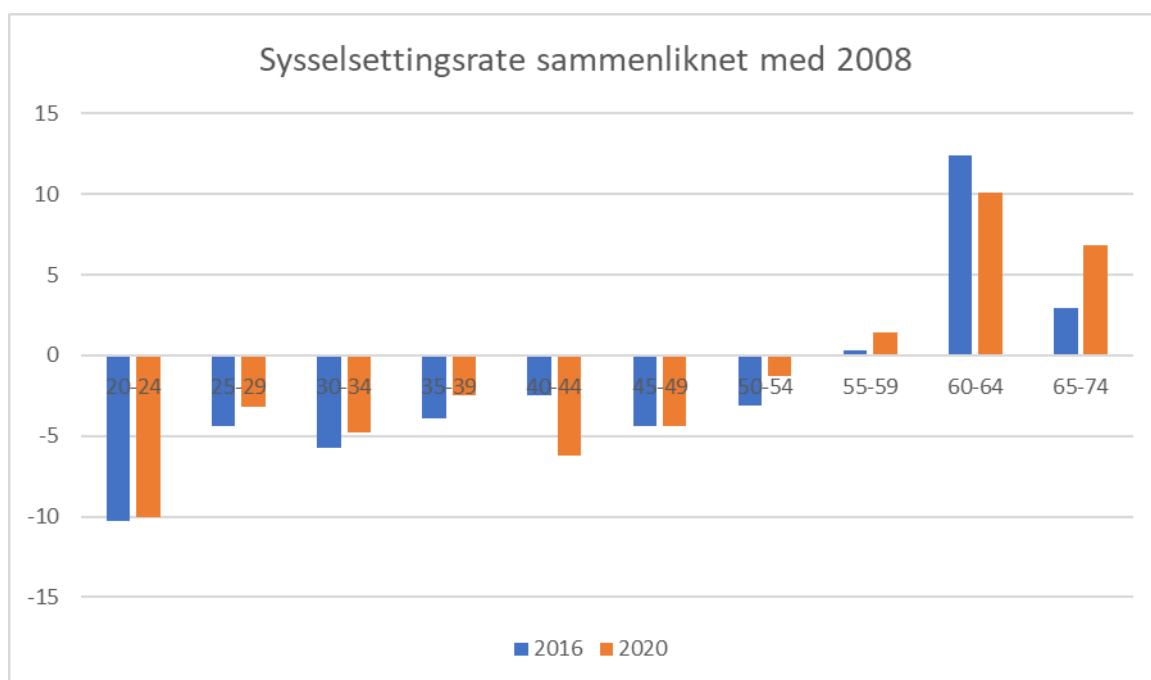
Hvis vi ser på andelen av årskullene som er i arbeid ser det ut som om den økte yrkesdeltakelsen blant eldre i alle fall delvis har gått på bekostning av yngre årskull. Mens andelen i arbeid for årskullene over 55 år har gått jevnt opp de siste 12 årene, har den gått ned i alle grupper under 55 år.

Mye av veksten i sysselsetting blant eldre skyldes utvilsomt strukturelle endringer som at det er mindre industri og at flere kvinners deltakelse i yrkeslivet etter hvert slår ut i flere større andel av befolkningen er i arbeid i aldergruppene nær pensjonsalder nå enn tidligere.

Det kan således se ut som om det er en viss substitusjonseffekt. Flere eldre i arbeidslivet presser ut

en del yngre. Flere eldre øker også det en kaller arbeidskrafttilbudet. Det blir da lettere for arbeidskjøpere å holde lønna nede i mange grupper, slik vi ser i deler av arbeidsmarkedet i dage særlig for de lavest lønnede gruppene. Bidragene til verdiskaping og noe høyere sysselsetting fra den ekstra yrkesdeltakelsen som kommer fra de eldste har også et motstykke i at arbeidsdeltakelse fra yngre har gått ned.

At pensjonsreformen ofte gjør det vanskeligere å få en bedre balanse mellom eldre og yngre i arbeidsstyrken er også en av årsakene til at det også blant arbeidskjøpere finnes en viss misnøye med pensjonsreformen. Særlig for virksomheter der det skal rasjonaliseres har det vært (og er) viktig å finne gode måter å nedbemanne på, hvis det er nødvendig. Da var den gamle AFP, med AFP som førtidspensjon et viktig redskap. Eldre kunne gå av uten at det førte til livsvarig redusert pensjon. For mange ansatte var det en ønsket løsning, også for den ansatte selv. Det åpnet for å spare mange yngre fra oppsigelser, noe som ofte var alternativet. Det kunne også åpne for å ansette flere yngre. Vår erfaring fra industrien tilsier at dette er en viktig effekt av en god pensjonsordning. Da er det merkelig, men kanskje forståelig når en ser på hvor stor ideologisk vekt det er lagt på å forsvare pensjonsreformen, at det ikke forsøkes på hvor mye en faktisk har fått av pensjonsreformen, ikke bare som sysselsetting blant eldre, men også i redusert sysselsetting i yngre grupper.



Figur 3: Sysselsettingsrate i forskjellige aldersgrupper i 2016 og 2020 sammenliknet med 2008

6.1 Hvorfor stiger sysselsettingen blant eldre?

I diskusjonen om virkningene av pensjonsreformen på sysselsetting pensjonsreformen har omtrent all oppmerksomhet vært knyttet til at sysselsetting blant de eldste har gått opp.

Det er ikke tvil om at reformen har bidratt til noe økt sysselsetting blant eldre. Hovedsakelig av to årsaker, noen ser seg tjent med å fortsette i arbeidslivet også for å få høyere pensjon i tillegg til at lønn for de aller fleste uansett er høyere enn samlet pensjon. Andre, spesielt lavtlønnede må

fortsette enten fordi de har tjent for lite til å gå av før de blir 67 eller neste 67. Andre igjen fordi samlet pensjon ved tidlig avgang blir betydelig lavere enn det ville bli den gang AFP var en tidligpensjon, ikke en tilleggspensjon. De presser seg til videre arbeid for ikke å bli tilnærmet minstepensjonister.

Som eksempel på en analyse som synes å bekrefte det kan en se på artikkelen «Økt sysselsetting blant eldre i årene etter pensjonsreformen»¹⁶. Inngress til artikkelen er «Pensjonsreformen som ble innført i 2011, har gitt en klar økning i sysselsettingsandelen for 62-åringer. Denne positive effekten vedvarer etter hvert som de blir eldre.»

