

Axel W. Pedersen, Jon M. Hippe og
Tove Midtsundstad

Alternative modeller for fremtidens folketrygd

Axel W. Pedersen, Jon M. Hippe og
Tove Midtsundstad

Alternative modeller for fremtidens folketrygd

© Fafo 2005
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
2 Beskrivelse	9
3 Ytelsesprofil, kompensasjonsnivå og marginal pensjonsopptjening	13
4 Innbyrdes forskjeller mellom folkepensjonsmodellene	17
5 Faktiske yrkeskarrierer og opptjening i dag og forventede yrkeskarrierer i 2050	21
6 Typeeksempler	25
7 Modellberegninger: Utgiftsnivå og fordeling blant alderspensjonistene i år 2050	29
8 Besteårsregel og fordelingsprofil	33
Appendiks A: Typeberegninger tilsvarende kapittel 5. Folkepensjonsmodell med innslagspunkt ved 1,79G og opptjeningsprosent på 0,85	35
Appendiks B: En nærmere redegjørelse for faktiske yrkeskarrierer i dag og beregnet opptjeningstid i 2050	37
2.1 Faktiske yrkeskarrierer hos dagens arbeidstakere	38

Forord

Fafo har på oppdrag fra og i samarbeid med Landsorganisasjonen i Norge (LO) utredet alternative modeller for fremtidens folketrygd. Målet har vært å konstruere folketrygdmodeller som gir bedre fordelingsprofil enn Pensjonskommisjonens forslag til Modernisert folketrygd, sikrer samme kompensasjonsnivå som dagens folketrygd etter 40 års opptjening for vanlige lønnstakere, samtidig som lavere inntektssjikt og deltidsarbeidende sikres samme pensjonsmessige belønning for arbeid som andre. Det er skissert tre ulike folkepensionsmodeller, henholdsvis «bunnfradragmodellen», «særtilleggsmodellen» og «knekkpunktmodellen». Modellene representerer ulike alternative tekniske tilnærminger, men gir om lag den samme fordelingen av utbetalte pensjoner. For å synliggjøre modellenes ulike egenskaper har vi beregnet effekten for et lite utvalg arbeidstakereksempler (typeeksempler), som varierer med hensyn til inntektsnivå og år med henholdsvis hel- og deltid. I tilknytning til dette har vi også kort beskrevet hva som er de vanlige yrkeskarrierene (opptjening) hos ulike yrkesgrupper i dag og drøftet forventede endringer i yrkeskarrierens lengde (jf. også appendiks B). Gruppen som har arbeidet med notatet ved Fafo har vært Jon M. Hippe, Axel W. Pedersen og Tove Midtsundstad. Axel W. Pedersen er forsker ved NOVA.

Fafo, mai 2005
Jon M. Hippe
Daglig leder

1 Innledning

Hensikten med dette notatet er todelt: 1) å utrede alternative modeller for opptjening av pensjon i Folketrygden og 2) å illustrere mulige forskjeller mellom et bestårs- og et alleårs-prinsipp for opptjening av pensjon. Modellene tilfredsstiller følgende krav:

- En bedre fordelingsprofil enn Modernisert folketrygd slik denne modellen er skissert i Pensjonskommisjonens rapport,
- Deltidsarbeidende og lavtlønte sikres samme pensjonsmessige belønning for å jobbe som andre (fjerne minstepensjonsfellen),
- Vanlige lønnstakere får minst samme kompensasjonsnivå som med dagens folketrygd etter 40 års opptjening.

Vi har utredet tre modeller som vi mener tilfredsstiller disse kravene. Alle bygger på prinsippet om livsløpsbasert opptjening (alleårsregel), og alle kan kombineres med ulike ordninger for omsorgsopptjening og opptjening under uførhet og arbeidsledighet mv. Alle modellene kan videre kombineres med de tiltak for å bremse den fremtidige utgiftsveksten som en samlet Pensjonskommisjon sto bak (delingstall og indeksering av løpende pensjon med halvparten av reallønnsveksten), og de kan eventuelt kombineres med en innføring av fleksibel pensjonsalder med hel eller delvis aktuarisk avkortning.

Teknisk sett er de tre modellene ganske forskjellige. Den første er en lett justert variant av Universell folketrygd slik denne ble skissert av mindretallet i Pensjonskommisjonen, mens den andre kombinerer trekk fra både Dagens folketrygd og fra Modernisert folketrygd. Den tredje modellen ligger tettest opp til Modernisert folketrygd, men den skiller seg ut ved å operere med en høyere sats for pensjonsopptjening for lave lønnsinntekter.

På tross av disse tekniske forskjellene er ytelsesprofilen (størrelsen på pensjon ved ulike lønnsnivå) svært lik i de tre modellene. Parameterne for de to første modellene er valgt slik at ytelsesprofilen blir helt identisk for personer med jevne lønnsinntekter i 40 år. For å skille profil- og strukturdiskusjonen fra spørsmålet om Folketrygdens nivå er parameterne videre fastsatt slik at vi har grunn til å tro at den samlede utgiftsrammen (og størrelsen på de gjennomsnittlige ytelsene) blir omtrent på nivå med både Universell folketrygd og med Dagens folketrygd.¹

Vi har altså å gjøre med tre alternative tekniske tilnærminger for å oppnå omtrent den samme fordelingen av utbetalte pensjoner. Med utgangspunkt i tekniske karakteristika ved de respektive modellene har vi valgt å kalle den første for «bunnfradragmodellen», mens den andre er kalt for «særtilleggsmodellen». Den tredje modellen har vi kalt for «knekkpunktmodellen». «Folkepensjonsmodellene» vil bli brukt som en mindre teknisk fellesbetegnelse for de tre modellene.

¹ I avsnitt 6 fremlegges resultater av offisielle modellberegninger som viser at Universell folketrygd er tilnærmet utgiftsnøytral i forhold til en uendret videreføring av Dagens folketrygd.

2 Beskrivelse

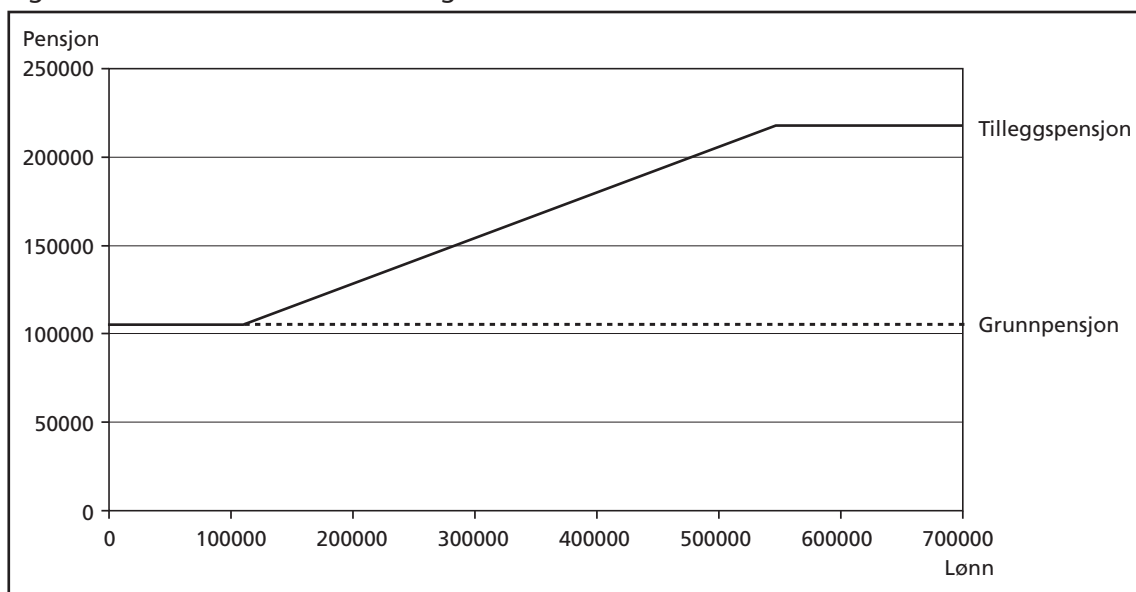
Bunnfradragmodellen er tilnærmet lik Universell folketrygd. Den består av to elementer: en universell grunnpensjon og et rendyrket tilleggspensjonssystem:

- Universell grunnpensjon på nivå med dagens minstepensjon (1,79G for enslige og 1,62 for gifte og samboende pensjonister).
- Selvfinansierende tilleggspensjonssystem med bunnfradrag for premieinnbetaling og pensjonsopptjening ved 1,62G (=grunnpensjonen til en gift/samboende pensjonist) og tak ved 8 G.
- Opptjeningsprosenten settes til 0,75 prosent av pensjonsgrunnlaget (tilsvarende en innskuddsbasert opptjening på om lag 10,5 prosent av pensjonsgrunnlaget).

Den eneste forskjellen fra Universell folketrygd er at det også gis opptjening av tilleggspensjon for litt lavere inntektsnivåer. Nærmere bestemt for en årslønn tilsvarende grunnpensjonen til en gift eller samboende pensjonist (1,62 G = om lag 95 000 kroner). Samtidig er den årlige opptjeningsprosenten senket fra 0,8 prosent til 0,75 prosent for å opprettholde tilnærmet utgiftsmessig nøytralitet.

Strukturen i denne modellen er lik den opprinnelige strukturen i folketrygden, men modellen skiller seg fra det systemet som ble vedtatt i 1967 på to vesentlige punkter: For det første gjøres det i denne modellen et klart skille mellom finansieringen av grunnpensjon og tilleggspensjon. For det andre er nivået på den universelle grunnpensjonen satt vesentlig høyere enn det var i 1967 – også når det tas hensyn til den reallønnsutviklingen som har skjedd siden 1967.

Figur 1 Ytelsesstruktur Bunnfradragmodellen



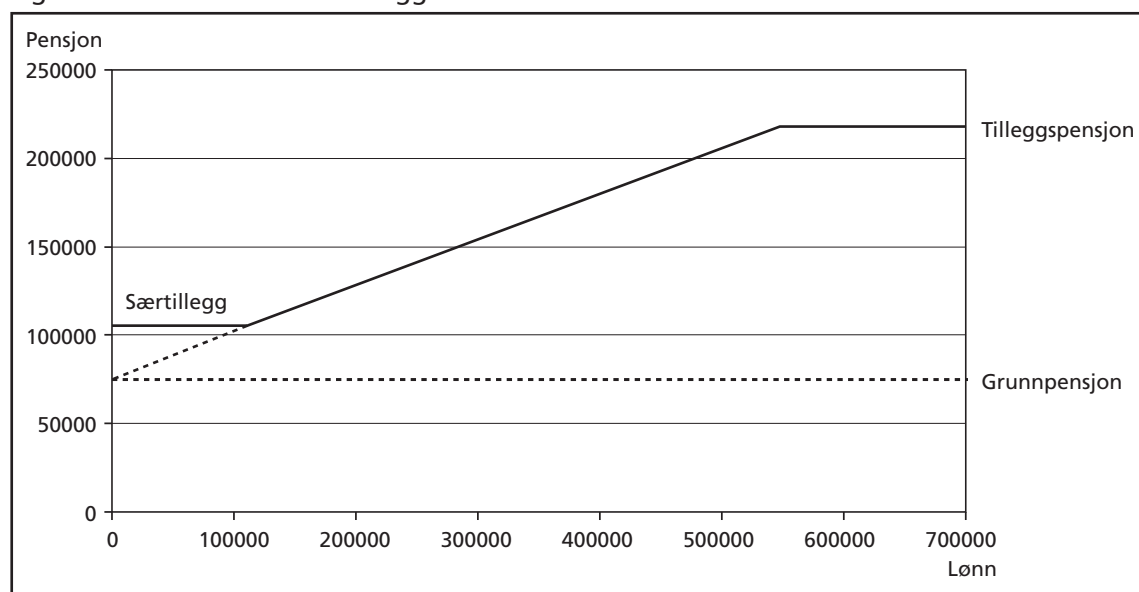
Den andre alternative modellen, særtilleggsmodellen, består av tre elementer: en universell grunnpensjon, en tilleggspensjon som opptjenes fra første krone og et særtillegg som avkortes mot opptjent tilleggspensjon. Det forutsettes med andre ord:

- En universell grunnpensjon på 1,31G (76 870 kroner) for enslige og et særtillegg på 0,49G (28 540 kroner).
- Opptjeningen av tilleggspensjon starter fra første krone, og all lønnsinntekt opp til 8G er pensjonsgivende.
- Opptjeningsprosenten settes til 0,75 prosent av pensjonsgrunnlaget (tilsvarende en innskuddsbasert opptjening på om lag 10,5 prosent av pensjonsgrunnlaget).

Denne modellen viderefører de tre hovedelementene i dagens folketrygdstruktur (grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg). Samtidig ligner den på Modernisert folketrygd ved at opptjeningen av inntektsrelatert pensjon formelt sett starter fra første krone (i lønnsinntekt). Opptjeningsprosenten er satt lik 0,75 prosent, akkurat som i den første varianten av folkepensjonsmodellen (bunnfradragmodellen). Størrelsen på henholdsvis grunnpensjon og særtillegg er valgt slik at den reelle pensjonsopptjeningen for den enkelte starter ved en gjennomsnittsinntekt på 95 000 kroner over 40 år. For personer med en jevn inntekt fordelt over 40 år blir ytelsesprofilen derfor eksakt den samme i disse to variantene av folkepensjonsmodellen.

Et interessant poeng med hensyn til denne modellen er at grunnpensjonsnivået på 1,31G omtrent tilsvarer det nivået grunnpensjonen utgjorde i forhold til det alminnelige lønnsnivået i 1967 (da G har blitt underregulert i forhold til den alminnelige lønnsutvikling med til sammen om lag 30 prosent siden 1967). Særtillegget på 0,49G kan, på sin side, sies å ta høyde for den reelle økningen i minstepensjonen som har skjedd frem til i dag.

Figur 2 Ytelsesstruktur Særtilleggsmodellen



En kan også tenke seg tekniske alternativer for å oppnå en ytelsesprofil som ligner på disse to første variantene av folkepensjonsmodellen (bunnfradragmodellen og særtilleggsmodellen) samtidig som en fastholder et av hovedtrekkene ved Modernisert folketrygd: avvikling av den universelle grunnpensjonen til fordel for en målrettet minstegaranti.

