

Jon M. Hippe, Henrik Hammer og  
Hans Gunnar Vøien

---

## **Nok pensjon?**

Etter pensjonsreformen:  
effekter av ny folketrygd, AFP og  
tjenestepensjoner



**Fafo-rapport**  
2018:17



Jon M. Hippe, Henrik Hammer og Hans Gunnar Vøien

## **Nok pensjon?**

Etter pensjonsreformen: effekter av ny folketrygd,  
AFP og tjenestepensjoner

Fafo-rapport 2018:22

© Fafo 2018  
ISBN 978-82-324-0442-1  
ISSN 2387-6859

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Perspektiv, metode og data</b> .....	<b>9</b>
2.1 Metode og data .....	10
<b>3 Den utvidede pensjonsreformen</b> .....	<b>13</b>
<b>4 Tilgang til pensjon i arbeidsmarkedet – hvem er omfattet av hva?</b> .....	<b>17</b>
<b>5 Mulighet for å gå av tidlig</b> .....	<b>23</b>
<b>6 Kompensasjonsnivåer ved forlengede yrkeskarrierer for ulike aldersgrupper....</b>	<b>26</b>
6.1 Inntekt og levealder .....	27
6.2 Variasjoner i kompensasjonsnivå – hva får man i pensjon hvis alle jobber til de er 67 år? .....	30
6.3 Hva skjer hvis alle jobber fram til de er 69 år?.....	34
<b>7 Offentlig og privat pensjonsmik</b> s .....	<b>39</b>
<b>8 Hvor lenge må man arbeide for å nå et ønsket pensjonsnivå, og hvor lang pensjonsperiode får man?</b> .....	<b>42</b>
8.1 Hva må til for å oppnå 70 prosent av livsinntekten i pensjon?.....	42
8.2 60 prosent av livsinntekten i pensjon.....	48
<b>9 Oppsummering og konklusjon</b> .....	<b>50</b>
9.1 Ulikheter i pensjonsdekning.....	50
9.2 Variasjoner i framtidige pensjonsnivåer .....	51
9.3 Hvor lenge må vi jobbe, og hvor lang periode får vi som pensjonister?.....	52
9.4 Offentlig ansvar og folketrygdens rolle .....	53
9.5 Kjønnsperspektivet .....	54
9.6 Stat, marked eller forhandlinger? .....	55
<b>Referanser</b> .....	<b>56</b>



# Forord

---

Denne rapporten er utarbeidet innenfor Forskningsrådets program Evaluering av pensjonsreformen, EvaPen. Prosjektet er kalt «Samspillet mellom folketrygdpensjonen og arbeidsmarkedsbaserte pensjoner i Norge: politiske prosesser og utfall» (Interactions between public and labour market based pensions in Norway: pension outcomes and policy processes). Prosjektet er et samarbeid mellom Fafo og Institutt for samfunnsforskning. For pensjonsberegninger har vi samarbeidet med Aktuarfirmaet Lillevold & Partners. Det sentrale i dette prosjektet har vært å se på helheten i de mange og sammensatte reformene som inngår i det som omtales som «pensjonsreformen»: reformen i folketrygden (2011), obligatoriske tjenestepensjoner i privat sektor (2006), omleggingen av AFP i privat sektor (2008) og endringene i AFP og tjenestepensjonene i offentlig sektor (2009) inklusive de siste endringene i offentlig tjenestepensjon våren 2018 og nye regler for private tjenestepensjoner.

I denne rapporten analyseres de samlede pensjonsmessige virkningene og fordelingseffektene av disse offentlige og private reformene. Konkret analyserer vi hvilke konsekvenser endringene har hatt for sammensetningen og nivået på framtidige pensjoner ut fra ulike antakelser om arbeidstakeres forlengelse av sine yrkeskarrierer. Analysene er basert på et datasett over befolkningens livsinntekter med en framskrivning av disse. Datasettet er koblet til opplysninger om den bedriften den enkelte jobber i. For disse bedriftene er det også data om hvorvidt bedriften har tariffavtale og regnskapsopplysninger. Ut fra dette kan vi beregne den enkeltes opptjening av pensjon fra både offentlige og private ordninger. Vi har valgt å utarbeide denne rapporten for å kunne gi en omfattende og detaljert gjennomgang av hva som vil skje med framtidige pensjonsnivåer, og perioden vi kan forvente å være pensjonister. Analyser basert på dette datasettet knyttet til mer avgrensede problemstillinger har blitt, og vil bli, publisert som enkeltstående artikler.

Vi vil takke Pål Lillevold og Ole Christian Lien for detaljert gjennomgang og nyttige kommentarer til manuset.

Oslo, mai 2018  
Hippe, Hammer, Vøien

# 1 Innledning

---

Fra 2005 har folketrygden, avtalefestet pensjon (AFP) og tjenestepensjoner blitt grunnleggende reformert. Denne utvidede pensjonsreformen ga en omlegging av folketrygden til et innskuddsbasert opptjeningsssystem med virkning fra 2011. Privat AFP ble lagt om i 2008 etter samme prinsipper som i folketrygden og med virkning fra samme år. Også innføringen av obligatorisk tjenestepensjon (OTP) i 2006, som ga den store utbredelsen av enkle innskuddsordninger i privat sektor, var knyttet til pensjonsreformen. LO og Arbeiderpartiet satte obligatorisk tjenestepensjon som en forutsetning for å støtte endringer i folketrygden (Grødem & Hippe 2018). Regelverket for private tjenestepensjoner ble også lagt om med både nye løsninger (hybrid tjenestepensjon som ligner mye på folketrygden) og adgang til høyere årlige sparesatser i innskuddsordningene. Omleggingen av de offentlig ansattes tjenestepensjoner kom ikke helt i mål i forhold til statens ønske om et opptjeningsbasert påslagssystem, men det ble likevel innført levealdersjustering av offentlig tjenestepensjon i 2009. I 2018 ble det enighet om en full omlegging av offentlig tjenestepensjon til en såkalt påslagsmodell som ligner mye på ny folketrygd, og med en privatlignende AFP (Avtale 0303 2018). Samme år ble det i oppgjøret i privat sektor klart at AFP videreføres (Riksmekleren 2018). Partene vil utrede en modell basert på opptjening bare for perioder i tariffdekkede bedrifter mot at alle som er i arbeid ved 62 år, kvalifiserer for AFP. På mange måter markerte avtalene i offentlig og privat sektor i 2018 en slutføring av den utvidede pensjonsreformen etter en mer enn tiårig kontinuerlig reformperiode.

Reformene av folketrygd, AFP og tjenestepensjoner overfører økonomisk risiko som følge av forventet økt levealder fra staten og arbeidsgivere til den enkelte, de endrer de grunnleggende opptjeningsreglene i så vel offentlige som private ordninger og bidrar også til å skifte den offentlige og private arbeidsdelingen i pensjonssystemet slik at private ordninger får større betydning for pensjonsopptjening. Dette gir store pensjonsmessige virkninger for den enkelte, særlig for yngre alderskull. Pensjonsreformen flytter også beslutninger i pensjonssystemet fra lovregulering over til partssamarbeidet og tariffavtale og til rene arbeidsgiverbaserte beslutninger om utforming av tjenestepensjoner i den enkelte bedrift. Dette endrer pensjonssystemets politiske beslutningsstruktur, tydelig illustrert ved den rolle pensjonsspørsmål har spilt i lønnsoppgjørene det siste tiåret, senest i oppgjøret i 2018.

Endringene i det samlede offentlige og private pensjonssystemet har stor betydning for hva ulike aldersgrupper kan forvente å få i samlet pensjon, og dermed hvilket behov de har for å jobbe lenger. Det er dette som er temaet i denne rapporten. I rapporten analyseres virkningene av pensjonsreformen for sammensetning og nivå på framtidige pensjonsutbetalinger. Eller enklere sagt: de pensjonsmessige virkningene av pensjonsreformen. Endringene i pensjonssystemet medfører at hvert år skal gi pensjonsopptjening, og at den enkeltes pensjonsbeholdning skal fordeles på den gjenværende forventede levealderen. Med økende levealder i befolkningen blir forskjeller mellom generasjoner dermed helt sentralt i denne analysen. I tillegg vil tilgangen til pensjonsopptjening i arbeidsmarkedet utover det som opptjenes i folketrygden, være avgjørende for den pensjon den enkelte kan forvente i fremtiden. I det



tidligere systemet kan man si at den enkelte oppnådde en rettighet ved en gitt pensjoneringsalder. Med økende levealder oppnådde man dermed en stadig lengre pensjonistperiode på et gitt inntektsnivå. Denne situasjonen endrer pensjonsreformen grunnleggende fordi den enkelte selv har risikoen for å sikre en opptjening som muliggjør en like lang eller lengre pensjonisttilværelse. Til gjengjeld er økonomisk risiko på framtidige skattebetalere og arbeidsgivere redusert. I analysene ser vi derfor på virkningene av at flere jobber lenger, og den effekten dette vil ha for den enkeltes forventede periode som pensjonist, kalt pensjonsperioden. Vi har kalt analysen «Godt nok?» nettopp fordi reformen vil stille store krav til endret arbeidsmarkedsatferd for å oppnå tilvante inntektsforhold som pensjonist. For grupper med svakere tilgang til pensjonsopptjening i arbeidsmarkedet kan pensjonsnivået bli lavt.

Analysene er gjennomført innenfor Forskningsrådets program Evaluering av pensjonsreformen (EvaPen). I dette prosjektet er vårt særlige bidrag å trekke inn private elementer for å se på helheten i pensjonssystemet og å kunne analysere de samlede pensjonene fra både offentlige og private ordninger.

Analysene skal bidra til å gi svar på tre problemstillinger knyttet til de pensjonsmessige virkningene av endringene i offentlige og private pensjonsordninger for ulike aldersgrupper:

- Den første er en tradisjonell problemstilling i analyser av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger: Hvem er dekket (på engelsk: coverage) av AFP og ulike tjenstepensjoner? Og, i forlengelsen av dette, er det sammenheng mellom det å være omfattet av AFP og kvaliteten på tjenstepensjonsordningen man er med i? I utgangspunktet kunne man forvente at bedrifter som er omfattet av AFP, har valgt å tilpasse sine tjenstepensjoner til dette samtidig som bedrifter uten AFP kompensere for dette ved å øke sine tjenstepensjonsordninger.
- Den andre problemstillingen er: Hva er de forventede framtidige kompensasjons- eller pensjonsnivåer som ulike grupper kan forvente å oppnå under ulike forutsetninger om forlengelse av sine yrkeskarrierer? Og hva er betydningen av private ordninger for det samlede kompensasjonsnivået som ulike grupper kan oppnå?
- For det tredje spør vi hvor mye ulike grupper må forlenge sine yrkeskarrierer for å sikre seg et standard pensjonsnivå, for eksempel på to tredjedeler av livsinntekten, i livslang pensjon. Dermed kan vi beregne hvor lang periode, med et gitt pensjonsnivå, ulike grupper kan forvente å få som pensjonist. Vil yngre årskull fortsatt kunne forvente en lengre periode som pensjonist?

Analysene i rapporten er basert på et datasett over befolkningens inntektshistorikk kombinert med data om hvorvidt den virksomheten man jobber i, er dekket av tariffavtale, samt regnskapsdata for den enkelte bedrift. Dette datasettet gjør det mulig å beregne hvilken tjenstepensjon bedriften man er ansatt i, har. Tidligere analyser av framtidig pensjonsnivå har ikke vært basert på individuelle data for tjenstepensjoner (Hippe & Vøien 2014). Det er gjort studier av virkningene av ny tjenstepensjon for offentlig ansatte basert på medlemsdata (Veland mfl. 2017). Det er imidlertid ikke foretatt analyser av hvordan det nye samlede pensjonssystemet slår ut basert på individ- og bedriftsdata for alle pensjonskomponentene. Analyser av pensjonsreformen har særlig tatt for seg det svært viktige spørsmålet om realiserte arbeidsmarkedseffekter i form av forlengelser av yrkeskarrierer samt mobilitet og fleksibilitet som følge av sterkere pensjonsinsentiver og (som en følge av det) de økonomiske virkningene

for statens utgifter til folketrygden.<sup>1</sup> Det har med andre ord vært få analyser av de samlede pensjonsmessige virkningene av pensjonsreformen. Det har derimot vært sentrale bidrag knyttet til fordelingsvirkninger av endringene i den nye folketrygden, se for eksempel Halvorsen og Pedersen (2018).

---

<sup>1</sup> Se for eksempel Fredriksen og Stølen (2015), Nordby og Næsheim (2016), Hernæs (2016, 2017).

## 2 Perspektiv, metode og data

---

Ved å analysere hvordan pensjonsreformen slår ut på framtidig pensjonsnivå under ulike forutsetninger om forlengede yrkeskarrierer, kan vi gi et bilde av ulikheter i oppbygging av pensjonsrettigheter i offentlige og private ordninger. Denne analysen kobler seg til en internasjonal akademisk debatt om innstramminger i offentlige pensjonssystemer (pilar I) og forsøkene på å fremme ulike private markedsbaserte ordninger (pilar II) som kompenserer for bortfallet av offentlig rettighetsopptjening.<sup>2</sup>

I denne debatten om å endre «private public mix» er spørsmålet om pensjonsutbetalingene vil være tilstrekkelige (adequate), og om risikoen for fattigdom blant pensjonister øker. Det britiske arbeids- og pensjonsdepartementet (DPW) beregnet i 2012 for eksempel at over 10 millioner arbeidstakere risikerte å ha en ikke adekvat pensjonsinntekt (PPI 2015). OECD har i sine analyser for eksempel lagt vekt på også å inkludere private elementer i oversikter over forventede pensjonsnivåer, men kvaliteten på disse dataene er svært varierende (OECD 2014). I norsk sammenheng bidrar en relativt høy minstegaranti i folketrygden til at pensjonister gjennomgående kommer over ulike fattigdomsmål (Hippe & Vøien 2014), og andre problemstillinger knyttet til pensjonsnivå og fordelingsvirkninger står dermed mer sentralt.

I forlengelsen av dette «adequacy-perspektivet» kan man spørre om reformer av offentlige og private pensjonssystemer også har bidratt til å endre en langvarig utvikling der den perioden man er pensjonist, har blitt stadig lengre. Dette har skjedd ved en kombinasjon av at pensjonsalderen er satt ned, for eksempel som i Norge fra 70 til 67 år, samtidig som rettighetsnivået er opprettholdt eller økt særlig i offentlige systemer. Yngre årskull har dermed kunnet forvente en stadig lengre pensjonsperiode med et gitt nivå på sine pensjoner. Europeiske reformmekanismer som gradvis økning av pensjonsaldre og ulike former for å justere ytelser ned når levealderen øker, kan svekke eller til og med reversere denne utviklingen.

Sentralt i litteraturen om nyere pensjonsreformer og endringer i den offentlige og private arbeidsdelingen står også spørsmålet om hvordan offentlig regulering (governance) påvirker utbredelse av private ordninger (coverage). Flere virkemidler i reguleringen er benyttet, og også analysert, blant annet å gjøre tjenstepensjoner obligatoriske (som i Storbritannia), økt utbredelse via tariffavtaler (Sverige, Danmark, Tyskland) eller allmenngjøring av tariffavtaler (Nederland) som påvirker pensjonssystemets utbredelse og fordelingsvirkninger (Ebbinghaus 2011; Natali 2017/2018; Trampusch 2006; Grødem mfl. 2018).

I Norge finnes det så vel offentlig tilleggspensjon som tariffestede ordninger og frivillige arbeidsgiverbestemte tjenstepensjonsordninger. Disse må ha et minste, obligatorisk nivå på 2 prosent av lønn over 1 G (OTP). Denne unike norske offentlige og private miksen i pensjonssystemet bestemmer hvor gode pensjoner det samlede

---

<sup>2</sup> Det har blant annet kommet to spesialnummer av tidsskrifter i 2018 som berører dette temaet: *Transfer* volume 24, nr 1, «Reforming the public/private pension mix: industrial relations and occupational pensions». Pages 143-269 February 2018 og *Social Policy & Administration*. Volume 52, Issue 2, «Occupational welfare – still divisive in welfare states». Pages: 435–562. March 2018.

pensjonsnivået vil gi den enkelte. Partene i arbeidsmarkedet (LO og NHO) har evaluert den nye private AFP-ordningen (AFP evalueringsrapport desember 2017). I oppgjøret i 2018 ble det enighet om å utrede endringer av AFP-ordningen for å i større grad basere den på opptjening og å hindre at personer som har vært med, faller ut rett før pensjonsalderen fordi de ikke lenger jobber i en tariffdekket bedrift. AFP-revisjonen skal tas opp i oppgjøret i 2019. Arbeidstakersiden har også tydelig signalisert et ønske om forbedringer i regelverket for private tjenestepensjoner, men fikk ikke gjennomslag for et krav om opptjening fra første krone i innskuddsordninger i lønnsoppgjøret i 2018 (Finansdepartementet 2017; Hippe & Steen 2016). I offentlig sektor er det enighet om å legge om tjenestepensjonene til en påslagsmodell fra 2020 og en overgang til en privatlignende AFP.

Uten å gå inn i en komparativ analyse er en kort kommentar på sin plass. Norge har gjennom den samlede pensjonsreformen ikke bare gjennomført en radikal omlegging av det statlige pensjonssystemet, men har også benyttet lovregulering for å gjøre tjenestepensjoner obligatoriske samtidig som tariffavtaler regulerer viktige deler av privat sektor-ordninger (AFP) og offentlig tjenestepensjon. I tillegg til dette inneholder også privat sektor-AFP et unikt trepartselement der staten bidrar med en tredjedel av løpende finansiering og administrasjon av ordningen. Den norske pensjonsreformen er dermed en blanding av ulike institusjonelle løsninger og reguleringsformer som skiller seg fra hva vi finner i våre naboland og i Europa for øvrig.

## 2.1 Metode og data

Datagrunnlaget for analysene består av tre datasett som er koblet sammen. Utgangspunktet er et datasett med individdata om all pensjonsgivende inntekt<sup>3</sup> og arbeidstilknytning etablert av NAV. Utvalget er alle personer bosatt i Norge i 2013 og som er født i 1990 eller tidligere. Inntektsdataene omfatter faktiske inntektsopplysninger tilbake til personene var 17 år, samt framskrivning av inntekten for årene etter 2013. Denne inntektsframskrivningen er gjort ved bruk av NAVs TRIM-modell. TRIM-modellen estimerer framtidig inntekt basert på tidligere alderskohorters inntektsforløp. Når vi ser bort fra de som er født etter 1990, er det fordi de vil ha så korte inntektskarrierer at det er vanskelig å estimere framtidig inntekt på en god måte. Øvrige opplysninger i datasettet er oppdatert fram til 2013 eller 2014. Her inngår organisasjonsnummer for bedriften et individ arbeidet for hvert av årene fra 2001 til 2014.

Ved hjelp av organisasjonsnummer har vi koblet på informasjon fra Fellesordningen for AFP om medlemsbedrifter i årene 2008 til 2015. Vi kan dermed identifisere om den bedriften som et individ arbeidet hos et bestemt år, er medlemsbedrift i privat AFP dette året.

I et samarbeid med Frisch-senteret er det i tillegg innhentet regnskapsdata for perioden 2008–2013. Disse dataene er også koblet med inntektsdataene via organisasjonsnummer. Regnskapsdataene benyttes for å bestemme hvilken type tjenestepensjon bedriftene har hatt i perioden 2008 til 2013, ved å se på pensjonsutgiftene i prosent av lønnsutgifter samt om det er balanseføring av pensjon. Det siste indikerer at bedriften har en ytelsesordning. Pensjonsutgifter i prosent av lønn sier noe om type ordning, for eksempel vil opp til 2 prosent av lønn registreres som en OTP-ordning. Høyere kostnader i prosent av lønn indikerer innskuddsatsen i tjenestepensjonsordningen, for eksempel 5 prosent av lønn (som var maksimalt tak for lønn opp til 6 G).

<sup>3</sup> I beregningene av tjenestepensjoner har vi forutsatt et estimat for lønnsinntekt. I folketrygden og AFP benyttes pensjonsgivende inntekt.

Høye kostnader (over 7 prosent) og balanseføring i regnskapet indikerer ytelsesordning i bedriften.

Ved hjelp av dette datasettet identifiserer vi dermed arbeidstakere og deres inntekthistorikk i bedrifter med og uten AFP og gjør et estimat på hvilken tjenstepensjonsordning bedriften har. Disse dataene benyttes for å beregne oppbygging av en pensjonsbeholdning for den enkelte person i folketrygden, AFP og i den konkrete tjenstepensjonsordningen. For å gjøre dem sammenlignbare gjøres alle pensjonsbeholdningene om til årlige livslange ytelser. Folketrygden, offentlig tjenstepensjon og privat AFP har livslange utbetalinger, men innskuddspensjon betales typisk ut over 10 år eller senest til 77 år. Innskuddsordningene beregnes derfor om til livslange årlige utbetalinger. For å gjøre disse aktuarielle beregningene er det etablert et samarbeid med Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS som er ansvarlig for å utvikle modellene for pensjonsberegning og estimere pensjonsbeholdning og andre aktuarielle størrelser. Forutsetningene for disse beregningene er forsøkt gjort så realistiske som mulig. Det vil si at folketrygd er beregnet ut fra de detaljerte reglene for hvem som er dekket av gammel folketrygd, hvem som er dekket av kombinasjonen av ny og gammel folketrygd, og de som bare omfattes av ny folketrygd. AFP er basert på at de som i dag er dekket, også vil være det ved 62 år. Dermed får vi i tillegg med de som i fremtiden faller ut av AFP-ordningen rett før pensjonsalder, noe som kan bidra til en viss overvurdering av faktisk pensjon fra privat AFP. Vi viser til en egen analyse av dette frafallet som kan komme til å omfatte hver femte av de som var kvalifisert til AFP (Hippe, Lillevold & Vøien 2017).

For tjenstepensjon er det den siste registrerte ordningen man regner ut fra. For OTP er opptjeningen bare beregnet fra 2006 og innskuddspensjon for øvrig fra 2001. Ytelsesordninger er ført tilbake til start på yrkeskarrieren.

Offentlig tjenstepensjon omfatter de som jobber i stat eller kommune, samt i helseforetakene. Også offentlig tjenstepensjon er beregnet med samordningsregler og overgangsregler, herunder levealdersjustering. De benyttede samordningsreglene er de som ble presentert i proposisjon 61 L fra Arbeids- og sosialdepartementet april 2018. Vi har også innarbeidet, for de årskullene det er relevant, avtalen om ny offentlig tjenstepensjon og AFP (Avtale 0303 2018).

Videre er det lagt til grunn ulike innteksdefinisjoner i henholdsvis folketrygd og AFP (pensjonsgivende inntekt versus et estimat for lønnsinntekt som grunnlag for beregning av tjenstepensjon). Når det gjelder avkastning på innskuddsordninger, har vi benyttet standardforutsetningene anvist av Regnskapsstiftelsen per 31.08.2017 som er 4,0 prosent p.a.

Det er noen svakheter ved datasettet sett opp mot denne analysen. For det første er det for en del virksomheter (ofte små) ikke registrert regnskapsmessige kostnader til pensjon. Etter lov om obligatorisk tjenstepensjon må de imidlertid ha det. For disse bedriftene har vi estimert tjenstepensjonsordning basert på de mange enhetene vi faktisk har pensjonsopplysninger for ut fra størrelse og bransje. Vi tilordner dem dermed en tjenstepensjon som ellers like bedrifter har. Vi vurderer dette som en god løsning. For en del bedrifter er det for enkelte år heller ikke oppgitt pensjonskostnader. Her har vi estimert verdien av år som mangler, ut fra de årene som det er gitt opplysninger om. Samlet vil vi si at selv om det er visse svakheter i regnskapsdataene, har vi en relativt god oversikt over de faktiske tjenstepensjonsforholdene på bedriftsnivå gjennom regnskapsdataene. Den totale fordelingen av pensjonsløsninger er også kjent fra aggregerte tall fra Finans Norge og Pensjonskasseforeningen, og vi ser at totaltallene i datasettet stemmer godt overens med disse aggregerte medlemstallene samme år.

En annen utfordring er at en del arbeidstakere ikke har et registrert organisasjonsnummer, men har oppgitt pensjonsgivende inntekt. Dette skyldes at NAV, som har tilrettelagt dataene, har benyttet 2014-tall for AFP-dekning og 2013-tall for inntekt. Personer som bytter jobb fra 2013 til 2014, faller da ut. I tillegg vil en del individer med korte arbeidsoppdrag og liten inntekt stå registrert med inntekt, men ikke ha et organisasjonsnummer av rapporteringsmessige årsaker, og personer kan ha pensjonsgivende inntekt (trygdeytelser) som ikke er arbeidsinntekt, m.m. Dette er gjerne yngre og eldre personer med lav inntekt som har vært i arbeid en kort stund i løpet av året, eller personer med trygdeytelser. Vi har valgt å ta disse personene uten organisasjonsnummer ut av datasettet. Fordelingen på næring sammenlignet med for eksempel AKU-tall er likevel fortsatt relativt lik, og dette ser dermed ikke ut til å ha skapt betydelige skjevheter i utvalget. Samlet er det da 2,1 millioner arbeidstakere i datasettet (vel 400 000 arbeidstakere er utelukket på grunn av manglende organisasjonsnummer, dette er dels yngre personer med lav inntekt og dels eldre med lav inntekt.). Av de 2,1 millioner arbeidstakerne vi står igjen med, er om lag 1,3 millioner i privat sektor. Dette er arbeidstakere over 24 år. Sammenlignet med sysselsettingstall for øvrig må man da huske at det er over 150 000 arbeidstakere som er under 25 år, som ikke inngår her.