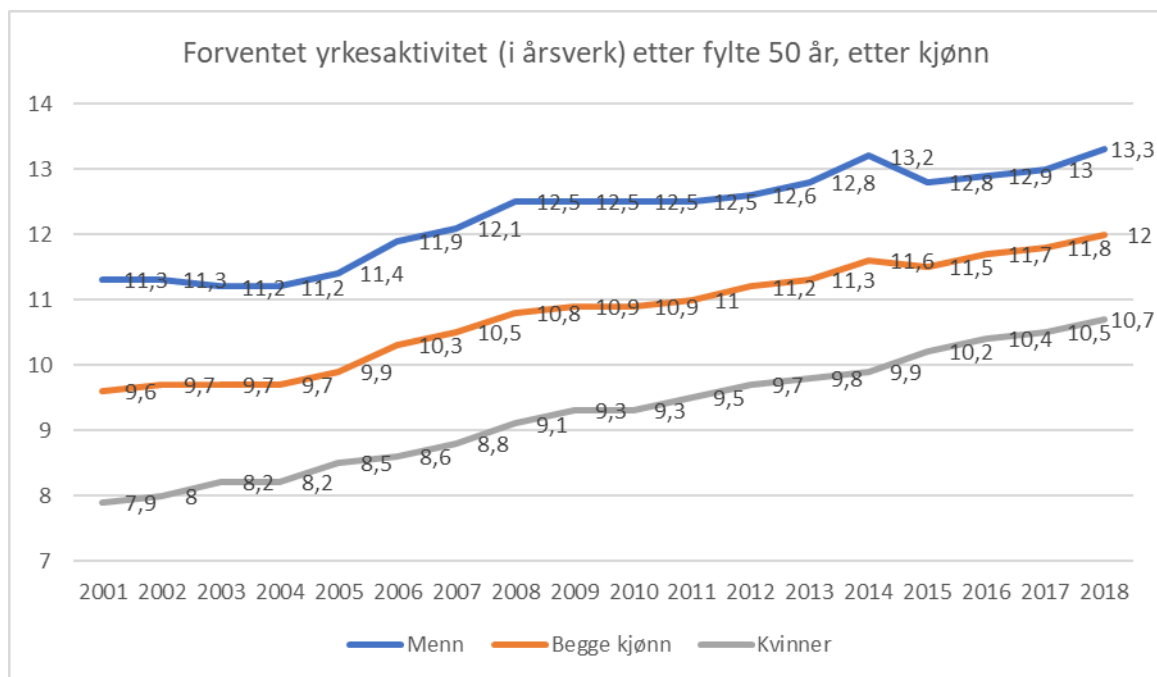
Slike analyser underslår at hvis vi ser på hele perioden etter årtusenskiftet så var det økning i sysselsettingen blant eldre både før og etter pensjonsreformen. Det er derfor et svært snevert perspektiv å tillegge pensjonsreformen så mye av årsaken til den økte sysselsettingen som slike artikler og analyser gjør. Hvorfor kan det se ut som om antall yrkesaktive år blant eldre økte både før og etter reformen? Burde ikke det også analyseres på en skikkelig måte i stedet for å tillegge reformen vesentlig større betydning enn den har?

Ser vi på tallene i figur 2 så er ser vi at antall år i arbeidslivet for eldre økte både før og etter reformen. Bunnpunktet i forventet avgangsalder var før årtusenskiftet, etter år 2000 har trenden vært jevnt stigende. 1997 var gjennomsnittlig pensjonsalder for første gang under 60 år¹⁷. Senere viste det seg at de siste årene før årtusenskiftet var et bunnpunkt.¹⁸ Spesielt har kvinner økende yrkesdeltakelse i hele perioden. Hvor mye har vi egentlig tapt i sosial rettferdighet og gradvis forskyving fra at arbeidsgiver har et ansvar for tilrettelegging til en personalisering og individualisering av ansvaret? En dramatisk vridning fra et mer solidarisk pensjonssystem til et system som fremmer individualisering, øker forskjellen mellom tapere og vinnere der vi ennå ikke har sett mer enn starten?

¹⁶ Nadia Fedoryshyn: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/okt-sysselsetting-blant-eldre-i-arene-etter-pensjonsreformen>

¹⁷ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/EopWpj/rekordlav-pensjonsalder>

¹⁸ Se f.eks. Oddbjørn Haga fra 2007: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/forventet-pensjoneringsalder-1986-2006>



Figur 4: Forventet yrkesaktivitet i årsverk etter fylte 50 år. Utviklingen fra 2001 til 2018.
Kilde: NAV

7 Hvem trenger tidligpensjon - vinner og tapere

Avtalefestet pensjon var en mulighet til å gå av før 67 år uten at det fikk konsekvenser for din pensjon etter 67 år. Ordningen var tilpasset alle de om etter egen vurdering hadde behov for å slutte tidligere enn ordinær pensjonsalder, og regelverket tok også sikte på at årlig pensjon fra 67 år skulle bli den samme uavhengig av om du stod i arbeid til pensjonsalder (67) eller sluttet tidligere

Slik ordningen var betød det bl.a.:

- Samme alderspensjon fra folketrygden uavhengig av om du tok ut AFP uavhengig av når du gikk av forutsatt at du hadde 40 års opptjening i folketrygden (lønn med over et grunnbeløp, 1G, ga opptjening)
- Du fikk fortsatt opptjening i tjenstepensjonsordningen fram til 67. Det er fjernet nå, opptjening i tjenstepensjon baseres på den inntekten du har mellom 62 og 67 år.
- Du kunne ikke ta ut folketrygd før 67 år, slik du kan nå. Tidligere avgang resulterte da ikke i lavere alderspensjon etter 67.

Av oversikten (figur 4) ser vi hvordan befolkningen vurderer egen situasjon i alder 55-66 år kan vi se hvem som taper på pensjonssystemet slik det er blitt nå.

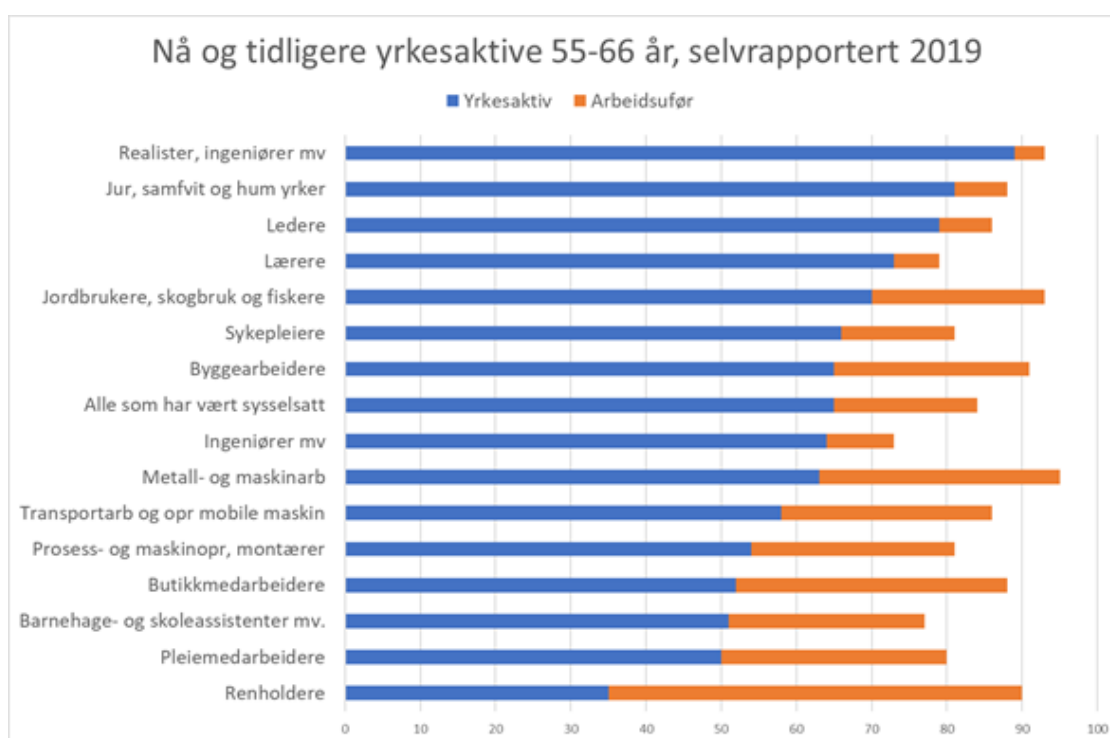
De gruppene som har størst andel uføre er helt tydelig de yrkesgruppene der det er relativt lavest inntekt kvinner og der vi vet at den kroppslige slitasjen er størst. Og behovet for gode

opptjeningsregler av alderspensjon er åpenbart størst for disse gruppene.