En mulighet er å velge en vesentlig mildere avtrapningsprosent for garantitillegget enn det Pensjonskommisjonen foreslår og samtidig la denne starte tidligere (dvs. for lavere inntektsnivåer). Med 100 prosent avtrapning mot opptjent inntekstpensjon opp til 0,8G og deretter 40 prosent avtrapning, fås tilnærmet samme profil over store deler av det relevante lønnsintervallet som i de to alternative modellene som skisseres her. Problemet med en slik løsning er likevel at den marginale opptjeningsprosenten da vil øke fra 0,75 prosent til 1,25 prosent for de høyeste lønnsnivåene, ettersom disse vil ha full avtrapning av garantipensjonen.

En annen mulighet er å innføre et knekkpunkt med en høyere opptjeningsprosent for lønnsinntekter under et visst nivå. Arbeiderpartiets fraksjon i finanskomiteen har bedt Finansdepartementet utrede modeller av denne typen (se Finansdepartementets svar på spørsmål nr. 8 fra Finanskomiteen/Arbeiderpartiets fraksjon av 1. mars 2005 vedrørende St.meld. nr. 12 (2004–2005)).

En høyere opptjeningsprosent for lavere inntekter kompenserer for avtrapningen av garantipensjonen og bidrar dermed til å forbedre fordelingsprofilen og insentivstrukturen i Modernisert folketrygd. Hvis man for eksempel setter opptjeningsprosenten i en slik modell til 1,8 prosent for inntekt opp til 3G, og 0,75 prosent for den øvrige lønnsinntekten opp til 8G, oppnås en samlet ytelsesprofil etter 40 års opptjening som er tilnærmet lik de to variantene av folkepensjonsmodellen vi har beskrevet så langt. Strukturen i en slik tredje variant av folkepensjonsmodellen er imidlertid for komplisert til å la seg presentere i form av diagrammer som vist ovenfor. Knekkpunktmodellen representerer likevel et mulig teknisk alternativ til de to første variantene av folkepensjonsmodellen, og er derfor trukket inn i drøftingen av egenskapene til de to andre variantene av folkepensjonsmodellen i avsnitt 4.

3 Ytelsesprofil, kompensasjonsnivå og marginal pensjonsopptjening

Folkepensjonsmodellene har en ytelsesprofil og gir et kompensasjonsnivå som er tilnærmet lik Universell folketrygd. Vi nøyer oss derfor med å sammenligne med Dagens folketrygd og Modernisert folketrygd.

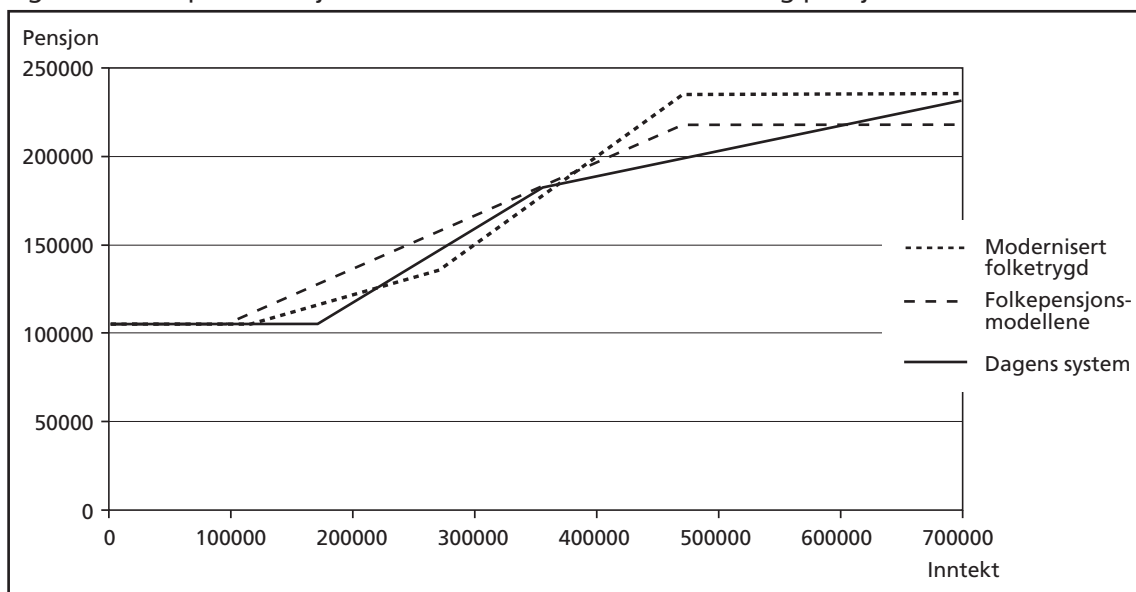
For personer med jevne inntekter i 40 år vil folkepensjonsmodellene gi ytelser som er minst på høyde med Dagens folketrygd – med unntak for dem med de aller høyeste lønnsinntektene. Folkepensjonsmodellene gir også høyere ytelser enn Modernisert folketrygd opp til et inntektsnivå på i underkant av 400 000 kroner, mens Modernisert folketrygd gir høyere ytelser enn folkepensjonsmodellen fra og med dette nivået.

Det er forutsatt at bunnfradragmodellen og særtilleggsmodellen i likhet med Dagens folketrygd utformes slik at grunnpensjonen for gifte/samboende pensjonister er lavere enn grunnpensjonen for en enslig (0,825G mot 1G). Det innebærer at ytelsene til gifte/samboende i disse modellene blir om lag 10 000 kroner lavere enn ytelsene til en enslig pensjonist. I Modernisert folketrygd og i knekkpunktmodellen er det derimot bare garantipensjonen som har innebygd en tilsvarende favorisering av enslige pensjonister. Disse modellene gir dermed bare samme ytelser uansett sivilstand for dem som har tjent opp tilstrekkelig med inntektpensjon til å ha krav på garantipensjon.

Figur 3 og figur 4 viser at folkepensjonsmodellene har en vesentlig jevnere ytelsesprofil enn Modernisert folketrygd.

I Modernisert folketrygd faller kompensasjonsnivået betydelig frem til det lønnsnivå som tilsvarer full avtrapning av garantipensjonen (ca. 270 000 kroner i 40 år). I intervallet mellom 270 000 og 470 000 kroner er forholdet mellom lønn og pensjon derimot helt proporsjonalt: alle får en pensjon på 50 prosent av tidligere lønn.

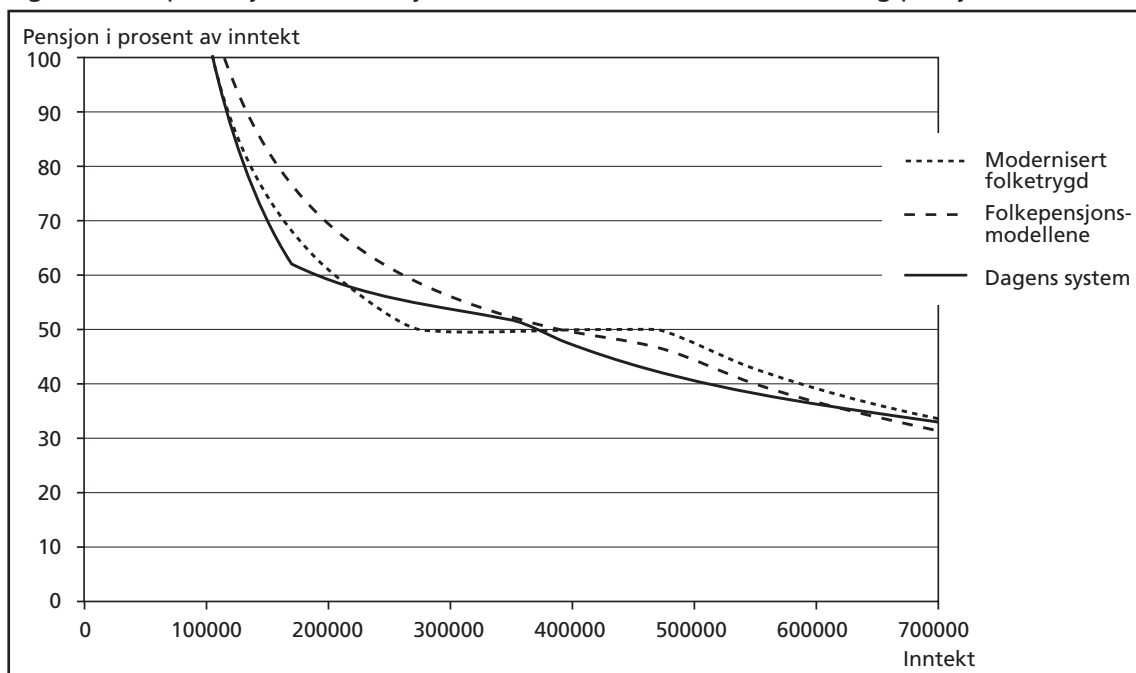
Figur 3 Ytelsesprofil ved jevne lønnsinntekter over 40 år. Enslig pensjonist



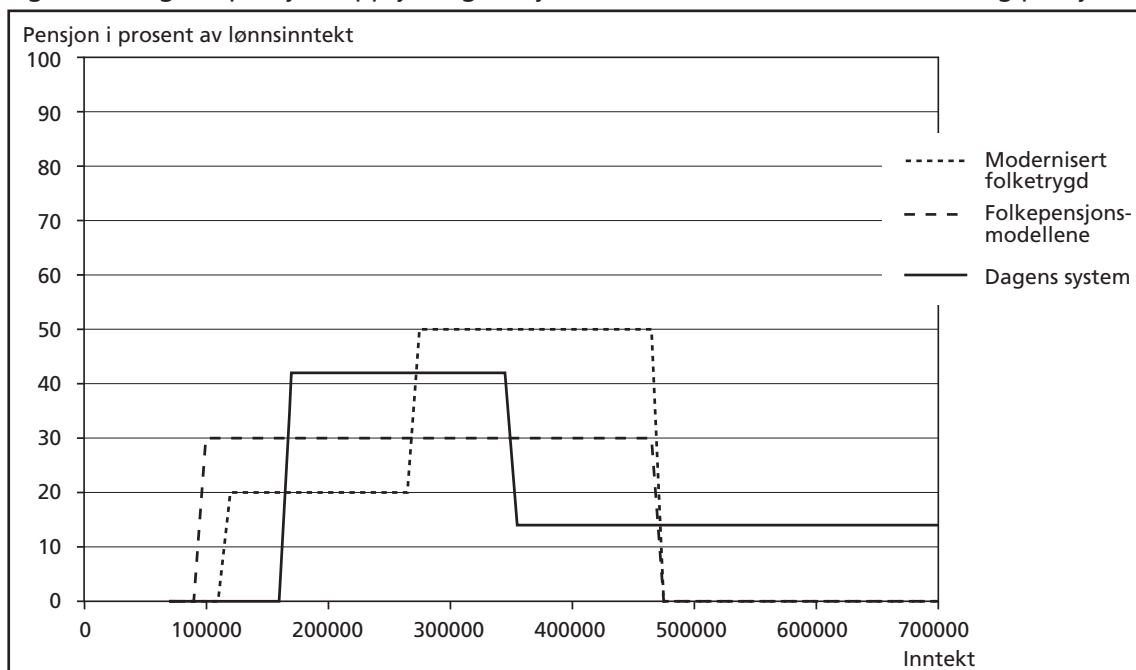
Til sammenligning er kompensasjonsnivået i folkepensjonsmodellene jevnt fallende over hele lønnspekteret. Jo lavere lønnsnivå som yrkesaktiv, jo høyere blir det relative kompensasjonsnivået. Ved en årslønn på 300 000 kroner er kompensasjonsnivået 56 prosent og dermed 2 prosentpoeng høyere enn i Dagens folketrygd.

En annen innvending som er blitt reist mot Modernisert folketrygd er at den pensjonsmessige belønningen for å jobbe blir relativt svak for lønnstakere med lave livsløpsinntekter.

Figur 4: Kompensasjonsnivå ved jevne lønnsinntekter over 40 år. Enslig pensjonist



Figur 5: Marginal pensjonsopptjening ved jevne lønnsinntekter over 40 år. Enslig pensjonist



Modellen viderefører dermed, om enn i moderert form, den såkalte minstepensjonsfellen i Dagens folketrygd.

Figur 5 viser den marginale pensjonsopptjeningen (pensjon av den siste tjente kronen) for personer med jevne inntekter i 40 år i henholdsvis Dagens folketrygd, Modernisert folketrygd og folkepensjonsmodellene. Som følge av avkortningen av særtillegget starter den reelle pensjonsopptjeningen i Dagens folketrygd først ved en årslønn på om lag 170 000 kroner.

I Modernisert folketrygd starter, til sammenligning, den reelle pensjonsopptjeningen allerede ved en årslønn på om lag 118 000 kroner, men gir, som følge av avtrapningen av garantipensjonen, bare en uttelling tilsvarende 40 prosent i intervallet opp til en årslønn på 270 000 kroner. Det er bare for lønninger mellom 270 000 og 470 000 kroner modellen gir full pensjonsmessig uttelling i tråd med den formelle opptjeningsprosenten på 1,25 per år (tilsvarende 50 prosent etter 40 års opptjening). Modernisert folketrygd gir dermed en ulik stimulans til og belønning for å jobbe, avhengig av størrelsen på livsløpslønnen. Personer som i utgangspunktet har lav livsløpslønn får dermed svakere stimulans til å jobbe enn personer med midlere og høyere lønninger.

I folkepensjonsmodellene er opptjeningsprosenten, til forskjell fra Dagens folketrygd og Modernisert folketrygd, både formelt og reelt den samme på all lønnsinntekt mellom 95 000 kroner (1,62G) og 470 000 kroner (8G). Alle med lønninger i dette intervallet får dermed den samme stimulans til å jobbe. Belønningen for å jobbe blir likevel noe svakere enn i Modernisert folketrygd for lønninger i intervallet mellom 270 000 og 470 000 kroner, men er sterkere for lønninger i intervallet mellom 95 000 og 270 000 kroner.

Med folkepensjonsmodellene vil det i fremtiden bli svært få minstepensjonister, selv om heller ikke disse modellene gir pensjonsopptjening for de aller laveste lønnsinntektene.

4 Innbyrdes forskjeller mellom folkepensjonsmodellene

Selv om de tre skisserte folkepensjonsmodellene har en tilnærmet identisk ytelsesprofil for personer med jevne inntekter over 40 år, er det vesentlige forskjeller når det gjelder andre viktige modellegenskaper.

Det gjelder for eksempel sammenhengen mellom livsløpsinntekt og pensjon. I Modernisert folketrygd bestemmes pensjonen av størrelsen på den samlede livsløpsinntekten. To personer med samme livsløpslønn får dermed samme pensjon – uansett hvordan lønnsinntekten har vært fordelt over yrkesløpet. Det spiller ingen rolle om yrkeskarrieren er kort eller lang, eller om lønnsnivået og deltidsprosenten har vært stabil eller variert. Det er bare den samlede størrelsen på livsløpslønnen som teller. I Pensjonskommisjons rapport er dette med rette fremhevet som en ønskelig egenskap ved et reformert pensjonssystem.