## 3 Den utvidede pensjonsreformen

---

Den nye folketrygden ble vedtatt av Stortinget i 2009, og reformen hadde virkning fra 2011. De viktigste endringene i det statlige folketrygdsystemet var

- en sterkere kobling mellom livsinntekt og pensjonsutbetalinger. Opptjening starter fra første krone, og man tjener opp 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til et tak på 7,1 G per år;
- fleksibel avgangsalder fra 62 år og opptjening til 75 år;
- levealdersjusterte pensjoner som er foretatt kjønnsnøytralt – gjennomsnitt for menn og kvinner ut fra et beregnet delingstall som fordeler pensjonsbeholdningen på den respektive alderskohortens forventede gjennomsnittlige levealder;
- at pensjon kan tas ut uten avkorting mot arbeidsinntekt – full fleksibilitet;
- at løpende pensjoner er indeksert med lønnsutviklingen (G) fratrukket 0,75 prosent.

Den tidligere folketrygden siktet mot å gi en fast andel av livsinntekten ved 67 år basert på 40 års medlemstid og en 20-årsregel hvor de beste inntektsårene la grunnlaget for pensjonsberegningen. Det reformerte systemet har ikke noe slikt fast siktepunkt ved en gitt alder, men er tvert imot basert på at den enkelte bygger opp en (ikke fondert) pensjonsbeholdning med en årlig opptjening på 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt. Når man velger å ta ut pensjonen, bestemmes nivået på utbetalingen av antall år man har bygget opp en beholdning, og de forventede leveårene den beholdningen skal fordeles på. Man kan si at levealdersjusteringen er selve fundamentet i pensjonsreformen, og det er denne mekanismen som isolert sett vil bidra til de største innsparingene i forhold til en eventuell videreføring av det tidligere folketrygdsystemet (Fredriksen & Stølen 2015).

Med pensjonsreformen kom også endringer i de private pensjonsordningene, det vil si tjenestepensjoner og privat AFP. En videreføring av AFP var satt som en forutsetning for blant annet LOs støtte til pensjonsreformen selv om man i 2005 på den avgjørende LO-kongressen ikke hadde et klart bilde av hvordan førtidspensjonsordningen fra 62 til 67 år skulle kunne omdannes (Grødem & Hippe 2018). Under tariffforhandlingene i 2008 ble den tidligere førtidspensjonsordningen AFP grunnleggende lagt om til en ren alderspensjonsordning med livslange ytelser. Ny privat AFP fulgte langt på vei hovedprinsippene i folketrygden med blant annet årlig opptjening og fleksibelt uttak fra 62 år. AFP ble utformet som opptjening av en årlig ytelse (0,314 prosent av lønn til 7,1 G). Dette tilsvarer omkring 4,0–4,5 prosent i årlig sparing hvis man skal uttrykke det på samme måte som i folketrygden.<sup>4</sup> For en mer de-

---

<sup>4</sup> Delingstallet for 1943-kullet ved 67 år er 13,42. Opptjeningsprosenten kan da omregnes slik:  $0,314 \% * 13,42 = 4,21 \%$ . Hvis vi alternativt normerer mot 1963-kullet, finner vi:  $0,314 \% * 16,17 / 1,127 = 4,51 \%$ . 16,17 er her DT1963,67, mens 1,127 er FT1963,67. Grunnen til at prosenten blir



taljert gjennomgang av AFP-regelverket, se Hippe, Lillevold og Vøien (2017) og evalueringsrapporten for AFP fra partenes gjennomgang (Evalueringsrapport AFP 2017). Den nye ordningen videreførte imidlertid sentrale kjennetegn ved den gamle førtidspensjonsordningen ved at de som var dekket, var ansatte i tariffavtaledekkede bedrifter, og at man kvalifiserte for en pensjon først ved uttak. Det er blant annet krav om at man må være ansatt i en AFP-dekket bedrift ved uttak, og at man skal ha vært med i 7 av de siste 9 år før uttak. At den nye ordningen bærer navnet til den gamle AFP-en, kan gi opphav til forvirring i og med at AFP er lagt om til en ren alderspensjonsordning med klare likhetstrekk med folketrygden. I lønnsoppgjøret i privat sektor i 2018 ble partene enige om enkelte forbedringer i AFP, for eksempel ved langvarig sykdom rett før 62 år for å hindre at disse mister sin AFP-ytelse (Riksmekleren 2018). Videre var partene enige om å utrede en omlegging av ordningen med sikte på å basere seg på opptjening bare i perioder der den enkelte er ansatt i en AFP-bedrift, og ikke på all inntekt. På den andre siden skal det utredes å sikre at alle som er yrkesaktive ved 62 år, kvalifiserer, uavhengig av om de er i en tariffdekket bedrift. En slik omlegging vil ha liten betydning for de beregninger som gjøres i denne rapporten, siden vi har sett bort fra de såkalte hullene i AFP. Alle som er i en tariffdekket bedrift, forutsettes å kvalifisere og «får» dermed AFP i vår analyse. Blir endringene gjennomført, vil noen som ikke har hele sin yrkeskarriere i en tariffdekket bedrift, kunne få noe mindre i pensjon enn det vi beregner basert på dagens regler. Om en slik regelendring blir gjennomført, vil vi først vite med sikkerhet i 2019. Vi regner derfor med utgangspunkt i dagens regelverk.

I oppgjøret i privat sektor ble det også enighet om et såkalt slitertillegg. Personer som ikke vil ha noen arbeidsinntekt ved siden av sin pensjon, kan motta et tillegg på 0,25 G som en livslang ytelse. Det er også en del andre tilleggskrav for å få et slitertillegg som gjør at man må forvente at svært få vil søke om et slikt tillegg. I beregningene her ser vi bort fra et slikt tillegg.

Også tjenestepensjonen ble berørt av pensjonsreformen. I 2006 ble en minste tjenestepensjon på 2 prosent av lønn i årlig sparing gjort obligatorisk. Minstekravet er riktignok for lønn over 1 G, og dermed er det reelle sparenivået noe lavere enn 2 prosent. Likevel var dette en radikal endring i reguleringen av tjenestepensjoner i Norge som så sent som i år 2000 bare ga skattefordeler til ytelsesbaserte tjenestepensjoner. Før 2006 var samlet dekningsgrad for tjenestepensjon rundt 50 prosent av arbeidstakerne og vesentlig lavere i privat sektor. Det ser generelt ut til å være vanskelig å sikre stor utbredelse av tjenestepensjoner basert på frivillige beslutninger av arbeidsgiver. For å oppnå en høyere dekning av tjenestepensjoner har også Storbritannia nylig innført en obligatorisk tjenestepensjon med noe høyere sparesatser enn i Norge og med obligatorisk arbeidstakerinnskudd. Denne dekker imidlertid ikke små bedrifter. I Nederland gir allmenngjøring av tariffavtaler bred dekning, og den høye tariffavtaledekningen i Sverige og Danmark bidrar til at nesten alle arbeidstakere der er omfattet av tjenestepensjoner (Chen & Beetsma 2015).

I privat sektor er den dominerende tjenestepensjonsordningen såkalte innskuddsordninger fra 2 prosent av lønn mellom 1 og 12 G (minstekravet) og opp til 7 prosent av lønn til 12 G og med et tillegg på 18,1 prosent mellom 7,1 og 12 G. Maks grensen for sparing ble hevet i 2016 fra 5 prosent (opp til 6 G) til dagens 7 prosent pluss 18,1 prosent over 7,1 G. De norske innskuddspensjonene er rene spareordninger uten

---

høyere når vi beregner for 1963-kullet, er at forholdstallene har en mildere levealdersjustering enn delingstall (fordi dødelighetsarv før 62 år ikke er inkludert i forholdstallene).



et forsikringselement (utenom fortsatt premieinnbetaling ved uførhet). Beholdningen ved uttak blir fordelt på 10 år eller fram til minst 77 år. Dette gjelder i praksis nesten alle innskuddsordningene. De er som hovedregel basert på individuelle investeringsvalg, og avkastningen sammen med sparebeløpet bestemmer hvor stor pensjonsbeholdningen til slutt blir. Norge har dermed en av de mest rent sparebaserte innskuddsordningene i Europa, og det er derfor den ansatte som bærer all økonomisk risiko for lengre liv eller svak avkastning, og ikke arbeidsgiver. Mindre grupper av privat ansatte er fortsatt med i en tradisjonell sluttlønnbasert ytelsesordning som ofte sikter mot 66 prosent av sluttlønn inklusive en beregnet folketrygd. Noen få har også en såkalt hybrid tjenstepensjon som er en forsikret ordning med livslange ytelser. Disse hybridordningene er i vekst og finnes først og fremst innenfor private kultur-, utdannings- og velferdstjenester.

Norge har siden tidlig på 50-tallet hatt som forutsetning at alle ansatte må være med i den samme tjenstepensjonsordningen hvis bedriften skal få skattefradrag. Dette er nå bygget direkte inn i pensjonslovgivningen. Ulikheter i tjenstepensjon oppstår dermed utelukkende som en følge av hvilken bedrift i privat sektor man jobber i, og ikke på grunn av individuell forskjellsbehandling innad i en virksomhet. Når kvinner i privat sektor oftere enn menn er med i OTP-ordninger, skyldes det dermed at kvinner oftere jobber i næringer og bedrifter med dårligere pensjonsforhold enn menn, for eksempel i varehandelen. Denne reguleringen er så langt vi vet, et særnorsk fenomen.

Offentlig ansatte i stat, kommuner og helseforetak, samt en del andre ideelle organisasjoner og fristilte virksomheter, er alle med i den samme sluttlønnbaserte ordningen som er på 66 prosent ved 67 år (eller 65 for noen grupper) etter minimum 30 års opptjening. Den offentlige ordningen er i motsetning til sluttlønnbaserte ytelsesordninger i privat sektor samordnet med folketrygden og er dermed en såkalt bruttoordning. I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2009 og forsøkene på å tilpasse den offentlige tjenstepensjonen til pensjonsreformen ble det innført levealdersjustering også av offentlig tjenstepensjon for personer født etter 1959. Et særtrekk ved de offentlige ordningene er at tidligere opptjente rettigheter (oppsatte rettigheter) reguleres med lønnsutviklingen. Dette har stor betydning sammenlignet med situasjonen for tidligere rettigheter som fripoliser fra private ordninger (Hippe & Lillevold 2018). Offentlig ansatte har også en særskilt førtidspensjonsordning fra 62–67 år kalt offentlig AFP.

I mars 2018 ble partene i offentlig sektor enige om en avtale for utforming av offentlig tjenstepensjon og AFP (Avtale 0303 2018). Partene er enige om å innføre en ny privatlignende AFP-ordning med virkning fra 2020 for de som er født i 1963 eller etter. På sikt vil offentlig og privat ansatte i tariffdekkede bedrifter få omtrent samme AFP-ytelse. Videre var partene enige om at kullene som er født i 1962 og tidligere, skal fortsette i nåværende AFP og tjenstepensjonssystem, mens de yngre (fra 1963) kullene skal over i en ny påslagsmodell med en årlig opptjening på 5,7 prosent. Siden denne satsen inngår i en beregning med bruk av delingstall, tilsvarer den omtrent maksimalsatsen i en privat sektor-ordning på 7 prosent årlig sparing. Som i private ordninger legges det opp til en tilleggssats på 18,1 prosent mellom 7,1 og 12 G. En interessant detalj er dermed at satsen for sparing mellom 7,1 og 12 G er høyere i den nye offentlig ordningen enn i de private ordningene. Dette skyldes bruk av delingstall for omregning av beholdningen versus bruk av forsikringsnæringens dødelighetstabeller (K2013) i private tjenstepensjonsordninger.

Selv om profilen på opptjeningen er endret, vil det nye systemet fortsatt gi offentlig ansatte like gode eller bedre pensjonsvilkår enn privat ansatte. Tidligere opptjente

rettigheter vil telle med sammen med ny opptjening, og det vil derfor ta lang tid før det samlede nye systemet er fullt faset inn. I beregningene i analysene her viser vi både situasjonen dersom det nåværende systemet var videreført, og et anslag på opptjening i henhold til den nye avtalen. For en detaljert analyse av offentlig tjenestepensjon og overgang til en eventuell påslagsmodell, se Veland mfl. (2017) og Hippe mfl. (2017).

## 4 Tilgang til pensjon i arbeidsmarkedet – hvem er omfattet av hva?

---

Hva den enkelte av oss vil få utbetalt i pensjon, er ikke bare avhengig av inntekten over livsløpet, men også av om man er dekket av privat AFP, og kvaliteten på den tjenstepensjonen man er med i.

I offentlig sektor er alle med i samme tjenstepensjonsordning fordi medlemskap i ordningen dels er regulert i tariffavtale (kommunesektoren) og dels er lovregulert for statsansatte (enkelte elementer er også regulert i tariffavtale). Dermed kan man si at lov- og tariffregulering gir likeverdige pensjonsvilkår for ansatte i offentlig sektor. På dette området skiller Norge seg fra andre europeiske land (Veland 2012). Dette er viktig i norsk sammenheng fordi over en tredjedel av alle ansatte er å finne i offentlig sektor. Blant kvinner er mer enn rundt 50 prosent offentlig ansatte i vårt datamateriale.

I privat sektor er det store variasjoner i hvilken tjenstepensjonsordning man er med i, fordi dette som hovedregel er frivillige arbeidsgiverbestemte ordninger. AFP-ordningen er basert på tariffavtale og omfatter dermed alle ansatte i tariffdekkede virksomheter, men tariffavtaledekningen i privat sektor er bare på rundt 50 prosent.

Ved utgangen av 2017 var det bare snaut 100 000 aktive medlemmer i ytelsesordninger i privat sektor. Størstedelen av disse er nok i lukkede ordninger for de eldste i en bedrift, der yngre ansatte og nyansatte er med i en innskuddsordning. I 2017 var det også 14 000 aktive medlemmer i forsikrede tjenstepensjoner (hybrider). Resten av de aktive medlemmene er å finne i innskuddsordninger som omfattet nesten 1,4 millioner arbeidstakere ved utgangen av 2017. Innskuddsordninger er dermed helt dominerende i privat sektor. Det er imidlertid lett å glemme at rettigheter fra tidligere ytelsesordninger, såkalte fripoliser, fortsatt har svært stor betydning og utgjør nesten 400 milliarder kroner i pensjonskapital. Fortsatt er dermed rettigheter fra ytelsesordninger den viktigste delen av det private tjenstepensjonssystemet i Norge (Hippe & Lillevold 2018).

I denne analysen benytter vi data for dekning av tjenstepensjoner basert på regnskapsdata som er eldre enn de nyeste aggregerte medlemsdataene til Finans Norge vist til over. Disse dataene gir oss imidlertid mulighet til å analysere variasjon på individnivå og å se tjenstepensjonsdekningen sammen med utbredelsen av AFP. Regnskapsdataene samsvarer godt med de aggregerte medlemsdataene fra Finans Norge og Pensjonskasseforeningen på det samme tidspunktet. Tabell 4.1 viser fordelingen av tjenstepensjon totalt og i privat sektor. Vi har også tatt med fordelingen for menn og kvinner. Den største enkeltordningen er offentlig tjenstepensjon som dekker 38 prosent av alle arbeidstakere i vårt materiale, for kvinner gjelder det faktisk over 50 prosent. En minste OTP-innskuddsordning utgjør den nest største gruppen, det vil si hver fjerde arbeidstaker. Omtrent samme omfang har innskuddsordninger med høyere sparing (henholdsvis 3–4 prosent og på maks grensene). De tradisjonelle

ytelsesordningene i privat sektor er på vei ut og utgjør bare 15 prosent. Nedgangen har, som påpekt over, fortsatt også fram til i dag, slik at YTP nå er ytterligere redusert og ITP høy er noe økt.

Ser man bare på privat sektor, har om lag en tredjedel en OTP-ordning. Her er kvinner noe overrepresentert. Ytterligere 44 prosent er med i innskuddsordninger med høyere sparesatser, og om lag hver femte arbeidstaker i privat sektor har fortsatt en ytelsesordning. Dette vil ofte være eldre arbeidstakere, da mange av disse ordningene er lukket for disse, mens yngre i bedriften er med i en innskuddsordning. Vi gjør oppmerksom på at såkalt hybrid tjenstepensjon ikke ble solgt før i 2016.

Tabell 4.1 Andel dekket av ulike tjenstepensjonsordninger. Totalt og i privat sektor fordelt på menn og kvinner. Regnskapsdata for året 2013.

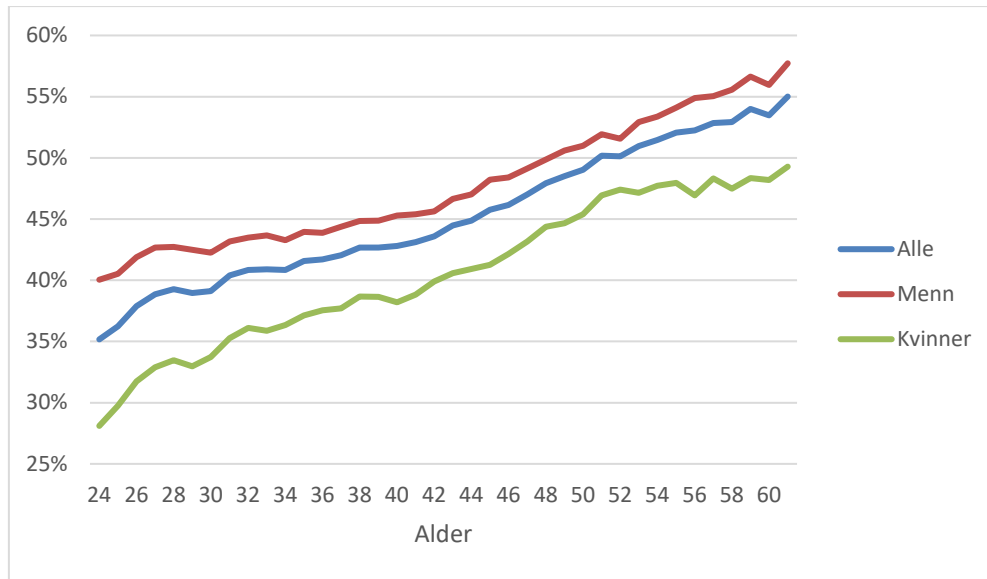
	Totalt			Privat sektor		
	Alle	Menn	Kvinner	Alle	Menn	Kvinner
Offentlig	38 %	22 %	54 %			
OTP	21 %	25 %	16 %	33 %	32 %	35 %
ITP	8 %	10 %	6 %	13 %	13 %	13 %
ITP høy	19 %	25 %	13 %	31 %	32 %	29 %
YTP	15 %	18 %	11 %	23 %	23 %	24 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Den andre private alderspensjonsordningen man kan være dekket av utover folketrygden, er privat AFP. Privat AFP er en ordning hvor dekning bestemmes av om den bedriften man jobber i, er omfattet av tariffavtale og er tilmeldt Fellesordningen (for AFP). Det kan også være private virksomheter som har tariffavtale, men som er dekket av offentlig tjenstepensjon. I figur 4.1 for AFP-dekning viser vi derfor medlemskap i Fellesordningen. Videre er AFP en kvalifiseringsordning hvor man blant annet må være ansatt i en AFP-bedrift ved uttak og ha vært omfattet av ordningen de siste årene før uttak. Det sentrale blir dermed medlemskap etter alder. I figur 4.1 viser vi derfor medlemskap for menn og kvinner i AFP-ordningen i privat sektor etter alder.

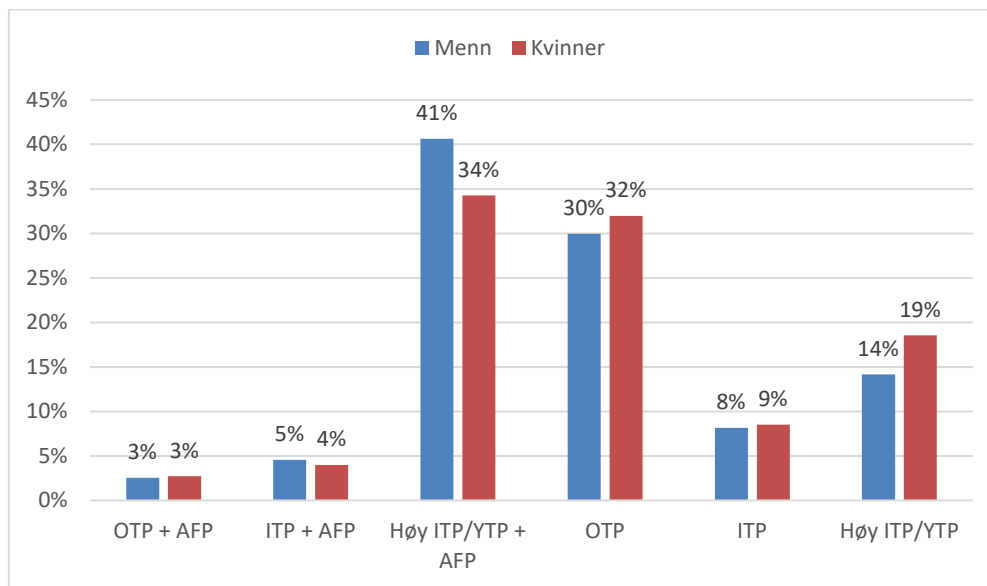
AFP-dekningen er noe større enn man i utgangspunktet kan anta, fordi sannsynligheten for å jobbe i en tariffavtaledekket bedrift øker med alder. Dermed er det rundt 55 prosent som kan sies i realiteten å være dekket av AFP i privat sektor, det vil si i den perioden de kan kvalifisere for AFP. Menn er i større grad dekket av AFP enn kvinner, fordi kvinner i privat sektor ofte befinner seg i privat tjenesteyting hvor tariffavtaledekningen er lavere. Det framtidige nivået vil være avhengig av hva som skjer med tariffdekningen framover. Det er vanskelig å si sikkert hvordan den vil utvikle seg, men nivået har ligget relativt stabilt de siste 10 årene (Nergaard 2016).

Fordelingen av pensjonsoppsparing i det norske arbeidsmarkedet bestemmes i stor grad av hvordan AFP-dekning og tjenstepensjonsordningene virker sammen. I figur 4.2 vises andelen av arbeidstakerne i privat sektor som har AFP / ikke har AFP, fordelt på de ulike tjenstepensjonene (OTP, ITP eller maks ITP/ytelse). Mens 38 prosent av ansatte i privat sektor har både AFP og en god tjenstepensjon, er det samtidig en nesten like stor andel som bare har minstekravet til innskuddsordningen (OTP) og ingen tilgang til AFP.

Figur 4.1 AFP-dekning 2014 for menn og kvinner, etter alderstrinn.



Figur 4.2 Pensjonspakker, kombinasjon av AFP og tjenestepensjon, i privat sektor fordelt på menn og kvinner.



Man ser på mange måter en todeling i privat sektor. For å vise betydningen av denne forskjellen kan man si at en person som er omfattet av ny folketrygd, har 18,1 prosent av lønn i opptjening der og i tillegg drøyt 4 prosent i AFP-ordningen og 5–10 prosent i en god tjenestepensjonsordning. Samlet årlig opptjening er da opp mot, og over, 30 prosent av lønn hvert år. Har man bare folketrygd og OTP, er det tilsvarende tallet 20 prosent av lønn og dermed 50 prosent lavere årlig oppbygging av pensjon. Kvinner er overrepresentert i denne gruppen i privat sektor.