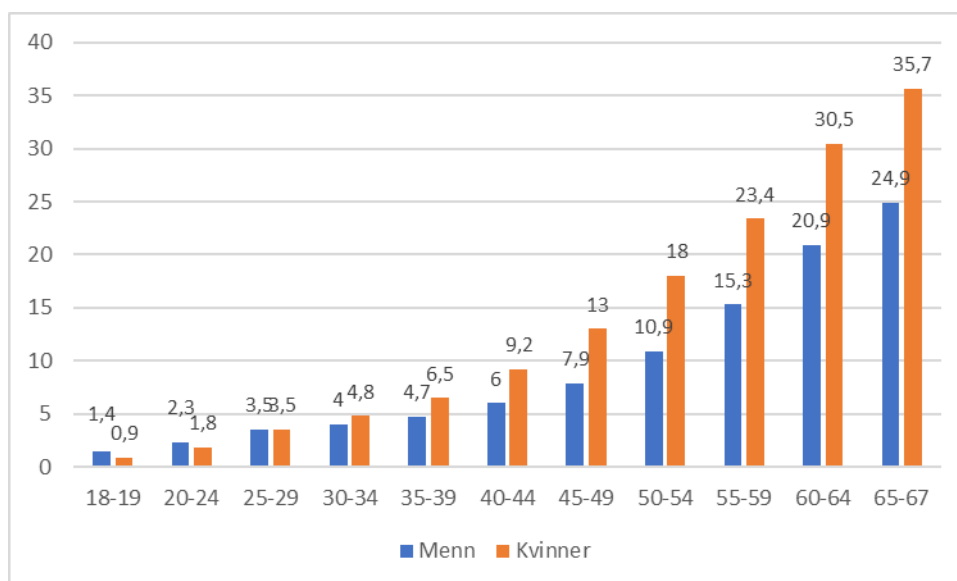
Ser vi på yrkene (figur 5) som har færrest yrkesaktive år er det renholdere, pleiemedarbeidere, barnehage- og skoleassistenter og butikkarbeider. Yrker med mye tungt, fysisk arbeid og yrker med stor overvekt av kvinner.

Ser vi på uførestatistikken så ser vi også at andelen uføretrygdede er vesentlig høyere blant kvinner enn blant menn. I aldergruppen 60-64 er andelen uføretrygdede i befolkningen 30,5 % av alle kvinner, 9,6 prosentpoeng høyere enn blant menn. Blant de som er mellom 65 og 67 er forskjellen økt til 10,8 %. 35,7 prosent av alle kvinner og 24,9 prosent av alle menn.

Et pensjonssystem som systematisk favoriserer de som kan, vil og har helse til å stå lenge i arbeid er svært fordelaktig for en betydelig andel av de som kan stå lenge i arbeid, i praksis betydelig flere menn enn kvinner.



Figur 5: Selvrapportert status 55-66 år i 2019. Kilde: Ebba Wergeland basert på SSB-tall



Figur 6: Mottakere av uføretrygd etter kjønn og alder. Kilde: Nav.no

8 Tjenestepensjon - fra livsvarige ytelser til innskuddspensjon

Tjenestepensjonene er i stor grad endret fra ytelsesbaserte ordninger der en får beregnet alderspensjon som en andel av lønn, gjerne 66 % (sammen med folketrygd), til innskuddsbaserte ordninger der din pensjon bestemmes av hvor mye arbeidskjøper¹⁹ betaler inn innskudd for deg og avkastningen som oppnås på disse innskuddene.

I privat sektor er det nå 93 % av alle ansatte som har innskuddspensjon. Rundt 6 % har fortsatt ytelsespensjon og noen ytterst få er omfattet av hybridpensjonsordninger. Hybridordninger er innskuddsbaserte ordninger, men normalt der det som betales ut skal vare hele livet.

Ytelsespensjonene er vanligvis livsvarige (det finnes unntak fra det i privat sektor), mens med innskuddspensjon får du pensjon til det ikke er mer penger igjen på din individuelle pensjonskonto. Oppsparte midler skal fordeles over minst 10 år og minst til fylte 77 år²⁰. Ytelsespensjonsordningene er utformet slik at de normalt gir full pensjon med 30 års medlemskap i en ordning. I

¹⁹ En del innskuddsordninger har også egenandel. Den skal aldri være mer enn arbeidskjøpers andel. Når pensjonsordninger sammenliknes er det viktig å sjekke dette. Som eksempel har PBL (Private Barnehagers Landsforening en innskuddsbasert pensjonsordning som skiller seg fra de fleste andre ved at den gir livsvarig utbetaling (hybridordning). Her betaler arbeidskjøper 4 %, de ansatte selv 3 %.

²⁰ Hvis det er spart opp små beløp kan ytelsen fordeles over færre år. Som eksempel kan nevnes egen (Stugu) innskuddspensjonsordning fra de siste årene jeg jobbet i Ringnes. Der er verdien av innskudd og avkastning nå rundt 60 000, og det utbetales med rundt 30 000 i kun to år.

innskuddspensjonsordninger skal hvert år med inntekt øke dine pensjonsrettigheter

En vesentlig målsetting med endrede regler for tjenestepensjon har vært å flytte risiko fra arbeidsgiver til ansatte. Med ytelsesordningene måtte arbeidsgiver ta ansvar for at det var dekning for utbetalingene i pensjonsordningen og kan få krav om ekstra innbetalinger for å dekke opp avtalte pensjonsforpliktelser. I en innskuddsordning har de kun ansvar for at det blir betalt innskudd og har ingen forpliktelser etter at det er gjort.

Lovverket ble endret i 2001 slik at det ble åpnet for innskuddspensjoner i tillegg til ytelsesordninger. Konsekvensen er at de aller fleste tjenestepensjonsordninger i privat sektor er innskuddspensjon. Noen ytelsespensjonsordninger eksisterer fortsatt, men det er få. Det er også åpnet mulighet for såkalte hybridordninger. Det er pensjonsordninger som er innskuddsbasert, men der utbetalingene skal vare livet ut. Et særdeles interessant poeng er at i hybridordninger så skal kvinner og menn, forutsatt lik opptjening, få samme årlige pensjon så lenge de lever. Det er likestilling. I rene innskuddspensjonsordninger kaller de det likestilling hvis det er like regler for innbetaling av innskudd. Siden kvinner i snitt lever lenger enn menn, betyr det at vesentlig flere kvinner enn menn vil oppleve mange år uten pensjonsutbetaling fra tjenestepensjon.

Med innskuddspensjon vil mange oppleve at de får svært lav inntekt etter at det ikke lenger er penger igjen i tjenestepensjonsordningen. Har de heller ikke AFP sitter de igjen med bare pensjon fra NAV. Dette skulle vil for de fleste gå ved fylte 77 år. Grødem oppsummer dette slik: «Etter hvert som spareordningene modnes og gir større utbetalinger, kan vi komme til å se et klart skille mellom pensjonister over og under 77 år. Etter fylte 77 vil det være langt flere som har lav inntekt».