Ett unntak fra dette livsløpsprinsippet finnes likevel, da opptjening av pensjon i Modernisert folketrygd tar utgangspunkt i lønnen i det enkelte år, og har et tak på 8G. Personer som i enkelte år har en lønnsinntekt som overstiger 8G, får ikke uttelling for dette. De vil dermed få lavere pensjon enn om den samme livsløpsinntekten hadde vært fordelt slik at taket ikke ble overskredet i noen av opptjeningsårene. Det hører dog med til bildet at flertallet i Pensjonskommisjonen gikk inn for at det også skulle være et tak på premieinnbetalingene ved 8G, slik at personer som på denne måten gikk glipp av pensjonsopptjening også skulle slippe tilsvarende billig når det gjelder premieinnbetaling til systemet. Regjeringen har imidlertid i Stortingsmeldingen gått bort fra tanken om å operere med et tak for premieinnbetalingene ved 8G, samtidig som man har gitt opp å introdusere en egen pensjonspremie som kunne bidra til å klargjøre hvem som betaler hvor mye til det reformerte pensjonssystemet.

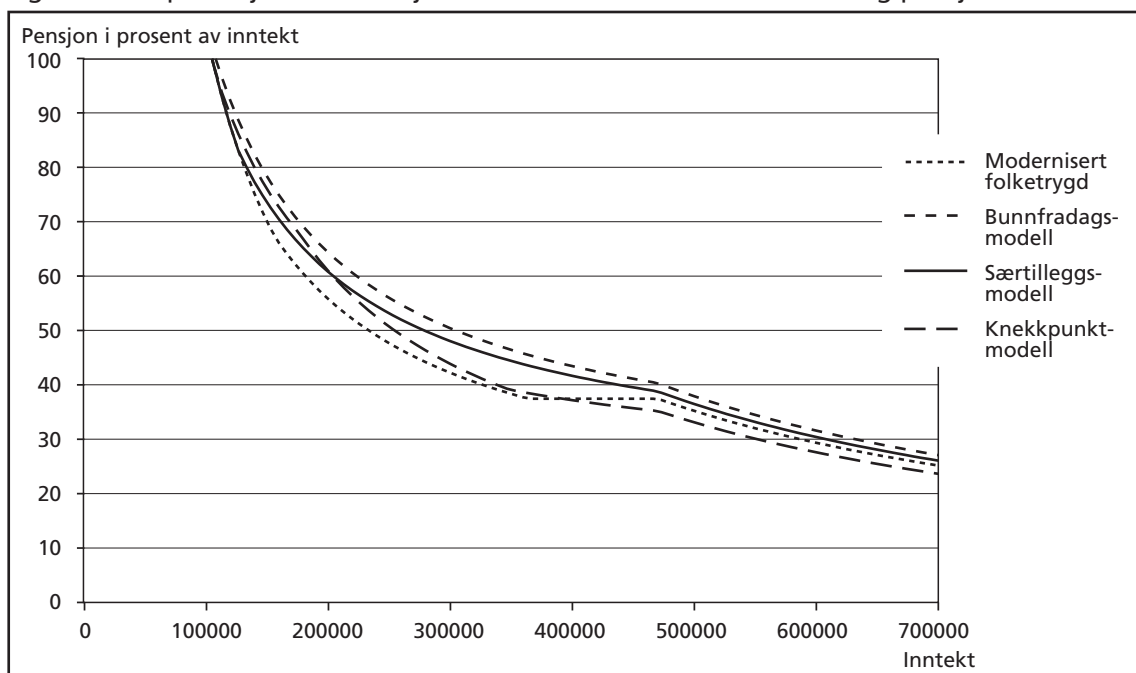
Som nevnt tar alle de tre folkepensjonsmodellene utgangspunkt i en alleårsregel, slik at opptjeningen av pensjon blir livsløpsbasert. Likevel er særtilleggsmodellen den eneste av de tre modellene som i like stor grad som Modernisert folketrygd tilfredsstiller prinsippet om at samme livsløpsinntekt skal gi samme pensjon. Både bunnfradragmodellen og (i enda større grad) knekkpunktmodellen bryter med dette prinsippet, og da i diametralt motsatte retninger.

Bunnfradragmodellen innebærer at man tjener opp rett til en liten tilleggspensjon, hvis man i bare ett enkelt år har en lønnsinntekt som overstiger bunnfradraget på 95 000 kroner. Det betyr at det blir svært få rene minstepensjonister med denne modellen. Samtidig fører det til at personer med korte yrkeskarrierer og et varierende inntektsnivå over livsløpet vil få høyere pensjon enn deres gjennomsnittlige livsløpsinntekt skulle tilsi. Sammenhengen er slik at jo kortere yrkeskarrieren er og jo sterkere lønnsinntekten varierer omkring bunnfradragsgrensen, desto større blir pensjonen, sett i forhold til livsløpsinntekten.

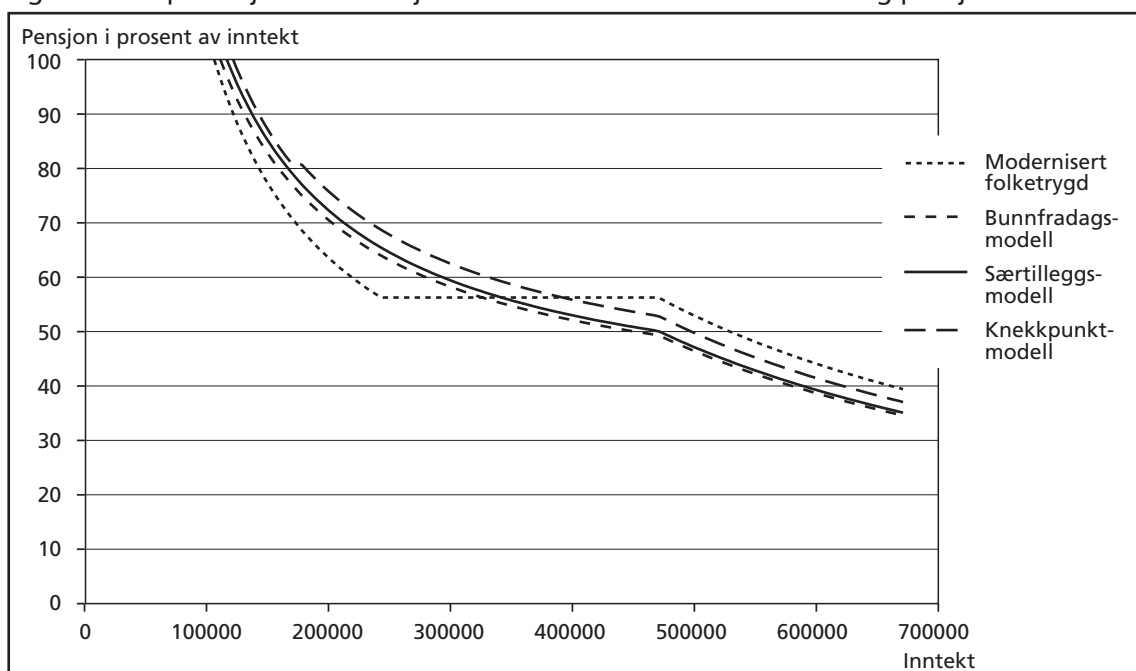
Et annet sentralt aspekt ved bunnfradragmodellen er at tilleggspensjonssystemet finansieres separat, og at bunnfradraget for pensjonsopptjening blir motsvart av et tilsvarende bunnfradrag for oppkreving av premier til tilleggspensjonssystemet. Personer med forholdsvis korte yrkeskarrierer og varierende (og lave) lønnsinntekter vil dermed få høyere pensjon enn

hva deres samlede livsløpsinntekt skulle tilsi, men de betaler samtidig tilsvarende høyere premier. Det skjer dermed ingen omfordeling til fordel for denne gruppen fra personer med lengre yrkeskarrierer og jevnere lønnsinntekter. Selv om prinsippet om korrespondanse mellom livsløpsinntekt og pensjon brytes, brytes med andre ord ikke prinsippet om at det skal være korrespondanse mellom den enkeltes samlede premieinnbetalinger over livsløpet og størrelsen på de opptjente pensjonsrettighetene. Sagt på en annen måte dreier det seg om at personer med korte karrierer og varierende inntekter tvinges til å spare mer til

Figur 6: Kompensasjonsnivå ved jevne lønnsinntekter over 30 år. Enslig pensjonist



Figur 7: Kompensasjonsnivå ved jevne lønnsinntekter over 45 år. Enslig pensjonist



alderdommen enn deres samlede lønnsinntekt skulle tilsi. Dette kan kanskje oppfattes som et problem, men er vanskelig å unngå dersom man samtidig ønsker at det skal være en klar sammenheng mellom lønn, premieinnbetalinger og pensjonsopptjening i det enkelte år.

Også knekkpunktmodellen bryter med livslønnsprinsippet. Her går imidlertid avviket i helt motsatt retning, og effekten vil gjennomgående være vesentlig sterkere. I knekkpunktmodellen gis det høyere pensjonsopptjening for den første delen av lønnsinntekten i det enkelte år (opptil 3G). Hvis en gitt livsløpsinntekt er fordelt over flere år, vil en større del falle innenfor intervallet med forhøyet pensjonsopptjening. Dermed blir pensjonen høyere enn om den samme samlede inntekten hadde vært fordelt over færre år. I den varianten av knekkpunktmodellen vi har beskrevet her, kan forskjellene bli meget store. Hvis for eksempel en livsløpsinntekt på 11 millioner kroner er fordelt på 45 år, blir pensjonen 20 prosent høyere enn om den samme inntekten hadde vært fordelt på 30 år.

I knekkpunktmodellen er det ingen mekanisme på finansieringssiden som kan kompensere for dette. Modellen gir dermed en sterk og systematisk omfordeling av livsløpsinntekt fra personer med korte til personer med lange yrkeskarrierer. I tillegg til å bryte prinsippet om korrespondanse mellom livsløpslønn og pensjon, bryter modellen også med prinsippet om at personer som har betalt samme pensjonspremie gjennom hele livet i utgangspunktet bør få samme pensjon.

Figur 6 og 7 viser noen av de konsekvensene som følger av modellenes ulike egenskaper når det gjelder følsomhet for yrkeskarrierens lengde. For personer med en 30 års yrkeskarriere gir bunnfradragmodellen som ventet noe høyere kompensasjonsnivå enn den mer nøytrale særtilleggsmodellen, mens knekkpunktmodellen, på sin side, gir vesentlig lavere pensjoner. Bildet snus i figur 7, som viser kompensasjonsprofilen til personer med jevne inntekter i 45 år. Her gir knekkpunktmodellen klart høyere pensjoner enn særtilleggsmodellen, mens bunnfradragmodellen gir noe lavere pensjoner.

Som nevnt vil alle de tre variantene av folkepensjonsmodellen styrke incentivene til å jobbe for personer med lave livsløpsinntekter. Den vil dermed langt på vei løse problemene med minstepensjonsfellen som kjennes fra Dagens folketrygd, og som i modifisert form ville blitt videreført i Modernisert folketrygd.

Bunnfradragmodellen skiller seg likevel ut fra de to andre modellene på dette punktet. Dels vil det med denne modellen bli svært få minstepensjonister. Dels knytter denne modellen bunnfradraget for opptjening av tilleggspensjon til et tilsvarende bunnfradrag for innbetaling av premier til tilleggspensjonssystemet. Tilleggspensjonssystemet vil dermed fremstå som en rendyrket obligatorisk spareordning for den delen av den årlige lønnsinntekten som overstiger bunnfradraget. I de årene lønnsinntekten er lavere enn bunnfradraget, slipper man å bruke en del av sin inntekt på å spare til alderdommen.

Denne løsningen på minstepensjonsfellen forutsetter at finansieringen av grunnpensjon og tilleggspensjon skilles fra hverandre, og at det introduseres en øremerket premie til tilleggspensjonssystemet. Bunnfradragmodellen stiller dermed større krav til tilpasninger i skattesystemet enn de andre modellene.

Bunnfradragmodellen har likevel betydelige fortrinn når det gjelder enkelhet og forutsigbarhet – og da særlig sammenlignet med knekkpunktmodellen. Bunnfradragmodellen gir et klart institusjonelt skille mellom en omfordelende og solidarisk finansiert grunnpensjon på den ene siden, og et tilleggspensjonssystem på den andre siden, hvis eneste oppgave er å omfordele den enkeltes inntekt over livsløpet. Modellen kan dermed bygges omkring

et relativt begrenset antall parametere: bunnfradrag, som er lik grunnpensjonen, en opptjeningsprosent og et tak for pensjonsopptjening.

Særtilleggsmodellen og knekkpunktmodellen er vesentlig mer kompliserte. Både den vertikale omfordeling (dvs. fra rik til fattig) og omfordeling av den enkeltes inntekt over livsløpet er kombinert på en lite gjennomsynlig måte. Særtilleggsmodellen består, som Dagens folketrygd, av tre separate ytelser, hvor både den universelle grunnpensjonen og særtillegget ivaretar fordelingshensyn.

Det kan imidlertid ikke være tvil om at knekkpunktmodellen er den suverent mest kompliserte av de tre alternative modellene. De nødvendige parameterne i knekkpunktmodellen inkluderer: to ulike opptjeningsprosjenter, hvor opptjeningen skal «knekke» – det vil si på hvilket inntektsnivå opptjeningen skal reduseres, tak for opptjening av pensjon, størrelsen på garantipensjonen, to ulike avtrapningsprosjenter for garantipensjonen, samt grense for skift av avtrapningsprosent. Den høye opptjeningsprosjenten på små inntekter i knekkpunktmodellen kompenserer for effekten av garantipensjonens avtrapning, slik at den reelle pensjonsopptjeningen starter tidlig og med samme effekt for lavtlønte som for høytlønte. Den samme effekten kan oppnås mye enklere ved å fjerne avtrapningen av garantipensjonen og derigjennom konvertere denne til en universell grunnpensjon.

Bunnfradragmodellen har også fordeler med hensyn til klarhet og forutsigbarhet for den enkelte. Det vil med denne modellen ikke være tvil om den reelle pensjonsmessige konsekvensen av å jobbe i et gitt år. En oversikt over opptjente pensjonsrettigheter kan også gis uten forbehold om samordning med en garantipensjon/særtillegg ved oppnådd pensjonsalder.