Figur 4.2 viser en svært stor, og større enn tidligere antatt, forskjell i tjenestepensjoner mellom ansatte i bedrifter med og uten tariffavtale. I en tidligere analyse fordelte vi tjenestepensjonsordninger på bransjenivå etter funn i enkelte eldre spørre-

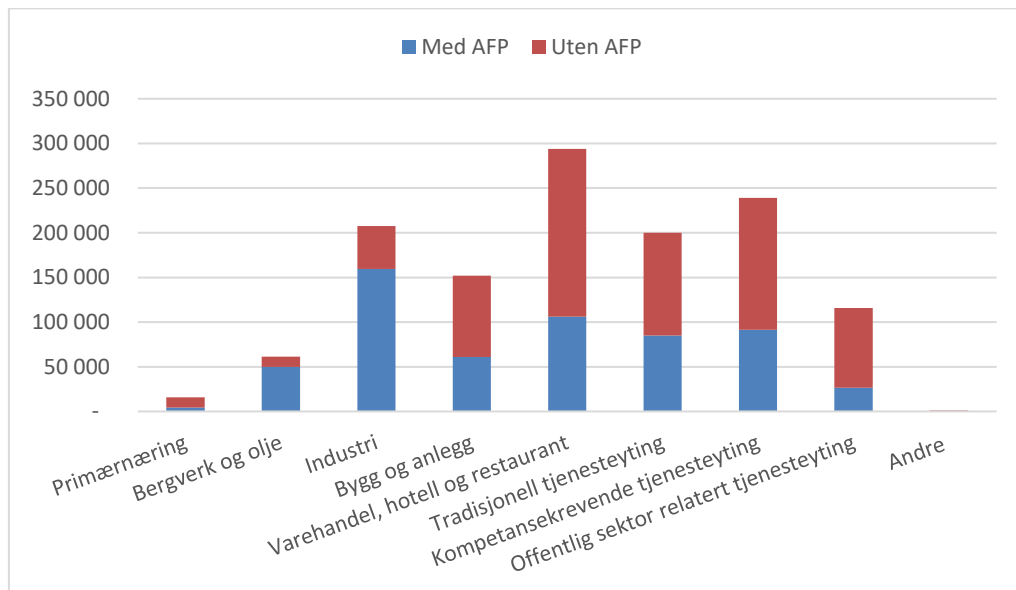
undersøkelser rettet både mot individer og bedrifter (Hippe & Vøien 2014). Vi vurderte da innslaget av OTP-ordninger i tariffdekkede bedrifter som høyere enn det vi finner her, basert på regnskapsdata. Ved bruk av mer presise opplysninger om pensjonsordninger ut fra regnskapsdata ser vi at bare 7 prosent av ansatte i bedrifter med AFP har de enkleste OTP-ordningene. Samlet er det færre enn hver sjettede ansatte i tariffbedrifter som ikke har innskuddsordning med høyeste sats eller en ytelsesordning. For bedrifter som derimot ikke er dekket av tariffavtale, er situasjonen grunnleggende forskjellig. Her har nesten hver sjettede ansatte bare folketrygd med OTP på toppen. Denne gruppen utgjør 32 prosent av kvinnelige arbeidstakere og 30 prosent av mannlige arbeidstakere i privat sektor.

I privat sektor har 41 prosent av mennene AFP i kombinasjon med en mer sjenerøs tjenstepensjon, mens dette gjelder 34 prosent av kvinnene. Kvinners noe dårligere pensjonsforhold i privat sektor skyldes at kvinner i større grad enn menn er ansatt i ikke-tariffdekkede bedrifter.

En analyse av endringer i tjenstepensjoner fra 2008 til 2014 viste at AFP-bedriftene faktisk hadde økt sine kostnader til tjenstepensjoner mer enn bedrifter uten AFP (Hippe & Midtsundstad 2016). I utgangspunktet kunne man ha forventet at tilgang til en relativt sjenerøs AFP-ordning muliggjorde justeringer i disse bedriftenes tjenstepensjoner, og at bedrifter uten AFP ville kompensere for dette ved å bedre sine tjenstepensjoner. Dette ser ikke ut til å ha skjedd. Årsaken kan være både svak økonomi i de mindre bedriftene uten tariffavtale og at bedrifter med tariffavtale og deres ansatte er usikre på om AFP-ordningen faktisk vil gi alle ansatte en framtidig utbetaling. Dette er i seg selv en betydelig utfordring for AFP-ordningen, og det ble dermed et sentralt tema i partenes AFP-evaluering (Evaluering av AFP i privat sektor 2017).

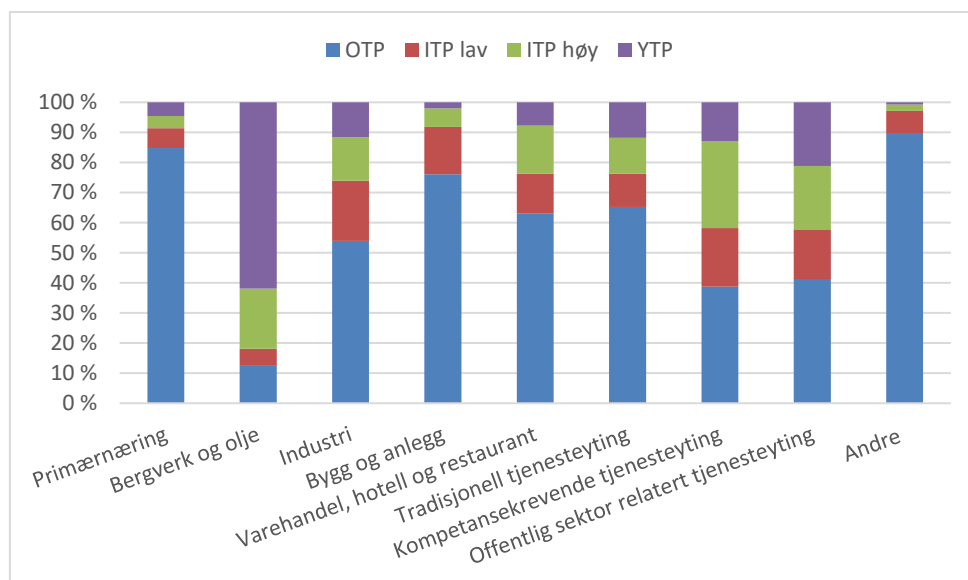
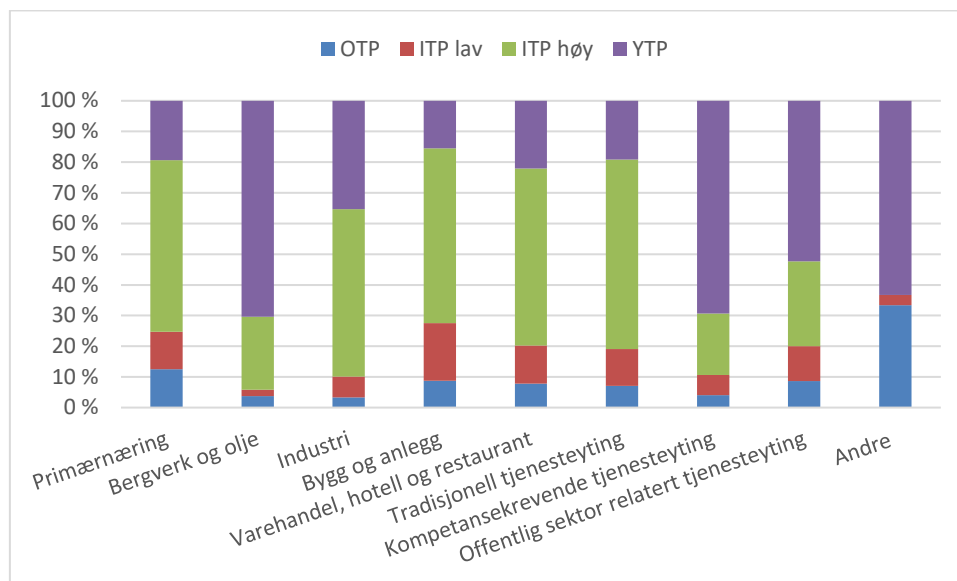
Den systematiske sammenhengen mellom tariffdekning og kvaliteten på tjenstepensjonene er interessant fordi tjenstepensjoner i privat sektor som hovedregel ikke er regulert i tariffavtaler. Innføring og utforming er besluttet frivillig av arbeidsgiver. Det må derfor være trekk ved tariffbedriftene for øvrig som er den underliggende årsaken til de store forskjellene.

Figur 4.3 Tariffavtale og AFP-utbredelse etter næring i privat sektor. Antall ansatte.



Noe av forklaringen på dette er at de tariffavtaledekkede bedriftene er større enn de som ikke har avtale, og at de befinner seg i ulike bransjer og næringer. All variasjon forklares likevel ikke med størrelse alene. Det kan derfor også være at bedrifter med etablerte partsforhold har bedrifts- og ledelseskulturer der de ansattes pensjonsforhold tas opp og prioriteres selv om det ikke direkte forhandles om pensjon. I figur 4.3 viser vi AFP-utbredelsen etter næring og antall ansatte slik at man får et inntrykk av næringens omfang. Deretter viser figur 4.4 a og b strukturen på tjenstepensjonene i henholdsvis tariffdekkede og ikke tariffdekkede bedrifter.

Figur 4.4 a og b Fordeling av tjenstepensjoner i bedrifter med tariffavtale og AFP (a) og uten tariffavtale og AFP (b).

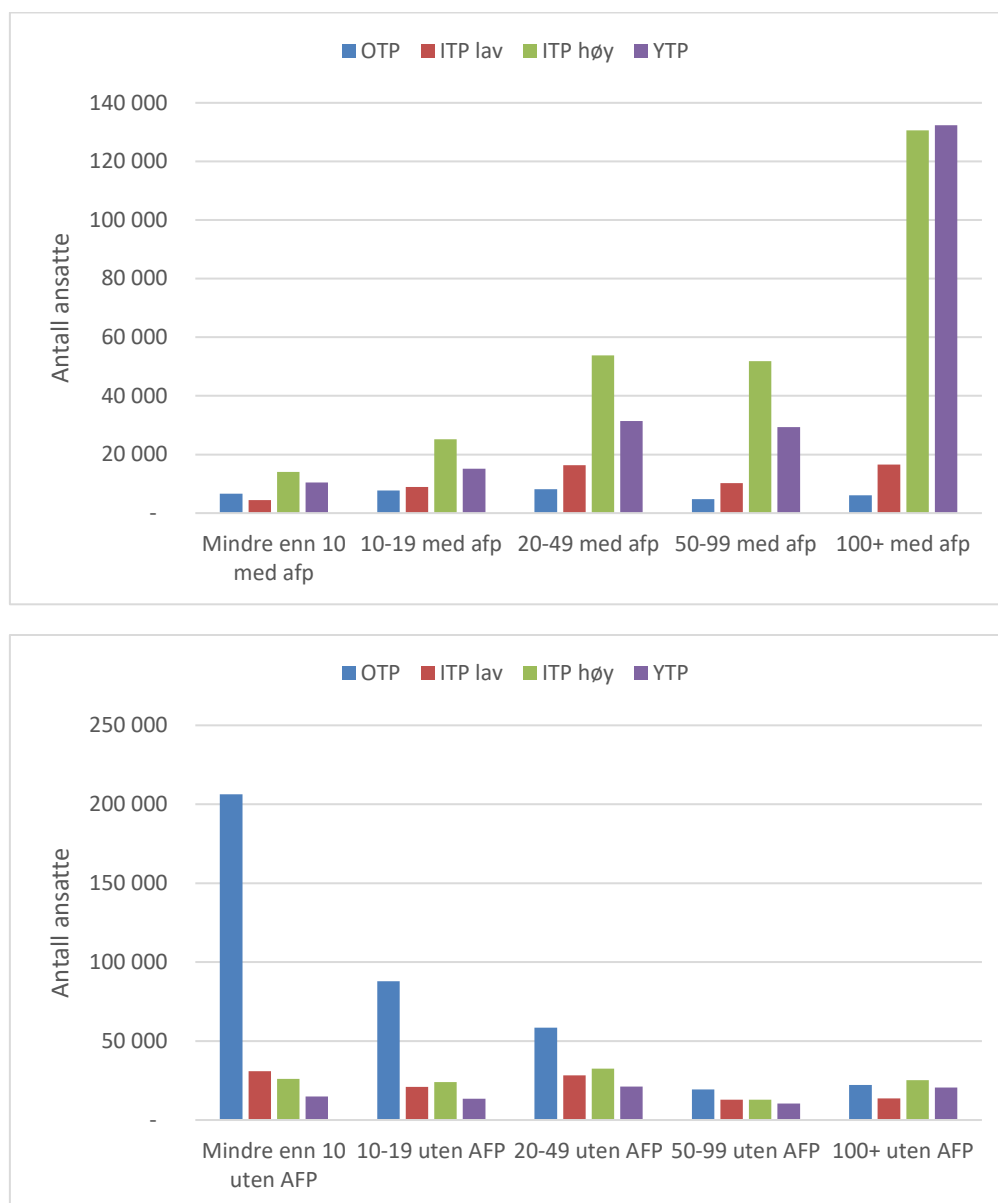


Strukturen på tjenstepensjonene er grunnleggende forskjellig i bedrifter som ikke er dekket av tariffavtale og ikke er tilmeldt Fellesordningen for AFP. De ikke tariffdekkede bedriftene befinner seg oftest i varehandel, hotell og restaurant og i tradisjonell tjenesteyting. Her har over 60 prosent av de ansatte OTP. OTP er også svært utbredt

i bygg og anlegg der det ikke er tariffavtale. Omtrent like mange arbeidstakere er i bygg og anleggsbedrifter med tariffavtale. Her er imidlertid situasjonen annerledes, og hovedregelen er innskuddsordninger med sparesatser over OTP-kravet. En annen stor næring med den klart høyeste tariffdekningen er industrien. Industribedriftene med AFP har gjennomgående en god innskuddsordning eller en ytelsesordning. I industribedriftene uten tariffavtale og som dermed ikke har AFP, finner vi at flertallet av de ansatte har en OTP-ordning.

I figur 4.5 a og b viser vi sammensetningen av tjenestepensjonene i bedriftene med AFP og uten AFP etter størrelse (antall ansatte), og man ser tydelig at pensjonsforholdene er svært forskjellige etter bedriftsstørrelse. OTP er først og fremst et småbedriftsfenomen.

Figur 4.5 a og b Type tjenestepensjon etter antall ansatte i bedrifter med AFP (a) og uten AFP (b).





## 5 Mulighet for å gå av tidlig

---

En indikator på den pensjonsmessige virkningen av pensjonsreformen, og da særlig virkningen av ny AFP i privat sektor, er å beregne hvor stor andel som vil ha anledning til å ta ut pensjon allerede ved 62 år.

Å ta ut pensjon ved 62 år var før bare mulig for de som var omfattet av offentlig AFP og den tidligere førtidspensjonsordningen i privat sektor. Tidligere folketrygd ga utbetalinger bare fra 67 år. Pensjonsreformen ga dermed en utvidet mulighet for tidlig uttak til grupper som tidligere ikke hadde AFP. Men det er et krav om at framtidig pensjon ved 67 år minst må tilsvare minstepensjon for å ta ut pensjon tidlig. I forhandlingene om ny AFP i 2008 ble det bygget inn at AFP i privat sektor skal telle med i dette kravet om et visst nivå ved 67 år for å kunne ta ut ved 62 år. AFP bidrar dermed til å øke omfanget av de som kan ta ut pensjon tidlig. Dette er en sentral virkning av å være omfattet av AFP, noe som også var et viktig ønske for LO i forhandlingene om ny AFP.

I offentlig sektor er det en egen offentlig AFP-ordning som gir en såkalt folketrygd-beregnet tidligpensjon fra 62 til 65 år samt en tjenstepensjonsberegnet AFP fra 65 til 67 år. Retten til tidlig uttak som en del av pensjonsreformen har så langt ikke hatt virkning for offentlig ansatte, selv om det er en del som har valgt å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år. Det er aktuelt for de som vil fortsette i fulltidsarbeid og dermed ikke har rett til offentlig AFP. Med et nytt system på plass i offentlig sektor vil de gamle reglene gjelde for årskull fram til og med 1962-kullet, deretter virker et nytt system med en påslagsmodell i kombinasjon med en privatlignende AFP.

I tabell 5.1 har vi beregnet andelen i privat sektor som kan ta ut 100 prosent pensjon ved 62 år, og hvilken andel av disse som oppnår over 50 prosent av livsinntekten i pensjon ved 62 år. Dette er gjort for fire aldersgrupper – de som er født i 1953, 1963, 1973 og 1983. Av de som har AFP, vil nesten alle kunne kvalifisere for uttak ved 62 år, og pensjonsnivået er vesentlig høyere enn blant de som ikke er dekket av AFP. Dette er en av de viktige virkningene av ny AFP, men som kanskje er lite forstått og omtalt.

På den andre siden kan det sees som et paradoks at den gruppen (de som ikke hadde gammel AFP) som reformen av folketrygden faktisk ga en helt ny mulighet til uttak ved 62 år, i stor grad ikke kvalifiserer for det, bortsett fra de eldste årskullene som fortsatt har sin opptjening i den tidligere folketrygden. På den andre siden vil de fleste kvalifisere ved senere aldre mellom 62 og 67 år (Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 12. juni 2017).

Kritikken av ny AFP for at den ikke lenger treffer sliterne, det vil si de som må gå av tidlig av helsemessige årsaker, men ikke har fått uføretrygd, kan man si at er både rett og feil. Ny AFP treffer «alle» i den forstand at flere faktisk kan gå av, men en stor del av disse vil få et pensjonsnivå på under 50 prosent i de yngre årskullene. Dette vil være lavere enn det den gamle folketrygdberegnete og ikke levealdersjusterte førtidspensjonsordningen ga.

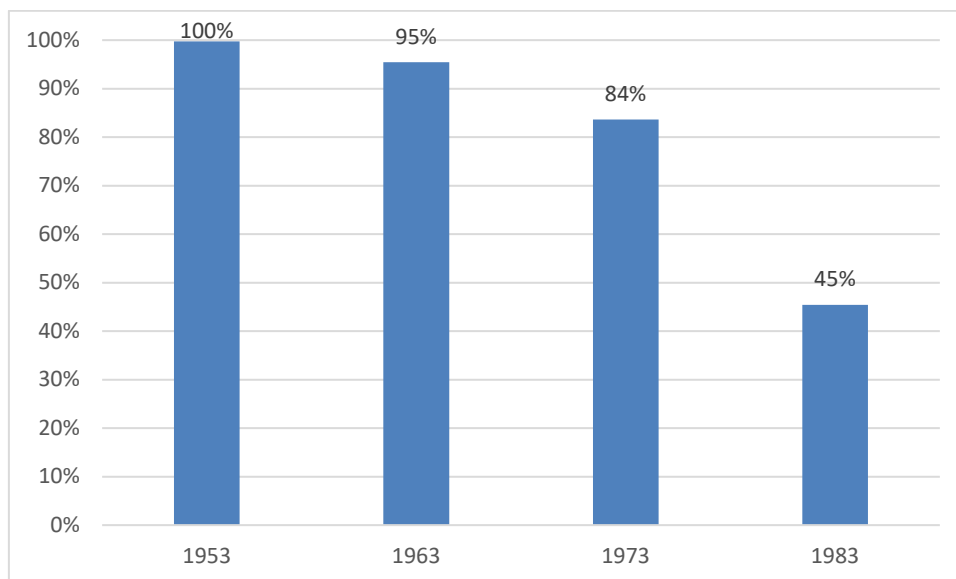
Problemstillingen om manglende rett til tidlig uttak er imidlertid først og fremst relevant for ansatte i bedrifter uten tariffavtale. Selv en nærmest politisk utenkelig tilbakeføring av AFP til en førtidspensjonsordning vil ikke ha betydning for denne gruppen, fordi de ikke jobber i tariffdekkede bedrifter.

Tabell 5.1 Andel som kvalifiserer for uttak ved 62 år for personer født 1953, 1963, 1973 og 1983 med og uten AFP. Andelen som i tillegg har over 50 prosent i pensjonsnivå i prosent av livsinntekt. Ansatte i privat sektor.

		Kan ta ut	Kan ta ut og over 50 % p-nivå
1953	Med AFP	92 %	82 %
	Uten AFP	77 %	15 %
1963	Med AFP	96 %	54 %
	Uten AFP	65 %	2 %
1973	Med AFP	98 %	48 %
	Uten AFP	60 %	1 %
1983	Med AFP	99 %	45 %
	Uten AFP	61 %	1 %

For offentlig ansatte er, som sagt, systemet grunnleggende forskjellig fordi de fortsatt har en egen førtidspensjonsordning som sikrer alle en mulighet til å gå av med en folketrygdberegnet AFP ved 62 år. Ordningen videreføres fram til og med 1962-kullet. Et viktig kjennetegn ved denne ordningen er at man ikke taper opptjening fram til 67 år, siden man beholder medlemskapet og fortsetter opptjeningen selv som AFP-pensjonist. Hvis man tenker seg at offentlig ansattes tjenstepensjon og folketrygd ble beregnet tilsvarende det man gjør for privat ansatte (dvs. som et livslangt nivå som er lavere pga. tidligere uttak), ville fortsatt det store flertallet oppnå over 50 prosent av livsinntekten ved 62 år. Dette vil bli tilfelle for årskullene født etter 1963. På grunn av levealdersjusteringen vil andelen med over 50 prosent i inntekt gå noe ned. I figur 5.1 er de eksisterende reglene benyttet for 1953-kullet, mens de foreslåtte nye reglene er benyttet på de yngre årskullene.

Figur 5.1 Andelen av offentlig ansatte som hypotetisk vil kunne få 50 prosent av livsinntekten i pensjon ved 62 år og livslangt. Omregning av pensjonsbeholdning ved 62 år i tjenstepensjon og folketrygd. Nye regler for 1963-kullet og fram.



Samlet sett er det klart at pensjonsforholdene ved uttak ved 62 år er endret grunnleggende gjennom den utvidede pensjonsreformen. Flere arbeidstakere i privat sektor som tidligere ikke var omfattet av AFP, fikk muligheten til å kunne ta ut pensjon ved 62 år. Samtidig vil betingelsene for, og de pensjonsmessige realitetene for uttak ved 62 år, endres betydelig over tid. AFP øker betydelig muligheten for å kvalifisere for uttak ved 62 år og gir en relativt stor gruppe et nivå på over 50 prosent av tidligere inntekt. Også framtidige grupper av offentlig ansatte vil kunne kvalifisere for uttak ved 62 år, men det pensjonsnivået de vil oppnå vil reduseres for yngre årskull. Samtidig vil ansatte i privat sektor uten AFP, over tid, i mindre grad kvalifisere for uttak ved 62 år og ytelsesnivået for mange av dem som kvalifiserer vil bli lavt. Dette er nettopp gruppen som i utgangspunktet oppnådde en ny mulighet for å gå av ved 62 år gjennom omleggingen av folketrygden. Den nedre grensen på 62 år for uttak vil dermed kunne utfordres og en gradvis økning av nedre aldersgrense vil komme på den politiske dagsordenen.

## 6 Kompensasjonsnivåer ved forlengede yrkeskarrierer for ulike aldersgrupper

---

Å analysere hva ulike grupper vil få i samlet framtidig pensjon i det nye norske pensjonssystemet, kompliseres av at det ikke lenger er noen fast pensjonsalder for uttak av pensjon. Nivået på pensjonen vil variere avhengig av når den enkelte faktisk tar ut pensjon. I tillegg må vi estimere hva inntekten til den enkelte vil bli fram til eventuelt pensjonsuttak. Hensikten med pensjonsreformen og omleggingen til innskuddslignende ordninger i både offentlige og private systemer er nettopp å stimulere til at man jobber både mer og lenger for å sikre seg et høyere pensjonsnivå. Hvor sterk denne endrede arbeidsmarkedsatferden faktisk vil bli, er det vanskelig å spå.

I dette kapitlet har vi valgt å beregne kompensasjonsnivåer med en forutsetning om at alle tar ut pensjon ved samme alder, for eksempel ved 67 år, og at inntekten ved 61 år videreføres helt fram til 67 år eller lenger. Dermed antar vi i realiteten at mange jobber lenger enn i dag. Vi ser også bort fra at man kan kombinere pensjonsuttak med fortsatt arbeid, helt eller delvis. I vår forenklete verden jobber man fram til man går helt av og tar ut full pensjon. Det gjør vi for å få fram forskjeller mellom ulike grupper, og vi ønsker å holde variabler som delvis uttak konstant. Når det gjelder å vise pensjonsuttak ved samme alder, er det viktig å si at 67 år ikke er en fast pensjonsalder lenger. Vi kunne i prinsippet ha valgt 66 eller 69 år for den saks skyld. Men selv om 67 år er en ren illustrasjon i disse beregningene, er det fortsatt et uttak-sår mange forholder seg til og faktisk tar ut pensjon. Videre i kapitlet skal vi analysere virkningen av å se på senere uttak av pensjon. Hensikten er å forstå hvor høye samlede pensjonsnivåer vil kunne bli, og sammensetningen av dette totale pensjonsnivået, for ulike grupper i arbeidsmarkedet. Ved å gjøre ulike antakelser om utsatt uttak er målet å vise betydningen på ulikhet i pensjonsforholdene ved forlengede yrkeskarrierer og pensjonsuttak.

I kapittel 8 vil vi tilnærme oss analysen av framtidige pensjonsnivåer ved å beregne hvor lenge ulike grupper må forlenge sine inntekts- og yrkeskarrierer for å oppnå et gitt pensjonsnivå. Mens vi i den første tilnærmingen beregner de pensjonsmessige virkningene av en gitt atferdsendring (jobbe lenger), analyserer vi her forskjeller i hvor lenge yrkeskarrierene må forlenges for å nå et gitt pensjonsnivå.