Da ny opptjeningsordning i folketrygden ble endret var det et vesentlig poeng å legge vekt på fordelingsvirkningen av pensjon. Dette er en av hovedbegrunnelsene for at opptjening av alderpensjon er basert på inntekt opp til 7,1 G, i dag 755 000. Opptjening over en inntekt på 7,1 G ble kuttet for at forskjellen i pensjon ikke skulle bli for stor. Før var det opptjening i folketrygden for inntekt opp til 12 G (1 250 000), en tredjedel for inntekt over 6 G sammenliknet med for inntekt over 6 G enn under 6 G.

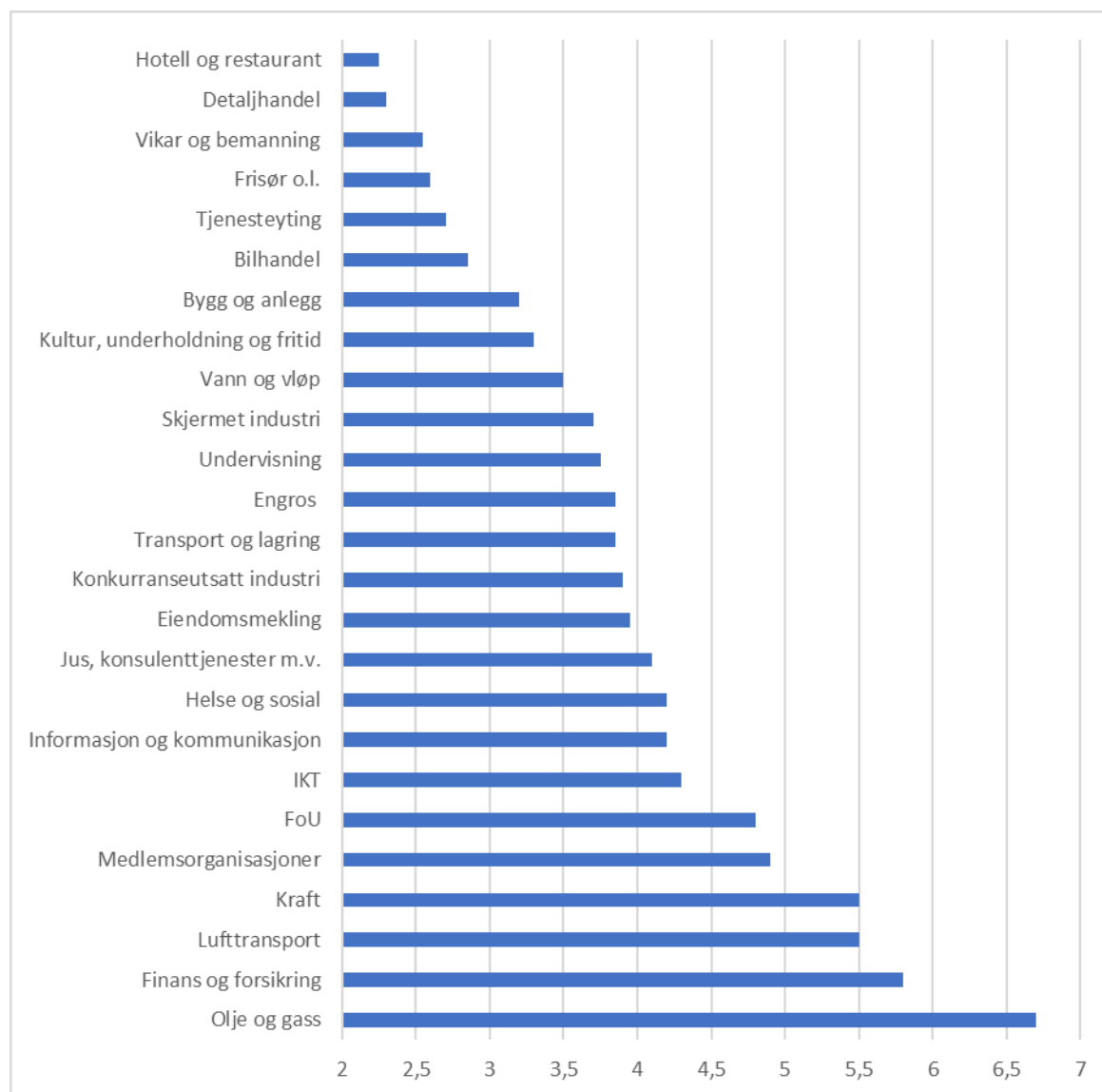
Da innskuddspensjon ble innført i 2001 ble grensene for innskuddspensjon satt til 5 % av inntekt mellom 2 og 6 G, 8 % fra 6 til 12 G. Den teoretiske målsettingen var at folketrygd sammen med innskuddspensjon skulle gi en årlig pensjon rundt 66 % av lønn. Ingen opptjening for de første 2 G i inntekt ble begrunnet med at folketrygden alene ga mer enn 66 % av lønn i pensjon for de aller laveste lønningene (minstepensjon). Grensen på 5 % og 8 % begrunnet med at avkastning sammen med folketrygden skulle gi 66 % av lønn i pensjon. Avkastningsnivåene ble satt urealistisk høyt, og en slik målsetting viste det seg at ville være umulig å nå.

Med innføring av obligatorisk tjenestepensjon på 2 % av inntekt ble også grensen nedover satt til at det måtte være pensjonsinnskudd fra en lønn på 1 G (forholdsmessige lavere ved deltidsarbeid). I tillegg kunne det betales inn fra første krone i inntekt. Nå er det vedtatt alle tjenestepensjonsordninger i privat sektor, også obligatorisk tjenestepensjon, skal ha innbetalinger basert på all inntekt fra første krone.

Da folketrygden ble endret ble også de øvre grensene for inntektspensjon endret fra 5 % til 7 %. Dette på inntekt opp til 7,1 G, grensen for opptjening i folketrygden. Samtidig ble det åpnet for

innskudd på opptil 25,1 %²¹ for inntekt over 7,1 G (7 % + 18,1 % = 25,1 %). Dette gir større forskjeller mellom laveste og høyeste alderspensjon, stikk i strid med formålet om utjevning i folketrygden.

Konsekvensen av disse reglene er at det er store forskjeller i kvalitet mellom de beste og de dårligste tjenstepensjonsordningene.