I knekkpunktmodellen og (i noe mindre grad) i særtilleggsmodellen vil derimot verdien av opptjente pensjonsrettigheter i et gitt år avhenge av opptjeningen i de øvrige årene (både tidligere og fremtidige). En oversikt over opptjente pensjonsrettigheter vil derfor måtte gis med betydelige forbehold.

5 Faktiske yrkeskarrierer og opptjening i dag og forventede yrkeskarrierer i 2050

I typeberegningene i neste avsnitt er det forutsatt en opptjeningstid på 40 år, mens Pensjonskommissjonen la til grunn en gjennomsnittlig opptjeningstid i 2050 på 43 år. I dette avsnittet drøftes realismen i disse forutsetningene på bakgrunn av kunnskap om faktiske gjennomsnittlige yrkeskarrierer for dagens menn og kvinner. I tillegg drøfter vi kort mulige fremtidige endringer i yrkeskarriere på bakgrunn av data om utdanningsnivå og yrkestilpasninger hos yngre arbeidstakere (for en nærmere redegjørelse for tallmateriale og forutsetningen, se appendiks B).

Vi har sett på de faktiske yrkeskarrierene ved fylte 62 år (AFP-alderen) og mulige yrkeskarrierer ved fylte 67 år, da mange i tradisjonelle arbeideryrker har hatt behov for, og trolig også i fremtiden vil kunne ha behov for, å gå av før pensjonsalderen på 67 år. I privat sektor i 2000 var det for eksempel bare to av ti av 60-åringene som stod i arbeid frem til pensjonsalderen på 67 år, eller planla å jobbe så lenge.² Lignende tall finner vi for statlig sektor, selv om bruken av delpensjon og en gradvis nedtrapping der er mer vanlig, særlig blant akademikere.³ Vi har derimot ikke tatt hensyn til uførepensjonering før 62 år, da uførepensjonister uansett får sin pensjon beregnet som om de stod i arbeid til fylte 67 år. Vi har også gjort noen grove anslag for mulige gjennomsnittlige yrkeskarrierer blant menn og kvinner i ulike yrkeskategorier i 2050. Tallene som presenteres bygger på to større representative surveyundersøkelser Fafo gjennomførte i henholdsvis 2000 og 2002. I tillegg har vi basert oss på registerdata fra henholdsvis Statens pensjonskasse og Kommunal landspensjonskasse.

Ifølge tall fra de to nevnte surveyundersøkelsene var gjennomsnittlig yrkeskarriere for 62-åringene 43 år i privat sektor i 2000 og 40 år i statlig sektor i 2002. Variasjonene rundt gjennomsnittet er likevel store, særlig for kvinner i disse generasjonene. Det vil si at kvinner har svært varierende yrkeskarrierer. Nettopp disse store variasjonene er viktige når det gjelder debatten om overgang til en alleårsregel.

Yrkeskarrierens lengde varierer i tillegg betydelig mellom kvinner og menn og mellom ulike yrkesgrupper. Gjennomsnittlig opptjeningstid for kvinner i privat sektor i 2000 var 32 år – det vil si elleve færre år enn for menn (43 år). I staten var forskjellen bare fem år, henholdsvis 35 år i gjennomsnitt for kvinner og 40 år for menn. Dette skyldes et høyere utdanningsnivå i staten enn i privat sektor, mens kjønnsforskjellene generelt har sammenheng med at kvinnene har vært hjemme på hel- eller deltid mens barna var små, og derfor startet sin yrkeskarriere noe senere enn mennene.⁴

² Tall fra privat sektor omfatter kun arbeidstakere. Midtsundstad, Tove (2002), *AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385

³ Midtsundstad, Tove (2005), *Lei av jobben – ikke sliten? Resultater fra en analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. Fafo-rapport under publisering.

⁴ For en nærmere redegjørelse, se Midtsundstad 2002 og 2005.

I tillegg varierer yrkeskarrierens lengde etter yrkenes utdanningskrav (jf. tabell A1 og appendiks b). Svært mange arbeidere i førkrigsgenerasjonen startet sin yrkeskarriere i 14–15-årsalderen, rett etter fullført 7-årig grunnskole, og hadde som 62-åring vært hele 45 år i arbeid i gjennomsnitt (privat sektor). Tilsvarende tall blant tradisjonelle mannlige arbeidergrupper i staten (fagarbeidere og transportarbeidere/sjåfører) var 43 år. For mannlige akademikere var gjennomsnittlig yrkeskarriere i begge sektorer rundt 39 år. Vi finner også tilsvarende forskjeller mellom kvinnelige akademikere og arbeidere/lavere funksjonærer, men forskjellene er langt mindre, og i staten er det faktisk de kvinnelige akademikerne/høgskolegruppene som har lengst karriere, med 36-37 år i snitt ved fylte 62 år, mens lavere funksjonærer og ufaglærte hadde en karriere på hhv. 35 år og 32 år i gjennomsnitt (se tabell B2 i appendiks b).. I privat sektor var tallene henholdsvis 30 år for kvinnelige akademiker/høgskoleutdannede og 33 år i snitt for kvinnelige fagarbeidere og sjåfører (tabell 1b i appendiks b). I kommunesektoren varierer opptjeningen ved 62 år fra henholdsvis 13 år for mannlige renholdere til 29 år for mannlige forskolelærere og fra 17 år i gjennomsnitt for kvinnelige assistenter til drøye 27 år i snitt for kvinnelige helsesøstere og jordmødre. Disse tallene sier gir likevel bare et bilde av hvor lenge de har jobbet i offentlig sektor, og er ikke uttrykk for disse gruppernes samlede yrkeskarriere. Faktiske yrkeskarriere vil derfor for de fleste være betydelig lengre. Til sammenligning hadde for eksempel statsansatte i gjennomsnitt vært i arbeid i staten i tre fjerdedeler av sin samlede yrkeskarriere.

Det er likevel de færreste gitt å spå om fremtiden. Hva morgendagens yrkesvalg og karrierer blir, vet vi derfor lite om. Tar vi utgangspunkt i en del sentrale utviklingstrekk knyttet til utdanningsvalg og demografi, er det likevel rimelig å anta at vi får en generell reduksjon

Tabell 1: Faktiske og beregnede yrkeskarrierer for menn og kvinner i ulike yrkeskategorier, varighet i år. Beregnede gjennomsnittstall for privat sektor og staten i hhv. 2000–2005 og i 2050

	Faktiske yrkeskarrierer 2000-2005 (gjennomsnitt)		Beregnete yrkeskarriere i 2050* (gjennomsnitt)	
	Ved fylte 62 år	Forutsatt at de står til fylte 67 år	Forutsatt at de står til fylte 62 år**	Forutsatt at de står til fylte 67 år
Kvinner	30-32	35-37	35-40 (38,7)	40-45 (43,7)
Akademikere	30	35	35	40
Høgskoleyrker	30,5	35,5	37	42
Kontor, service- og omsorg	31,5	36,5	40	45
Arbeidere (fagarbeidere, operatører, sjåfører og lignende)	32	37	40	45
Menn	39-44,5	44-44,5	35-40 (39)	40-45 (44)
Akademikere	39	44	35	40
Høgskoleyrker	42	47	37	42
Kontor, service- og omsorg	44	49	40	45
Arbeidere (fagarbeidere, operatører, sjåfører og lignende)	44,5	4,5	40	45

* Her har vi tatt hensyn til at kvinner som er hjemme med små barn (under 6 år) i fremtiden vil tjene opp omsorgspoeng.

** Tallene i parentes er veide gjennomsnitt i forhold til andel på ulike utdanningsnivåer blant 25–40-åringene per 1.oktober 2003.

i yrkeskarrierens lengde. Seksti prosent av morgendagens arbeidstakere vil for eksempel ha minst treårig videregående utdanning og vil derfor først kunne starte sin yrkeskarriere etter fylte 19 år, og ikke som svært mange av dagens 60-åringene, allerede i 14–15-årsalderen. Flere vil også ha høyskoleutdanning eller universitetsutdanning, og vil dermed først være klare for arbeidslivet når de har passert 22 år. Det gjelder drøyt en tredjedel av dagens 25–40-åringene – det vil si minst dobbelt så mange som blant dagens eldre. På den annen side må en anta at et høyere utdanningsnivå blant kvinner kombinert med en bedre barnehagedekning vil øke kvinners yrkesdeltakelse generelt, både hva gjelder antall år og andel på heltid. I tillegg kan de demografiske endringene med færre i yrkesaktiv alder bidra til økt etterspørsel etter eldre arbeidstakere, og dermed gjøre det mulig for flere eldre å få arbeid på hel- eller deltid også etter fylte 62 år, noe drøyt en fjerdedel av dagens AFP-pensjonister ønsker.

For ikke å overvurdere de forventede yrkeskarrierene i 2050 synes det likevel rimelig å trekke gjennomsnittlig tre år fra høyeste mulige yrkeskarriere, gitt normert studietid/utdanningslengde (jf. tabell 1). Vi tar dermed hensyn til at en god del bruker mer enn normert studietid, at mange menn avtjener militærtjenesten, at en del vil kunne ta seg et friår eller ta studiepermisjon, og at en del vil være arbeidsledig eller ute av arbeidslivet i kortere eller lengre perioder m.v. Gitt dagens utdanningsnivå blant yngre kvinner og innføringen av omsorgspoeng, har vi også antatt at kvinners gjennomsnittlige opptjeningstid i 2050 vil bli tilnærmet lik menns (jf. appendiks b).

Det synes dermed rimelig å forvente at rundt 60 prosent av arbeidstakerne vil kunne oppnå en yrkeskarriere på 40 år når de runder 62 år og opp mot 45 år, hvis de skulle velge å stå i jobb til fylte 67 år. Erfaringer tilsier likevel at arbeid frem til 67 år kun vil gjelde et mindretall av arbeidstakerne i tradisjonelle arbeideryrker, lavere funksjonærer og helse- og omsorgsarbeidere, da mange vil være for slitne og ha for belastende arbeid til å kunne jobbe så lenge. For akademikere med mastergrad eller mer og høyskoleutdannede vil forventet opptjening ved fylte 62 år være mellom 35 og 37 år, avhengig av utdanningslengde (dvs. grad). De kan dermed oppnå mellom 40 og 42 år om de står frem til pensjonsalder på 67 år. Det er også innenfor disse arbeidstakergruppene flest velger å forlenge yrkeskarrieren ut over 62 år i dag. Unntaket er høyskolegruppene i helse- og omsorgssektoren.⁵ Personer med høyeste universitetsgrad utgjør likevel kun 6–7 prosent av dagens 25–40-åringene, og høyskolegruppene drøyt en fjerdedel. Det er også blant disse arbeidstakergruppene enkelte har argumentert for å oppheve aldersgrensen på 70 år, – noe som skulle tilsi at flere i disse yrkeskategoriene både vil og kan jobbe lenger enn de fleste. I tillegg er det rimelig å forvente at færre kvinner vil jobbe deltid, da andelen høyt utdannede kvinner øker kraftig, og høyt utdannede oftere velger å jobbe fulltid enn deltid. Som tidligere nevnt vil også omsorgspoeng bidra til at langt færre enn i dag reelt sett vil ha sin folketrygdopptjening basert på perioder med deltid, da de vil få opptjening tilsvarende full stilling om de skulle velge å være hjemme eller jobbe deltid når barna er små. Konklusjonen må derfor bli at 40 år vil være et svært rimelig og sannsynlig anslag for hva som vil være den fremtidige gjennomsnittlige

⁵ Se f.eks. Midtsundstad 2002 og 2005 (nevnt i tidligere fotnoter) – samt Midtsundstad, T. (2004), *En beskrivelse av sykepleiernes pensjoneringsmønster i 2003 med utgangspunkt i registerdata fra KLP. Tabellnotat*. Fafo-notat 2004: 17 og Midtsundstad, T. (1999), *Forventet pensjoneringsalder og pensjoneringsmønster blant kommunalt ansatte seniorer*. Fafo-notat 1999:4

opptjeningen – for så vel kvinner som menn – når vi tar hensyn til og inkluderer omsorgspoeng. Det synes imidlertid mindre sannsynlig at mange vil kunne oppnå hele 43 år i arbeid, slik Pensjonskommisjonen blant annet forutsetter.

6 Typeeksempler

I de følgende beregninger sammenlignes Dagens folketrygd og Modernisert folketrygd med folkepensjonsmodellen – representert ved bunnfradragmodellen. Resultatene er i stor grad representative for de to øvrige variantene av folkepensjonsmodellen, bortsett fra at knekkpunktmodellen ville gitt lavere pensjoner for eksemplene med korte yrkeskarrierer (35 år) og høyere pensjoner for eksemplene med lange yrkeskarrierer (45 år). I et appendiks til dette notatet er det vist tabeller med typeberegninger for en alternativ variant av folkepensjonsmodellen, der innslagspunktet for opptjening av tilleggspensjon er hevet til 1,79G samtidig som opptjeningsprosenten er økt fra 0,75 til 0,85.

Typeeksemplene tar utgangspunkt i tre ulike lønnsnivåer: ett som skal representere lavtlønnsyrker, ett for yrker med gjennomsnittslønn og ett for yrker med lønninger over gjennomsnittet.

Tabell 2 Tre ulike lønnsnivåer

	Fulltids årslønn
Hjelpepleier /butikkmedarbeider/bussjåfør	250 000
Industriarbeider/håndverker	310 000
Høyere funksjonær	400 000

For hvert av disse lønnsnivåene er det gjort beregninger for ulike standardiserte karriereforløp. De fire første av disse forløpene er noenlunde selvforklarende: a) 40 år i fulltidsstilling, b) 40 år i 80 prosent deltidstilling, c) 25 år i fulltidsstilling + 15 år i 50 prosent deltidstilling og d) 40 år i fulltidsstilling + 5 år i 50 prosent deltidstilling. Forløpet «varierende tillegg 40 år» innebærer at lønnen i 20 av de 40 årene ligger 10 prosent over den faste fulltids årslønn. Forløpet «varierende deltid 35 år» er det mest kompliserte. Her er det forutsatt fulltidsarbeid i 10 år + 80 prosent deltid i 10 år + 50 prosent deltid i 5 år + 20 prosent deltid i 10 år.

Bare ett av eksemplene forutsetter mer enn 40 års yrkesdeltakelse (eksemplet med 40+5 års yrkesdeltakelse), og det vil derfor i de fleste eksemplene være rom for sen inntreden i arbeidsmarkedet og/eller år med avbrekk i yrkesdeltakelsen for eksempel i forbindelse med studiepermisjoner o.l. (jf. avsnitt 5). Det er ikke tatt hensyn til effekten av eventuelle omsorgspoeng.