Videre har vi valgt å beregne effekten av nye regler for folketrygd, tjenestepensjon og AFP for ulike aldersgrupper. Vi har ikke beregnet effekten av en tenkt situasjon der gammel folketrygd og privat AFP hadde blitt videreført. Det er politisk urealistisk og ikke spesielt interessant. Et inntrykk av denne tenkte situasjonen kan man likevel få ved å se på pensjonsnivåene for 1953-kullet som fullt er beregnet etter tidligere regler i folketrygden. Her kan man særlig se på gruppen uten AFP og som dermed bare har tjenestepensjon på toppen av folketrygden. Når det gjelder offentlig tjenestepensjon, har vi imidlertid valgt å vise både dagens system og nye regler fordi endelig beslutning om overgang til nytt system ikke er tatt når denne rapporten skrives.

For å sette spørsmålet om uttaksalder og forlenget yrkeskarriere i perspektiv skal vi først vise de projiserte inntektsutviklingene i vårt datasett samt endringer i levealder framover som et referansepunkt for de videre analysene.

## 6.1 Inntekt og levealder

For å framskrive folks arbeid og inntekt benytter vi en mikrosimuleringsmodell utviklet av NAV kalt TRIM. Her estimeres antatt inntekt som en funksjon av den inntektsutvikling sammenlignbare personer fra tidligere alderskohorter faktisk har hatt. Modellen fanger dermed ikke opp skift i yrkesatferd, for eksempel på grunn av pensjonsreformen, men modellerer en gradvis endring mellom alderskohortene.

Vårt mål på avsluttet yrkeskarriere er når TRIM-modellen anslår at en person får under 1 G i inntekt de neste tre årene, slik at de som har lav inntekt ett år, men så går opp igjen, ikke beregnes å ha pensjonert seg. Vi benytter med andre ord dette inntektsnivået som en indikator på pensjonsuttak. I tabell 6.1 vises andelen med inntekt under 1 G (de neste tre år) for aldersgruppene 62 til 75 år. Vi ser at rundt 40 prosent vil forventes å gå av ved 67 år, rundt en sjettedel ved 62 år, mens en femtedel har arbeidsinntekt utover 67 år. Det understrekes at vi som en forenkling forutsetter at de som er i arbeid ved 61 år, fortsetter i arbeid, og ser dermed bort fra eventuell uførhet etter 61 år. For de som antas å bli uføre, er antatt uttaksalder 67 år.

I tabell 6.1 har vi også sett på uttaksalder etter hvilken gruppe av pensjonsordninger man er dekket av. Vi ser at offentlig ansatte har noe lavere uttaksalder i snitt enn privat ansatte. Innad i privat sektor er det små variasjoner når man ser alle årskullene under ett.

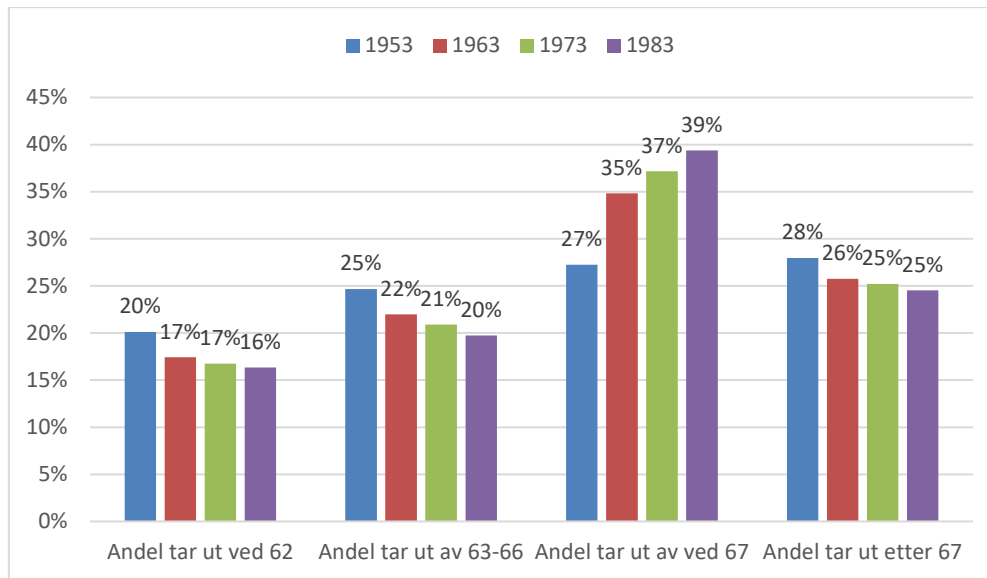
Tabellen viser at den politiske hovedutfordringen er å få flere til å øke sin yrkesaktivitet gjennom 60-årene, snarere enn å få flere til å jobbe utover i 70-årene.

Tabell 6.1 Anslått andel av aldersgruppene 62 til 75 år som går av med pensjon definert som når inntekten er varig under 1 G ved TRIM-modellen.

	62	63-64	65-66	67	68	69	70-75
Offentlig sektor	18 %	10 %	13 %	37 %	6 %	7 %	10 %
Privat sektor	17 %	9 %	12 %	35 %	6 %	8 %	12 %
AFP og god TP	18 %	9 %	12 %	34 %	6 %	9 %	13 %
AFP og OTP	18 %	9 %	11 %	37 %	6 %	8 %	11 %
Uten AFP med god TP	17 %	10 %	12 %	34 %	6 %	9 %	13 %
Uten AFP med OTP	18 %	9 %	11 %	38 %	5 %	7 %	11 %

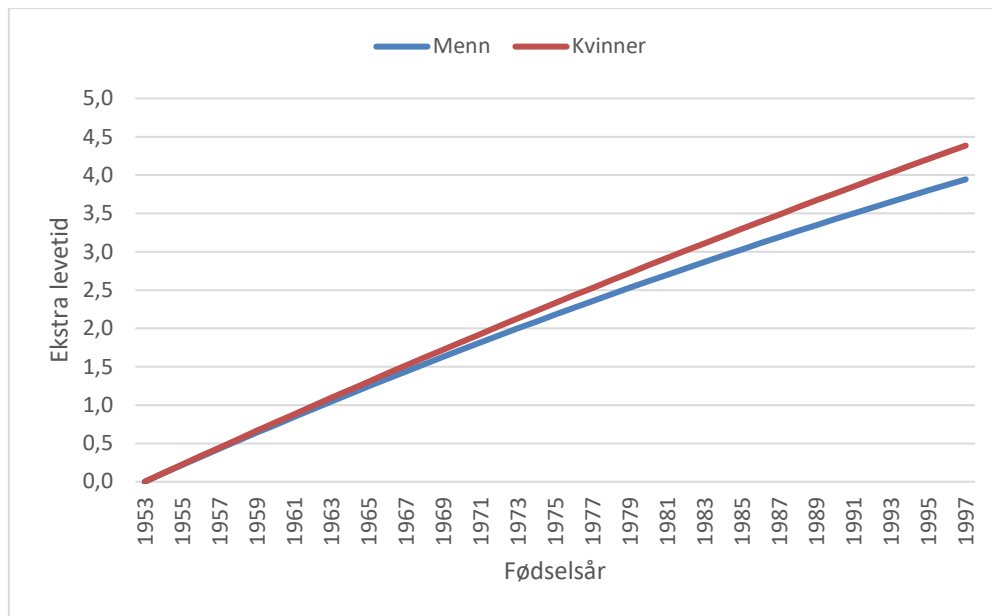
For å få et inntrykk av hvordan dette gjennomsnittsbildet for alle aldersgruppene endres over tid, viser vi i figur 6.1 andelen av de fire årskullene som er antatt å gå av ved ulike aldre. Vi ser da at modellen viser en svak økning i andeler som tar ut pensjon senere. Mens 45 prosent av 1953-kullet vil være ute av arbeidsmarkedet før 67 år, gjelder det 36 prosent av 1983-kullet. At modellen ikke estimerer økning i uttak over 67 år, har sammenheng med at den viderefører tidligere alderskohorters faktiske atferd, mens resultatet vil bli et annet fordi aldersgrenser og pensjonsregler er endret slik at flere vil stå til de er 70 år.

Figur 6.1 Estimerte andeler i TRIM-modellen som har under 1 G i inntekt tre påfølgende år. Årskullene 1953, 1963, 1973 og 1983..



Betydningen av forlengede inntektskarrierer kan illustreres ved å se det i forhold til antatt økning i levealder. I figur 6.2 viser vi antall år ulike årskull er forventet å leve lenger enn 1953-årskullet ved 62 år etter livsforsikringsbransjens felles levealdersmodell (K2013). Levealdersjusteringen består nettopp i å fordele en gitt pensjonsbeholdning over gjenværende leveår. Vi benytter K2013 for å kunne fordele på kvinner og menn og ikke delingstallet siden dette er et gjennomsnitt for menn og kvinner. Vi skal i beregningene også se behovet for forlengte yrkeskarriere opp mot økning i levealder. Figur 6.2 viser at mens årskullet født i 1963 kan forvente å leve et år lenger enn 1953-kullet ved 62 år, vil 1973- og 1983-kullet ha en forventet levealder på henholdsvis 2 og 3 år lenger enn 1953-kullet. Kvinner vil etter K2013 få en sterkere økning enn menn i forventet levealder ved 62 år. For eksempel vil menn født i 1983 forventes å leve 2,8 år lenger ved 62 år enn de som er født i 1953, mens kvinnene født i 1983 forventes å leve 3,1 år lenger. Det avgjørende spørsmålet for de yngre årskullene er dermed hvor lenge de må stå i arbeid for å nå et gitt pensjonsnivå, og om de dermed får en lengre periode som pensjonist enn de eldre årskullene. Det er særlig interessant å se om det er forskjeller mellom menn og kvinner i behovet for å forlenge yrkeskarrierene, og om det slår ut i ulike pensjonsperioder for menn og kvinner. Dette er på mange måter selve kjernes spørsmålet når man skal analysere pensjonseffekten av pensjonsreformen: I hvilken grad vil framtidige årskull kunne forlenge perioden som pensjonist til et gitt pensjonsnivå slik tidligere årskull har gjort? Figur 6.2 viser at K2013 forventer at levealderen fra 62 år øker mer for kvinner enn for menn. Dette er motstridende i forhold til hva SSB har i sine prognoser for tiden, der det forventes at levealderen til menn nærmer seg levealderen til kvinner. Dette skyldes først og fremst at tidligere prognoser fra SSB som lå til grunn for K2013 da tariffen ble fastsatt, viste en større reduksjon i dødeligheten fra 75 år og eldre for kvinner enn for menn. Vi benytter K2013 senere i våre analyser. Det er også denne levealdersmodellen som benyttes for faktisk utmåling av tjenestepensjon.

Figur 6.2 Økning i levealder for ulike aldersgrupper etter K2013.

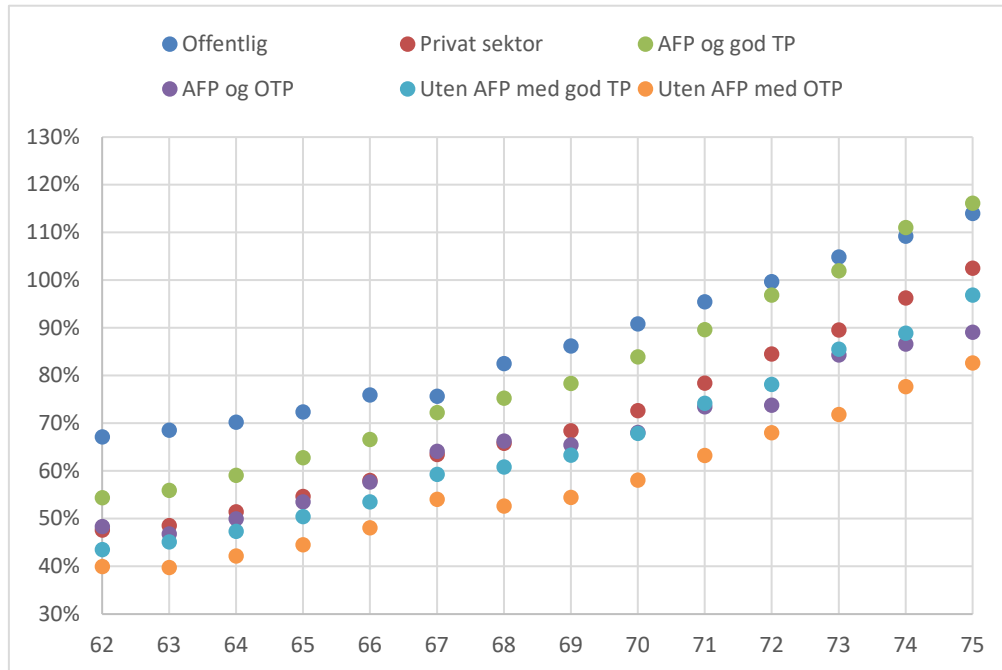


Det er rimelig å forvente at yngre aldersgrupper vil jobbe lenger enn eldre, og at denne utviklingen vil forsterkes ettersom virkningen av levealdersjustering slår inn. I neste avsnitt skal vi analysere hvordan pensjonsnivået vil bli for ulike aldersgrupper under ulike forutsetninger om forlenget yrkeskarriere. Deretter analyserer vi hvor lenge man må jobbe for å nå et gitt pensjonsnivå, og ser dette i forhold til årskullenes forventede levealder og måler dermed antatt pensjonsperiode.

Som referansepunkt viser vi her først de pensjonsnivåene som kan forventes basert på historisk arbeidsatferd, det vil si pensjoneringstidspunkt estimert etter TRIM-modellen. Figur 6.3 viser gjennomsnittlige kompensasjonsnivåer ved uttak for ulike grupper, inndelt etter hvilken pensjonspakke de har, og etter alderen de er prognostisert å gå av ved.

Offentlig sektor er her beregnet etter avtalen mellom partene 3. mars 2018. Med denne avtalen, som kan sees på som en fullføring av pensjonsreformen, er arbeidslinjens prinsipper framtreddende i alle offentlig og private ordninger, og det totale pensjonsnivået for alle grupper stiger med uttaksalder. Figur 6.3 gir dermed et godt inntrykk av den samlede innretningen på offentlige og private elementer i det reformerte pensjonssystemet. I tillegg ser man den store forskjellen i pensjonsnivå mellom grupper i arbeidsmarkedet med offentlig ansatte på topp. Det bør understrekes at vi ikke har sett på ulike aldersgrupper, men på gjennomsnitt for alle aldersgrupper. De gjennomsnittlige pensjonsnivåene vil, som vi skal vise under, variere betydelig mellom eldre og yngre årskull.

Figur 6.3 Kompensasjonsnivå gitt avgang og uttak ved alder estimert med TRIM-modellen. Etter pensjonspakke i offentlig og privat sektor.<sup>5</sup>



## 6.2 Variasjoner i kompensasjonsnivå – hva får man i pensjon hvis alle jobber til de er 67 år?

Vårt mål på hva den enkelte vil få i framtidig pensjon, er kompensasjonsgrad eller kompensasjonsnivå, det som i den internasjonale litteraturen omtales som «replacement rate». Dette er et standard mål og er her beregnet ved først å finne den årlige pensjonsytelsen basert på den pensjonsbeholdning som er bygget opp ved uttaksalder. Kapital i innskuddsordning regnes også som om den utbetales livsvarig gjennom en livrente<sup>6</sup>, selv om utbetalingen vanligvis er opphørende. I beregningen av pensjonsnivå antar vi fullt uttak av pensjon.

Den årlige pensjonsytelsen divideres på den beregnede snittinntekten i alder 25–61 år. Vi har valgt å benytte livsinntekt og ikke sluttlønn fordi dette er et bedre mål på en persons inntektsforhold blant annet fordi sluttinntekten varierer mye og ofte ligger under snittinntekten. Personer med livsinntekt i gjennomsnitt under 2 G er utelatt fordi disse får en garantert minste pensjon og dermed svært høye kompensasjonsnivåer. For offentlig ansatte lar vi også livsinntekten være utgangspunktet og ikke sluttlønnen for å kunne sammenligne på tvers av sektorer. Vi har lagt livsinntekten bare opp til 61 år til grunn for kompensasjonsberegningene fordi vi skal gjøre

<sup>5</sup> Dette er gjennomsnittsnivåene for gruppene. At 67 avviker noe, skyldes at de forutsatte fremtidige uføre kommer inn der.

<sup>6</sup> Livrenten er beregnet forenklet, det vil si uten å legge inn administrasjonskostnader. Det er med andre ord en fordeling av kapitalbeholdningen på et tall avhengig av forventet levealder etter K2013 og neddiskontering av framtidige ytelser med en diskonteringsrente på 2 prosent.



ulike forutsetninger om inntekt etter 62 år. På denne måten kan vi gjøre disse beregningene mest mulig sammenlignbare og uavhengige av våre ulike forutsetninger om forlenget inntekt.

I dette avsnittet forutsettes det at inntektsnivået ved 61 år videreføres til 67 år for alle, og at alle tar ut pensjon ved 67 år. Dermed legger vi til grunn en sterkere forlengelse av yrkeskarrierene enn det som følger av TRIM-modellen som vist i avsnittet over. Det vi i realiteten har gjort, er med andre ord å lage et mål på endring i atferd der alle jobber fram til de er 67 år og ikke benytter seg av muligheten, eller blir tvunget, til å gå av før 67 år. Vi forutsetter dermed en endring der vel 15 prosent av arbeidstakerne forlenger sine inntektskarrierer med 5 år, mens 20 prosent forlenger med fra 4 til 1 år. Alternativt kunne vi forutsatt at en mindre andel forlenger sin karriere fra 62 år, og at flere øker sin inntekt opp mot og over 70 år. Fordi det kan oppstå en samvariasjon framover mellom kvaliteten på den pensjonsordningen man har, og hvor lenge man evner å stå i arbeid, vil det kunne oppstå større ulikheter i pensjonsresultatene. Vår beregning er med andre ord relativt konservativ når det gjelder å vise ulikhet mellom arbeidsmarkedsgrupper. I tillegg lar vi alle ta ut full pensjon ved samme alder for å kunne studere ulikheter i pensjonsoppbygging.

For eldre årskull, her vist som 1953-årskullet, vil opptjeningen ha skjedd i den gamle folketrygden. Man kan dermed si at 1953-kullet kan tjene som et referansepunkt for hvordan ny folketrygd vil slå ut. For eldre personer uten AFP vil dermed pensjonsnivåene tilnærmet representere nivåene uten endringer i folketrygden og uten ny AFP som en ren alderspensjonsordning. Det man da får fram, er selvsagt den sterke virkningen av levealdersjustering.

I figur 6.4 viser vi samlet kompensasjonsnivå for ulike aldersgrupper fordelt på offentlig og privat ansatte ved uttak 67 år og full yrkeskarriere fram til dette tidspunktet. Privat ansatte har vi fordelt etter hvilken pensjonspakke de har tilgang til, det vil si med og uten AFP og med henholdsvis en god tjenstepensjon over OTP-kravet eller en ren OTP-ordning. Når det gjelder OTP, bør det understrekes at det er forutsatt at opptjeningen her begynte først i 2006. Figur 6.4 viser med all tydelighet den kraftige nedgangen i kompensasjonsnivå som vil finne sted for alle grupper, og de betydelige variasjonene som vil oppstå mellom grupper som er dekket av ulike pensjonspakker. De avgjørende driverne for framtidig pensjonsnivå er om man jobber i offentlig eller privat sektor, og om de som er privat ansatte, er ansatte i større bedrifter med tariffavtale og dermed er omfattet av AFP og har høy sannsynlighet for å ha en god tjenstepensjon. Disse bedriftsrelaterte forskjellene genererer ulikheter i framtidig pensjon mellom grupper og, ikke minst, mellom alderskohorter.

Nedgangen i kompensasjonsnivå etter alder vil bli relativt sett størst for de med de beste pensjonspakkene fordi alle komponentene (utenom de gamle ytelsesordningene) er levealdersjustert. For de yngste årgangene uten AFP og med bare OTP vil samlet kompensasjonsgrad gå ned mot, og til under, 50 prosent av livsinntekten i snitt. Denne gruppen er stor og utgjør omkring en tredjedel av de privat ansatte. Hvis ikke yrkeskarrierene forlenges vesentlig utover det som er forutsatt her, kan deres pensjonsnivå bli lavt. En sentral problemstilling vil dermed være om det vil være systematiske forskjeller i hvem som vil kunne forlenge sine yrkeskarrierer. En bekymring er at de som har størst behov for å jobbe lenger, i minst grad vil gjøre det.

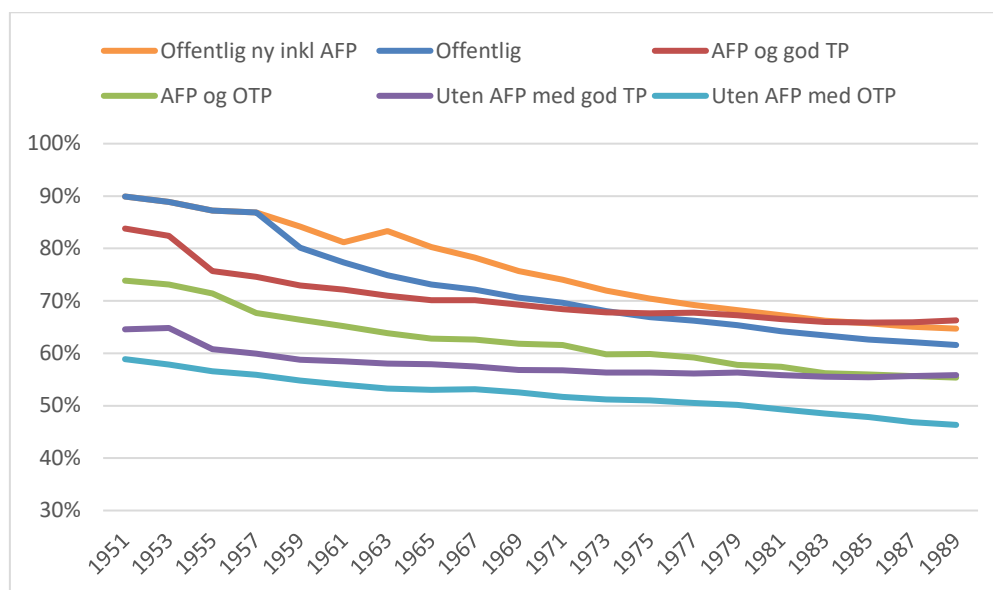
Vi ser også betydningen av å være med i en god tjenstepensjonsordning for de yngre ved at de som ikke har AFP, men er med i en god tjenstepensjonsordning, tar igjen de som har AFP sammen med bare OTP. Det er fordi tjenstepensjonsordningene modnes i den forstand at yngre får lengre opptjeningstid enn eldre hadde, siden disse i all hovedsak er etablert i 2006.

Videre ser vi at offentlig ansatte i de yngre årskullene kommer dårligere ut enn privat ansatte med AFP og god tjenstepensjon. Det skyldes at i en bruttoordning med garantert pensjonsnivå på 66 prosent, men med levealdersjustering, vil effekten av økt opptjening og inntekt bli svak for mange. Over tid vil derfor privat ansatte med gode private tillegg som gir sterkere pensjonsvirkning ved forlenget yrkeskarriere, komme bedre ut. Beregningen viser den problematiske situasjonen som offentlig ansatte kom i når forhandlingsresultatet i 2009 ble at den nåværende ordningen skulle videreføres, men med levealdersjustering.

I figur 6.4 har vi imidlertid lagt inn en beregning av pensjonsnivået i en ny offentlig påslagsmodell og en privatlignende privat AFP for årskullene født fra 1963. Vi ser da at den oransje linjen blir liggende over den røde (AFP og god tjenstepensjon i privat sektor) fram til ca. 1985-kullet. Årsaken til at god privat tjenstepensjon og AFP reduseres mindre, kan være at beregningen forutsetter at ytelsesordningene, som utgjør en stor del av denne gruppen, videreføres som i dag uten levealdersjustering. Dette illustrerer at når forslaget til ny offentlig ordning blir gjennomført, vil det igjen bidra til å løfte også de yngre årskullene av offentlig ansatte til pensjonstoppen i arbeidsmarkedet (gitt samme uttaksalder).

Det legges til grunn at dagens offentlige tjenstepensjon ikke har individuell garanti for årskullene født etter 1958. Den oransje linjen tar hensyn til den avtalte videreføringen av den individuelle garantien. Dette skaper forskjellen mellom gammel og ny ordning for årskullene 1959-1962 (blå og oransje linjer).

Figur 6.4 Gjennomsnittlig pensjonsnivå etter årskull for ulike pensjonspakker i offentlig og privat sektor. Forutsatt inntekt til, og uttak ved, alder 67 år.