Figur 7: Gjennomsnittlig grunnsats 2019 i innskuddsbaserte pensjonsordninger, %²²

I sum har vi da fått et pensjonssystem som skaper store forskjeller mellom pensjonister. Med Grødem's ord:

«Bekymringen for at det skapes et «vinnerlag» og et «taperlag» blant pensjonister, oppstår på grunn av utformingen av tjenstepensjonene samt samspillet mellom tjenstepensjoner og AFP. Lovene som regulerer tjenstepensjonene gir stort rom for å utformes ordningene slik at de kompenserer for utjevningsmekanismene i folketrygden. Dette gjelder særlig anledningen til å operere med svært

²¹ Grensa var 8 %

²² Kilde: Actecan, Fredrik Haugen: Kvaliteten på tjenstepensjoner i ulike næringer

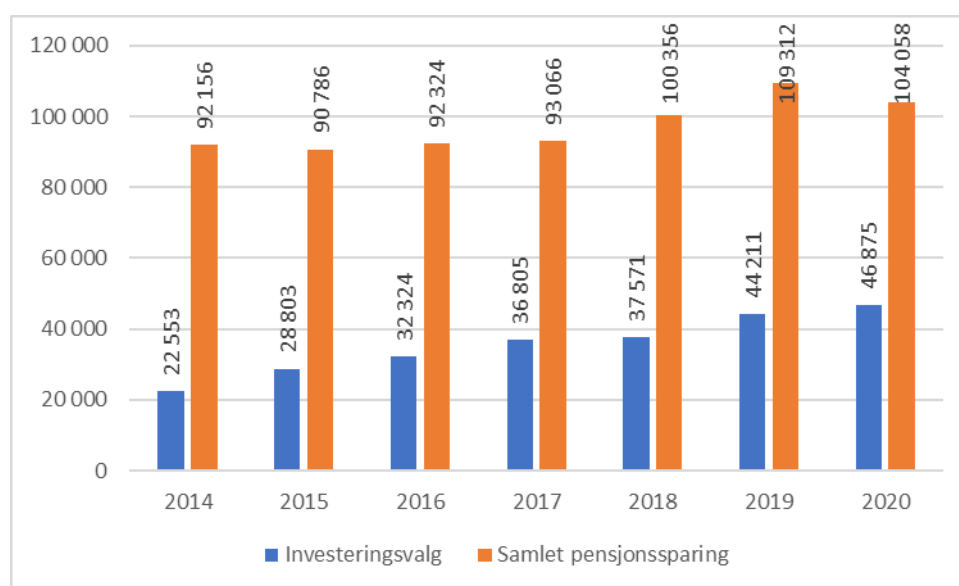
høye sparerater for inntekter over taket i folketrygden (7,1-12 G). Data som presenteres i denne artikkelen, viser at tjenestepensjonene er typisk bedre i mannsdominerte næringer, og i næringer der mange har høy utdanning og lønn.»

I tillegg til tjenestepensjon er det mange som ikke får AFP. Ikke bare de som faller utenfor ordningen fordi de ikke oppfyller kravene til å få ut alderspensjon fra den dagen de fyller 62 og/eller har for lav lønn til å få ut AFP. Det samme gjelder også mange som ikke jobber i bedrifter med tariffavtale, uavhengig av om de likevel er organisert i et fagforbund.

Det er et betydelig problem at den kommisjonen som nå snart legger fram en evaluering av pensjonsreformens virkninger bar gjør det med utgangspunkt i folketrygden, begrenset både av at den ikke ser AFP og tjenestepensjon i sammenheng med folketrygden og i tillegg ikke er bedt om å se på konsekvensene av de grunnleggende endringene i folketrygden som ble innført. Slik sett er det mandatet for snevert til at de kan vurdere helheten i pensjonssystemet.

8.1 Mer risikobetont pensjonssparing

Overgangen til innskuddspensjon har ført til en stor økning av kapital som settes inn i aksjemarkedet. Mens kapital som skal sikre nok midler til utbetaling av ytelsesbaserte pensjonsordninger i offentlig tjenestepensjon og også i privat sektor er underlagt et regelverk som skal sikre avsatt kapital hvert enkelt år, åpner innskuddspensjon for at det kan spares med mye høyere risiko og også da store muligheter for at verdien av det som spares går ned når aksjemarkedet går ned.



Figur 8: Årlige innbetalinger i pensjonssparing. Årlig premie. Inkluderer livsforsikring og individuell sparing. Rundt 80 % er kollektive pensjonsavtaler. 23 094 millioner i 2020 var individuell kapital sparing, individuell pensjonssparing og gruppelivsforsikring. Kilde: Finansnorge.no²³

Det vi kan se er at premiene knyttet til pensjonssparing med investeringsvalg, i praksis i svært stor grad innskuddspensjon, vokser betydelig. Dette er et svært lukrativt marked for de store pensjonsselskapene, men vel så viktig er det at en vesentlig større andel enn tidligere investeres med mye større risiko enn i det som var og er mulig med ytelsespensjonsavtaler.

²³ <https://www.finansnorge.no/statistikk/livsforsikring/statistikk-og-nokkeltall-for-livsforsikring-og-pensjon-2019/premieinnbetalinger2/>

Endringer i retning av innskuddspensjon betyr da at vesentlig mer penger blir spart gjennom aksjeinvesteringer og knytter framtidig alderspensjon til utviklingen av avkastningen på børs og hvordan denne avkastningen er nødvendig for å sikre større del av innbyggernes alderdom.

Mens den samlede spring til pensjon ikke har steget vesentlig ser en at på få år har sparingen i mer aksjer og risikoutsatte produkter (investeringsvalg) gått fra 25 % til 45 %. Hensikten er både å individualisere det ansvaret den enkelte har, «det er din skyld hvis du ikke har investert riktig» og å tilføre mer kapital til aksjemarkedet. Begge deler illustrer en uheldig utvikling.

8.2 Offentlig tjenestepensjon

Offentlig tjenestepensjon er også vedtatt endret i tråd med pensjonsreformens prinsipper, men med noen forskjeller fra privat innskuddspensjon.

Hovedelementene i den ordningen som nå skal gjelde for alle som er født i 1963 og seinere er følgende:²⁴

- Pensjonsopptjening på 5,7 % av all lønn fra første krone og opp til lønn på 12 G.
- I tillegg en opptjening på 23,8 % av lønn fra 7,1 G til 12 G. Med andre ord 29,5 % av lønn mellom 7,1 G og 12 G.
- Opptjente beholdning reguleres med lønnsvekst, i motsetning til private innskuddspensjonsordninger som vanligvis reguleres med avkastning på innskuddene.
- Utbetaling av alderspensjon til du dør. Dette likner på måten utbetaling vanligvis er i private hybridpensjoner, der det i de fleste tilfellene er utbetaling til du dør, ikke til oppspart beholdning er brukt opp.
- Lange overgangsperioder slik at man for opptjening før 2020 får med seg andeler av det som er tjent opp i den gamle tjenestepensjonsordningen.
- AFP skal endres fra tidligpensjon til tilleggspensjon etter mønster av privat AFP. Detaljene er ikke fastlagt da man venter på hva en blir enig om når ordningen i privat sektor skal revideres.
- Ingen samordning av alderspensjon med inntekt. Som i private pensjonsordninger skal du kunne jobbe fritt uten at inntekt samordnes med pensjon (bortsett fra inntektsskatt).

Her går vi ikke inn på detaljer i overgangsordninger og ikke spillet rundt offentlig tjenestepensjon, som kunne vært en bok alene. Poenget med å ta dette med er å vise at prinsippene for alderspensjon er endret i tråd med prinsippene i den nye alderspensjonen folketrygden.

²⁴ <https://www.spk.no/alderspensjon/fodt-i-1963-eller-senere/slik-tjener-du-opp-til-alderspensjon/>

9 Folketrygdens økonomi

Omleggingen til ny Folketrygd har hele tiden blitt begrunnet med at «Folketrygdens økonomi må sikres og gjøres bærekraftig over tid». Utsiktene til at vi får en periode fram mot 2060 hvor andelen eldre i befolkningen øker, og hvor forholdet mellom antallet i arbeidsstyrken og antall pensjonister går fra fire til to yrkesaktive pr alderspensjonist, brukes som begrunnelse for at det må strammes inn og at veksten i Folketrygdens utgifter må reduseres.