Tabell 3 Typeeksempler. Årlig pensjon i kroner

		Dagens folke- trygd	Modernisert folketrygd	Folkepensjons- modellen
Hjelpepleier	Full tid i 40 år	139091	131895	151870
	Deltid 80% i 40 år	118091	121895	136870
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	139091	122520	137808
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	139091	135020	152991
	Varierende tillegg 40 år	149591	134395	155620
	Varierende deltid 35 år	119897	110020	122625
Industriarbeider	Full tid i 40 år	164291	155000	169870
	Deltid 80% i 40 år	138251	131495	151270
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	164291	132270	152433
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	164291	164688	172116
	Varierende tillegg 40 år	177311	162750	174520
	Varierende deltid 35 år	145538	116770	132750
Høyere funksjonær	Full tid i 40 år	188838	200000	196870
	Deltid 80% i 40 år	168491	160000	172870
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	188838	162500	174370
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	188838	212500	200803
	Varierende tillegg 40 år	194438	210000	202870
	Varierende deltid 35 år	173509	126895	147937

Tabell 4 Typeeksempler. Pensjon i prosent av livslønn

		Dagens folke- trygd	Modernisert folketrygd	Folkepensjons- modellen
Hjelpepleier	Full tid i 40 år	1,39	1,32	1,52
	Deltid 80% i 40 år	1,48	1,52	1,71
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	1,71	1,51	1,70
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	1,31	1,27	1,44
	Varierende tillegg 40 år	1,42	1,28	1,48
	Varierende deltid 35 år	2,13	1,96	2,18
Industriarbeider	Full tid i 40 år	1,32	1,25	1,37
	Deltid 80% i 40 år	1,39	1,33	1,52
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	1,63	1,31	1,51
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	1,25	1,25	1,31
	Varierende tillegg 40 år	1,36	1,25	1,34
	Varierende deltid 35 år	2,09	1,67	1,90
Høyere funksjonær	Full tid i 40 år	1,18	1,25	1,23
	Deltid 80% i 40 år	1,32	1,25	1,35
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	1,45	1,25	1,34
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	1,11	1,25	1,18
	Varierende tillegg 40 år	1,16	1,25	1,21
	Varierende deltid 35 år	1,93	1,41	1,64

Tabell 5 Typeeksempler. Pensjon i prosent av fulltids årslønn

		Dagens folke- trygd	Modernisert folketrygd	Folkepensjons- modellen
Hjelpepleier	Full tid i 40 år	56	53	61
	Deltid 80% i 40 år	47	49	55
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	56	49	55
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	56	54	61
	Varierende tillegg 40 år	60	54	62
	Varierende deltid 35 år	48	44	49
Industriarbeider	Full tid i 40 år	53	50	55
	Deltid 80% i 40 år	45	42	49
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	53	43	49
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	53	53	56
	Varierende tillegg 40 år	57	53	56
	Varierende deltid 35 år	47	38	43
Høyere funksjonær	Full tid i 40 år	47	50	49
	Deltid 80% i 40 år	42	40	43
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	47	41	44
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	47	53	50
	Varierende tillegg 40 år	49	53	51
	Varierende deltid 35 år	43	32	37

7 Modellberegninger: Utgiftsnivå og fordeling blant alderspensjonistene i år 2050

Typeberegninger vil alltid være uttrykk for forenklinger. Selv om man gjør et seriøst forsøk på å velge yrkeskarrierer som er representative for dagens og morgendagens arbeidsmarked, kan man aldri fange kompleksiteten i den faktiske lønnsfordelingen og i mønstrene for yrkesdeltakelse. Typeeksempler og stiliserte fremstillinger av ytelsesprofilene kan derfor ikke brukes som utgangspunkt for å vurdere de samlede virkningene av alternative reformforslag.

For å kunne anslå de fremtidige provenyvirksomheter og fordelingsvirkninger av de alternative modellene må det gjøres beregninger på basis av modeller av befolkningen, der hvert enkelt individ følges over tid. Både Statistisk sentralbyrå og Rikstrygdeverket har utviklet slike dynamiske modeller som tar utgangspunkt i informasjon om dagens arbeidsmarkedsatferd. Selv om også disse modellene er basert på usikre og til dels diskutabile forutsetninger, er de det beste vi har.

I Pensjonskomisjonens rapport (tabell 7.7) og i Stortingsmeldingen (tabell 4.3) er det presentert beregninger av virkningene av henholdsvis Dagens folketrygd og Modernisert folketrygd for nivået og fordelingen av alderspensjoner fra Folketrygden i år 2050. Beregningene er gjennomført av Statistisk sentralbyrå på basis av den såkalte MOSART-modellen. Beregningene tar utgangspunkt i mønstrene for lønnsnivå og yrkesdeltakelse i år 2001 avhengig av kjønn, alder og utdanning, mens det i fremskrivningene er justert for endringer i befolkningens sammensetning på disse variablene. I tillegg til å fremskrive den arbeidsmarkedsatferden som faktisk kan observeres i dag, er det i beregningene lagt inn forutsetninger om økt yrkesdeltakelse som antas å følge av en pensjonsreform som a) skaper sterkere sammenheng mellom lønn og pensjonsopptjening i yrkesaktiv alder, og som b) innebærer innføringen av en fleksibel pensjonsalder. Den høyere yrkesdeltakelsen som forventes å følge av overgangen til Modernisert folketrygd er også lagt til grunn ved beregningene for Dagens folketrygd.⁶

Beregningene viser med disse forutsetninger at Modernisert folketrygd gir noe høyere gjennomsnittlige pensjoner enn Dagens folketrygd, samtidig som fordelingen av pensjonsytelser blir mer ulik – både mellom kvinner og menn og mellom «rik og fattig». Det er da ikke tatt hensyn til de foreslåtte innstramminger i form av delingstall og underindeksering av løpende pensjoner.

Som nevnt innledningsvis har vi dessverre ikke hatt mulighet for å få gjennomført nye modellberegninger for folkepensjonsmodellene. Bunnfradragmodellen og særtilleggsmodellen ligger imidlertid så tett opp til Universell folketrygd at vi kan bruke de beregninger som Finansdepartementet nylig har fått gjennomført for denne modellen til å si noe om provenyvirksomheter og fordelingsvirkninger av folkepensjonsmodellene.

Beregningene som Finansdepartementet/Statistisk sentralbyrå har gjort på oppdrag fra SVs fraksjon i Finanskomiteen, viser at Universell folketrygd gir gjennomsnittlige ytelser

⁶ Dette virker umiddelbart noe ulogisk, selv om det må sies å være en fordel at sammenligningen mellom modellene skjer med utgangspunkt i felles forutsetninger om yrkesdeltakelse.

(og dermed samlede utgifter) som er omtrent på nivå med dagens folketrygd og noe lavere enn Modernisert folketrygd. Beregningene er her gjort i to versjoner: én versjon med en antatt økning i yrkesdeltakelse og arbeidstilbud slik som i tabellene som ble presentert i NOUen og Stortingsmeldingen, og én versjon uten atferdsvirkninger.

Tabell 6 Gjennomsnittlige pensjonsytelser i 1000 kroner. Alle alderspensjonister i år 2050

	Dagens folketrygd	Modernisert folketrygd	Universell folketrygd
Uten atferdsendringer	170	172	169
Med atferdsendringer	172	178	173

Kilde: Finansdepartementet/Statistisk sentralbyrå

Som man kan se av tabell 6 er det ikke dramatiske forskjeller mellom de to versjonene. I versjonen som tar utgangspunkt i en enkel fremskrivning av dagens mønstre for yrkesdeltakelse, blir Universell folketrygd marginalt billigere enn Dagens folketrygd og klart billigere enn Modernisert folketrygd. Når beregningene baserer seg på antatte atferdsvirkninger av en pensjonsreform, blir det gjennomsnittlige ytelsesnivået og dermed utgiftsnivået noe høyere for alle modellene. Forskjellen er imidlertid størst for Modernisert folketrygd og minst for Dagens folketrygd, der regelen om 40 års opptjening betyr at de utgiftsmessige konsekvensene av den forutsatte økning av den gjennomsnittlige avgangsalderen blir små.

Av hensyn til sammenlignbarheten mellom modellene er det ønskelig med tilnærmet utgiftsmessig nøytralitet. Siden atferdsvirkningene dessuten er nokså vilkårlig modellert og svært usikre, har vi i det følgende valgt å benytte den varianten av beregningene som bygger på en enkelt fremskrivning av dagens arbeidsmarkedsatferd – justert for endringer i utdannings- og alderssammensetningen av befolkningen i de kommende tiår.

Tabell 7 Gjennomsnittlige pensjonsytelser i 1000 kroner. Alderspensjonister i år 2050 – modellberegning uten atferdsendringer

	Dagens folketrygd	Modernisert folketrygd	Universell folketrygd
Alle	170	172	169
Kvinner	163	161	163
Menn	179	186	178

Kilde: Finansdepartementet/Statistisk sentralbyrå

Mens Modernisert folketrygd fører til et svakt fall i gjennomsnittsyttelsene for kvinnelige alderspensjonister og en klar økning i gjennomsnittsyttelsene for mannlige pensjonister, er gjennomsnittsyttelsene omtrent de samme med Universell folketrygd sammenlignet med Dagens folketrygd.

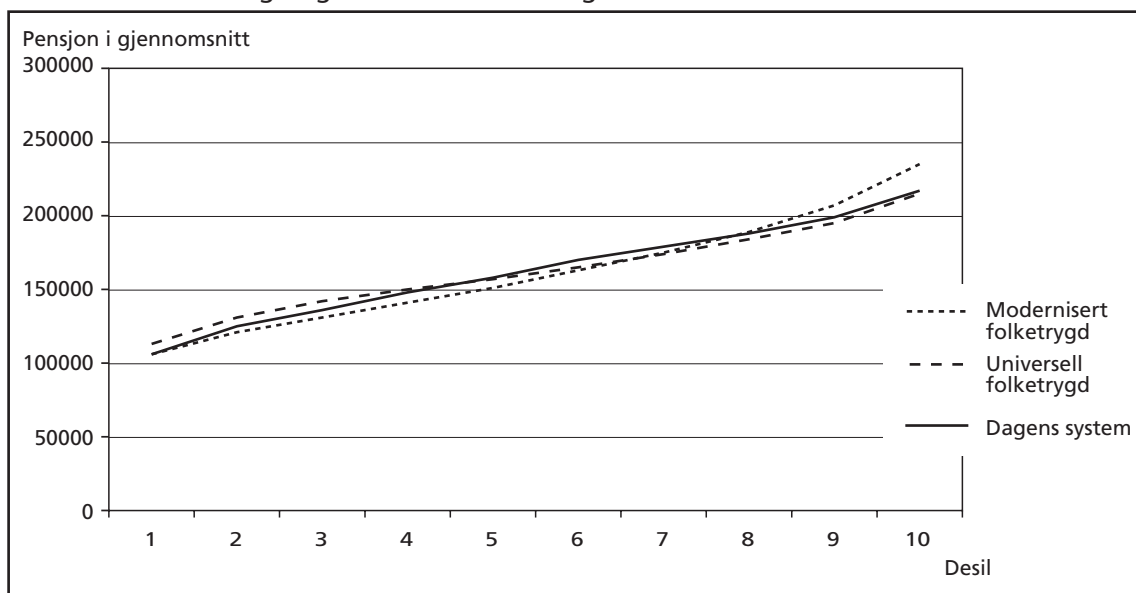
De tre modellene skiller seg klarere når det gjelder fordelingen innad blant henholdsvis mannlige og kvinnelige pensjonister – som vist i figur 8 og 9. Både blant mannlige og kvinnelige pensjonister blir ulikheten i fordelingen av pensjon klart størst med Modernisert folketrygd, mens fordelingen under Universell folketrygd og Dagens folketrygd skiller seg mindre.

Blant kvinnelige alderspensjonister blir fordelingen klart jevnest med Universell folketrygd – også sammenlignet med Dagens folketrygd. De fattigste fire desilene blant kvinner kom-

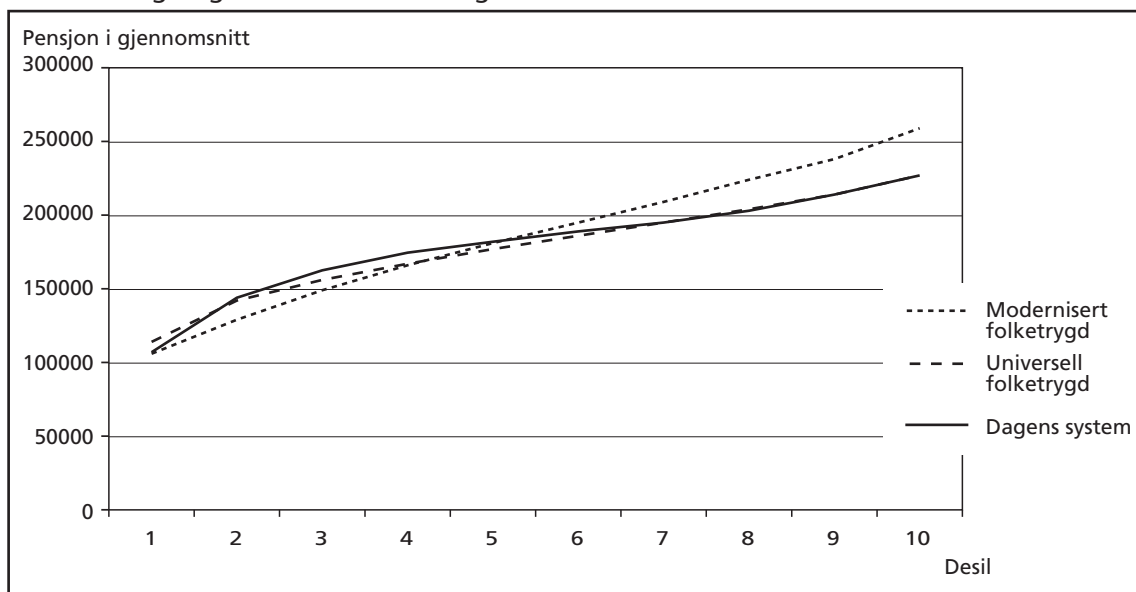
mer gjennomgående bedre ut med Universell folketrygd enn med Dagens folketrygd, mens forholdet er omvendt fra og med den sjettede desilen.