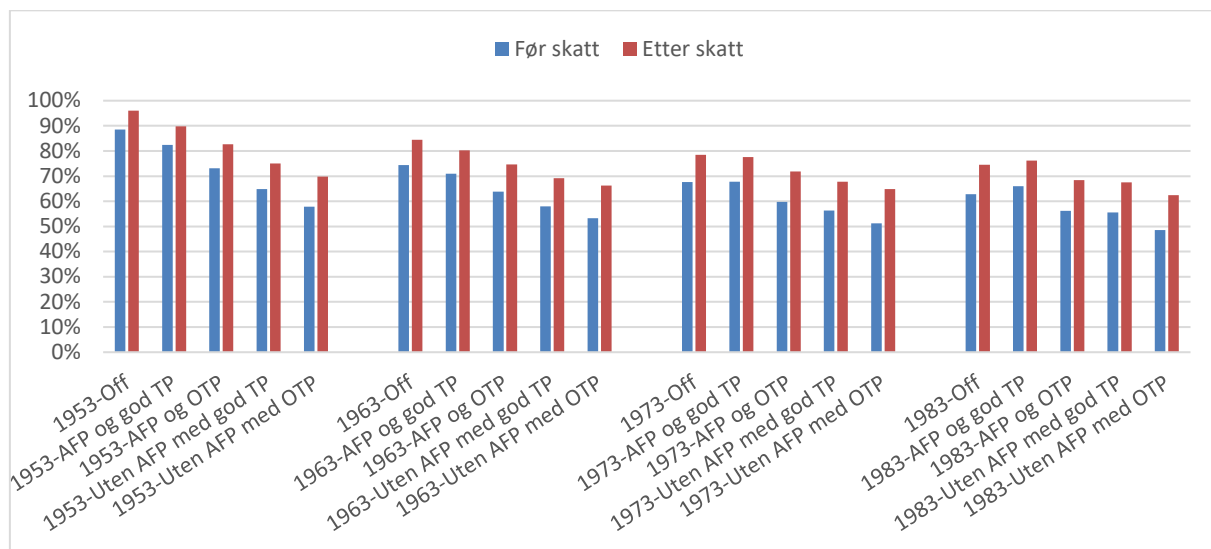


Noe av det mest slående ved figuren, og for mange kanskje overraskende, er de høye kompensasjonsnivåene som de eldste årskullene har. Dette gjelder særlig for offentlig ansatte og den store gruppen av privat ansatte med AFP og god tjenstepensjon. De oppnår kompensasjonsgrader over 80 prosent ved uttak 67 år. For offentlig ansatte regner vi her med livsinntekt og ikke etter de faktiske reglene for å sikre beregning mot den høyeste inntekten. Det gjør vi for å kunne sammenligne med privat

ansatte selv om det gir høyere kompensasjonsnivåer enn man ofte snakker om når det gjelder offentlig tjenstepensjon. For de privat ansatte er det kombinasjonen av at det kun er begrenset levealdersjustering, og at AFP slår inn fra 2011 med det man kan kalle tilbakevirkende kraft (all inntekt tilbake i tid hvis man kvalifiserer for AFP), som forklarer de høye nivåene. Denne gruppen fikk rett og slett vesentlig høyere kompensasjonsgrad gjennom den utvidede pensjonsreformen fordi deres rettigheter i folketrygden og i tjenstepensjonsordningene forble urørt samtidig som de fikk AFP på toppen, som også har et skattefritt kompensasjonstillegg for årskull født fram til 1963.<sup>7</sup>

Beregningen er gjort før skatt. Etter dagens regler er skatt på pensjon lavere enn på arbeidsinntekt. Vi har imidlertid valgt å beregne før skatt fordi det er svært usikkert hvordan faktiske skatteregler vil bli utformet i framtiden. Det kan tenkes at det skjer en videre utjevning av skatteforskjellene mellom pensjon og arbeidsinntekt. I Sverige gikk denne prosessen så langt at et eget fradrag bare for de med arbeidsinntekt medførte at skattenivået ble høyere for pensjonister, en utvikling som i noen grad er reversert. Uansett vil effekten av en videreføring av dagens skatteregler være høyere kompensasjonsnivåer målt som netto pensjon etter skatt i forhold til netto inntekt etter skatt. I figur 6.5 er skatteeffekten vist ved å sammenstille pensjonsnivået før skatt med pensjonsnivået etter skatt. Nivåene før skatt tilsvarer nivåene vist i figur 6.4. Pensjonsnivået etter skatt er beregnet ved å anvende skattereglene for 2018 både på pensjonsinntekt og på arbeidsinntekt. I snitt er skatteeffekten at pensjonsnivået netto etter skatt ligger 11 prosentenheter høyere enn før skatt. Størst effekt er det for gruppen i privat sektor som kun har OTP. Disse får rundt 13 prosentenheter høyere pensjonsnivå etter skatt sammenlignet med før skatt.

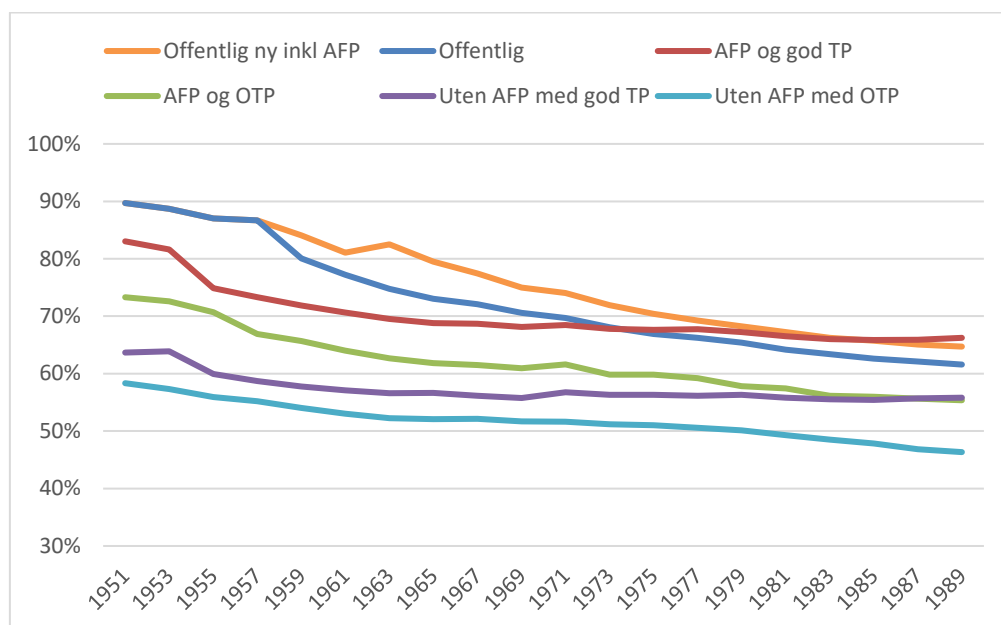
Figur 6.5 Gjennomsnittlig pensjonsnivå etter årskull for ulike pensjonspakker i offentlig og privat sektor før og etter skatt.



<sup>7</sup> Dette gis med begrunnelsen at det skal kompensere for at disse personene får kort tid på seg til å kompensere for levealdersjusteringen. Dette er på tross av at levealdersjusteringen deres er begrenset i forhold til yngre årskull. Kompensasjonstillegget for 1953-kullet ved uttak 67 år står for tiden i kr 17 897 per år.

Figur 6.4 uttrykker hvordan det nye systemet slår ut for ulike aldersgrupper hvis alle jobber helt fram til 67 år (alt annet konstant). Dette har vi gjort for å analysere effekten av selve omleggingen av pensjonssystemet snarere enn å forsøke å forutsi et faktisk gjennomsnittsnivå på framtidig pensjon ved ulike uttaksaldre. Det man kunne ha gjort for å gjøre beregningene noe mer realistiske, er å legge til grunn at de eldste årskullene ikke økte sin inntekt mer enn det som ligger i framskrivingene, mens de yngre øker sin inntekt ved at alle jobber fram til 67 år. Figur 6.6 er identisk med figur 6.4 bortsett fra denne endringen der vi bruker prognostisert inntekt i TRIM-modellen for personer født 1953 til 1969 samtidig som de resterende yngre årskullene antas å jobbe fram til 67 år med samme inntekt som ved 61 år. Dette bidrar til å flate ut forskjellene noe fordi de yngre kompenserer med lengre yrkeskarrierer. Det viktige er likevel at konklusjonen står fast: Selv med en forventning om sterkere økning i yrkesaktivitet blant yngre enn eldre er det fortsatt klart at de eldste kom relativt godt ut av reformen sammenlignet med yngre.

Figur 6.6 Pensjonsnivå som i figur 6.4 over, men med ulike forutsetninger om økt inntekt etter 61 år.

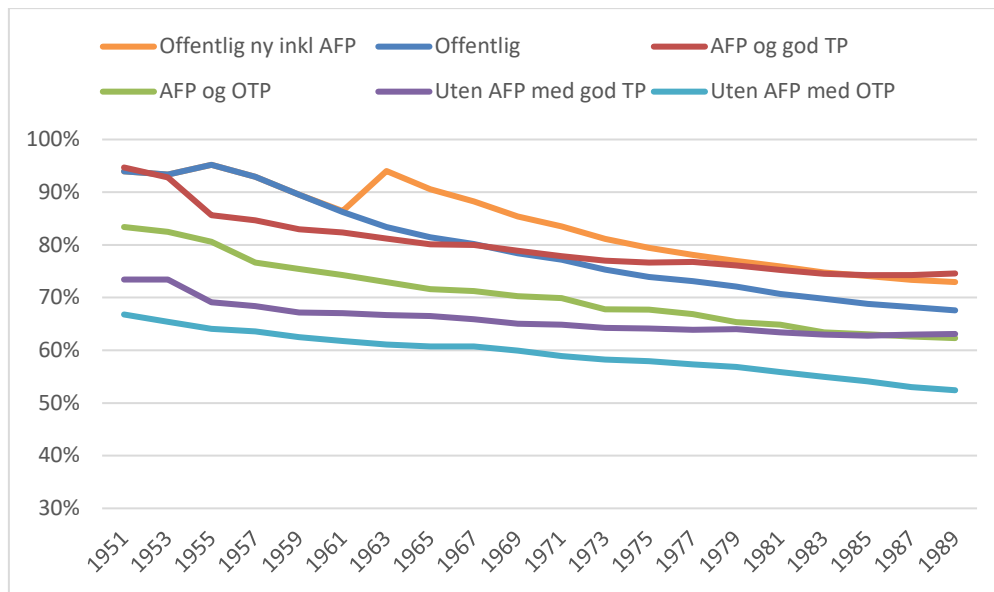


### 6.3 Hva skjer hvis alle jobber fram til de er 69 år?

For å illustrere virkningen av mer radikale forutsetninger om forlengt inntekt har vi beregnet kompensasjonsnivå hvis inntektskarrierene forlenges mer enn til 67 år. I figur 6.7 har vi antatt at alle forlenger sine yrkeskarrierer fullt ut til de er 69 år. Figuren illustrerer den gjennomsnittlige virkningen representert ved at alle jobber fullt fram til 69 år, og at alle tar ut ved 69 år. Vi forutsetter dermed at alle får lik adgang til å forlenge inntektskarrieren fram til 69 år, og sammenligner dermed kompensasjonsnivået man vil oppnå ved 69 års fullt uttak av alle pensjonskomponentene. Dette er selvsagt ikke realistisk, men muliggjør et tydelig bilde av hvordan endringer i pensjonssystemet slår ut. I realiteten vil det bli betydelig variasjon rundt et eventuelt gjennomsnitt på 69 år der noen tar ut før og noen godt ut i 70-årene.

Ikke overraskende vil en slik forlengelse av yrkeskarrierene og pensjonsuttaket løfte pensjonsnivåene til over 70 prosent for både offentlig ansatte og privat ansatte med AFP og god tjenstepensjon selv i de yngste årskullene. For de offentlig ansatte ser man tydelig at det nye systemet som slår inn fra 1963-kullet, premierer sent uttak i sterkere grad enn dagens system. Likevel, selv med denne forutsetningen om pensjonsuttak, kommer de yngre årskullene med bare folketrygd og OTP ned på pensjonsnivåer på rett over 50 prosent av livsinntekten. Det understrekes at dette fortsatt er beregninger før skatt, og at netto-virkningen kan være høyere hvis dagens skatteregler videreføres.

Figur 6.7 Kompensasjonsgrader per årskull etter pensjonspakke ved uttak 69 år.



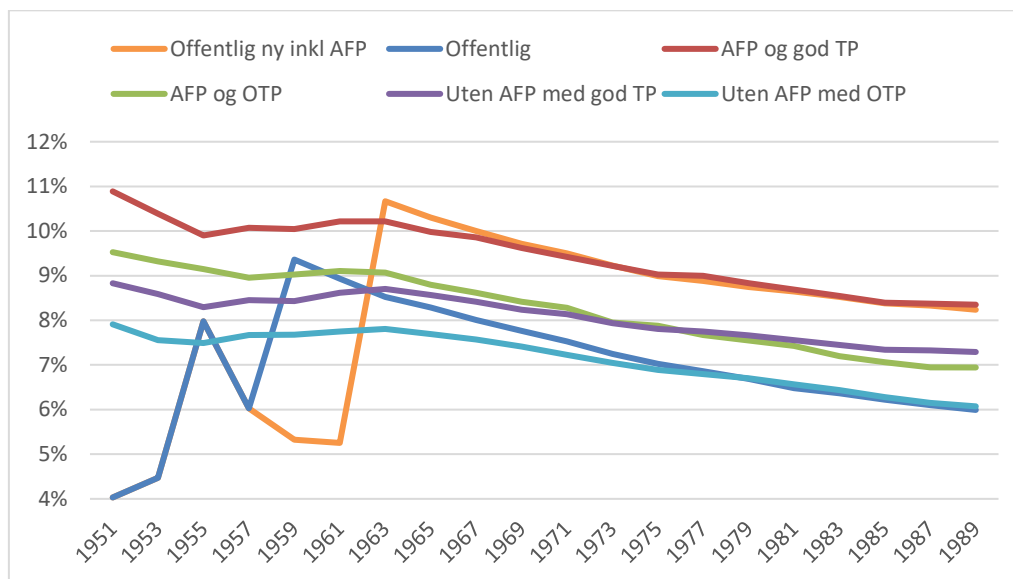
I figur 6.8 vises endringen i kompensasjonsnivå for de ulike gruppene etter alder ved å forlenge yrkeskarrieren med 2 år, her fra 67 til 69 år. Økning for de ulike gruppene i pensjonsnivå er på 6–8 prosentpoeng for de yngste og 8–11 prosentpoeng for de eldste. Denne effekten skyldes kombinasjonen av høyere opptjening og færre år å ta pensjonen ut på.

At økningen i pensjonsnivå for årskull 1959-1962 er større i dagens offentlige tjenstepensjon enn etter den nye avtalen har med den individuelle garantien å gjøre. Mens individuell garanti i dag kun gjelder årskull født t.o.m. 1958 fastsetter avtalen videreføring av nedtrappende individuell garanti for å disse årskullene. Pensjonsnivået blir dermed i større grad sikret allerede ved uttak 67 år. En ny regel som gjelder årskullene 1954-1962 gjør at den delen<sup>8</sup> av offentlig tjenstepensjon som levealderjusteres med forholdstall kan bli høyere enn 66 prosent før samordning om uttaket utsettes lenge nok. Disse årskullene har dermed fått en større potensiell nivåøkning ved utsatt uttak. Det illustreres best med at 1955-kullet får ca. 8 prosent høyere pensjon ved å utsette uttaket fra 67 til 69 år, vesentlig mer enn 1953-kullet. Regelen

<sup>8</sup> Fastsettelsen av andelen er den samme som for folketrygdens alderspensjon. Dvs at andelen for 1954-kullet er 90%, for 1955-kullet 80%, for 1956-kullet 70% osv. Regelen slår dermed potensielt ut i størst grad for 1954-kullet.

inngår som en del av svtalen (Avtale 0303 2018) og er i tillegg tatt inn i de foreslåtte reglene for levealdersjustering og samordning, Prop 61 L.

Figur 6.8 Økning i kompensasjonsnivå ved uttak 69 år sammenlignet med 67 år.



Et mer detaljert innblikk i endringene i kompensasjonsnivåer som følger av forlengede yrkeskarrierer, vises i tabell 6.2. I tabellen kan man lese ut pensjonsnivåer for fire aldersgrupper under ulike forutsetninger om videre inntekt etter 61 år. Disse er

- i. pensjon målt ved den faktiske pensjonsalder (under 1 G) som TRIM-modellen gir,
- ii. videreført inntekt for alle til uttak 67 år,
- iii. videreført inntekt for alle til uttak 69 år.

Disse detaljerte beregningene viser at kompensasjonsnivåene øker noe ved å forutsette en forlenget inntektskarriere til 67 år for alle etter 61 år. Effektene er imidlertid ikke svært store, for eksempel vil gjennomsnittet i privat sektor for personer født i 1983 bare øke med 0,4 prosentpoeng, det vil si fra 56,9 til 57,3. Sammenligner vi derimot på tvers av årskull, ser vi at 1953-kullet oppnår 72,2 prosent ved videreførte (TRIM-ede) yrkeskarrierer, mens 1983-kullet bare får 56,9 prosent, selv med økningen i yrkeskarrierene som antas her. Det skal vesentlig mer til enn forlengte yrkeskarriere for alle til 67 år for å opprettholde pensjonsnivåer tilsvarende det de eldre årskullene vil ha de nærmeste årene. Dette skyldes at de eldste beregnes etter gamle folketrygdregler, og at AFP slår inn med full styrke uten inntektsprøving.

Tabell 6.2 Pensjonsnivå ved ulike forutsetninger om yrkeskarriere/inntekt. Uttak er definert som inntekt under 1 G i de tre påfølgende år.

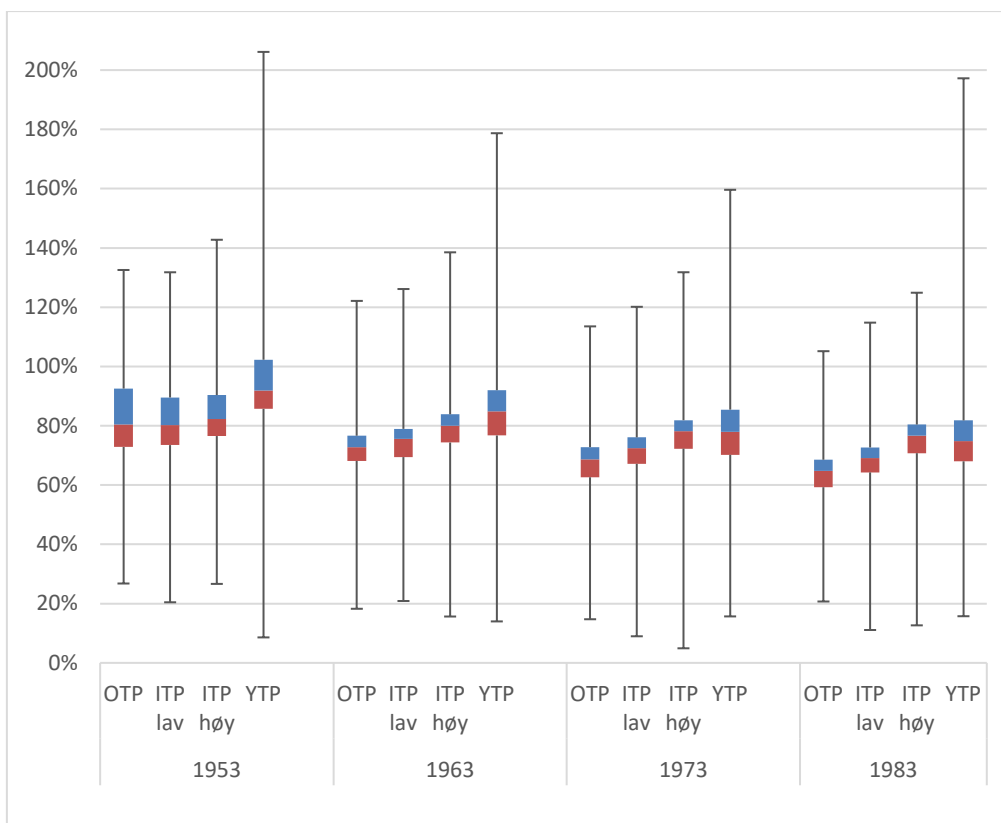
		1953	1963	1973	1983
Offentlig	i	89,6 %	81,3 %	70,7 %	65,5 %
	ii	88,9 %	83,3 %	71,9 %	66,2 %
	iii	93,4 %	94,0 %	81,2 %	74,8 %
Privat sektor	i	72,2 %	63,0 %	59,4 %	56,9 %
	ii	73,4 %	63,5 %	59,8 %	57,3 %
	iii	82,8 %	72,8 %	68,0 %	64,8 %
AFP og god TP	i	81,0 %	70,5 %	67,4 %	65,6 %
	ii	82,4 %	71,0 %	67,8 %	66,0 %
	iii	92,8 %	81,2 %	77,0 %	74,5 %
AFP og OTP	i	70,5 %	62,3 %	58,9 %	55,7 %
	ii	73,1 %	63,9 %	59,8 %	56,2 %
	iii	82,5 %	72,9 %	67,7 %	63,4 %
Uten AFP med god TP	i	64,7 %	57,9 %	56,1 %	55,5 %
	ii	64,8 %	58,0 %	56,3 %	55,5 %
	iii	73,4 %	66,7 %	64,2 %	63,0 %
Uten AFP med OTP	i	56,4 %	52,5 %	50,6 %	48,0 %
	ii	57,8 %	53,3 %	51,2 %	48,5 %
	iii	65,4 %	61,1 %	58,2 %	55,0 %

For å få et inntrykk av spredningen i pensjonsnivå viser figur 6.9 og 6.10 såkalte box whisker-diagrammer. De viser spredningen i pensjonsnivåene i privat sektor der personene er gruppert etter type tjenestepensjonsordning. Figur 6.9 viser spredningen for personer som er tariffdekket og dermed ligger an til å få AFP. Den andre viser spredningen i pensjonsnivå for personer som ikke er tariffdekket. For hver gruppe angis den laveste og høyeste verdien som innkapslet markering. Rødt område er verdiene fra den nedre kvartilen<sup>9</sup> til medianverdien. Blått område er fra medianen til den øvre kvartilen. Særlig for 1953-kullet er AFP gunstig da den inkluderer kompensasjonstillegget som også øker med utsatt uttak.

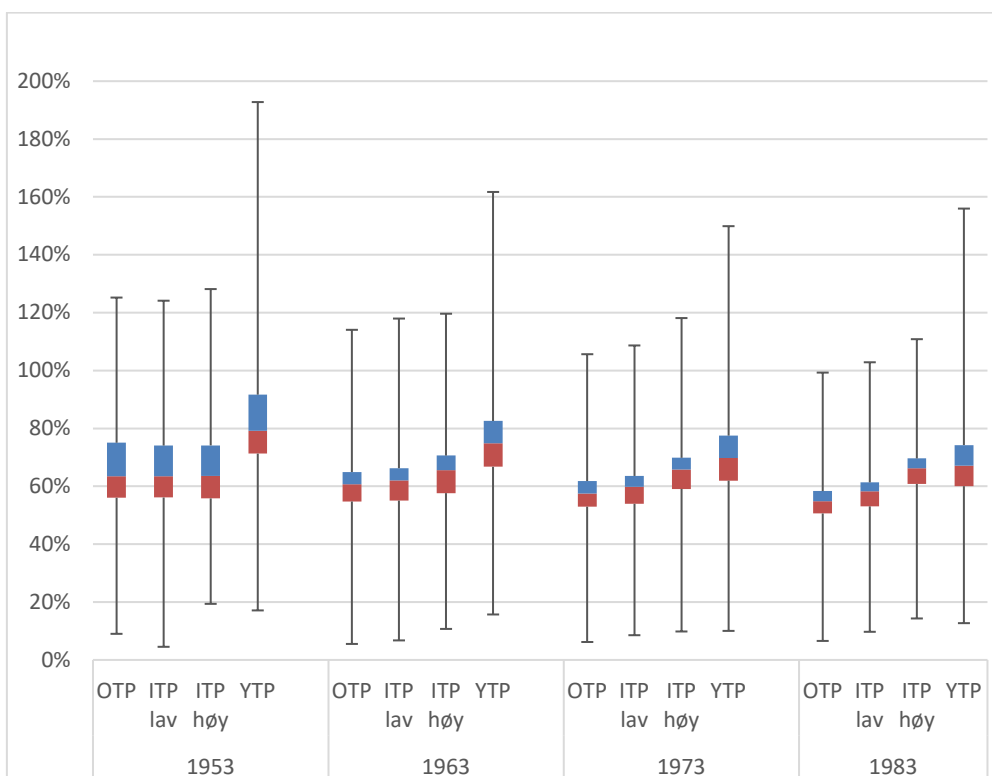
Samlet kan man si at den mer radikale antakelsen om forlenget yrkeskarriere ikke endrer bildet av store ulikheter mellom grupper. Det avgjørende spørsmålet er om pensjonsuttaket faktisk vil være likt mellom grupper og innen næringer, eller om de med de svakeste pensjonsrettighetene også vil ha minst mulighet til å øke sine yrkeskarrierer. Vil for eksempel dette skje i næringer innen privat tjenesteyting som varehandel, hotell og restaurant? I framtidens varehandel må det i så fall bli vanlig å bli møtt av ansatte rundt 70 år.