De seneste årene er det offentliggjort få forskningsrapporter om den nye folketrygdens økonomi og virkningen for offentlige finanser. Fra Statistisk sentralbyrå finnes det ikke nyere publiseringer enn to rapporter fra 2015²⁵, samt en oppdatering av den ene av disse i 2016²⁶. Hovedkonklusjonene er at reformen antas å øke arbeidsstyrken og antall arbeidstimer i økonomien, og dermed statens inntekter fra skatter og avgifter. I tillegg vil statens utgifter i Folketrygden vil bli nesten 80 milliarder kroner lavere i 2060 enn det de ville blitt med videreføring av den tidligere Folketrygden. I rapporten fra 2016 sammenfattes dette slik:

Tabell 1. Samlede effekter av pensjonsreformen på offentlige finanser. Mrd. kr i 2015-beløp (G = kr 89 502)

	2016	2020	2040	2060
Inntekter	48	61	108	146
Utgifter alderspensjon	10	-4	-55	-96
Effekt andre trygdeordninger, 12 prosent	6	7	13	18
Budsjettbalanse	32	58	149	224

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Beregningene konkluderer med at den største effekten er økte inntekter fra høyere sysselsetting, som gir økte skatte- og avgiftsinntekter (146 milliarder kr i 2060). Utgiftene til alderspensjoner øker med mindre enn i den gamle Folketrygden, og i 2060 anslår man at innsparingene vil komme opp i 96 milliarder kr. Det er også gjort beregninger av utviklingen i andre trygdeordninger, og her kommer man til at utgiftsnivået blir 18 milliarder kr høyere i 2060 med den nye folketrygden. Netto anslås det altså at ny Folketrygd vil bidra til å styrke budsjettbalansen med 224 milliarder (2015-) kroner i 2060.

Tallet sier ingenting om hvorvidt dette betyr at statsbudsjettet gjøres opp med overskudd, i balanse eller med et mindre underskudd. Det påvirkes av en lang rekke andre faktorer, som f.eks. skatte- og avgiftsnivå, høyere helse- og omsorgsutgifter til en befolkning med mange flere over 80 år, osv.

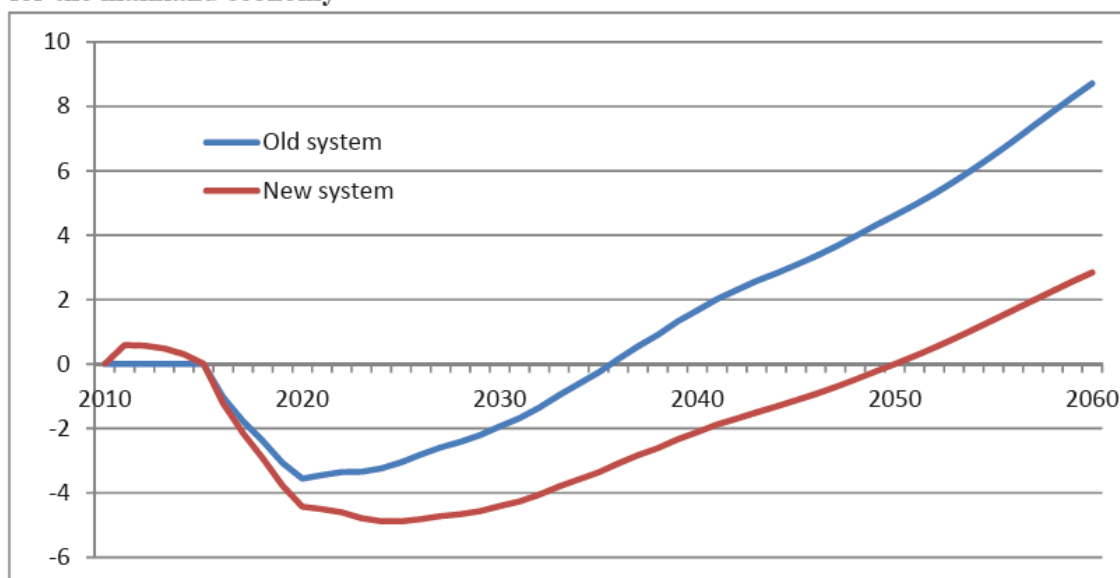
En mer helhetlig analyse presenteres i rapporten *Fiscal effects of the Norwegian pension system* (se note 1) fra Statistisk sentralbyrå, 2015. Hovedkonklusjonen vises i følgende illustrasjon, hvor man

²⁵ SSB-rapport 2015/37: Evaluering av pensjonsreformen – Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter, og
SSB-rapport nr. 821/2015: Fiscal effects of the Norwegian pension reform – a micro-macro assesment

²⁶ Økonomiske analyser 5/2016: Beregninger av pensjonsutgifter fram mot 2060

beregner behovet for innstramninger i den offentlige økonomien gitt at budsjettene skal være i balanse.

Figure 1. Simulated fiscal gap with the old and the new public pension system. Percent of GDP for the mainland economy



Figur 9: Sammenlikning forventet endring i skattebelastning ved nytt og gammelt pensjonssystem. Prosent av BNP (brutto nasjonalprodukt) i fastlandsøkonomien

Også her poengteres det at det er virkningene fra økt sysselsetting som betyr mest. Fra figuren ovenfor ser vi at man konkluderer det med at behovet for innstramninger i offentlige budsjetter reduseres fra 8,7% av Fastlands-BNP i den gamle Folketrygden til 2,8% i den nye. Her mener man at ny Folketrygd reduserer innsparingsbehovet med nesten 6% av Fastlands-BNP.

Beregninger som dette må nødvendigvis bygge på en lang rekke forutsetninger, og jo lenger fram i tid man går dess større blir usikkerheten. I SSB-analysen legges det f.eks. til grunn at arbeidstilbudet vil bli 7,1% høyere i 2060, at produktiviteten i privat sektor vil øke med 2% pr år, at det nominelle rentenivået vil ligge på 5,5%, at standarden på offentlige velferdstjenester vil øke med 0,5% pr år, at uttaket fra oljefondet vil ligge på et gjennomsnitt på 3,5%, og at prisen på olje vil ligge på 64 dollar pr fat. Andre steder i denne rapporten viser vi at det kan være grunn til å stille spørsmålsteget ved de beregnede anslagene for vekst i samlet sysselsetting, og i alle fall ved at den veksten som så langt er observert kan tilskrives omleggingen av folketrygden.

SSB bruker beregningene til å gå god for en konklusjon om at ny Folketrygd kommer til å fungere etter hensikten, - den vil bidra til mesteparten av de innstramningene som er nødvendig (?) for at den offentlige økonomien er i balanse også i årene fram mot 2060.