Blant menn er bildet mer blandet. Den fattigste desilen blant menn kommer best ut med Universell folketrygd, mens Dagens folketrygd gir høyest ytelse til menn i desilene 2–5. Forklaringen er antakelig at lønnsnivået til disse gruppene ligger i det midlere intervallet, hvor Universell folketrygd ikke gir vesentlig høyere ytelse enn Dagens folketrygd (under forutsetning av jevne inntekter), mens avviklingen av bestårsregelen kan antas å slå negativt ut for mange. For øvrig viser figur 9 et forhold som kunne leses ut av tabell 7.7 i NOU

Figur 8 Fordelingen av pensjonsytelser i år 2050. Gjennomsnittlig pensjon per desil blant kvinner. Modellberegning uten atferdsvirkninger



Figur 9 Fordelingen av pensjonsytelser i år 2050. Gjennomsnittlig pensjon per desil blant menn. Modellberegning uten atferdsvirkninger



2004:1, men som har vært overraskende lite kommentert: at menn i desilene 2–4 ville tape mest på en overgang fra Dagens folketrygd til Modernisert folketrygd.

Hvis vi heretter konsentrerer oppmerksomheten om å sammenligne de to reformalternativene, er det åpenbart at Universell folketrygd gir den klart jevneste fordelingen både blant menn og kvinner. Universell folketrygd gir høyere gjennomsnittspensjoner enn Modernisert folketrygd til de seks fattigste desilene blant kvinner og de fire fattigste desilene blant menn, mens forholdet er omvendt for de tre rikeste desilene blant kvinner og de 5 rikeste desilene blant menn.

Begge de to første variantene av folkepensjonsmodellen (bunnfradragmodellen og sært-illeggsmodellen) er såpass lik Universell folketrygd at vi trygt kan forutsette at disse konklusjonene også gjelder for disse modellene. Provenymessig vil det bare være minimale forskjeller, mens folkepensjonsmodellene må forventes å gi en marginalt jevnere fordeling enn Universell folketrygd. Hvis man ved den endelige kalibreringen av folkepensjonsmodellen tar sikte på utgiftsnøytralitet i forhold til (den noe dyrere) Modernisert folketrygd heller enn Dagens folketrygd, vil det antakelig vært mulig å heve opptjeningsprosenten fra 0,75 til 0,8 prosent. Hvis man samtidig hever innslagspunktet for opptjening av tilleggspensjon fra 1,62G til 1,79G (slik som i Universell folketrygd), vil det antakelig være mulig å heve opptjeningsprosenten til 0,85, uten at folkepensjonsmodellen får en vesentlig høyere utgiftsramme enn Modernisert folketrygd (beregninger av typeeksempler for denne varianten er vist i appendiks til dette notatet).

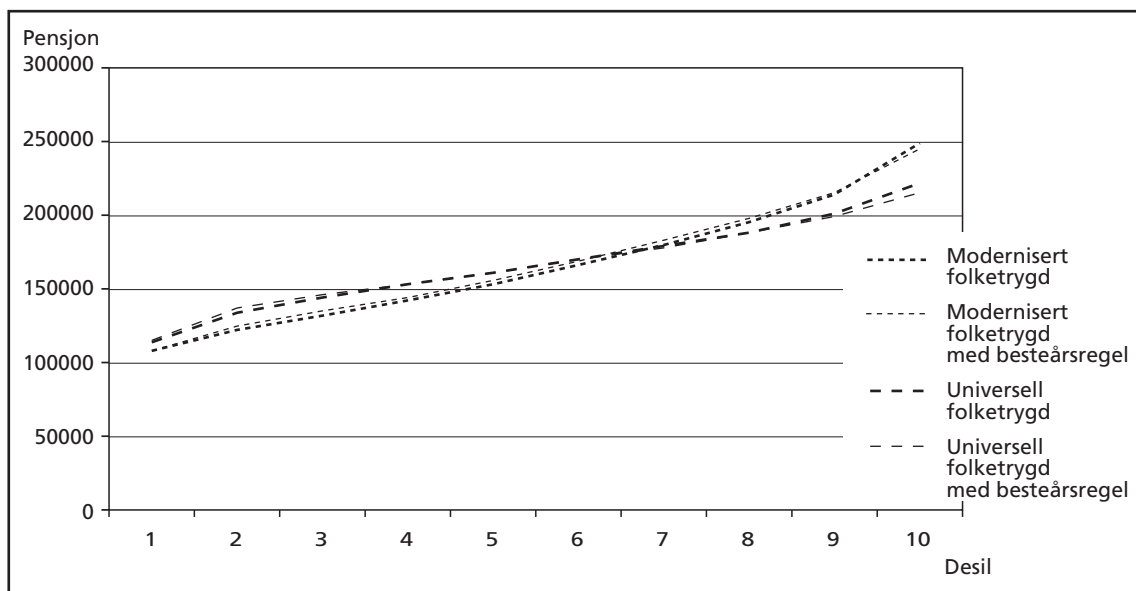
8 Besteårsregel og fordelingsprofil

Folkepensjonsmodellene er i likhet med Modernisert folketrygd og i motsetning til Dagens folketrygd basert på en alleårsregel. Vi har i avsnitt 6 sett at Universell folketrygd (og folkepensjonsmodellene) likevel er fullt konkurransedyktig med Dagens folketrygd både når det gjelder fordelingen mellom menn og kvinner og fordelingen mellom «rik» og «fattig». Det er altså ikke bortfallet av besteårsregelen som er avgjørende for den uheldige fordelingsprofilen til Modernisert folketrygd.

Dette har blitt enda tydeligere demonstrert ved hjelp av et annet sett av modellberegninger som Finansdepartementet har fått gjennomført på oppdrag fra SVs fraksjon i Finanskomiteen. Statistisk sentralbyrå har her gjort beregninger for varianter av henholdsvis Modernisert folketrygd og Universell folketrygd, der det er bygget inn en 20 besteårsregel, slik som i Dagens folketrygd.

Beregningene er gjort under forutsetning av streng utgiftsnøytralitet, og innføringen av en besteårsregel i de to modellalternativene er blitt kompensert ved å senke opptjeningsprosenten. Statistisk sentralbyrå anslår at opptjeningsprosenten i Modernisert folketrygd må

Figur 10 Fordelingen av pensjonsytelser i år 2050. Gjennomsnittlig pensjon per desil blant kvinner



Disse beregningene er gjort under forutsetning om atferdsendringer slik som i NOU 2004:1, tabell 7.7.

senkes fra 1,25 til 0,98 prosent for å kompensere for utgiftsøkninger knyttet til innføringen av en besteårsregel i denne modellen. For Universell folketrygd anslås det at opptjeningsprosenten må senkes fra 0,8 til 0,59 for å oppnå utgiftsnøytralitet.⁷

Det betyr altså at ytelsesnivået for lønnstakere med jevne inntekter må senkes meget kraftig for å «finansiere» besteårsregelen. Den nye opptjeningsprosenten på 0,98 i Modernisert folketrygd betyr at det samlede kompensasjonsnivået for en lønnstaker med jevne inntekter i 40 år senkes fra 50 prosent til i underkant av 40 prosent. Den nye opptjeningsprosenten på 0,59 i Universell folketrygd betyr at kompensasjonsnivået for en person med 300 000 kroner i årslønn over 40 år må senkes fra 56 til 50 prosent.

Figurene 10 viser de anslåtte desilfordelingene for hovedmodellene med og uten besteårsregel. Innføringen av en besteårsregel vil føre til betydelig omfordeling på individnivå til fordel for personer med varierende inntekter på bekostning av personer med jevnere inntekter, men en slik omlegging vil ikke være klart til fordel for kvinner som gruppe, og den vil heller ikke påvirke fordelingsprofilen i nevneverdig grad. Hovedforskjellen går mellom de to hovedmodellene, mens en eventuell besteårsregel har liten betydning for fordelingsprofilen.

⁷ Innføringen av en 20 besteårsregel i de to modellene reiser vanskelige spørsmål: Blant annet må man bestemme hvilke krav det skal settes for å få godskrevet et opptjeningsår. Skal det være nok bare å ha noen få kroner i lønnsinntekt eller skal det settes en grense slik som i Dagens folketrygd, der det kreves en inntekt på minimum 1G? I beregningene har SSB valgt ulike løsninger for de to modellene. For Modernisert folketrygd er det ikke satt noen nedre grense for størrelsen på den lønnsinntekten som må til for å få godskrevet et opptjeningsår, mens det for Universell folketrygd er satt en grense tilsvarende bunnfradraget på 1,79G.

Appendiks A: Typeberegninger tilsvarende kapittel 5. Folkepensjonsmodell med innslagspunkt ved 1,79G og opptjeningsprosent på 0,85

Tabell A1 Årlig pensjon i kroner – enslige pensjonister

		Dagens folke- trygd	Modernisert folketrygd	Folkepensjons- modellen
Hjelpepleier	Full tid i 40 år	139091	131895	154568
	Deltid 80% i 40 år	118091	121895	137568
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	139091	122520	138631
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	139091	135020	155401
	Varierende tillegg 40 år	149591	134395	158818
	Varierende deltid 35 år	119897	110020	121861
Industriarbeider	Full tid i 40 år	164291	155000	174968
	Deltid 80% i 40 år	138251	131495	153888
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	164291	132270	155206
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	164291	164688	177076
	Varierende tillegg 40 år	177311	162750	180238
	Varierende deltid 35 år	145538	116770	133336
Høyere funksjonær	Full tid i 40 år	188838	200000	205568
	Deltid 80% i 40 år	168491	160000	178368
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	188838	162500	180068
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	188838	212500	209589
	Varierende tillegg 40 år	194438	210000	212368
	Varierende deltid 35 år	173509	126895	150548

Tabell A2 Pensjon i prosent av livslønn

		Dagens folke-trygd	Modernisert folketrygd	Folkepensjonsmodellen
Hjelpepleier	Full tid i 40 år	1,39	1,32	1,55
	Deltid 80% i 40 år	1,48	1,52	1,72
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	1,71	1,51	1,71
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	1,31	1,27	1,46
	Varierende tillegg 40 år	1,42	1,28	1,51
	Varierende deltid 35 år	2,13	1,96	2,17
Industriarbeider	Full tid i 40 år	1,32	1,25	1,41
	Deltid 80% i 40 år	1,39	1,33	1,55
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	1,63	1,31	1,54
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	1,25	1,25	1,34
	Varierende tillegg 40 år	1,36	1,25	1,38
	Varierende deltid 35 år	2,09	1,67	1,91
Høyere funksjonær	Full tid i 40 år	1,18	1,25	1,28
	Deltid 80% i 40 år	1,32	1,25	1,39
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	1,45	1,25	1,39
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	1,11	1,25	1,23
	Varierende tillegg 40 år	1,16	1,25	1,26
	Varierende deltid 35 år	1,93	1,41	1,67

Tabell A3 Pensjon i prosent av fulltids årslønn

		Dagens folke-trygd	Modernisert folketrygd	Folkepensjonsmodellen
Hjelpepleier	Full tid i 40 år	56	53	62
	Deltid 80% i 40 år	47	49	55
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	56	49	55
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	56	54	62
	Varierende tillegg 40 år	60	54	64
	Varierende deltid 35 år	48	44	49
Industriarbeider	Full tid i 40 år	53	50	56
	Deltid 80% i 40 år	45	42	50
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	53	43	50
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	53	53	57
	Varierende tillegg 40 år	57	53	58
	Varierende deltid 35 år	47	38	43
Høyere funksjonær	Full tid i 40 år	47	50	51
	Deltid 80% i 40 år	42	40	45
	Full tid 25 år+deltid 50% i 15 år	47	41	45
	Full tid 40 år+deltid 50% i 5 år	47	53	52
	Varierende tillegg 40 år	49	53	53
	Varierende deltid 35 år	43	32	38

Appendiks B: En nærmere redegjørelse for faktiske yrkeskarrierer i dag og beregnet opptjeningstid i 2050

For å kunne beregne virkninger for ulike yrkesgrupper av ulike folketrygdmodeller, må vi vite hva som vil være de typiske yrkesvalg, lønnsnivå og yrkeskarrierer i befolkningen i fremtiden. En slik oversikt har vi selvsagt ikke. I de typeeksemplene som presenteres i avsnitt 6 er det derfor for enkelhets skyld forutsatt en opptjeningstid for alle på 40 år (og i to eksempler hhv. 35 år og 45 år). Det er videre tatt utgangspunkt i kun tre lønnsnivåer, som representerer henholdsvis en lavtlønnsgruppe, de midlere inntektssjikt og høyinntektsgruppene. Det er videre beregnet hvordan de ulike alternative pensjonsmodellene slår ut for disse inntektsnivåene når vi lar yrkeskarrierens lengde og henholdsvis tid på hel- og deltid variere. Det er likevel ikke tatt hensyn til hva som vil være sannsynlige variasjoner innen de ulike inntektssjiktene, og hva som er de mest vanlige tilpasningene. Hensikten har primært vært å illustrere modellenes hovedegenskaper og ikke gi et fullstendig bilde av modellenes mulige virkninger for alle hovedtyper av yrkesgrupper og yrkeskarrierer. Som nevnt vil dette også være en nesten umulig oppgave. Vi har dermed også sett bort fra effekten av ulike typer avbrekk i yrkeskarrieren, jobbskifte innen og mellom sektorene, tilgang til tjenstepensjonsordning og dennes kvalitet, samt tilgangen til AFP og andre førtidspensjonsordninger, samt tidligavgang som følge av uførepensjonering - alle forhold som vil kunne påvirke den samlede pensjon som kommer til utbetaling fra folketrygden og andre ordninger.

Da opptjeningstid vil være en svært sentral faktor i de beregningene som presenteres, har vi likevel valgt å redegjøre nærmere for hva som er den faktiske gjennomsnittlige yrkeskarriere i dag. Tilgjengelig statistikk og surveyundersøkelser gir riktignok kun et bilde av gårdagens yrkesvalg og yrkeskarrierer, mens de foreslåtte folketrygdmodellene først vil få betydning for morgendagens arbeidstakere. Vi har derfor også valgt å antyde noe om i hvilken retning utviklingen synes å gå med hensyn til endringer i yrkeskarrierens lengde. Her har vi kombinert data om 25–40-åringenes utdanningsvalg med data om ulike utdanningsnivåers og særlig yngre kvinners arbeidsmarkedstilpasninger. I tillegg har vi drøftet betydningen av blant annet den antatt økte arbeidskraftmangelen som følger av færre personer i yrkesaktiv alder, samt en sannsynlig økning av sysselsettingen innen helse- og omsorgssektoren, som følge av et økende antall pleietrengende eldre. Formålet med gjennomgangen er både å antyde hvor lenge folk faktisk står i jobb i gjennomsnitt i dag, og hva som vil kunne bli den gjennomsnittlige yrkeskarrieren og/eller pensjonsopptjeningstiden for henholdsvis menn og kvinner og arbeidstakere i ulike yrkesgrupper i fremtiden. Vi spør med andre ord hvor realistisk det er å forutsette en opptjeningstid på 40 år i 2050, for ikke å si 43 år, som Pensjonskommisjonen legger til grunn.