<sup>9</sup> Verdien slik at 25 prosent av verdiene er mindre og 75 prosent er større enn denne. Medianen er slik at halvparten av verdiene er mindre og halvparten større enn denne. Øvre kvartil er verdien slik at 75 prosent av verdiene er mindre og 25 prosent er større enn denne.

Figur 6.9 Pensjonsnivå ved 69 år. Privat sektor fordelt på type ordning. Med tariffdekning.



Figur 6.10 Pensjonsnivå ved 69 år. Privat sektor fordelt på type ordning. Uten tariffdekning.





## 7 Offentlig og privat pensjonsmiks

---

Så langt har vi vist utviklingen av samlet pensjon som ulike grupper kan oppnå. For å få et innblikk i hvordan disse kompensasjonsnivåene oppnås, ser vi i dette kapitlet på sammensetningen av beregnet framtidig pensjon i henholdsvis folketrygd, AFP og tjenestepensjon.

I figur 7.1 viser vi sammensetningen av pensjonen for de fire årskullene 1953, 1963, 1973 og 1983 under de samme forutsetninger som tidligere, det vil si uttak ved 67 år og full videreført inntekt fra 61 år til 67 år. Figuren viser igjen at kompensasjonsnivåene reduseres med alder. Det viktige i denne sammenheng er imidlertid den store betydningen folketrygden har og vil fortsette å ha. Likevel vil ikke folketrygden over tid bidra til mer enn snaut 50 prosent av livsinntekten i pensjon. Den politiske ambisjonen om to tredjedels pensjon som man for eksempel så i folketrygdreformen i 1966, ble gradvis forlatt utover på 1980- og 1990-tallet. Pensjonsreformen har tydelig bekreftet at private tillegg både er ønskelig og nødvendig for å kunne oppnå to tredjedeler av livsinntekten i pensjon.

Folketrygden har fortsatt en betydelig omfordelende effekt ved at kompensasjonsnivåene er høyere for grupper med lavere inntekt. Dette stemmer godt overens med analyser som viser at de omfordelende virkninger som er bygget inn i ny folketrygd, er betydelige (Halvorsen & Pedersen 2018).

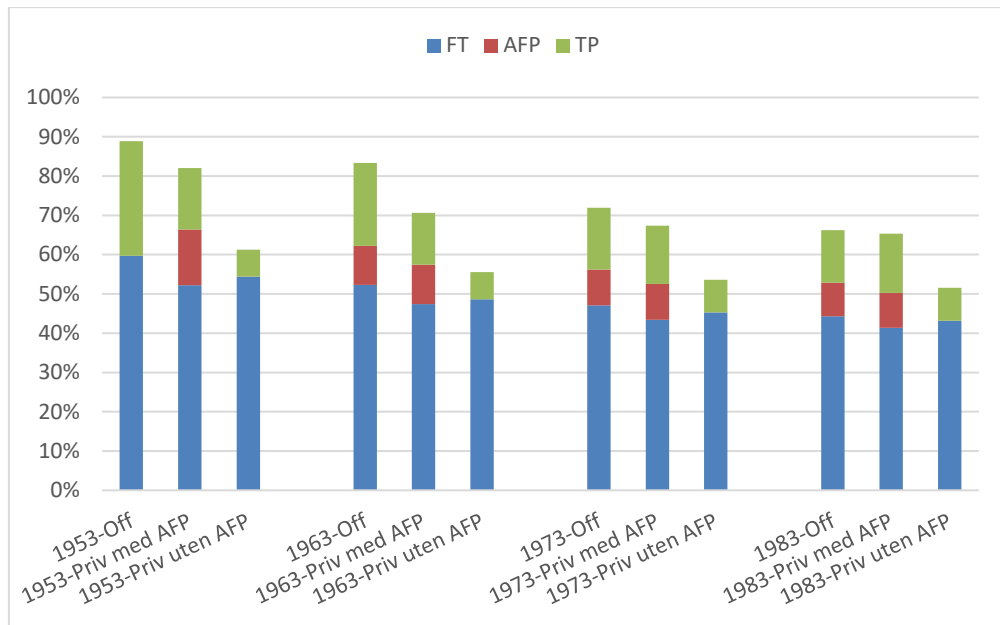
Videre ser man den store betydningen av privat AFP og at det å være omfattet av AFP er helt avgjørende for å sikre et relativt høyt pensjonsnivå for yngre årskull. Siden de som er dekket av AFP, også gjennomgående har god kvalitet på tjenestepensjonen, får de et vesentlig høyere samlet pensjonsnivå. Og motsatt gir bare folketrygd og OTP et lavt pensjonsnivå for yngre årskull. Samtidig ser vi at den nåværende offentlige tjenestepensjonen svekkes relativt til ansatte i privat sektor over tid.

I disse beregningene har vi også lagt inn nye regler for offentlig tjenestepensjon og AFP for offentlig ansatte født fra 1963. Dette ser man ved at det for eksempel ikke er en AFP-del for offentlig ansatte i 1953-kullet.

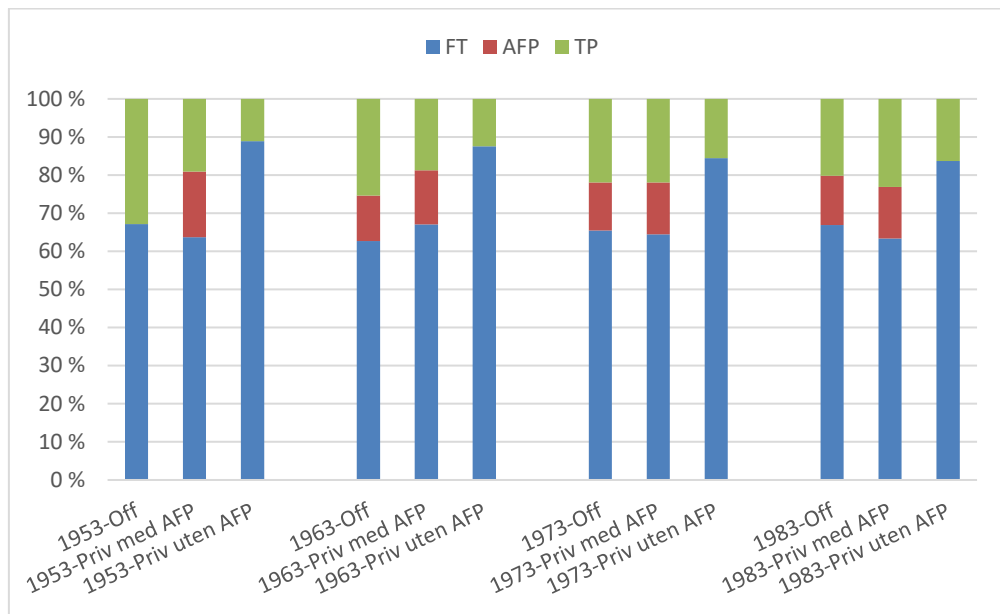
Et tydeligere uttrykk for sammensetningen får vi ved å se hver av pensjonskomponentenes relative andel som vist i figur 7.2. Folketrygden vil fortsatt være den dominerende inntektskilden, mens de private tjenestepensjonene øker noe i betydning. For yngre privat ansatte med AFP vil de private tilleggene til folketrygden utgjøre nesten 40 prosent av pensjonen. For privat ansatte uten AFP og med bare OTP, den nest største gruppen i privat sektor, vil selv OTP-ordningen gradvis øke i betydning og utgjøre nesten 20 prosent av pensjonen for de yngste årskullene, altså en dobling i forhold til 1953-kullet.

Dette betyr at beslutninger knyttet til de private elementene blir viktigere, det vil si i lønnsoppgjør og ved arbeidsgiverbeslutninger, og at avkastning på tjenestepensjonskapitalen blir viktigere. Det er et tema vi ikke forfølger videre i denne analysen, men som er av stor pensjonspolitisk interesse.

Figur 7.1 Sammensetning av kompensasjonsnivåer for fødselskull 1952, 1963, 1973 og 1983. Folketrygd, AFP og tjenestepensjon.



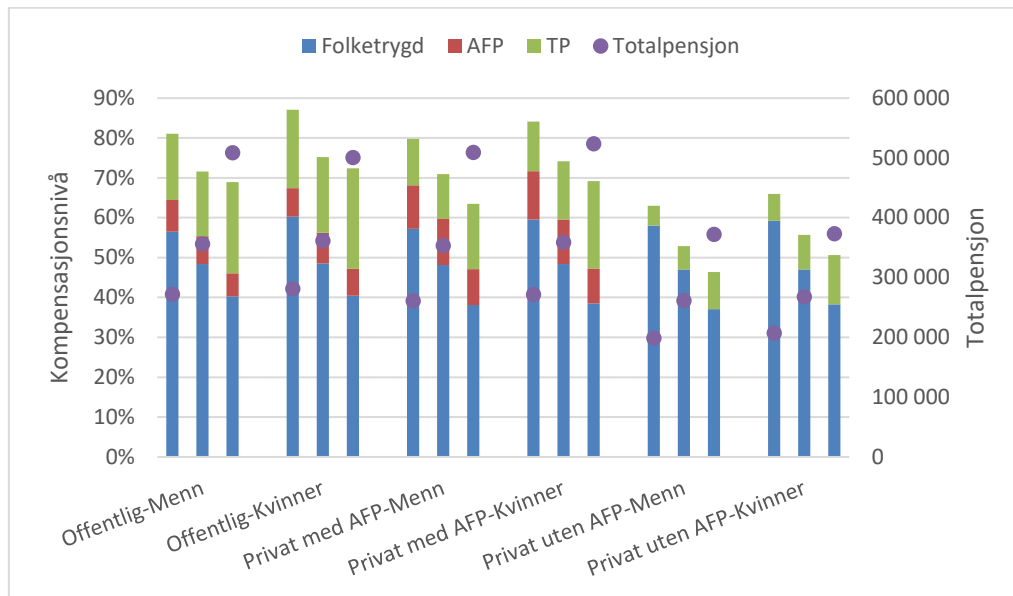
Figur 7.2 Sammensetning av total kompensasjon i folketrygd, AFP og tjenestepensjon etter alder, sektor og AFP.



I figur 7.3 ser vi på de framtidige pensjonsnivåene i et kjønns- og inntektsperspektiv, fortsatt målt ved 67 år. Figuren viser at det er kvinner i offentlig sektor og i privat sektor med AFP som kommer best ut. Dette skyldes dels at kvinner har lavere inntekt enn menn og dermed får mer igjen for de omfordelingsvirkningene som er bygget inn i folketrygden, og dels at kvinner i offentlig sektor samlet kommer godt ut. Også for menn slår fordelingsvirkningene av folketrygden gjennom slik at samlet nivå er høyere for de med lavere inntekt enn de med høy inntekt. Igjen ser vi at menn med AFP

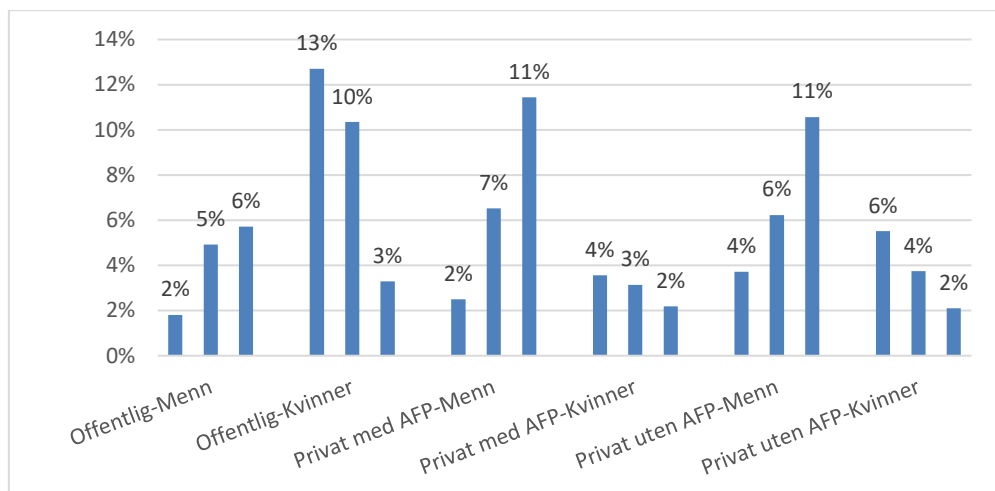
også har bedre tjenestepensjon enn de uten AFP. Selv om tjenestepensjonene vil øke noe i betydning, vil fortsatt menn i for eksempel bygg og anlegg uten AFP oppnå relativt lave kompensasjonsnivåer. Kvinner uten AFP, i for eksempel varehandelen, kommer ut med noe bedre kompensasjonsnivåer fordi de har lavere inntekt og dermed får mer igjen fra folketrygden. De absolutte pensjonsutbetalingene vil imidlertid bli lave. Dette er vist i figur 7.3 ved at det er to akser, en for kompensasjonsnivå og en for pensjon i kroner.

Figur 7.3 Kompensasjonsnivåer ved 67 års uttak etter inntekt (lav, medium, høy), kjønn og sektor.



Figur 7.3 viser kompensasjonsnivåer og totalpensjon for ulike grupper, men ikke størrelsesforholdet mellom gruppene. Menn og kvinner er ulikt fordelt i dagens norske arbeidsliv, både hva gjelder sektor og inntekt. Dette kommer tydelig frem i figur 7.4.

Figur 7.4 Andelen arbeidstakere fordelt på de ulike gruppene vist i figur 7.3.



## 8 Hvor lenge må man arbeide for å nå et ønsket pensjonsnivå, og hvor lang pensjonsperiode får man?

---

I kapittel 6 ga vi et bilde av hvordan pensjonsnivåene faktisk vil bli ved ulike antakelser om forlengelse av yrkesdeltakelsen. Man kan gjøre et stort antall analyser med stadig nye forutsetninger om hvor lenge ulike årskull vil kunne jobbe. Dette vil imidlertid gi mye av det samme bildet av ulikheter i framtidig pensjonsnivå mellom årskull og grupper av arbeidstakere. En alternativ tilnærming til å belyse virkningene av det nye pensjonssystemet er å beregne hvor mye yrkeskarrierene må forlenges (den alderen som inntektsnivået ved 61 år må videreføres til) for at ulike grupper skal oppnå samme pensjonsnivå. Dermed kan man direkte se ulike behov for å forlenge yrkeskarrieren mellom aldersgrupper og grupper i arbeidsmarkedet etter deres pensjonsdekning. I dette kapitlet spør vi derfor: Hva må til for at alle skal nå et kompensasjonsnivå på 60 eller 70 prosent? Og hvor lang periode som pensjonist på dette kompensasjonsnivået vil ulike grupper oppnå for å se dette i forhold til antatt økning i levealder? Dette blir indikatorer på hvordan den utvidede pensjonsreformen endrer pensjonsforholdene mellom aldersgrupper etter deres posisjon i arbeidsmarkedet.

Også her har vi valgt å beregne pensjonsnivåene før skatt siden framtidig forhold mellom beskatning av yrkesaktive og pensjonister kan endres. Et nivå på 70 prosent av livsinntekten tilsvarende vel to tredjedeler og er valgt fordi det på mange måter er det nivået som tradisjonelt har vært lagt til grunn som en tilstrekkelig inntektssikring. Typisk vil man finne dette som LOs mangeårige pensjonskrav. Og i ytelsesordninger i offentlig og privat sektor som sikter mot eller garanterer 66 prosent av sluttlønn, ligger det tilsvarende ambisjoner. Det kan argumenteres for at framtidige kompensasjonsnivåer kan ligge lavere fordi realøkonomisk vekst vil gi høyere kjøpekraftsnivåer likevel for framtidige pensjonsmottakere enn dagens. Tradisjonelt er imidlertid ideen med inntektssikring i offentlige sosialforsikringsystemer og i private forsikringsordninger å opprettholde et forventet inntektsnivå i forhold til egen inntekt over livet.

### 8.1 Hva må til for å oppnå 70 prosent av livsinntekten i pensjon?

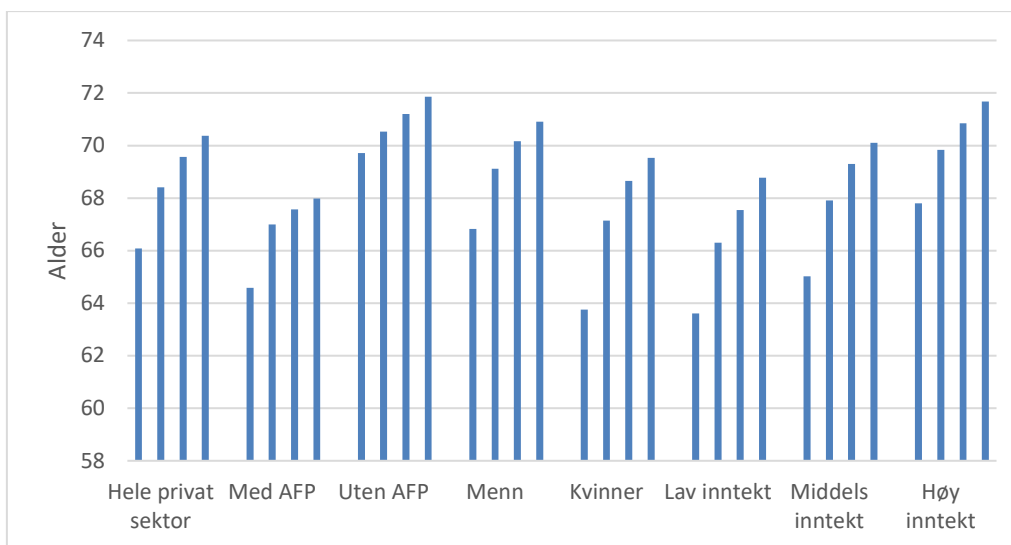
I figur 8.1 viser vi hvor lenge de fire ulike aldersgruppene – 1953, 1963, 1973, 1983 – må forlenge sine inntektskarrierer i privat sektor. Beregningene er fordelt på ulike pensjonsordninger de er omfattet av. Vi har gjort disse beregningene bare for privat ansatte da den nåværende offentlige tjenstepensjonen i liten grad belønner forlenget inntekt. Det vil endre seg for yngre årskull som blir omfattet av en ny påslagsmodell for offentlig ansatte. Resultatet for yngre årskull av offentlig ansatte vil langt på vei tilsvare det vi her finner for privat ansatte med AFP og god tjenstepensjon.

I figur 8.2 viser vi i tillegg antall år de ulike årskullene har i forventet levealder ved 62 år som røde punkter, og den livslange utbetalingsperioden de vil få med 70 prosent

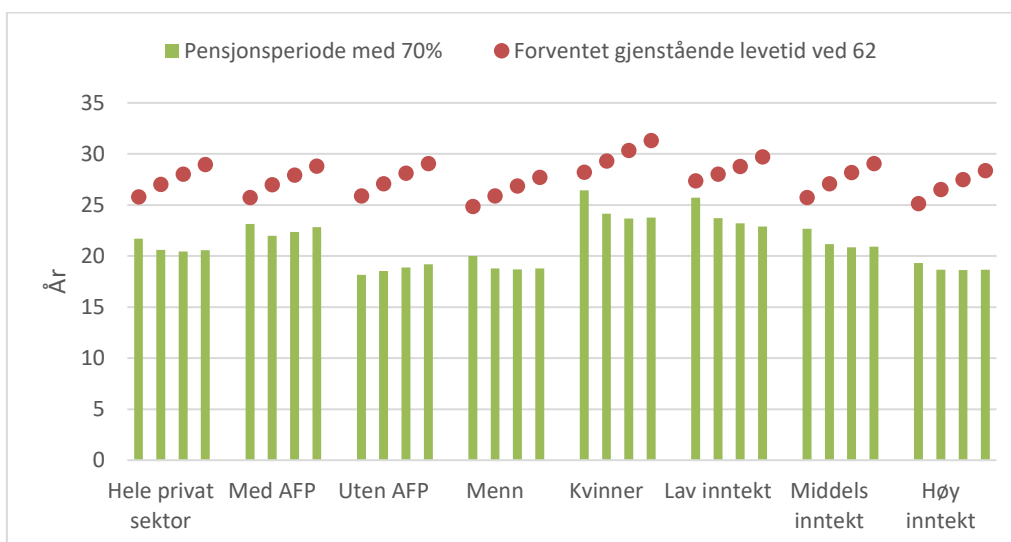
pensjonsnivå som grønne søyler. Det gjør det mulig å se forlengelsen av yrkeskarriere relativt til økningen i levealder og er en interessant indikator på hvordan pensjonsreformen slår ut. De som er født i 1953, vil få en klart lengre pensjonsperiode med 70 prosent av livsinntekten i pensjon enn de som er født senere. Det skyldes blant annet gradvis innføring av levealdersjusteringen for årskull som har alderspensjon etter gamle opptjeningsregler, kompensasjonstillegget i ny AFP som trappes ned, m.m.

Det avgjørende resultatet av disse beregningene er imidlertid at pensjonsperioden flater ut for årskullene født i 1963 og etter.

Figur 8.1 Median alder for oppnåelse av 70 prosent av livsinntekt i pensjon i privat sektor etter kjønn, inntekt. Fordelt på AFP og ikke AFP. Årskull 1953, 1963, 1973 og 1983 i rekkefølge.



Figur 8.2 Pensjonsperiode med 70 prosent kompensasjonsnivå for ulike grupper etter årskullene 1953, 1963, 1973 og 1983.



Disse beregningene viser store forskjeller mellom årskullene og mellom grupper avhengig av deres pensjonsdekning. For alle ansatte i privat sektor ser vi at de som er født i 1953, bare må jobbe til de er 66 år (median) for å nå 70 prosent pensjonsnivå. Det gir dem en pensjonsperiode på 22 år med denne inntekten. Yngre årskull må jobbe vesentlig lenger, til 68 år for de som er født i 1963, til over 69 år for de som er født i 1973, og vel 70 år for de som er født i 1983. Samtidig øker levealderen slik at årskullene fra 1963 til 1983 får omtrent samme pensjonsperiode på henholdsvis 20 og 21 år. Pensjonsreformen har med andre ord svært effektivt stoppet en langvarig utvikling der pensjonsperioden blir stadig lengre etter som levealderen øker og pensjonsalder reduseres. Den utviklingen vil nå bare kunne skje ved at noen aksepterer lavere pensjonsnivå. Denne effekten oppstår ikke bare som en følge av levealdersjustering i folketrygden, men også som følge av ulik tilgang til privat pensjonsopptjening.

Den største forskjellen finner vi mellom de i privat sektor som har AFP, og de som ikke har det. Gruppene uten AFP må jobbe 3 til 4 år lenger enn de som har AFP. Dette illustrerer tydelig betydningen av AFP-reformen i 2008. Det er ellers interessant å se at forventet pensjonstid øker noe for dem uten AFP. Dette kan skyldes at pensjonsforholdene for denne gruppen bedres noe ved at innskuddsordningene modnes og får større betydning.

Mens pensjonsperioden med 70% kompensasjonsnivå jevner seg ut mellom årskullene 1963 og 1983 når vi ser hele privat sektor under ett, er det en viss økning i pensjonsperioden når vi ser på gruppene med og uten AFP hver for seg. Perioden øker da med omlag trekvart år fra 1963-kullet til 1983-kullet. Vi forutsetter i beregningene at dagens AFP-ordning, og hver arbeidstagers eventuelle tilknytning til den, videreføres framover. Som figur 4.1 viste, er det en høyere AFP-dekning hos eldre enn hos yngre. Økningen i pensjonsperiode som vises for gruppene med AFP og uten AFP hver for seg forvinner i stor grad når vi vekter gruppene sammen. Det kan forklares ved at en stadig lavere andel, forutsetningsvis, vil få AFP og dermed mulighet til raskere å oppnå 70 %. Dersom omfanget av AFP blant nye pensjonister opprettholdes, ved at yngre årskull etter hvert går inn i AFP-virksomheter, vil vi også kunne se en begrenset økning i pensjonsperioden når vi ser hele privat sektor under ett. Hovedkonklusjonen vil likevel stå fast: Pensjonsreformens levealdersjustering har i stor grad har satt en stopper for økningen av perioden man kan motta pensjon på et tradisjonelt høyt nivå.

Når vi sammenligner menn og kvinner, ser vi at menn i privat sektor gjennomgående må jobbe lenger enn kvinner for å nå 70 prosent pensjon, og kvinner vil ha flere års pensjonsperiode enn menn. Kvinner i privat sektor har lavere inntekt og får dermed relativt sett mye ut av omfordelingsvirkningene som ligger også i ny folketrygd, samt bruk av kjønnsnøytral levealdersjustering både i folketrygden og AFP. Samlet sett er det dermed en betydelig omfordelende kjønnseffekt fortsatt bygget inn i det nye pensjonssystemet.