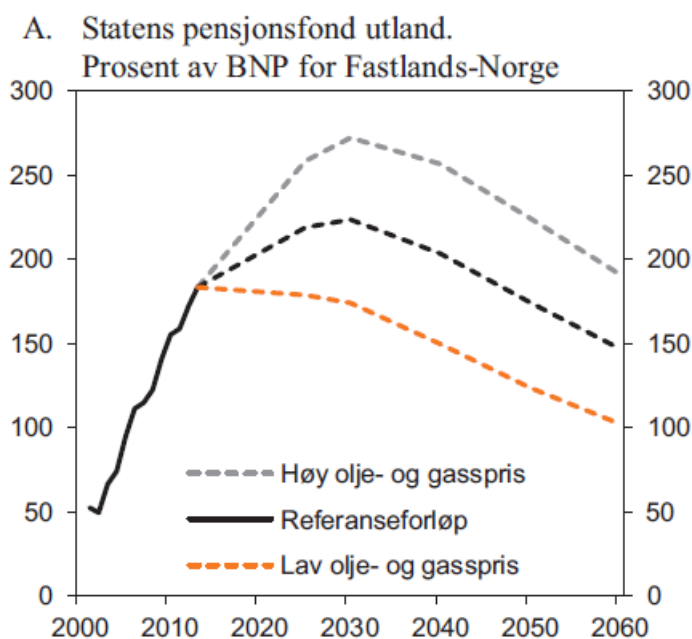
Det er ingen overraskelse at lavere pensjonsutbetalinger i det nye systemet betyr at staten sparer penger. Det er slik innstramninger fungerer. Men spørsmålet er fortsatt det samme som det som ble stilt i forbindelse med omleggingen av folketrygden: Er det sant at Norge ikke har råd til et godt, offentlig pensjonssystem?

I det følgende skal vi peke på to vesentlige forhold som underkommuniseres i analysene.

9.1 Hva skal oljefondet brukes til?

Helt siden opprettelsen av oljefondet har vi fått høre at den statlige sparingen er nødvendig for å sikre framtidens pensjoner. For at folk skulle få dette inn med teskje, ble fondet sågar omdøpt til Statens Pensjonsfond Utland (SPU) tidlig på 2000-tallet.

I SSB-analysen *Fiscal effects of the Norwegian pension reform* har man lagt til grunn en utvikling i oljefondets verdi lik det som ble presentert i regjeringens Perspektivmelding i 2013 (se s. 15 i rapporten). I Perspektivmeldingen finner vi følgende anslag for utviklingen av verdien i oljefondet:



Figur 10: Statens pensjonsfond utland. Prosent av BNP for fastlands-Norge

I teksten i meldingen skriver man (s. 132): «På det største anslås fondet til noe over det dobbelte av verdiskapingen i fastlandsøkonomien». Fra figuren ser vi at man antok at fondets verdi ville nå en topp rundt 2030 på ca 225 % av Fastlands-BNP (referanseforløpet).

Ved utgangen av 2021 var fondets verdi kommet opp i nesten 12 000 milliarder kr. Verdiskapingen i fastlandsøkonomien var i 2021 på ca 3 000 milliarder kr. Oljefondet har med andre ord allerede blitt fire ganger så stort som verdiskapingen i fastlandsøkonomien, ikke dobbelt så stort. Og med gjeldende gass- og oljepriser fortsetter det å vokse i rekordtempo. Selv med et kraftig fall på verdens børser (f.eks. 30 %), er det sannsynlig at oljefondets verdi vil ligge mellom 10 000 og 15 000 i løpet av ganske få år.

Det er påfallende at de fagøkonomiske miljøene ikke drøfter konsekvensene for den offentlige økonomien av den sterke veksten i oljefondet. Man har vært mest opptatt av at det årlige uttaket (handlingsregelen) må reduseres, og det ble da også satt ned fra 4 til 3 % av fondets verdi for få år siden.

Dersom halvparten av fondets avkastning brukes til å dekke økende utgifter i Folketrygden, vil det

sannsynligvis dekke opp hele det anslåtte underskuddet i de offentlige finansene. Men det var kanskje ikke til framtidige pensjoner vi sparer?

9.2 Vi blir rikere selv med litt økte skatter

Analysene av framtida for den offentlige økonomien bygger hele veien på at skattenivået skal holdes konstant. Samtidig legges det til grunn fortsatt økonomisk vekst, selv om veksttakten i OECD-økonomiene har blitt stadig lavere. I Perspektivmeldingen fra 2017 anslo regjeringen en årlig vekst i Fastlands-BNP fram til 2060 på 1,3 % pr år. Anslaget i Perspektivmeldingen 2013 var 1,6 %. Selv med det siste, lave anslaget vil verdiskapingen i Norge ligge rundt 60 prosent høyere i 2060 enn i dag. Gitt at lønnstakerne opprettholder sin andel av verdiskapingen vil altså folks inntekter i 2060 være 60 % høyere enn i dag.

Innstramningene i den offentlige folketrygden kommer til å privatisere mer av pensjonssparingen. De som har råd til det vil spare mer til pensjon på egen hånd. De som ikke har råd, som har lav lønn og arbeider i bedrifter uten AFP, må ta til takke med svært lave ytelser i fra folketrygden. Omleggingen og privatiseringen av pensjonssystemet fører til økende forskjeller i samfunnet.

Men det trenger ikke være sånn. Vi har alternativer. Å bruke oljefondet til det man sier det skal brukes til, er ett alternativ. Et annet er å godta litt høyere skatt etter hvert som vi blir rikere.

I 2020 utgjorde den samlede lønnsmassen i Norge 1739 milliarder kr.²⁷ Dersom vi legger til grunn at veksten har økt samlet lønn med 60 prosent fram til 2060, vil lønnsmassen ha kommet opp i ca 2 800 milliarder kr. Dersom vi i perioden 2030-2060 aksepterer en gradvis opptrapping av trygdeavgiften med 0,1 % pr år, vil den i 2060 ligge 3 % høyere enn i dag. Hvis vi samtidig øker arbeidsgiveravgiften med to prosentpoeng fra 2030-2060, vil dette i sum tilnærmet bringe inn nesten like mye som hele den anslåtte innsparingen i ny Folketrygd.

For lønnstakere som i 2021 tjener 500 000 kr pr år, vil en vekst på 60 % føre til at årsinntekten har økt til 800 000 kr i 2060. I gjennomsnitt betaler lønnstakere på dette nivået ca. 25 % av inntekten i skatt. Med 3 % høyere trygdeavgift i 2060 vil økningen i nettoinntekt være fra 375 000 kr. til kr. 576 000. Utfordringen er med andre ord at vi må godta kun 54 %, og ikke 60 %, høyere nettolønn i 2060, dersom vi skulle tatt vare på en mer solidarisk folketrygd. Mange vil mene det er et godt alternativ.

²⁷ NOU 2021:5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021. s. 113

Vedlegg:

Trykket i Klassekampen og publisert i Manifest tidsskrift januar 2021:

Uføres alderspensjon – en kommende katastrofe

Av Stein Stugu, rådgiver De Facto

Mange uføre som ennå ikke er blitt alderspensjonister vil få et dramatisk fall i inntekt ved overgangen fra trygd til alderspensjon. Med helt vanlige inntekter før de ble uføre kan det dreie seg om tap på opp mot 150 000 i året og en alderspensjon ned mot minstepensjonsnivå. En ufør som hadde gjennomsnittslønn vil få ca.374 000 i uføretrygd. Når hen blir 67 kan alderspensjon bli bare 223 000.

Store forskjeller

Stortinget har vedtatt endringer i uføres alderspensjon som vil gi dramatiske utslag for mange uføre. Men bare for uføre som ennå ikke har blitt alderspensjonister. De nye reglene vil gradvis fases inn for alle uføre som blir alderspensjonister fra nå av. Full virkning vil endringene få for dem som er født i 1963 eller senere. Med nye opptjeningsregler for uføres alderspensjon skal opptjeningen stanse ved 62 år, i stedet for 67, som nå. Det får store konsekvenser.

I tillegg har regjeringen, med støtte fra Fr.P., fjernet den delvise skjermingen av uføre mot levealdersjustering av alderspensjon²⁸. Det blir ingen skjerming for uføre som er født i 1954 eller senere.

²⁸ Levealdersjustering innebærer at all pensjon skal reduseres i takt med at levealderen stiger. For å skjerme uføre fra noe av virkningen av levealdersjustering, er uføres alderspensjon, for de som er født i 1953 eller tidligere, underlagt halv levealdersjustering. For uføre født i 1954 eller seinere ble denne delvise skjermingen fra levealdersjustering fjernet ved behandlingen av statsbudsjettet for 2021.

Med levealdersjustering samt opptjening av pensjon kun til du blir 62 vil uføres alderspensjon bli mye mindre enn i dag. Du straffes for å bli ufør. Svært mange vil oppleve et nytt dramatisk fall i inntekt når de fyller 67.

De urettferdige utslagene av de nye reglene kan illustreres ved et tenkt eksempel. I 2031 møtes de tidligere kollegene Per og Kari over en øl. De to har jobbet i samme bedrift for samme lønn. Kari jobbet fulltid fram til hun fylte 67 år og gikk av med pensjon, Per fikk kreft og ble ufør da han var 60. Over halvliteren snakker de om hva de får i pensjon. Når de reiser seg for å gå, tar Kari resolutt regninga.

Taper mye

Både Per og Kari hadde 567.000 i årslønn, omtrent gjennomsnittlig årslønn (2019) da de jobbet sammen. De er like gamle, født i 1963. Når Per får kreft og blir ufør får han uføretrygd på 374.000 kroner i året, 66 % av lønn. Etter at de begge har trådt inn i pensjonistenes rekke, får Per en alderspensjon fra folketrygden på 223.000 kroner i året.²⁹ Som ufør har han ikke rett til avtalefestet pensjon, AFP³⁰. Kari, som har AFP i tillegg til alderspensjon fra folketrygden, får utbetalt til sammen 307.000 kroner i året i pensjon.

I tillegg vil begge få tjenstepensjon, forutsatt at de har det. Det er i beregningene holdt utenfor, men vil ikke redusere forskjellene mellom Per og Kari.

²⁹ I beregningene har vi lagt inn at Per og Kari gikk ut i arbeidslivet rundt 20 år gamle, med noen år med deltid og lavere inntekt enn gjennomsnittslønn 570 000. Pensjon er da beregnet som om de har 35 år med jevn inntekt (grunnlag for alderspensjon) på 570 000 fram til året de fyller 61. Pensjon er beregnet ut fra at Per og Kari er født i 1963.

³⁰ Privat afp er nå et livsvarig tillegg til alderspensjon. Nivået tilsvarer ca. en femtedel av det en får fra folketrygden i privat sektor og skal endres til omtrent det samme i offentlig sektor.

Hvorfor blir Pers alderspensjon 84.000 kroner lavere enn Kari's? Tidligere ble pensjon beregnet ut fra inntekten din i de tjue årene du tjente mest. For alle født etter 1963 teller all inntekten fra du er 13 år til du går av med pensjon. Men for uføre teller bare inntektene fram til det året de fyller 61. Kari, som er i full jobb fram til hun fyller 67 år og går av, tjener opp pensjon fram til da. Uføre Per slutter å tjene opp til pensjon når han er 61. Den tapte opptjeningen betyr at Per får over 30 000 mindre i pensjon enn Kari, hvert år, resten av livet.

Økonomisk smell

Nye opptjeningsregler og full levealdersjustering bidrar til at Per, når han fyller 67, vil gå fra en uføretrygd på 374.000 i året til en alderspensjon på 223.000 kroner. Med dagens skatteregler går han fra en årlig utbetaling etter skatt på rundt 290.000 kroner i uføretrygd, til 219.000 kroner i alderspensjon, et kutt på mer enn 70 000 kroner etter skatt.³¹ Beregningene baserer seg på at Per og Kari har en inntekt tilsvarende 35 år med gjennomsnittslønn før de fyller 62. Tjente de mer ville pensjon bli noe høyere, tjente de mindre noe lavere. Men forskjellen dem i mellom ville være like stor.

Hva om lønna var lavere?

Med gjennomsnittslønn så vil alderspensjon for uføre nærme seg dagens minstepensjonsnivå. Er lønna lavere, som eksempel 400 000 i året, vil avstanden til minstepensjon bli enda mindre, og deler av pensjonen vil være såkalt garantipensjon, det nye begrepet som brukes for den delen av alderspensjon som ikke tjenes opp på grunnlag av inntekt gjennom livet. Hvis du ikke har hatt inntekt i det hele tatt vil hele pensjonen være garantipensjon

For alle med lav alderspensjon vil den i framtida bestå av en sum av inntektpensjon og garantipensjon. I motsetning til dem som får hele alderspensjonen som inntektpensjon vil de med lav alderspensjon oppleve et nytt kutt hvis de er gift eller samboer. Garantipensjonen skal som alderspensjon i dag, samordnes mellom

³¹ Beregnet med Skatteetatens skattekalkulator for 2021

ektefeller. Et kutt de med høyere pensjon slipper. Dette er helt urimelig, hvorfor skal de med lavest pensjon oppleve kutt alle med mer i pensjon slipper?

Den store forskjellen på uføretrygd og alderspensjon skyldes både nye regler for uføretrygd, levealdersjustering og nye opptjeningsregler for alderspensjon. Stortinget var fullstendig klar over at opptjening kun til 62 år ga et ekstra stort kutt i uføres alderspensjon³² og regjeringen³³ og Fr.P. vet at levealdersjustering rammer uføre hardt. Med god helse og hyggelig jobb kan du kanskje kompensere for levealdersjustering ved å jobbe lenger. Uføre kan ikke det.

Vi trenger en rettferdig pensjon

Hvor store forskjeller skal vi akseptere mellom de mange³⁴ [9]som blir uføre og de som er så heldige at de kan jobbe vesentlig lenger?

Det er helt nødvendig med noen viktige endringer for å sikre en anstendig alderspensjon. Et minimum må være at

- Uføre må få opptjening i alderspensjon fram til de fyller 67

³² I Prop. 130 L (2010-11) side 151 står følgende "For at utgiftene til alderspensjon til personer som har mottatt uføretrygd skal være om lag som ved en videreføring av dagens opptjeningsmodell, må opptjeningen stanse ved om lag 65 år." I valget mellom å sette opptjeningen til 67 år, som det faktisk er i private tjenestepensjoner, eller 62, så valgte flertallet bevisst 62 år.

³³ Regjeringen Solberg

³⁴ Nav.no: Jostein Ellingsen: «Utviklingen i uføretrygd per 30. september 2020» Litt over 30 % av kvinner mellom 60 og 64 er uføretrygdde, litt over 20 % av menn.

- Uføre må fortsatt skjermes fra levealdersjusteringen av pensjon.
- De med lavest alderspensjon må slippe samordning av pensjon mellom ektefeller, helt på linje med det de med høyere pensjon vil unngå når de nye opptjeningsreglene blir innført.