I første del oppsummeres hva vi vet om henholdsvis menns og kvinners og ulike yrkesgruppers yrkeskarrierer basert på data fra to større representative surveyundersøkelser blant eldre arbeidstakere i henholdsvis staten i 2002 og i privat sektor i 2000, sistnevnte begrenset til ansatte i bedrifter tilsluttet LOs og NHOs AFP-ordning.⁸ I disse undersøkelsene ser

⁸ Tallene er basert på materialet fra følgende to rapporter: Midtsundstad, T. (2005), *AFP-pensjonisten. Sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidligpensjonering og bruk av AFP i LO og NHO-området*. Fafo-rapport 385 – og Midtsundstad, T. (2005), *Lei av jobben – ikke sliten? Resultater fra en analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. Fafo-rapport under publisering.

vi på faktisk rapporterte yrkeskarrierer og avbrekk i yrkesløpet hos arbeidstakere som var født mellom 1933–1935 i privat sektor og 1937 og 1939 innen det statlige tariffområdet. Alle som inngår i utvalget var yrkesaktive frem til fylte 62 år. Det vil si at vi for disse *ikke* tar hensyn til reduserte yrkeskarrierer som følge av uførepensjonering før dette alderstrinnet. Da uførepensjonisters pensjon vil beregnes som om de stod i jobb til fylte 67 år, får dette likevel ingen betydning for de konklusjonene som trekkes her. I tillegg har vi hatt registeropplysninger om opptjeningstid i de offentlige ordningene for ansatte innen henholdsvis kommunesektoren per 2002, helseforetak per 2004 og et representativt utvalg postansatte per 2005 (NAVO-området).⁹ For disse gruppene har vi imidlertid ikke hatt opplysninger om samlet yrkeskarriere, bare opptjening i offentlig ordning. Når vi drøfter sannsynlige fremtidige gjennomsnittlige yrkeskarrierer (gjennomsnittlig antall år med pensjonsopptjening), har vi videre basert oss på Statistisk sentralbyrås data om befolkningens høyeste utdanningsnivå etter alder per 1. oktober 2003,¹⁰ samt data om kvinners yrkesdeltakelse etter utdanningsnivå.

2.1 Faktiske yrkeskarrierer hos dagens arbeidstakere

Privat sektor

I privat sektor¹¹ hadde arbeidstakere født før krigen (1933–1935) vært i arbeid i snaut 42 år i gjennomsnitt da de rundet 62 år. Det vil si at mulig yrkeskarriere om de hadde stått i jobb frem til fylte 67 år, ville vært litt under 47 år, når vi ser bort fra uførepensjonering (se tabell B1).

Det er likevel store forskjeller i menns og kvinners gjennomsnittlige yrkeskarriere. Kvinnene i førkrigsgenerasjonen startet da også gjerne sin yrkeskarriere noen år senere enn mennene. Som 62-åring hadde kvinner i snitt stått 31,7 år i arbeid, og hadde maksimalt kunnet oppnå 36,7 yrkesaktive år om de hadde jobbet frem til pensjonsalderen. På tilsvarende alderstrinn hadde menn stått henholdsvis 43,4 år og potensielt 48,4 år i arbeid. De fleste menn så vel som kvinner velger imidlertid å gå av før 67 år, enten med uførepensjon eller med AFP.

Kvinnens kortere yrkeskarrierer skyldes i hovedsak omsorg for barn, selv om enkelte også har vært ute av arbeidslivet som følge av videreutdanning, omsorg for og pleie av andre

⁹ Tallene er basert på materiale fra følgende rapporter: Midtsundstad, T. (2004), *En beskrivelse av sykepleiernes pensjoneringsmønster i 2003 med utgangspunkt i registerdata fra KLP*. Tabellnotat. Fafo-notat 2004:17; Veland, G. og T. Midtsundstad (2005), *En gjennomgang av forslag til ny tjenstepensjonsordning for Posten*. Fafo-notat 2005: 12; Veland, G., J. M. Hippe og T. Midtsundstad (2005), *Utviklingen av offentlige tjenstepensjoner – en gjennomgang av sentrale utviklingstrekk*. Fafo-rapport under publisering; og Midtsundstad, T. (2005), *Tidligpensjonering og bruk av AFP innen kommunal sektor. En analyse av registerdata for 2002-2004*. Fafo-rapport under publisering,

¹⁰ <http://www.ssb.no/emner/04/01/utniv/tab-2004-09-23-03.html>

¹¹ Her avgrenset til ansatte i bedrifter som er tilsluttet LO og NHOs AFP-ordning.

familiemedlemmer, eller som følge av hjemmearbeid uten særskilte omsorgs- og pleieoppgaver.¹²

Det er også en betydelig variasjon i gjennomsnittlige yrkeskarrierer mellom de ulike yrkesgruppene i privat sektor – fra snau 40 år for akademikere og ledere, til 45 år i gjennomsnitt for ansatte i tradisjonelle arbeideryrker (jf. tabell B1). Hadde de stått i jobb frem til pensjonsalderen på 67 år, ville akademikerne dermed kunnet oppnå en yrkeskarriere på 45 år, og ansatte i det vi gjerne kaller tradisjonelle arbeideryrker (fagarbeidere, håndverkere, operatører og transportarbeidere) en samlet yrkeskarriere på 50 år. Sistnevnte skyldes at svært mange i tradisjonelle arbeideryrker kun har 7-årig grunnskole og dermed ofte startet sin yrkeskarriere allerede i 14–16-årsalderen. Andelen som velger å gå av med AFP som 62- eller 63-åring er imidlertid langt flere i tradisjonelle arbeideryrker enn blant akademikere og ledere. Det er derfor mindretallet som har oppnådd en reell yrkeskarriere på mer enn 45 år. Størst er likevel forskjellen i yrkeskarrierer mellom menn og kvinner innen salgs- og serviceyrker og mellom mannlige og kvinnelige fagarbeidere og håndverkere – henholdsvis 14 år og nærmere 13 år, og minst blant ledere og ansatte i akademikeryrker – henholdsvis 7 og 10 år (jf. tabell B1).

Statlig sektor

I staten er yrkeskarrierene noe kortere enn i privat sektor. Gjennomsnittlig antall år i arbeid var derfor 39 år ved fylte 62 år, henholdsvis 35 år for kvinner og drøye 40 år for menn. Forskjellen i antall arbeidsår for henholdsvis menn og kvinner i staten er likevel overraskende liten, sett i forhold til privat sektor, bare fem år. Dette har sammenheng med utdanningsnivå, som i gjennomsnitt er høyere blant statsansatte kvinner enn kvinner i privat sektor.

Tabell B1 Faktiske yrkeskarrierer per 2000 i privat sektor for kvinner og menn født i 1933, 1934 og 1935, etter yrke

	Faktisk karriere ved fylte 62 år - menn	Faktisk karriere ved fylte 62 år - kvinner	Differanse i samlet yrkeskarriere	Mulig karriere ved fylte 67 år - menn	Mulig karriere ved fylte 67 år - kvinner
Lederyrker	42,2	35,4	6,8	47,2	40,4
Akademiske yrker	39,5	29,6	9,9	44,5	34,6
Høgskoleyrker	42,3	31,1	11,2	47,3	36,1
Kontoryrker	43,7	33,3	10,4	48,3	38,3
Salgs- og serviceyrker	44,1	30,1	14,1	49,1	35,1
Yrker innen primærnær.	45,6	-		50,6	-
Håndverkere/ fagarbeidere	45,9	33,2	12,7	50,9	38,2
Operatører/ transportarb.	44,7	33,4	11,3	49,7	38,4
Ufaglærte yrker	42,1	29,7	11,4	47,1	34,7
Samlet	43,4	31,7	11,3	48,4	36,7

¹² Mer detaljert informasjon om kvinners yrkesavbrekk kan finnes i Midtsundstad, T. (2005), *AFP-pensjonisten. Sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidligpensjonering og bruk av AFP i LO og NHO-området*. Fafo-rapport 385 – og Midtsundstad, T. (2005), *Lei av jobben – ikke sliten? Resultater fra en analyse av tidligpensjonering og seniorepolitikk i staten*. Fafo-rapport under publisering.

Som kjent velger kvinner med lengre utdanning i større grad å være yrkesaktive, selv når barna er små. Det høye utdanningsnivået blant eldre i staten er også en av hovedårsakene til at den gjennomsnittlige yrkeskarrieren for statsansatte er fire år lavere enn i privat sektor.

Ikke overraskende varierer også yrkeskarrierens lengde i staten etter yrkesgruppe – fra rundt 44 år for håndverkere, fagarbeidere og sjåførere, til rundt 38 år for ansatte i ulike akademikeryrker (jf. tabell B2). Ser vi på forskjellen mellom menn og kvinner innen de ulike yrkeskategoriene, hadde menn i akademiske yrker i gjennomsnitt stått 38 år i arbeid når de rundet 62 år, hvorav 30 i staten, mens håndverkere, fagarbeidere, operatører og transportarbeidere hadde 43–44 år i arbeid i gjennomsnitt på samme alderstrinn, hvorav 26–27 år i staten. Blant kvinner i akademikeryrker er tallene henholdsvis 36 år og 25 år, mens gjennomsnittlig yrkeskarriere for kvinner i service- og omsorgsykker var 33 år, hvorav 22 av disse var i statens tjeneste.

Kommunal sektor

For kommunal sektor har vi bare opplysninger om den enkelte arbeidstakers samlede opptjening i KLP inkludert andre offentlige ordninger. Det vil si at arbeidsår i privat sektor og eventuelle år med omsorgspoeng (dvs. opptjening som ikke omfattes av overføringsavtalen) ikke er inkludert i disse tallene. Samlet yrkeskarriere vil derfor reelt sett være høyere for de fleste av disse arbeidstakergruppene enn tallene i tabell B3 viser. Tallene omfatter heller ikke personer som er uførepensjonert, da disse, som nevnt, vil få opptjeningstiden sin beregnet som om de stod i jobb frem til fylte 67 år.

Som vi kan lese av tabell B3 er estimert opptjeningstid i KLP (inkl. andre off. ordninger) høyest for kvinnelige helsesøstere og jordmødre og mannlige ingeniører, førskolelærere og sekretærer, med en beregnet opptjeningstid ved fylte 62 år på fra 26,5 – 29 år, og lavest for mannlige renholdere, assistenter og arbeids- og miljøterapeuter, med en gjennomsnittlig beregnet opptjeningstid fra drøyt 13 til snaut 19 år.

Tabell B2 Faktiske yrkeskarrierer ved fylte 62 år og beregnet opptjeningstid i staten per 2002, for statsansatte kvinner og menn født i 1937 og 1939, etter yrke

	Menn		Kvinner		Differanse i samlet yrkeskarriere	Menn	Kvinner
	Yrkeskarriere ved fylte 62 år	Herav i staten	Yrkeskarriere ved fylte 62 år	Herav i staten		Mulig karriere ved fylte 67 år	Mulig karriere ved fylte 67 år
Lederyrker	39,9	31,6	34,2	25,1	5,7	44,9	39,2
Akademiske yrker	37,7	30,1	35,9	25,8	1,8	42,3	40,9
Høgskoleyrker	41,7	29,7	37,4	25,1	4,3	46,7	42,4
Kontoryrker	43,8	30,1	35,1	21,6	8,7	48,8	40,1
Salgs- og serviceyrker	42,6	21,8	33,0	21,7	9,7	47,6	38,0
Håndverkere/fagarbeidere	43,4	29,5	-	-	-	48,4	-
Operatører/transportarb.	43,9	28,4	-	-	-	48,9	-
Ufaglærte yrker	38	38	31,6	15,7	6,4	43	36,6
Samlet	40,7	31,5	35,5	23,9	5,2	45,7	40,5

Enkelte grupper innen NAVO-området

Tabell B4 viser summen av faktisk og beregnet opptjeningsstid ved henholdsvis fylte 62 og 67 år for fire ulike yrkesgrupper innen NAVO-området – det vil si postansatte og henholdsvis leger, sykepleiere og hjelpepleiere i helseforetakene. Som vi kan lese av tabellen varierer beregnet opptjeningsstid for disse yrkesgruppene ved fylte 62 år og 67 år fra henholdsvis 25,4 år og 30,4 år for mannlige sykepleiere, og til nærmere 39 år for mannlige postansatte samlet (dvs. ikke fordelt etter yrkesgruppe/utdanningsnivå). Vi har da sett bort fra dem som har gått av med uførepensjon. I tillegg ligger eventuelle år med omsorgspoeng og arbeidsår i privat sektor (dvs. opptjening som ikke omfattes av overføringsavtalen) ikke inne i disse tallene. Samlet yrkeskarriere vil derfor reelt sett kunne være betydelig høyere for flere av disse arbeidstakergruppene.

Tabell B3 Estimert gjennomsnittlig opptjeningsstid i KLP (inkl. andre ordn.) for et utvalg yrkesgrupper i kommunal og fylkeskommunal sektor ved hhv. fylte 62 og fylte 67 år, basert på faktisk opptjening for arbeidstakere under 50 år + antall år frem til hhv. fylte 62 og 67 år.* OBS – Opptjening utenom off sektor er ikke regnet in

	Estimert samlet opptjeningsstid i KLP ved fylte 62 år - menn	Estimert samlet opptjeningsstid ved fylte 62 år - kvinner	Differanse i samlet opptjeningsstid	Estimert mulig karriere ved fylte 67 år	Estimert mulig karriere ved fylte 67 år
Ledere	25,3 år	25,4 år	0,1 år	30,3 år	30,4 år
Leger	20,4 år	18,5 år		25,4 år	23,5 år
Konsulenter	23,5 år	25,5 år	2,0 år	28,5 år	30,5 år
Ingeniører	28,5 år	24,6 år		33,5 år	29,6 år
Sykepleiere	25,6 år	25,3 år	0,3 år	30,6 år	30,3 år
Helsesøstere/jordmødre	-	27,4 år	-	-	32,4 år
Førskolelærere	29,0 år	24,0 år	5,0 år	34,0 år	29,0 år
Sosionomer/barnevernspedagoger/vernepleiere	21,6 år	21,6 år	0 år	26,6 år	26,6 år
Sekretærer	26,5 år	23,6 år	2,9 år	31,5 år	28,6 år
Hjelpepleiere	20,4 år	23,5 år	3,1 år	25,4 år	28,5 år
Hjemmehjelper/omsorgsarbeidere/husmorvikarer	16,6 år	18,5 år	1,9 år	21,6 år	23,5 år
Håndverkere/fagarbeider/vaktmestere	21,5 år	21,9 år	0,4 år	26,5 år	26,9 år
Montører	24,4 år	23,1 år	1,3 år	29,4 år	28,1 år
Arbeids- og miljøterapeuter	18,8 år	20,8 år	2,0 år	23,8 år	25,8 år
Renholdere	13,1 år	18,9 år	6,8 år	18,1 år	23,9 år
Assistenter	14,5 år	17,0 år	2,5 år	19,5 år	22,0 år
Samlet for alle yrkesgrupper	23,3 år	21,7 år	1,6 år	28,3 år	26,7 år

* Selv om enkelte av arbeidstakergruppene i kommunal sektor har lavere aldersgrense enn 67 år (særaldersgrense) – for eksempel sykepleiere, hjelpepleiere og renholdere – har vi valgt å beregne opptjening frem til fylte 67 år for alle.

Hva morgendagens yrkesvalg og karrierer blir, vet vi derfor lite om. Enkelte trender er likevel klarere enn andre, som at utdanningsnivået i befolkningen øker, at andelen sysselsatte i helse- og omsorgssektoren trolig vil øke, da det vil bli flere pleietrengende eldre i årene fremover. I tillegg vil det kunne bli mangel på arbeidskraft, som følge av færre i yrkesaktiv alder – noe som kan gi økt etterspørsel etter mer marginale arbeidstakergrupper. Tar vi for oss disse få utviklingstrekkene, vil de fleste bidra til en generell reduksjon i yrkeskarrierens lengde. De fleste i tiden vil for eksempel ha minst treårig videregående utdanning og derfor først kunne starte sin yrkeskarriere når de nærmer seg 20 år. Det gjelder nærmere 60 prosent av dagens 25–40-åringene. Flere vil også ha høgskoleutdanning eller universitetsutdanning, og dermed først være klare for arbeidslivet når de har passert 22 år. Det gjelder drøyt en tredjedel av dagens 25–40-åringene. Noen av de nevnte utviklingstrekkene vil likevel ha motsatt effekt – det vil si bidra til lengre yrkeskarrierer. Det er for eksempel rimelig å anta at et høyere utdanningsnivå blant kvinner kombinert med en bedre barnehagedekning vil øke kvinners yrkesdeltakelse generelt, både hva gjelder antall år og andel på heltid. I tillegg kan de demografiske endringene med færre i yrkesaktiv alder bidra til økt etterspørsel etter eldre arbeidstakere, og dermed gjøre det mulig for flere eldre å få arbeid på hel- eller deltid også etter fylte 62 år, om de ønsker det.

For ikke å overvurdere de forventede yrkeskarrierene i 2050, har i beregningene av forventet yrkeskarriere i 2050 trukket gjennomsnittlig tre år fra høyeste mulige yrkeskarriere gitt normert studietid/utdanningslengde (jf. tabell B1). Vi tar dermed hensyn til at en god del bruker mer enn normert studietid, at mange menn avtjener militærtjenesten, at en del vil kunne ta seg et friår eller ta studiepermisjon, og at en del vil være arbeidsledig eller ute av arbeidslivet i kortere eller lengre perioder m.v. Gitt dagens utdanningsnivå blant yngre kvinner og innføringen av omsorgspoeng har vi også antatt at kvinners gjennomsnittlige opptjeningsstid i 2050 vil bli tilnærmet lik menns. I pensjonsforliket antydes det at det vil gis pensjonsopptjening for enkelte av disse avbrekkene. Vi har likevel valgt å se bort fra dette her.

En ting er likevel sikkert: En så tidlig yrkesdebut og tilsvarende lange yrkeskarrierer som i førkrigsgenerasjonen vil være mindre vanlig for morgendagens arbeidere, i og med at dagens grunnskolen er 10-årig og de fleste tar videregående utdanning. Kun 6–7 prosent av 25–40-åringene var for eksempel uten utdanning ut over grunnskolenivå i 2002. Hovedandelen hadde videregående skole som høyeste utdanningsnivå. Det gjaldt nærmere 60

Tabell B4 Estimert gjennomsnittlig opptjeningsstid i KLP (inkl. andre ordn.) for sykepleiere, leger og hjelpepleiere under 50 år og postansatte i alle aldersgrupper ved hhv. fylte 62 og fylte 67 år, basert på faktisk opptjening + antall år frem til hhv. fylte 62 og 67 år. * OBS – Opptjening utenom off sektor er ikke regnet inn

	Faktisk opptjening i KLP ved fylte 62 år - menn	Faktisk opptjening i KLP ved fylte 62 år - kvinner	Differanse i samlet opptjeningsstid	Estimert mulig opptjening i off. ved fylte 67 år - menn	Estimert mulig opptjening i off. ved fylte 67 år - kvinner
Akademikere (leger)	28,3 år	27,5 år	0,8 år	33,3 år	32,5 år
Høgskoleyrker (sykepleiere)	25,4 år	30,0 år	4,6 år	30,4 år	35,0 år
Omsorgsarbeidere (hjelpepleiere)	30,7 år	30,6 år	0,1 år	35,7 år	35,6 år
Postansatte samlet	38,8 år	35,8 år	3 år	43,8 år	40,8 år

prosent av 25–40-åringene i 2002. De fleste vil derfor i tiden starte sin yrkeskarriere i 19–20-årsalderen, og dermed maksimalt ha vært i arbeid i 43 år som 62-åringer og 48 år som 67-åringer. Korrigerer vi i tillegg for militærtjeneste og perioder med ledighet og midlertidig permisjon, kan vi anta at potensiell gjennomsnittlig yrkeskarriere vil nærme seg 40 år for en 62-åring, og 45 år frem til fylte 67 år. For disse arbeidstakergruppene vil det, på grunn av helsemessige årsaker og ofte fysisk slitsomt arbeid, likevel være mest vanlig å avslutte yrkeskarrieren tidligere. I dag velger et flertall å pensjonere seg som 62-åringer med AFP, hvis de tidligere ikke har blitt uføretrygdet. Forventet yrkeskarriere vil derfor trolig maksimalt være 40 år for svært mange.

Når det gjelder ansatte i akademikeryrker omfatter disse både høgskoleutdannede og ansatte med universitetsutdanning. De fleste av disse har i dag utdanning på høghskolenivå eller lavere akademisk grad (cand.mag), det vil si 3–4 år etter videregående skole. Mulig lengde på yrkeskarrieren for denne yrkeskategorien vil derfor trolig ikke endre seg vesentlig for tidens generasjoner, selv om andelen med kortere karrierer vil kunne øke noe, som følge av at flere tar akademisk utdanning av høyere grad. På den annen side vil innføringen av mastergraden (5 år mot tidligere 6–7 år for hovedfag) føre til at antall år for å oppnå høyere universitetsgrad reduseres. I 2002 utgjorde personer med lengre akademisk utdanning bare 6–7 prosent av 25–40-åringene, mens drøyt en fjerdedel av alle i disse kohortene hadde høghskoleutdanning. Korrigerer vi i tillegg for forlenget studietid, friår, militærtjeneste, studiepermisjon, ledighet m.v., kan en anta at potensiell gjennomsnittlig yrkeskarriere når en runder dagens AFP-alder vil være rundt 35 år for personer med lengre universitetsutdanning og 37 år for høghskoleutdannede. Det vil si at de maksimalt vil kunne oppnå mellom 40 og 42 år i arbeid om de velger å stå frem til pensjonsalderen på 67 år.

For kvinner kan vi generelt vente en betydelig økning i yrkesdeltakelsen førkrigsgenerasjonen, hvor det var vanlig å være hjemme med barn også ut over småbarnsperioden. Det er derfor sannsynlig at kvinners yrkeskarrierer vil nærme seg menns, selv om det nok fremdeles for enkelte vil være vanlig å velge hjemmearbeid på heltid eller deltidsjobb når barna er små. Kvinner med høyere utdanning velger imidlertid sjeldnere en slik tilpasning enn kvinner med lavere utdanning. Med et generelt høyere utdanningsnivå blant kvinner vil derfor andelen som velger redusert yrkesaktivitet sannsynligvis reduseres kraftig. Med omsorgspoeng vil dessuten en slik tilpasning være mindre problematisk, pensjonsmessig, enn tidligere, da den ikke reduserer den samlede pensjonsopptjeningen.

På den annen side må en vente en større andel sysselsatte innen helse- og omsorgssektoren enn i dag. Om de arbeidstidsordninger og arbeidstidstilpasninger som finnes innenfor denne sektoren i dag videreføres, vil det isolert sett bety flere på deltid og flere med ufrivillig deltid. Innføring av fortrinnsrett til lovbestemt heltid vil imidlertid kunne endre dette mønsteret på sikt. I pensjonsforliket legges det i tillegg opp til å gi pensjonsopptjening ved ufrivillig deltid om denne gir rett til dagpenger – dvs. for personer som ufrivillig har fått redusert sin stilling. Deltidsprosenten har likevel ingen innvirkning på samlet yrkeskarriere, da alle år teller med, uavhengig av lønnsnivå og antall timer i arbeid per år.

Det er også rimelig å vente en sterkere etterspørsel etter det vi gjerne kaller marginale arbeidstakergrupper, da de demografiske endringer fører til færre personer i yrkesaktiv alder (mellom 20 og 67 år). Dette kan gjøre det lettere for flere eldre arbeidstakere å fortsette i arbeid på hel- eller deltid etter fylte 62 år, om de ønsker det. I dag oppgir for eksempel en av fire AFP-pensjonister at de gjerne kunne tenkt å stå år lenger i arbeid hvis de hadde hatt

mulighet til det. Mangel på arbeidskraft vil i tillegg kunne redusere sjansene for utstøting av personer med redusert funksjonsevne, samt lette yrkeshemmedes mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet. Sistnevnte vil imidlertid ikke ha betydning for realismen i de anslag for yrkeskarrierer vi her anslår, da uføre får beregnet pensjonen som om de stod i arbeid til fylte 67 år. Det vil imidlertid kunne påvirke Folketrygdens samlede utgifter gjennom reduserte uførerater.

Ut fra overforstående resonnement synes det derfor rimelig å forvente at rundt seksti 60 prosent av arbeidstakerne vil kunne oppnå en yrkeskarriere på 40 år når de runder 62 år og opp mot 45 år, hvis de skulle velge å stå i jobb til fylte 67 år. Kunnskap om dagens tidlige pensjoneringsmønster tilsier likevel at arbeid frem til 67 år kun vil gjelde et mindretall av arbeidstakerne i tradisjonelle arbeideryrker, lavere funksjonærer og helse- og omsorgsarbeidere, da mange vil være for slitne og ha for belastende arbeid til å kunne jobbe fram til de fyller 67 år. For akademikere med mastergrad eller mer og høyskoleutdannede forventer vi en opptjening ved fylte 62 år på mellom 35 og 37 år, avhengig av utdanningslengde (dvs. grad). De kan dermed oppnå mellom 40 og 42 år i arbeid om de står frem til pensjonsalder på 67 år. Det er også innenfor disse arbeidstakergruppene flest velger å forlenge yrkeskarrieren ut over 62 år i dag. Unntaket er høyskolegruppene i helse- og omsorgssektoren.¹³

Tabell B5 Faktiske og beregnede yrkeskarrierer for menn og kvinner i ulike yrkeskategorier. Beregnede gjennomsnittstall for privat sektor og staten i hhv. 2000–2005 og i 2050

	Faktiske yrkeskarrierer 2000-2005 (gjennomsnitt)		Beregnete yrkeskarriere i 2050* (gjennomsnitt)	
	Ved fylte 62 år	Forutsatt at de står til fylte 67 år	Forutsatt at de står til fylte 62 år**	Forutsatt at de står til fylte 67 år
Kvinner	30-32 år	35-37 år	35-40 år (38,7)	40-45 år (43,7)
Akademikere	30 år	35 år	35 år	40 år
Høgskoleyrker	30,5 år	35,5 år	37 år	42 år
Kontor, service og omsorg	31,5 år	36,5 år	40 år	45 år
Arbeidere (fagarbeidere, operatører, sjåførere og lignende)	32 år	37 år	40 år	45 år
Menn	39-44,5 år	44-44,5 år	35-40 år (39 år)	40-45 år (44 år)
Akademikere	39 år	44 år	35 år	40 år
Høgskoleyrker	42 år	47 år	37 år	42 år
Kontor, service og omsorg	44 år	49 år	40 år	45 år
Arbeidere (fagarbeidere, operatører, sjåførere og lignende)	44,5 år	4,5 år	40 år	45 år

* Her har vi tatt hensyn til at kvinner som er hjemme med små barn (under 6 år) i fremtiden vil tjene opp omsorgspoeng.

** Tallene i parentes er veide gjennomsnitt i forhold til andel på ulike utdanningsnivåer blant 25–40-åringene per 1.oktober 2003.

¹³ Se f.eks. Midtsundstad 2002 og 2005 (nevnt i tidligere fotnoter) – samt Midtsundstad, T. (2004), *En beskrivelse av sykepleiernes pensjoneringsmønster i 2003 med utgangspunkt i registerdata fra KLP. Tabellnotat*. Fafo-notat 2004: 17 og Midtsundstad, T. (1999), *Forventet pensjoneringsalder og pensjoneringsmønster blant kommunalt ansatte seniorer*. Fafo-notat 1999:4

Personer med høyeste universitetsgrad utgjør likevel kun 6–7 prosent av dagens 25–40-åring, og høgscolegruppene drøyt en fjerdedel. Det er også blant disse arbeidstakergruppene enkelte har argumentert for å oppheve aldersgrensen på 70 år. Dette er riktignok få, men tilsier likevel at flere i disse yrkeskategoriene både vil og kan jobbe lenger enn de fleste. I tillegg er det rimelig å forvente at færre kvinner vil jobbe deltid, da andelen høyt utdannede kvinner øker kraftig, og høyt utdannede oftere velger å jobbe fulltid enn deltid. Som tidligere nevnt vil også omsorgspoeng bidra til at langt færre enn i dag reelt sett vil ha sin folketrygdopptjening basert på perioder med deltid, da de vil få opptjening tilsvarende full stilling om de skulle velge å være hjemme eller jobbe deltid når barna er små. Vår konklusjonen er derfor at 40 år er et svært rimelig og sannsynlig anslag for hva som vil være den fremtidige gjennomsnittlige opptjeningen – for så vel kvinner som menn – når vi tar hensyn til, og inkluderer omsorgspoeng. Det synes imidlertid mindre sannsynlig at mange vil kunne oppnå hele 43 år i arbeid, slik Pensjonskommisjonen blant annet forutsetter.

Alternative modeller for fremtidens folketrygd



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2005:18
Bestillingsnummer 777
ISSN 0804-5135