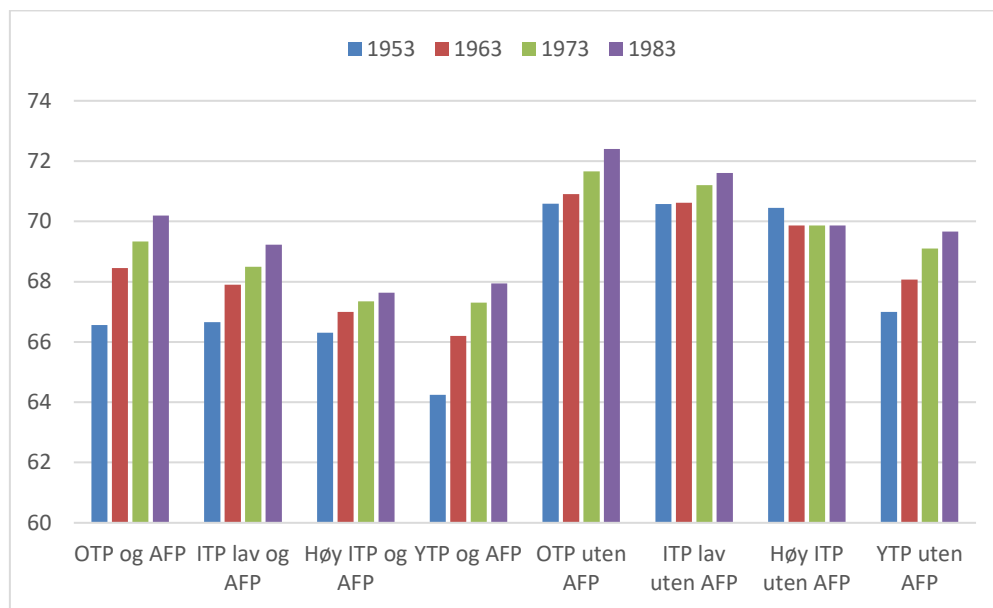
På grunn av omfordelingseffektene i folketrygden er også forlengelsesbehovet størst for dem med høyest inntekt.

For å få et nærmere innblikk i hvordan behovet for å forlenge sine inntektskarrierer er drevet av hvilke private pensjonsordninger man er omfattet av, viser vi i figur 8.3 hvor lenge man må jobbe for å nå 70 prosent i pensjon etter om man har AFP eller ikke, og hvilken tjenstepensjon man er med i.

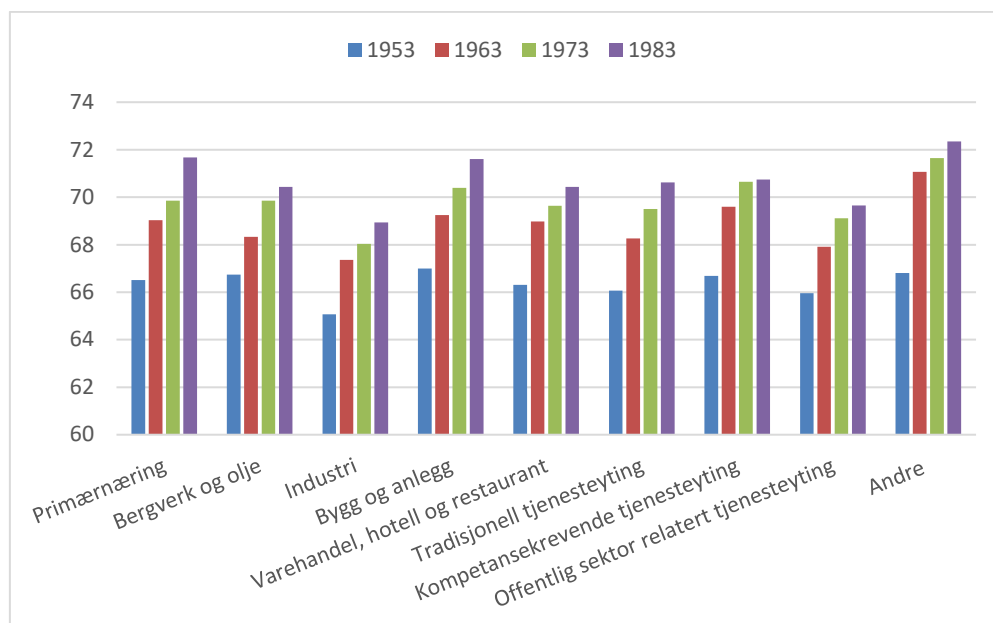
Disse beregningene viser med all tydelighet den store betydningen som det private tillegget til folketrygden har. Ytterpunktene er gruppen med bare OTP og uten AFP og de med AFP og en god tjenstepensjon. Her er forskjellen hele 4 års forlengelsesbehov, det vil si en avgangsalder for 1983-kullet på 68 år versus over 72 år.

Forskjellene i hvor lenge man må jobbe, drives mye av hvilke private tillegg man har, som igjen bestemmes av ens arbeidsmarkedsposisjon. Med AFP og god tjenstepensjon vil selv yngre årskull kunne nå et høyt kompensasjonsnivå ved å stå i arbeid til 68 år. Uten AFP og med bare OTP vil man for å nå det samme nivået måtte jobbe til 72 år. Som diskutert tidligere vil næring og bedriftsstørrelse være underliggende drivere for pensjonsdekningen. I figur 8.4 viser vi median alder for å oppnå 70 prosent pensjonsnivå etter næring. Typisk vil ansatte i industrien måtte jobbe vesentlig kortere enn ansatte i bygg og anlegg og varehandel, hotell og restaurant.

Figur 8.3 Median alder for oppnåelse av 70 prosent av livsinntekt i pensjon etter medlemskap i pensjonsordninger i privat sektor. AFP og ikke AFP.



Figur 8.4 Median alder for å oppnå 70 prosent pensjonsnivå etter næring.

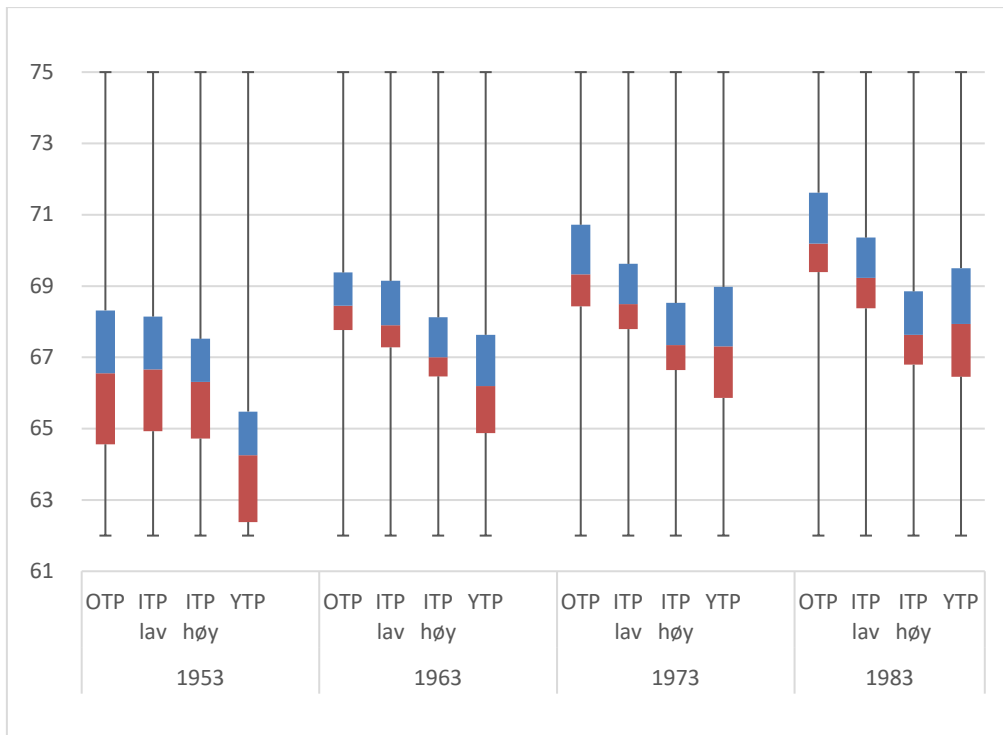


For å få et uttrykk for spredningen rundt median eller midtpunktet som så langt er vist, benytter vi såkalte box whisker-diagrammer. Kort fortalt presenteres hele fordelingen fra enheten med den laveste verdien til enheten med den høyeste. Den nederste streken er de 25 prosentene med lavest verdi, deretter følger de neste 25 prosentene av fordelingen som en rød boks. Midtstreken er median, og den neste «boksen» er de påfølgende 25 prosentene fra 50–75 prosent av fordelingen vist som en blå boks. Den øverste streken utgjør den siste enheten av de øverste 25 prosentene.

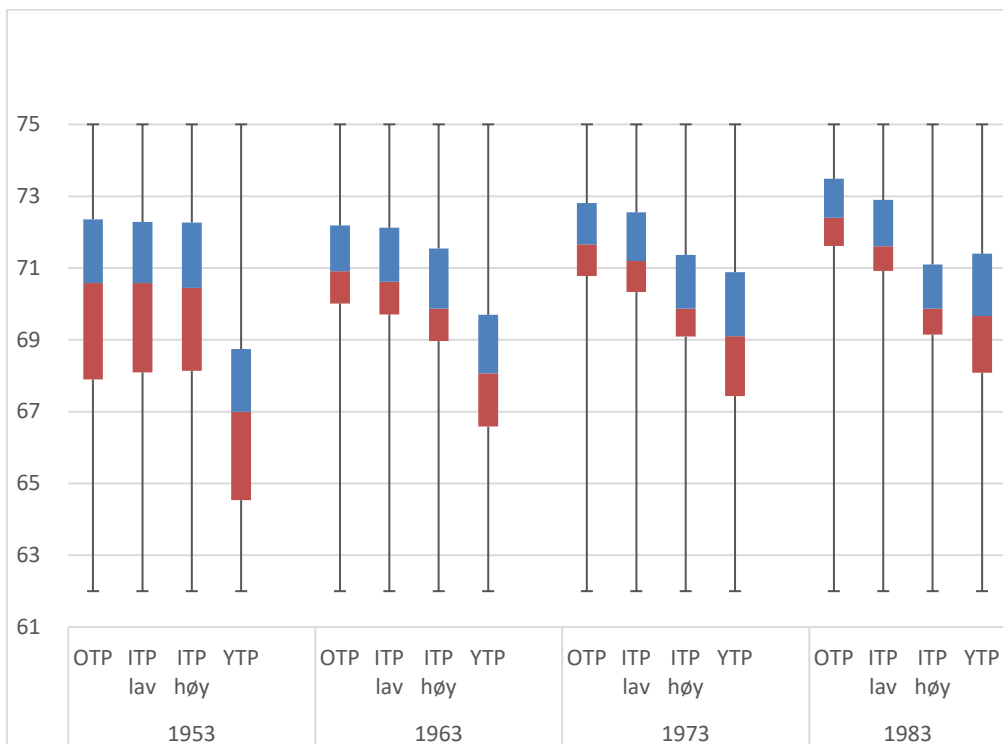
Figur 8.5 a og b viser igjen alderen man må jobbe til for å nå 70 prosent pensjonsnivå fordelt på ulike pensjonsgrupper, men her er hele fordelingen vist. Sammenligner man de to figurene (figur a og b), ser man dels at avgangsalderen ligger gjennomgående høyere for grupper uten AFP, og dels at spredningen er større for den halvdel av privat ansatte som ikke har tariffavtale/AFP. Det indikerer større variasjoner i inntektsfordeling, inntektsutvikling og pensjonsforhold blant ansatte i bedrifter uten tariffavtale enn blant de som jobber i bedrifter med avtale. Dette er et resultat som ikke er overraskende, men som overført til pensjon medfører at denne delen av arbeidsmarkedet ikke bare har lavere pensjonsnivå i snitt, men også vesentlig større spredning. Dette kan illustreres med de som er født i 1963, og som har OTP og ikke AFP. Her er medianen like under 71 år. Personen i denne gruppen som ligger som nummer 75 av 100 personer, må jobbe til 72 år, mens den som befinner seg på plass 25 av 100, må jobbe til 70 år for å nå det samme nivået. I samme gruppen, men med AFP, er de tilsvarende tallene 68,5 og 69,5 år. Denne spredningsanalysen viser at betydelige grupper som ikke er dekket av AFP, vil være langt fra å kunne nå 70 prosent i pensjon. Et forhold som vi ikke har studert er omfanget av innvandrere med korte inntektskarrierer og hvordan dette slår ut. Disse vil også kunne ha pensjonsrettigheter fra andre land.



Figur 8.5 a Box whisker-diagrammer. Alder for når pensjonsnivået vil være 70 prosent av livsinntekt etter tjenestepensjonsordning. Ansatte i privat sektor med AFP. Personer født 1953, 1963, 1973, 1983.



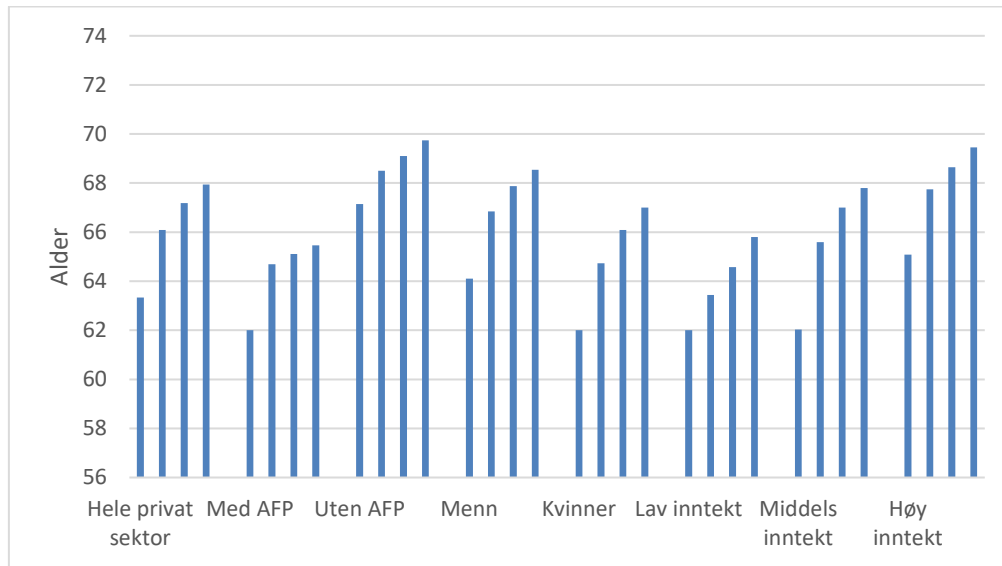
Figur 8.5 b Box whisker-diagrammer. Alder for når pensjonsnivået vil være 70 prosent av livsinntekt etter tjenestepensjonsordning. Ansatte i privat sektor uten AFP. Personer født 1953, 1963, 1973, 1983.



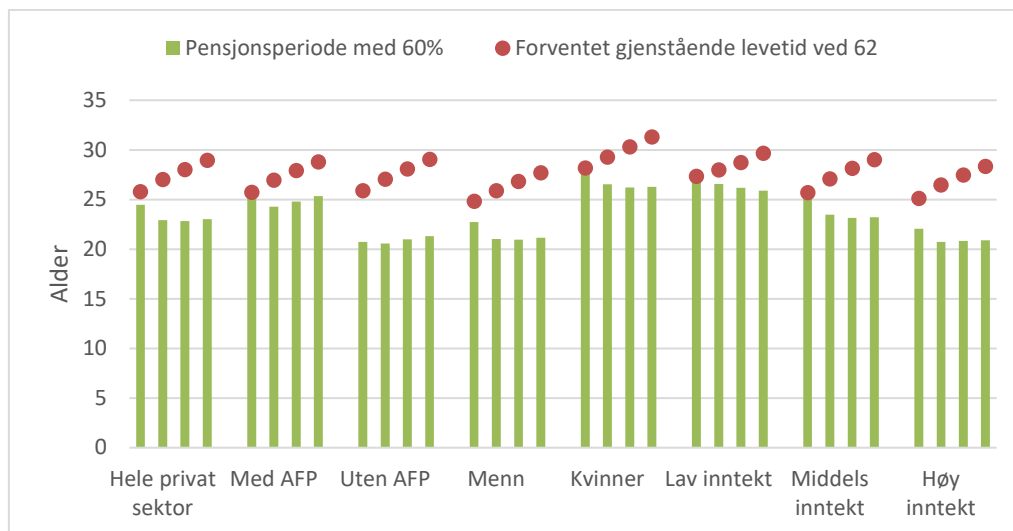
## 8.2 60 prosent av livsinntekten i pensjon

For helhetens skyld skal vi i dette avsnittet kort se på sammenhengen mellom ønsket pensjonsnivå og tilsvarende krav til laveste mulige avgangsalder der målet er 60 prosent av livsinntekt i pensjon i motsetning til 70 prosent. Figur 8.6 er dermed tilsvarende som figur 8.1, men ved 60 prosent kompensasjonsnivå. 60 prosent kan i realiteten være et mer realistisk nivå for mange yngre arbeidstakere å kunne oppnå.

Figur 8.6 Median alder for oppnåelse av 60 prosent av livsinntekt i pensjon i privat sektor etter kjønn, inntekt. Fordelt på AFP og ikke AFP. Årskull 1953, 1963, 1973 og 1983 i rekkefølge.

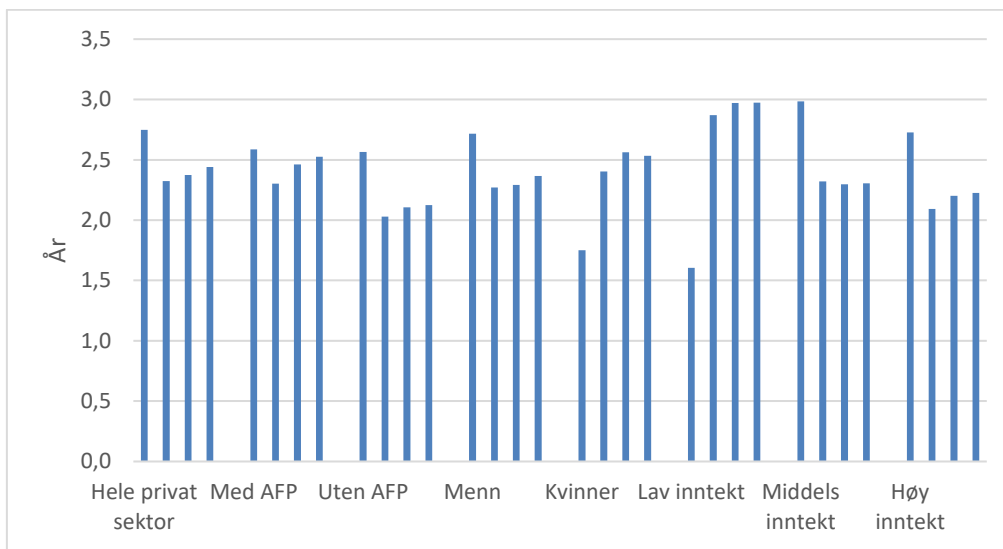


Figur 8.7 Forventet gjenstående levetid ved 62 år og pensjonsperiode med 60 prosent. Årskull 1953, 1963, 1973 og 1983 i rekkefølge.



For å oppnå et pensjonsnivå på 60 prosent istedenfor 70 prosent kan avgangsalderen framskyndes med om lag 2 år. Sensitiviteten er størst for personer som er dekket av AFP. AFP øker jo senere uttaket skjer, ettersom forholdstallet da endres. Lavinntektsgrupper har også noe større sensitivitet på avgangsalder. Det er fordi deres pensjon i større grad er basert på folketrygd som har lignende prinsipp som AFP for å skille mellom uttak ved ulike aldre. Forskjellen i nødvendig avgangsalder for oppnåelse av 70 prosent i motsetning til 60 prosent er vist i figur 8.8. Grunnen til at vi ser avvikende resultater for 1953-årgangen i gruppene kvinner og personer med lav inntekt, er at vi har satt en nedre begrensning på 62 år. Det betyr at flertallet i disse gruppene får over 60 prosent ved 62 år.

Figur 8.8 Tidligere avgangsalder mulig ved krav om 60 prosent kompensasjonsnivå sammenlignet med 70 prosent. Årskull 1953, 1963, 1973 og 1983.



## 9 Oppsummering og konklusjon

---

Innledningsvis stilte vi spørsmål om hvordan det nye samlede offentlige og private pensjonssystemet slår ut på pensjonsdekning og pensjonsnivå for ulike aldersgrupper som indikatorer på de pensjonsmessige virkningene av den utvidede pensjonsreformen:

- Hvem er dekket av AFP og ulike tjenstepensjoner i tillegg til folketrygden, og er det sammenheng mellom å være omfattet av AFP og kvaliteten på tjenstepensjonene?
- Hva er forventede framtidige kompensasjonsnivå for ulike aldersgrupper, og hva er betydningen av private ordninger for den samlede kompensasjonsgraden?
- Hvor mye må ulike grupper forlenge yrkeskarrieren for å sikre seg et standard pensjonsnivå på to tredjedeler av livsinntekten i livslang pensjon, og hvor lang periode med et gitt pensjonsnivå kan ulike grupper forvente å få som pensjonist?

### 9.1 Ulikheter i pensjonsdekning

Det er store forskjeller i hvilke private pensjonsordninger arbeidstakerne er dekket av i tillegg til folketrygden. Den viktigste tjenstepensjonsordningen, målt i andelen av arbeidstakere, er tjenstepensjonsordningen for offentlig ansatte. Dette følger av den store andelen offentlig ansatte i Norge og at offentlig ansatte gjennom lov og tariffavtale alle er omfattet av en likeverdig ordning. Dette er et særtrekk ved Norge. I andre land vil man finne at offentlig ansatte har ulike tjenstepensjonsrettigheter.

I privat sektor kan man snakke om en todeling der det avgjørende skillet går mellom de som har AFP og en tjenstepensjon utover det obligatoriske minstekravet, på den ene siden, og de som ikke har AFP og bare OTP, på den andre. Kvinner i tjensetyende næringer er overrepresentert i denne siste gruppen i privat sektor.

Dette skjer fordi det ser ut til å være en systematisk sammenheng mellom det å være dekket av tariffavtale og kvaliteten på tjenstepensjonen. De tariffdekkede bedriftene er gjennomgående større enn de som ikke har tariffavtale, og de har tradisjon for å tilby mer i ansattegoder som tjenstepensjon selv om dette ikke er regulert i tariffavtale.

Man kan si at pensjonsreformen har bidratt til et vesentlig løft i oppbyggingen av alderspensjon gjennom ny privat AFP, samtidig som den har gitt en ny skillelinje i pensjonsdekningen. Kravet om obligatorisk tjenstepensjon (OTP) har også økt pensjonsopptjeningen for store grupper som før ikke hadde noen tilleggssparing til folketrygden, og dermed redusert ulikheter i tilgangen til tjenstepensjon. Dermed har både lovregulering og tariffavtaleregulering grunnleggende endret tilgangen til pensjonsoppbygging utover folketrygden sammenlignet med tidligere der arbeidsgivere i privat sektor frivillig tok stilling til tjenstepensjonsspørsmål.

I et internasjonalt perspektiv er det slående at reformprosessen i Norge både medfører bruk av lovregulering av tjenstepensjoner (OTP) og en omfattende tariffesting

av pensjon gjennom AFP. I andre land vil man gjerne finne at én av de to reguleringsløsningene er benyttet. Med en tariffdekning på bare 50 prosent i privat sektor ble utbredelsen av ny AFP begrenset. Bruk av lovregulering ga derimot full utbredelse av tjenestepensjoner, men med et lavt minstenivå. Bruk av lovregulering og tariffavtalen om AFP må forstås i lys av det politiske ønsket om å sikre støtte for reformen, ikke minst fra fagbevegelsen (Grødem & Hippe 2018). Det er vanskelig å tenke seg OTP og AFP uten pensjonsreformens nære kobling til LO via Arbeiderpartiet og Jens Stoltenbergs strategi om å sikre enighet med fagbevegelsen. Flertallet i Pensjonskommisjonen (NOU 2004:10) foreslo ikke å innføre obligatorisk tjenestepensjon. Statens tilskudd til daværende AFP ble foreslått avvirket av Pensjonskommisjonen. I motsetning til for eksempel Italia som har en pensjonsreform som ligner mye på den norske, har man i Norge sett økende betydning av private arbeidsmarkedsbaserte ordninger som kompenserer for noe av nedgangen i det offentlige systemet (Jessoula 2018).

## 9.2 Variasjoner i framtidige pensjonsnivåer

Ulikhetene i pensjonsdekning kombinert med forskjeller i inntektskarrierer og inntektsnivå leder til svært ulike pensjonsresultater. Vi har analysert variasjoner i framtidige samlede kompensasjonsnivåer, målt som livslang pensjon i prosent av gjennomsnittlig livsinntekt, som ulike aldersgrupper vil oppnå avhengig av deres arbeidsmarkedsposisjon. Vi har sett på uttak ved 62 år, ved estimerte pensjonsaldre og ved 67 og 69 år for alle arbeidstakere.

Pensjonsforholdene ved uttak ved 62 år er endret grunnleggende gjennom den utvidede pensjonsreformen. Flere arbeidstakere i privat sektor som tidligere ikke var omfattet av AFP, fikk muligheten til å kunne ta ut pensjon ved 62 år. Blant de med AFP vil nesten alle kunne ta ut pensjon ved 62 år. Andelen som vil oppnå over 50 prosent av livsinntekten i pensjon ved 62 år, vil imidlertid reduseres i denne gruppen. Likevel er dette en av de sentrale virkningene ved ny AFP. Også framtidige grupper av offentlig ansatte vil kunne kvalifisere for uttak ved 62 år, men også her vil pensjonsnivået ved 62 år reduseres for yngre årskull. Den nedre grensen for uttak ved 62 år i pensjonssystemet vil dermed kunne utfordres over tid. Dette er kanskje særlig fordi en stor, og økende, gruppe uten AFP ikke vil kvalifisere for uttak, med andre ord nettopp gruppen som i utgangspunktet oppnådde en ny slik mulighet gjennom omleggingen av folketrygden. I Sverige er det nylig avtalt å heve den nedre grensen etter et bredt politisk forlik med støtte fra partene i arbeidslivet.

I analysen har vi videre beregnet pensjonsnivået ved 67 og 69 års uttak under forutsetningen at alle jobber fullt fram til det antatte uttakstidspunktet for pensjon. Dette markerer en betydelig større forlengelse av yrkesdeltakelse utover den vi finner ved framskrivinger av yrkesdeltakelsen basert på tidligere årskulls faktiske pensjoneringsatferd. Analysene av pensjonsnivå ved 67 års uttak og senere viser at de eldste aldersgruppene kommer grunnleggende bedre ut enn de yngre ved samme uttaksalder. Man kan si at pensjonsreformen på mange måter er gjennomført ved å skjerme de eldste årskullene. De som er født tidlig på 1950-tallet og inn på 1960-tallet, vil få vesentlig høyere pensjonsnivåer enn yngre alderskull. Dette skjer selv om de yngre årskullene forlenger sin yrkeskarriere vesentlig mer enn de eldre årskullene. Årsaken er dels selve overgangen til ny folketrygd med levealdersjustering, dels at AFP-ordningen så å si hadde tilbakevirkende opptjeningskraft ved at all inntekt med umiddelbar virkning talte med i ny AFP. Dette kunne gjøres fordi AFP-ordningen er delvis løpende finansiert og dermed ikke må bygges gradvis opp i form av kapitaloppbygging.

AFP er sånn sett et raskere eller mer effektivt pensjonspolitisk virkemiddel enn tjenstepensjoner der pensjonsrettigheten gradvis bygges opp i form av pensjonskapital.

Det vil også bli store forskjeller innad i ulike aldersgrupper avhengig av hvilke private tillegg disse har til folketrygden. Mens de yngre årskullene som bare har folketrygd og OTP, vil kunne oppnå under 50 prosent av livsinntekten i pensjon, vil gruppene med AFP og god tjenstepensjon ligge vesentlig høyere. Det nye samlede pensjonssystemet opprettholder dermed fortsatt store ulikheter i pensjonsnivåer. En betydelig gruppe i privat sektor på rundt en tredjedel av arbeidstakerne vil kunne få et relativt lavt pensjonsnivå. Pensjonsbehovet i disse gruppene må dekkes ved individuell sparing eller ved realisering av formuesverdier. Det vil være grunn til å spørre om gruppene med lavt forventet pensjonsnivå vil ha en slik evne til individuell sparing og realisering av formuesverdier. Det må understrekes at det samlede systemet før de ulike reformtiltakene var kjennetegnet av at rundt halvparten av de privat ansatte ikke hadde tilgang til tjenstepensjon, og at de resterende arbeidstakerne var omfattet av relativt sjenerøse ytelsesordninger i både offentlig og privat sektor.

Pensjonsnivået er betinget av hvor mye yrkeskarrierene faktisk vil forlenges. I analysene har vi forutsatt at alle jobber like mye som de gjorde da de var 61 år, helt fram til de er 67 år. Deretter har vi ytterligere forlenget karrierene til 69 år for alle. Med forutsetningen om 2 år lengre karrierer vil pensjonsnivåene øke gjennomgående med 6–8 prosent. Fortsatt vil imidlertid gruppene med folketrygd og OTP ligge relativt lavt. Det avgjørende punktet her vil være om de som har svakest pensjonsoppbygging, også vil være de som er minst i stand til å forlenge sine karrierer. Hvis det er tilfellet, vil pensjonsnivået for en del grupper i privat sektor bli en pensjonspolitisk utfordring.

Det er interessant å se at de offentlig ansatte lå an til å tape terreng i forhold til de privat ansatte over tid, siden de ikke gikk over til en ny ordning i 2009. Kombinasjonen av den gamle bruttoordningen og ny levealdersjustering gjør at effekten av å forlenge yrkeskarrieren blir svakere for offentlig ansatte enn privat ansatte. Våre beregninger viser at enighet om en ny påslagsmodell endrer dette bildet og bringer yngre årskull av offentlig ansatte tilbake på pensjonstoppen ved uttak av pensjon ved 67 år eller senere.

### **9.3 Hvor lenge må vi jobbe, og hvor lang periode får vi som pensjonister?**

Et alternativt mål på hvordan pensjonsreformen slår ut, er å beregne antall år man må jobbe for å nå et gitt pensjonsnivå, og å se på antall år som pensjonist man vil få på dette nivået, det vi har kalt pensjonsperioden. Analysene viser at hvis alle skal sikre seg to tredjedeler av livsinntekten i pensjon, vil de yngre aldersgruppene gjennomgående måtte øke sine yrkeskarrierer med rundt 4 år for å nå det samme nivået som generasjonene før dem.

Det er imidlertid svært store forskjeller i behovet for å øke yrkeskarrieren avhengig av de private tilleggene man er omfattet av utover folketrygden. For grupper uten AFP og med OTP i privat sektor må yrkeskarrierene økes til langt over 70 år for å oppnå et slikt pensjonsnivå. Yngre årskull med svak tjenstepensjon og uten AFP må forlenge sine yrkeskarrierer til over 72 år, mens de som har AFP og god tjenstepensjon, kan gå av før de er 68 år.

Det er særlig interessant å se at spredningen er større for den halvdel av privat ansatte som ikke har tariffavtale/AFP. Det indikerer større variasjoner i inntektsfordeling, inntektsutvikling og pensjonsforhold blant ansatte i bedrifter uten tariffavtale enn blant de som jobber i bedrifter med avtale. Denne delen av arbeidsmarkedet

har et lavere pensjonsnivå i snitt og en vesentlig større spredning. Dette betyr at store grupper vil ha et forlengelsesbehov til langt over 72 år blant for eksempel arbeidstakere uten AFP i privat tjenesteyting. I realiteten betyr det at de ikke vil kunne nå et pensjonsnivå på to tredjedeler av livsinntekten. Dette vil kunne utgjøre et pensjonspolitisk problem fordi store grupper kan oppleve at de ikke får nok i pensjon.

Vi har også sammenlignet hvor lang periode ulike aldersgrupper vil kunne oppleve et gitt pensjonsnivå, det vi har kalt pensjonsperioden. Analysen viser at pensjonsreformen har klart å snu en langvarig periode der antall år som pensjonist er økt etter som pensjonsaldre ble redusert, levealderen økte og pensjonssystemene var rettighetsbaserte med en fast aldersgrense. Det er et bemerkelsesverdig resultat for en politisk reform. For yngre årskull vil lengden på pensjonsperioden (ved samme pensjonsnivå) flate ut på et lavere nivå enn for de eldre årskullene. Skal de yngre årskullene oppnå flere år som pensjonist, må det i så fall finansieres med lavere pensjonsnivåer.

Samlet viser svarene på de tre spørsmålene hvordan den utvidede pensjonsreformen har endret tilgangen til oppbygging av pensjonskapital og pensjonsrettigheter, noe som igjen endrer framtidige pensjonsnivåer mellom aldersgrupper og grupper i arbeidsmarkedet. Pensjonsreformen har definert et nytt og lavere statlig ansvar i pensjonspolitikken, og private arbeidsmarkedsbaserte ordninger får større betydning. Den nye AFP-ordningen i privat sektor er særlig viktig for de som er omfattet. Faktisk har AFP større betydning for denne gruppens pensjonsforhold enn det tjenestepensjonene har. Men tjenestepensjonene i privat sektor modnes i form av lengre oppspareingsperioder, og for yngre årskull vil de få økt betydning. Rundt 40 prosent av den samlede pensjonen vil komme fra AFP og tjenestepensjon for de som er omfattet av begge ordningene.

Resultatet av den samlede pensjonsreformen er at økonomisk risiko for lengre liv er flyttet fra staten og arbeidsgivere til den enkelte. Den mest markerte virkningen av dette er en grunnleggende forskjell mellom eldre og yngre årskull. Yngre årskull vil selv med forlengede yrkeskarrierer få lavere pensjonsnivåer, og den tid de kan forvente å leve på en relativt høy pensjon, vil ikke lenger øke. Det vil være stor spredning i pensjonsforhold avhengig av private tillegg til folketrygden, særlig mellom offentlig ansatte, privat ansatte med AFP og tjenestepensjoner utover minstestandarden og den betydelige gruppen som bare har tilgang til OTP.

Analysen av framtidige pensjonsforhold belyser noen mer overordnede prinsipielle spørsmål i pensjonssystemets innretning. Disse kommenteres kort i det videre.

## 9.4 Offentlig ansvar og folketrygdens rolle

Analysene av framtidige pensjonsforhold viser at pensjonsreformen definitivt har etablert et lavere nivå for statens rolle i pensjonspolitikken enn man hadde da folketrygdens tilleggspensjon ble etablert i 1967. Denne reduksjonen i politisk pensjonsambisjon skjedde riktignok gradvis gjennom underregulering av folketrygdens grunnbeløp, særlig på 1980- og 1990-tallet, og ved direkte kutt i folketrygdens opp-tjeningsregler i 1992. På mange måter konfirmerte pensjonsreformen et lavere politisk ambisjonsnivå. Det nye med reformen av folketrygden i 2011 er at nedgangen i pensjon (pga. levealdersjustering) kan motvirkes gjennom forlengede yrkeskarrierer.

Det er likevel viktig å understreke at folketrygden fortsatt vil ha en dominerende rolle for framtidige pensjonsnivåer. I tillegg har den en betydelig omfordelende rolle ved at lavere inntekter oppnår høyere kompensasjonsnivå, og ved en kjønnsnøytral levealdersjustering, det vil si at menn og kvinner får samme årlige pensjon selv om

kvinner lever lenger. Det overføres dermed rettigheter fra menn til kvinner i det pensjonene gjennom de kjønnsnøytrale delingstallene fordeler pensjonsbeholdningen på forventet gjenværende levetid. Dette er særlig viktig i et kjønnsperspektiv og vises ved at lavinntektsgrupper og kvinner oppnår høyere pensjonsnivåer. Som pensjons- og fordelingspolitisk virkemiddel er folketrygden dermed fortsatt svært viktig. En forskyvning over tid av pensjonsansvaret mot tjenstepensjoner, ved for eksempel at innskuddsbaserte tjenstepensjoner øker, vil svekke denne typen omfordelingsmekanismer.

Samtidig vil vurderingen av pensjonsreformens politiske betydning være avhengig av hva de reduserte kostnadene som staten oppnår, benyttes til. En viktig begrunnelse for selve reformen var nettopp at statens handlingsrom for å satse på offentlige velferdstjenester skulle økes. Pensjonsreformen kan dermed både betraktes som en mulig velferdsstatlig reform for å styrke offentlige helse- og omsorgstjenester og en ny-liberalistisk reform for å redusere skattenivået.

## 9.5 Kjønnsperspektivet

Analysene av de pensjonsmessige virkningene av den utvidede pensjonsreformen gir et sammensatt bilde av de kjønnsmessige virkningene. På den ene siden opprettholder folketrygden i det nye systemet en minstegaranti, og ny folketrygd har en betydelig omfordelende virkning, blant annet like livslange pensjoner for menn og kvinner. Samtidig er rundt halvparten av de yrkesaktive kvinnene omfattet av offentlig tjenstepensjon som ikke bare er relativt sjenerøs, men hvor lov og tariffavtale sikrer alle like pensjonsvilkår. Også innretningen av offentlig tjenstepensjon har felles trekk med folketrygden gjennom trekk som omsorgsopptjening, deltidsfordel og livslange ytelser. Analyser av ny modell for offentlig tjenstepensjon tyder ikke på vesentlige kjønnsmessige virkninger av en overgang. Det skyldes også at kvinner i offentlig sektor gjennomgående har et like høyt, eller høyere, lønnsnivå enn menn og har relativt lange yrkeskarrierer (Veland mfl. 2017).

På den andre siden er situasjonen i privat sektor grunnleggende forskjellig i et kjønnsperspektiv. Menn er i større grad dekket av AFP enn kvinner. Kvinner faller oftere ut av AFP (Hippe mfl. 2017), og kvinner er overrepresentert blant de som bare har obligatorisk tjenstepensjon. På grunn av folketrygden blir fortsatt pensjonsnivåene for kvinner med lav inntekt relativt høye, men man må ta med i betraktning at pensjonsnivået målt i kroner ligger relativt lavt for mange.

Videre er tjenstepensjonene i privat sektor fullstendig dominert av enkle innskuddsbaserte spareordninger. I disse er det ingen ekstra sparing for kvinner, som det for eksempel er i offentlig tjenstepensjon, og menn og kvinner med like yrkeskarrierer får dermed samme pensjonsbeholdning. I dag betaler disse ordningene ut pensjon i 10 år, minst fram til 77 år. Det medfører at kvinner vil ha en forventet lengre periode enn menn uten pensjonsutbetaling etter 77 år. For kvinner født for eksempel i 1983 vil det kunne dreie seg om en periode på rundt 15 år. Alternativt kan man regne om pensjonsbeholdningene i innskuddsordningene til livslange ytelser, og dermed vil kvinner få en lavere årlig pensjon enn menn etter samme yrkes- og inntektskarrierer. Denne situasjonen vil kunne få økende oppmerksomhet etter som tjenstepensjonenes betydning øker. Skal det bygges inn omfordelende elementer fra menn til kvinner i disse ordningene, forutsetter det enten lovregulering eller at partene i arbeidslivet regulerer dette i tariffavtale for de deler av privat sektor som disse avtalene dekker.



## 9.6 Stat, marked eller forhandlinger?

Pensjonsreformen flytter beslutninger fra den politiske arena til arbeidsmarkedet. Obligatorisk tjenstepensjon er et minimumskrav, og utformingen av tjenstepensjoner skjer som hovedregel i bedriftene i privat sektor. AFP-ordningen og offentlig tjenstepensjon er basert på tariffavtaler. Virkningen av ulike styringssystemer («governance» i internasjonal litteratur, se for eksempel Ebbinghaus 2012) er svært tydelig ved at AFP langt på vei følger prinsippene i folketrygden når det gjelder opptjening, og ved at offentlig tjenstepensjon er felles og standardisert for alle. Dette har for eksempel kjønnsmessige virkninger sammenlignet med et frivillig markedsbasert beslutningssystem. I tillegg til spørsmålet om offentlig eller private løsninger i pensjonspolitikken er også reguleringen av private alternativer avgjørende for å forstå utformingen av det samlede pensjonssystemet, en påpekning som har vært særlig fremme i Trampusch (2006) sine analyser av flere europeiske land. Variasjonene i europeisk «governance» er også svært store. I England omfatter for eksempel ikke kravet om obligatorisk tjenstepensjon små bedrifter. I Tyskland åpnes det for rene innskuddsordninger, men da bare gjennom tariffavtaler mv.

På den andre siden griper reguleringen av AFP og tjenstepensjoner inn i markedet og hever lønnskostnadene for tariffdekkede bedrifter (gjennom AFP) eller for alle bedrifter som ved OTP. De private ordningene i arbeidsmarkedet er grunnleggende forskjellige fra folketrygden ved at de er finansiert som en løpende lønnskostnad (både de fonderte ordningene og AFP), og ikke som skatt i dag eller i framtiden. Dette medfører delvis at staten ved å ta over for eksempel AFP dermed vil bidra til å øke skatteinivået og redusere det handlingsrommet i offentlige finanser som pensjonsreformen skapte. På den andre siden er det grenser for hvilke kostnadsøkninger lovgiver vil pålegge bedriftene, fordi det kan redusere sysselsettingen. Lønnsforhandlinger, med eller uten statlige bidrag, blir dermed en krevende arena for beslutninger om endringer i pensjonssystemet. Det er for eksempel åpenbare svakheter i den private AFP-ordningen, for eksempel at mange faller ut rett før pensjonsalder. Arbeidsgiversiden vil være tilbakeholdne med å påta seg nye kostnader uten noe i bytte, som for eksempel lønnsmoderasjon eller økte statlige tilskudd. Staten kan også bidra med å øke kravene i OTP for å redusere forskjellen mellom bedrifter med og uten tariffavtale, men det er grenser for hvor langt lovgiver kan gå. Hvordan dette vil utspille seg, vil vi få et eksempel på i oppgjøret i privat sektor i 2019/2020 når en revisjon av privat AFP skal bestemmes.

Videre har arbeidsgiversiden som hovedregel ikke ønsket tariffavtale om tjenstepensjonene og har sagt nei til det i oppgjørene i 1998, 2002, 2004 og 2016. En tariffavtale vil være en forutsetning for blant annet å etablere systemer med likepensjon for menn og kvinner i innskuddsordningene i privat sektor.

Dette er ikke ment som en analyse av forhandlingssystemet som beslutningsarena i pensjonspolitikken, men som en påpekning av hvor krevende reform og endring av de markedsbaserte systemene er. Pensjonsreformer skjer ikke bare i politikken, men også i markedet og gjennom lønnsforhandlinger. Beslutninger på de ulike arenaene vil bidra til å forme det norske pensjonssystemet framover ut fra politiske maktforhold og, ikke minst, utviklingen av partsrelasjonene og lønnsdannelsen i arbeidsmarkedet.

# Referanser

---

- Chen, D. & Beetsma, R. M. W. J. (2015). *Mandatory Participation in Occupational Pension Schemes in Netherlands and Other countries*. An update. Netspar DP 10/2015-032
- Ebbinghaus, B. (red). (2011). *The Varieties of Pensions Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford University Press.
- Fredriksen, D. & Stølen, N. M. (2015) *Evaluering av pensjonsreformen – Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter*. Rapporter 2015/37. SSB
- Grødem, A. S., Hagelund, A., Hippe, J. M. & Trampusch, C. (2018). Beyond coverage: the politics of occupational pensions and the role of trade unions. Introduction to special issue. *Transfer*, 24(1), 9–23.
- Halvosen, E. & Pedersen, A. W. (2017). Closing the gender gap in pensions: A microsimulation analysis of the Norwegian NDC pension system. *Journal of European Social Policy*, 1–14.
- Hernæs, E. (2017). *Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen*. Rapport nr 1 2017. Frischsenteret.
- Hernæs, E., Markussen, S., Piggott, J. & Røed, K. (2016). Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics*, 142, 39–55.
- Hippe, J. M. & Lillevold, P. (2018). *Ikke som forventet. Fripolisproblemet i det norske pensjonssystemet*. Fafo-rapport 2018:13.
- Hippe, J. M. & Midtsundstad, T. (2014) *Teller AFP med? Omlegging av AFP og tilpasninger av tjenestepensjoner i privat sektor*. Fafo-notat 2016:08.
- Hippe, J. M. & Steen, S. I. (2016). *Bedre og enklere tjenestepensjon. Prinsipielle og lovmessige sider ved et fornyet regelverk*. Fafo-rapport 2017:21.
- Hippe, J. M. & Vøien, H. G. (2014). *An analysis of future benefits from public and private pension schemes. The Norwegian country study to the OECD pensions adequacy project*. Fafo-report 2014:21.
- Hippe, J. M., Despriée, J., Lillevold, P., Svege, D. & Veland, G. (2016). *Den kompliserte omleggingen – virkningene av en ny offentlig tjenestepensjon*. Fafo-rapport 2016:44.
- Hippe, J. M., Lillevold, P. & Vøien, H. G. (2017). *Alle skal med? En analyse av frafall i AFP-ordningen. Søkelys på arbeidslivet*, 1-2, 5–23.
- Jessoula, M. (2018). Pension multi-pillarisation in Italy: actors, “institutional gates” and the “new politics” of funded pensions. *Transfer*, 24(1), 9–23.
- Marier, P. (2008). *Pension Politics. Consensus and social conflict in ageing societies*. London and New York: Routledge.
- Natali, D. (2017). The New Pension Mix in Europe: Inequality and two further risks. I D. Natali (red.), *The New Pension Mix in Europe. Recent Reforms, their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: Peter Lang.
- Natali, D. (2018). Occupational pensions in Europe: Trojan horse of financialization? *Social Policy & Administration*, 52(2) Occupational welfare – still divisive in welfare states, 449–462.
- Neergård, K. (2016). *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 2016*. Fafo-notat 2018:04.
- Nordby, P. & Næsheim, H. (2016). *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen*. Rapporter 2016/10. SSB.
- Pedersen, A. W., Hippe, J. M., Grødem, A. S. & Sørensen, O. B. (2018). Trade unions and the politics of occupational pensions in Denmark and Norway. *Transfer*, 24(1), 109–122.
- Trampusch, C. (2006) Industrial relations and welfare states: the different dynamics of retrenchment in Germany and the Netherlands. *Journal of European Social Policy*, 16(2), 121–133.

- Veland, G. & Hermansen, Å. (2012). *Pensjonsordninger for yrkesgrupper i Europa – en kartlegging*. Fafo-notat 2012:07
- Veland, G., Hippe, J. M., Lillevold, P., Svege, D. & Vøien, H. G. (2017). *Ny tjenstepensjon i kommunal sektor? En analyse av kjønns- og likestillingseffekter ved overgang til en påslagsmodell*. Fafo-rapport 2017:10

## **Diverse**

- Evalueringsrapport av AFP i privat sektor. Rapport fra LO og NHO. 7. desember 2017.
- Finansdepartementet (2017). Sak:17/1884 21.11.2017 Høringsnotat - Egen pensjonskonto mv.
- Fremforhandlet løsning. Avtale om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor. 03.03 2018.
- OECD (2014) OECD pension Outlook 2014. Chapter 3: Saving for Retirement and the Role of Private Pensions in Retirement Readiness. Paris: OECD Publishing.
- Proposisjon 61 L fra Arbeids- og sosialdepartementet april 2018.
- PPI (2015). Measuring adequacy under the new pension flexibilities. Briefing Note Number 77.
- Rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe 12. juni 2017.
- Riksmekleren 2018. 2018-003 År: 2018 Arkivkode: 311 Tariffoppgjøret LO-NHO 2018. Vedlegg møtebok og forslag.
- Social Policy&Administration. Volume 52, Issue 2 Occupational welfare – still divisive in welfare states. Pages: 435-562. March 2018.
- Transfer. February 2018, Volume 24 Number 1. Reforming the public/private mix: industrial relations, trade unions and occupational pensions. Pages: 9-124.

## Nok pensjon?

Den utvidede pensjonsreformen har bygget om folketrygden, avtalefestet pensjon (AFP) og tjenestepensjoner. Reformen har pågått siden 2004, og kan med avtalen i 2018 om å legge om offentlig tjenestepensjon sies å være fullført. Rapporten analyserer virkningene av et endret pensjonssystem for sammensetning og nivå på framtidige pensjoner.

Det er store forskjeller i tilgang til pensjonsopptjening utover folketrygden. Offentlig ansatte og privat ansatte med AFP og god tjenestepensjon kommer særlig godt ut, mens en tredjedel av de privat ansatte har vesentlig dårligere tilgang til pensjonsopptjening.

De yngre årskullene vil måtte øke sine yrkeskarrierer med rundt fire år for å nå det samme nivået som generasjonene før dem. Ulik tilgang til private tillegg utover folketrygden vil gi store ulikheter i behovet for å øke yrkeskarrieren. Analysene i rapporten viser at yngre generasjoner kan forvente at perioden de vil ha som pensjonist ikke lenger vil øke hvis de ikke er villige til å redusere ambisjonene om sitt pensjonsnivå.



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

Fafo-rapport 2018:17  
ISBN 978-82-324-0442-1  
ISSN 2387-6859  
Bestillingsnr. 20666

*Aktuar*ene  
Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS