Utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet

Det norske samlede pensjonssystemet har vært i endring de siste årene. Ikke bare er alderspensjonssystemet i folketrygden lagt betydelig om fra 2011. Tjenestepensjoner ble gjort obligatorisk ved lov i 2006, ny APP i privat sektor trådte i kraft fra 2011, ny uførepensjonsordning i folketrygden trer i kraft fra 2015, og uføreordningene i offentlig og privat sektor er under omlegging. Dette notatet belyser utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet slik vi ser det per 2013, med et sideblikk til våre nordiske naboland. De endringer som har skjedd i Norge og de endringer som vil komme til å skje i årene framover, berører ikke bare den enkelte arbeidstakers opptjening av pensjon, men også arbeidsgiveres og statens kostnader og økonomiske risiko.

Geir Veland og Jon M. Hippe

Utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet
Geir Veland og Jon M. Hippe

Utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet
Innhold

Forord .............................................................................................................................................. 5

1 Innledning ..................................................................................................................................... 7

2 Den nye folketrygden – hovedtrekk og virkninger ................................................................. 9
  2.1 Hovedprinsipper i ny alderspensjonsordning i folketrygden .............................................. 9
  2.2 Endring i risiko ......................................................................................................................... 11
  2.3 Bytte mellom risiko og fleksibilitet ......................................................................................... 13
  2.4 Virkninger av pensjonsreformen ......................................................................................... 14

3 Det samlede pensjonssystemet – pensjonsordninger utover folketrygden ..................... 17
  3.1 Innledning .................................................................................................................................. 17
  3.2 Private tjenestepensjoner ........................................................................................................... 17
  3.3 Privat AFP (avtalefestet pensjon) ............................................................................................ 22
  3.4 Offentlige tjenestepensjoner og AFP ..................................................................................... 23
  3.5 Det samlede pensjonssystemet ................................................................................................. 26

4 Nordiske pensjonssystemer og pensjonsreformer ................................................................. 30
  4.1 Innledning .................................................................................................................................. 30
  4.2 Pensjonssystemet i Danmark .................................................................................................... 30
  4.3 Pensjonssystemet i Sverige ....................................................................................................... 32
  4.4 Pensjonssystemet i Finland ....................................................................................................... 36
  4.5 Tjenestepensjoner i et nordisk perspektiv .............................................................................. 37

5 Særtrekk og utfordringer .............................................................................................................. 40
  5.1 Særtrekk ................................................................................................................................... 40
  5.2 Pensjonspolitiske utfordringer ................................................................................................. 43

Referanser ........................................................................................................................................ 49
Forord

Dette notatet belyser utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet. Med reform av alderspensjonssystemet i folketrygden, ny AFP i privat sektor og betydelige endringer i det private pensjonsmarkedet, har Norge fått et vesentlig endret pensjonsystem. Dette påvirker ikke bare den enkelte arbeidstakers oppptjening av pensjon, men også arbeidsgiveres og statens kostnader og økonomiske risiko.

I notatet beskrives sentrale utviklingstrekk i det samlede pensjonssystemet og samspillet mellom de ulike komponentene i pensjonssystemet, dvs. mellom folketrygd, AFP og tjenestepensjoner. Videre drøfter notatet særtrekk og utfordringer ved det norske pensjonssystemet.


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

Oslo, november 2013

Geir Veland
Prosjektleder
1 Innledning

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

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

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


Det er derfor gode grunner til å hevde at norske arbeidstakere siden 2011 står overfor et grunnleggende forskjelligt pensjonssystem enn tidligere. Samtidig er det viktig å understreke at et rekke elementer i det samlede nye pensjonssystemet ennå ikke er på plass, som for eksempel nye regler om forsikringsbaserte tjenestepensjoner. Det er også usikkert hvordan den enkelte bedrift faktisk vil tilpasse sine tjenestepensjoner og hvilke strategier partene i arbeidslivet vil følge, eventuelt hvilke avtaler de vil inngå i tariffavtale eller i et trepartssamarbeid. Det norske pensjonssystemet står derfor foran en viktig og interessant periode, hvor den omfattende pensjonsreformen så å si skal
sluttføres. Tiåret 2010-20 blir på mange vis pensjonsreformenes tiår. En ekstra spen-
ning i dette bildet er hvordan regjeringen Solberg vil sette sitt preg på sluttføringen av
pensjonsreformen. Det er så langt ikke gitt noen særlige signaler om endring i forhold
til det brede pensjonskompromisset som ble inngått for snart ti år siden og de mange
pågående sluttføringsprosessene beskrevet over. Et usikkerhetsmoment politisk sett er
at et av regjeringspartiene, FrP, ikke sluttet seg til pensjonsreformen.

Med dette som bakteppe reiser vi i dette notatet fire problemstillinger:

- Hva er hovedtrekkene i den nye folketrygden og dens virkninger?
- Hva er de sentrale nordiske erfaringene i de ulike nasjonale reformprosessene?
- Hva kjennetegner i dag det samlede norske pensjonssystemet når samspillet mellom
  folketrygd, AFP og tjenestepensjoner tas i betraktning?
- Og, hva er de nye pensjonspolitiske utfordringene for fagbevegelsen, arbeidsgiver-
  siden og staten?

Målsetningen med notatet er å gi et faktagrunnlag som beskriver den institusjonelle utfor-
mingen av så vel folketrygd, som privat og offentlig AFP og tjenestepensjoner. Ved også
å sette den norske analysen i et sammenlignende perspektiv, er ambisjonen å gi et godt
grunnlag for en diskusjon av mulige særtrekk ved det samlede norske pensjonssystemet.
Ut fra dette drøftes noen sentrale hovedutfordringer for den videre utviklingen i norsk
pensjonspolitikk. Diskusjonen er ment som et grunnlag for strategi og politikkutvikling
på vei inn i en periode hvor en rekke brikker skal legges i det totale pensjonspuslespillet.

I den kommende hovedrapporten fra prosjektet vil gjennomgangen og diskusjonene
tas et skritt videre, blant annet ved å peke ut mulige pensjonsmessige utviklingstrekk.
2 Den nye folketrygden – hovedtrekk og virkninger

2.1 Hovedprinsipper i ny alderspensjonsordning i folketrygden

Som et utgangspunkt for de videre drøftingene, gir dette kapitlet en kort gjennomgang av hovedtrekkene i det nye systemet i folketrygden for beregning av alderspensjon. Det nye systemet trådte i kraft fra 2011 for alle som er født etter 1963. For eldre aldersgrupper er det særskilte overgangsordninger.

I tabell 1 vises de sentrale endringene og hovedprinsippene i det tidligere og i det nye systemet.

Tabell 1 Hovedtrekk i nytt alderspensjonssystem i folketrygden fra 2011

<table>
<thead>
<tr>
<th>For 2011</th>
<th>Fra 2011</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Opptjening av alderspensjon – hovedprinsipp</td>
<td>Bestårsregel – 20 beste inntektsårene</td>
</tr>
<tr>
<td>Opptjening av alderspensjon – inntektsgrenser</td>
<td>All inntekt opp til 6G, 1/3 av inntekt mellom 6 og 12G</td>
</tr>
<tr>
<td>Opptjening av alderspensjon – opptjeningsprinsipp</td>
<td>Egen formel – grunn- og tilleggs Pensjon</td>
</tr>
<tr>
<td>Regulering av opptjening</td>
<td>G-regulering (skulle tilsvare gj. sn. lønnsvekt i samfunnet)</td>
</tr>
<tr>
<td>Regulering av løpende Pensjon</td>
<td>G-regulering (skulle tilsvare gj. sn. lønnsvekt)</td>
</tr>
<tr>
<td>Pensjonsalder</td>
<td>67 år</td>
</tr>
<tr>
<td>Utbetaling av pensjon</td>
<td>Livslangt</td>
</tr>
<tr>
<td>Uttaksprinsipp</td>
<td>100% uttak</td>
</tr>
<tr>
<td>Uttaksfleksibilitet</td>
<td>Liten fleksibilitet</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Opptjening av alderspensjon

I det gamle alderspensjonssystemet i folketrygden tjente man opp grunn- og tilleggs- pensjon etter en nærmere angitt beregningsformel. All pensjonsgivende inntekt opp til 6 G, og 1/3 av inntekten mellom 6 og 12 G, utgjorde beregningsgrunnen for alderspensjonen, og det er de 20 beste inntektsårene som bestemte hva den årlige alders-
pensjonen ble, forutsatt en medlemstid i folketrygden på 40 år for fulle pensjonsytelser. I det nye alderspensjonssystemet bygger den enkelte opp en pensjonsbeholdning over hele yrkeskarrieren, beregnet som 18,1 prosent av den årlige pensjonsavgitte inntekten, med tillegg av en såkalt «arvegevinst». Arvegevinst betyr at dersom en person dør i løpet av yrkeskarrieren, arver de gjenlevende i samme årsskul vedkommendes opptjente pensjonsbeholdning. I det nye systemet gjelder dermed en alleårsregel (alle inntektsår teller), mens den såkalle «besteårsregelen» gjaldt i det gamle systemet.1

Den tidligere minstepensjonen er i det nye systemet erstattet av en garantipensjon (tilsvarende nivå som minstepensjonen), som avkortes med 80 øre per opptjent inntekts-pensjon. Inntektstaket i ny alderspensjon er 7,1 G, dvs. at man tjener ikke opp videre pensjonsbehandling for inntekter over dette taket. Hensikten var å sikre at all inntekt skulle gi opptjening av en tilleggsb隈, for dermed å komme bort fra den tidligere svært omtalte «minstepensjonsfella», hvor personer med lav og/eller varierende inntekt over livsløpet ble minstepensjonister selv om de hadde hatt inntekt og betalt skatt og trygdepremie.

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


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

**Regulering av opptjening og av pensjoner under utbetaling**
All opptjening i det nye systemet reguleres opp med gjennomsnittlig lønnsvekst i samfunnet. Det er en helt avgjørende del av systemet og sikrer at pensjonstettigheten følger den allmenne lønnsutviklingen.

Når det gjelder pensjoner under utbetaling, er de i prinsippet noe underregulert sammenlignet med tidligere system, ved at den årlige pensjonen reguleres årlig med gjennomsnittlig lønnsvekst minus 0,75 prosent. Denne reguleringsmekanismen ble

---

innført for å dempe folketrygdens utgiftsvekst. Her må det imidlertid tas i betraktning at man i realiteten underregulerte G i en rekke år, slik at pensjonene derfor ikke fulgte lønnsutviklingen. Dermed er i praksis ikke endringen så stor som man kan få inntrykk av.

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

2.2 Endring i risiko
Gjennomgangen i avsnittet over er en typisk måte å framstille den nye folketrygden på, og den beskriver de ulike reglene. En annen måte å tilnærme seg innholdet i pensjonsreformen på, er å beskrive endringen etter dens politiske eller samfunnsmessige betydning. I et slikt perspektiv vil det være rimelig å konkludere med at det reformen først og fremst har gjort, er å endre hvem som bærer hvilken pensjonsmessig risiko, den enkelte selv eller staten (dvs. framtidige skattebetalere).

Pensjon medfører en lang oppsparringsperiode og normalt en lang utbetalingsperiode. Dermed er det snakk om å organisere systemer for svært langsiktig sparing og/eller langsiktig opptjening av en framtidig rettighet som er lopende finansiert over statlige budsjett. Pensjon vil av denne grunn være behøftet med risiko av økonomisk art, og i den grad økonomiske løfter er basert på politiske vedtak, av politisk art. Denne risikoen kan man ikke kvitte seg med, spørsmålet er bare hvem som bærer den – den enkelte, arbeidsgiver eller en pensjonsleverandør (i folketrygden er det staten). Gjennom pensjonsreformen endres avgjørende risikoelementer:

- Tidligpensjonsrisiko
- Pensjonsnivårisiko
- Oppreguleringsrisiko
- Levealdersrisiko
- Pensjonsreguleringsrisiko

I tillegg til fordelingen av disse risikoene mellom stat og individ, skaper selve omleggingen av opptjeningsregler adferdsvirkninger i arbeidsmarkedet. Det mest typiske eksempel er hvordan overføring av risiko for tidligpensjonering til den enkelte (ved lavere ytelser) i kombinasjon med alléarsopptjening helt til 75 år gir et sterkt økonomisk insentiv til å fortsætte i arbeid for å øke den framtidige pensjonen. Dette kommer vi tilbake til. Vi skal ikke gjennomgå alle de fem typer av risikoelementer som pensjonssystemer kan bestå
av i detalj, men bare kort påpeke de grunnleggende endringene som har funnet sted. I private tjenestepensjonsordninger finner man en tilsvarende fordeling av risiko mellom medlemmer (arbeidstakere), bedriften (arbeidsgiver) og leverandorene (livsforsikringselskap, pensjonskasser m.m.).

**Tidligpensjonsrisiko**


**Pensjonsnivårisiko**

En sentral økonomisk risiko er knyttet til at oppptjeningen og reguleringen av denne gir et tilstrekkelig pensjonsnivå for den enkelte ved pensjonering. Den nye folketrygden er langt på vei på nivå med den tidligere ordningen. Dette skyldes kombinasjonen av den årlige oppptjeningen på 18,1 prosent og løftet om regulering av den enkeltes pensjonsopptjening med lønnsveksten i samfunnet. Som vi skal komme til, er det avgjørende elementet i reformen levealdersjusteringen. Et poeng i denne sammenheng er at når den nye folketrygden legger seg på et nivå rundt 50 prosent av gjennomsnittsinninnten etter en tradisjonell yrkeskarriere (for levealdersjustering), vil det være rom for et privat pensjonsmarked på toppen. Ambisjonene fra folketrygdens innføring om å sikre alle 2/3 av tidligere inntekt i pensjon, er historie, og en arbeidssdeling mellom folketrygd og tjenestepensjoner vil være et viktig element i det samlede pensjonssystemet. En vesentlig del av fordelingspolitikken avgjøres dermed i tjenestepensjonsmarkedet og representerer en særskilt utfordring for norsk fagbevegelse.

**Oppreguleringsrisiko**

En sentral styringssparameter og et viktig oppptjeningsprinsipp er den årlige pensjons-sparingen i folketrygden på 18,1 prosent av årlig inntekt. Dette representerer i folketrygden en beregnet pensjonsbeholdning eller kapital. Reguleringen av denne beholdningen er et helt avgjørende element. (Sverige har siden 1999 hatt slike mekanismer for justering av pensjonsbeholdningene). Den norske reformens lite omtalte element er løftet om at pensjonsbeholdningen skal følge lønnsveksten i samfunnet. Her bærer den store risikoen for at pensjonsrettighetene skal opprettholde sin relative posisjon til den enkeltes inntekt.
På den annen side har den enkelte en politisk risiko knyttet til potensielle endringer i oppreguleringen på et framtidig tidspunkt. Slike endringer i reguleringen er gjort i flere land, for eksempel ved å gå over fra lønnsregulering til regulering etter ulike prisindekser.

**Levealdersrisiko**

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

2.3 Bytte mellom risiko og fleksibilitet

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

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

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

Slik bytte mellom risiko og fleksibilitet er ikke mulig i tilsvarende grad i offentlig tjenestepensjon og offentlig AFP. Det er mulig å kombinere deltilsarbeid og pensjonsuttak (etter nærmere regler – se kapittel 3.4.3). Bortsett fra at levealdersjustering og
endret regulering (tilsvarende som i folketrygden) er innført i offentlig tjenestepensjon, er hovedprinsippene videreført. Sluttlønnsordningen og den tilknyttede bruttogarantien er i hovedsak videreført, men justert slik at garantien gjelder før levealdersjustering og i praksis innebærer at effekten av samordningsregelen ikke gir rundt eller over 70 prosent av sluttlønnen før et enkeltindivid med full oppptjening, men 66 prosent. Et annet viktig forhold er at offentlig tjenestepensjon i Norge er svært forskjellig fra den man finner i andre land. Vi ser en internasjonal utvikling der sluttlønnsbaserte ytelsespensjoner i offentlig (og privat) sektor er på vei bort. Veland (2013) viser blant annet i en studie av kommunale tjenestepensjoner i ni europeiske land at Norge står alene om å beholde sluttlønnsordningene i kommunal sektor.

2.4 Virkninger av pensjonsreformen

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


Videre viste modellanalyser av arbeidstilbudet at dette ville øke betydelig som følge av reformen (Hærnes og Iskhakov 2009). Statistisk sentralbyrå (SSB) gjorde en rekkeanalyser av sysselsettingsvirkningene. I NOU 2009: 10 (Fordelingsutvalget) vises det til SSBs analyser, som konkluderer med at antallet utførte timeverk i 2050 kan ligge vel 8 prosent høyere enn ved en videreføring av det tidligere pensjonssystemet. Det tilsvarer 230 000 flere sysselsatte i 2050.


I denne sammenheng bør det påpekes at selv om man finner en økning i sysselsettingen blant gruppen 62–66 år, kan det forhold at det pensjonsystemet for offentlig ansatte er lagt om etter prinsippene i pensjonsreformen, ha bidratt til en lavere vekst enn man ellers ville fått. SSB viste i en ny analyse i 2011 at reformens sysselsettingsvirkning blir lavere enn tidligere antatt, som følge av at fleksibel pensjonering og levealdersjustering får mindre betydning for offentlig ansatte i første omgang. SSB nedjusterer på dette grunnlag effekten av utsatt pensjonering, fra en vekst i arbeidsstyrken på 6,5 prosent i 2050, til 5,5 prosent. Når det gjelder hvorvidt årsakene til den observerte veksten i sysselsetting i denne aldersgruppen kan fores tilbake til pensjonsreformen, tyder flere av de nye analysene på en slik sammenheng. Dette kan blant annet testes ved å sammenligne personer som er dekket av privat AFP og de som ikke er det, og mellom offentlig og privat sektor, som har ulike pensjonssystem. Samtidig er det vanskelig å konkludere sikkert, siden andre faktorer spiller inn, ikke minst at de blir flere i den eldste aldersgruppen med høyere utdanning. Alt annet likt, vil det bidra til økt sysselsetting. Dahl og Lien (2011) viser f.eks. at sysselsettingen har økt fra 2010 til 2011 for alle aldersgrupper over 60 år, og mer enn for befolkningen for øvrig. De finner også at en økende andel av 62–66 årige fortsetter i arbeid i 2011 enn i 2010, og at næringer i industri og bergverksdrift og utvining peker seg ut, med andre ord næringer med privat AFP. Dahl og Lien tar likevel et forbehold om hvorvidt økningen skjeldes pensjonsreformen, siden sysselsettingen blant dem over 60 år har økt over flere år. De peker blant annet på lavere ledighet og høyere utdanningsnivå som forklaringsfaktorer.

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

ved samme uttaksalder. Det er med andre ord betydelige kutt i pensjonsnivået som vil inntreffe dersom faktisk avgangsalder ikke økes.

Analysene av virkninger på pensjonsnivå og arbeidsadferd viser klart at pensjonsreformen får stor direkte betydning for de framtidige pensjonsutbetalingsene. Videre tyder mye på at de forsterkede økonomiske insentivene til å arbeide lenger faktisk virker (i dagens arbeidsmarked), og at disse insentivene sammen med høyere utdanning og endring i næringsstruktur vil bidra til økende sysselsetting blant personer over 60 år. I tillegg er det interessant å se analyser som indikerer at dette går sammen med faktiske endringer i holdninger til og forventninger om arbeid blant eldre både hos arbeidstakere og arbeidsgivere. På dette området er vi inne i en endringens periode. I forlengelsen av denne utviklingen blir utforming av tjenestepensjonssystemer i både offentlig og privat sektor viktigere. Videre blir arbeidsgiverstrategier og aldersgrenser for eldre et avgjørende politisk spørsømål både for myndigheter og partene i arbeidslivet.
3 Det samlede pensjonssystemet – pensjonsordninger utover folketrygden

3.1 Innledning

I dette kapitlet går vi igjennom pensjonsordninger i arbeidslivet som kommer i tillegg til folketrygden. Først beskrives utviklingen i det private tjenestepensjonsmarkedet, forholdet mellom ytelses- og innskuddspensjoner hva gjelder utbredelse, og hvor sjenerøse ordningene er. Deretter gir vi en presentasjon av den nye AFP-ordningen som trådte i kraft fra 2011 i privat sektor, herunder utbredelse, betydning for de som omfattes av AFP og kvalifikasjonskrav for å få utbetalt AFP-pensjon. I dette kapitlet presenteres også pensjonsordninger for offentlig ansatte, dvs. både tjenestepensjon og AFP-ordningen som gjelder for offentlig ansatte. Vi kommer nærmere inn på produktforhold, oppstigningsregler og kvalifikasjonskrav i ordningene. Med utgangspunkt i disse beskrivelsene døftes samspillet mellom de ulike elementene i det samlede pensjonssystemet, dvs. alderspensjon fra folketrygden, tjenestepensjon og privat AFP og hvilke virkninger dette samspillet kan ha.

3.2 Private tjenestepensjoner

3.2.1 Tjenestepensjonenes utbredelse – ytelse vs. innskudd


Hovedårsaken til innskuddspensjonenes økende utbredelse er at omtrent alle bedrifter som måtte etablere en pensjonsordning som følge av OTP, opprettet en innskuddsordning, samt at mer enn 150 000 arbeidstakere som tidligere var med i en ytelsespensjon, har blitt med i en innskuddsordning, fordi bedrifter de jobber i har omdannet sin tjenestepensjonsordning (Veland 2012).

2 Teksten i avsnittene 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 og 3.2.4 bygger videre på Veland (2012) og Veland (2013 under utgivelse).
Ytelsespensjonenes nedgang i det norske arbeidslivet henger sammen med at kostnadene for slike ordninger har steget markant for arbeidsgiver, blant annet på grunn av et lavere rentenivå og en økning i forventet levealder. Samtidig har det vært stor usikkerhet om det framtidige kostnadsnivået, og sammen med krav om balanseføring av forpliktelsene i ordningen, har det drevet fram et sterkt ønske fra mange bedrifter om å gå fra ytelsesordninger til innskuddsordninger. Dermed går man fra en garanti om å finansiere 66 prosent av sluttlønnen (inklusive en beregnet folketrygd) etter 30 års opptjening for medlemmene av ordningen, til bare å betale et fast innskudd til den enkeltes pensjonskonto hvert år (for eksempel 2 eller 5 prosent av lønn). Av de vel 300 000 som i dag er medlem i en ytelsesordning, er rundt halvparten med i en såkalt lukket ordning. Det vil si at bedriften har stengt ytelsesordningen for nye medlemmer og etablert en innskuddsordning som skal ta over for den gamle ytelsesordningen. Dermed er det ikke mer enn 150 000 arbeidstakere som er med i tradisjonelle åpne ytelsesordninger hvor dette er bedriftenes eneste tjenestepensjonsordning.

Figur 1 Antall aktive medlemmer i tjenestepensjonsordninger basert på statistikk fra FNO og private pensjonskasser. Innskudd 2001–2012.


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

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

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


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


![Diagram Figur 2](image-url)

Kilde: FNO Statistikk og Veland (2013 under utgivelse)


![Diagram Figur 3](image-url)

Kilde: FNO Statistikk og Veland (2013 under utgivelse)
3.2.3 Ytelsespensjonenes sjenerøsitet – ytelsesnivåer


Kilde: NOU 2009: 13

3.2.4 Kort om supplerende forsikringsdekninger

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

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

Uførepensjon sikrer arbeidstakere i yrkesaktiv alder en pensjon utover den uføreytelsen som kommer fra folketrygden. En utbetaling fra tjenestepensjonen er avhengig av om foretaket har slik uførepensjon i sin tjenestepensjonsordning eller ikke, og om arbeidstaker har med seg en fripolicke fra eventuell uførepensjonsordning hos tidligere arbeidsgiver. I så fall sikrer dette arbeidstaker, ved ansettelser hos ny arbeidsgiver, unsett en utbetaling fra fripolicke fra tidligere arbeidsforhold, uavhengig av om ny arbeidsgiver
har uførepensjon eller ikke. Litt forenklet kan man si at de som er med i de dårligste innskuddsordningene (lavest årlig sparing), mest sannsynlig ikke har en supplerende uføredekning, og omvendt at de som er med i en ytelsesordning, som hovedregel har en uførepensjon.

3.2.5 Nytt tjenestepensjonsprodukt fra 2014?


Dette forsikringsbaserte tjenestepensjonen bygger på årlige innskudd oppad begrenset til 7 prosent av lønn opp til 7,1 G. Mellom 7,1 G og 12 G kan det spares ytterligere 18,1 prosent for å kompensere for at det i dette inntektsintervallet ikke finnes noen folketrygd. I oppsparingsperioden tilføres det også en såkalt dødelighetsarv, og det åpnes for en merpremie for kvinner på grunn av at de har forventet lengre levealder enn menn. Videre kan arbeidsgiver påta seg å regulere opp verdien av pensjonskapitalen etter lønnsveksten. Ved overgang til pensjonsalder fordeles den oppsparte pensjonskapitalen på antatt levealder eller fram til 80 år. I praksis er dermed produktet levealdersjustert. Som man vil se, er dette et produkt som har svært store likhetstrekk med folketrygden oppbygging.

Banklovkommisjonen skal relativt snart starte arbeidet med å revidere lovreguleringen av de tradisjonelle ytelsesordningene for å tilpasse disse til ny folketrygd, blant annet med krav om levealdersjustering også i disse ordningene. Det er dessuten gitt signaler om at sparegrensene i innskuddsordningene vil settes til det samme nivået som i den nye forsikrede tjenestepensjonsordningen.

En særlig utfordring for bedriftene som sitter med ytelsesordninger (både åpne og lukkede), er at som lovforslaget nå ligger, må det etableres fripoliser for de gamle rettighetene ved overgang til en ny ordning. Dette vil medføre store engangskostnader til såkalte administrasjonsreserver. For noen bedrifter vil dette skape store økonomiske utfordringer. Det er vanskelig å spå sikkert om hvordan denne omdanningsprosessen vil forløpe. I noen grad vil den avhenge av fagbevegelsens evne til å forhandle fram løsninger. Det nye forsikrede tjenestepensjonsproduktet er på grunn av sin fleksibilitet godt egnet til kompromisser og til fordeling av risiko mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

3.3 Privat AFP (avtalefestet pensjon)

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

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

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

En annen måte å illustrere betydningen av AFP-ordningen på, er å vise hvilken årlig oppsparring den utbetalte ytelsen vil kreve. Anslagvis vil det kreve en årlig premie på i overkant av 3,5 prosent for å finansiere en tilsvarende ytelse i en tradisjonell fondert tjenestepensjonsordning. AFP-ordningen er imidlertid blant annet basert på statsstilskudd, slik at arbeidsgivers bidrag til ordningen ikke tilsvarer den årlige premien som er beregnet her. Poenget er å illustrere at AFP-ordningen gir relativt omfattende utbetalinger, for eksempel langt over det man vil få ut av en OTP-basert minste innskuddsordning på 2 prosent av årlig lønn.

### 3.4 Offentlige tjenestepensjoner og AFP

#### 3.4.1 Offentlige tjenestepensjoner

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

Det er til dels store forskjeller mellom tjenestepensjoner i offentlig versus privat sektor. Tabell 2 gir en summarisk oversikt over noen kjennetegn og egenskaper ved tjenestepensjonene i offentlig og privat sektor, og de mest sentrale forskjellene kommenteres.

Tabell 2 Grunnleggende forskjeller mellom offentlige og private tjenestepensjonsordninger.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Offentlig</th>
<th>Privat</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Opprinnelse</td>
<td>Stat – lov</td>
<td>Obligatorisk etter OTP, ordninger etter LOI eller LOF</td>
</tr>
<tr>
<td>Forankring / organiserer</td>
<td>Statbestemt (stat) – SPK</td>
<td>Lovbestemt med minste krav (jf. LOF/LOI)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tariffavtale (kommune) - KLP og private leverandører</td>
<td>Foretaksstyrte - Få tariffavtaler</td>
</tr>
<tr>
<td>Finansieringssystem</td>
<td>Stat: statsbudsjettet, egenandel for arbeidstaker 2% Kommune: fondert, egenandel for arbeidstaker 2%</td>
<td>Fondert Egenandel for arbeidstaker ikke utbrett</td>
</tr>
<tr>
<td>Rettigheter ved jobb kirte</td>
<td>Overføringsavtalen i offentlig sektor</td>
<td>Fripolise Pensjonskapitalbevis</td>
</tr>
<tr>
<td>Ordingens karakter</td>
<td>Bruttogaranti 66% Uførepensjon G-regulering Livslang utbetalning 85-årsregelen Særaldersgrense Premieutjevning</td>
<td>Nettoordninger (ytelse eller innskudd) Uførepensjon vanlig i ytelsesordninger og mindre vanlig i innskuddsordninger Forsikringsordning Ulike ordninger – store variasjoner Tilleggsordninger Differanseordninger Avkastningsregulering Som regel livslang ytelse, men også over 10 år Ingen premieutjevning</td>
</tr>
</tbody>
</table>

De offentlige tjenestepensjonene er bruttobaserte sluttloensbaserte ytelsesordninger (garanti). Bruttoordningen vil sikre alle 66 prosent av sluttloenen i pensjon (inkludert og samordnet med alderspensjon fra folketrygden) dersom man har full oppfølging, som er 30 år. Variasjoner i privat sektor er betydelige. De sluttloensbaserte ytelsespensjonene i privat sektor er såkalte nettoordninger. Dette betyr at den faktiske pensjonsytelsen, inkludert pensjon fra folketrygden, kan avvike noe fra det som er siktemålet i foretakets pensjonsplan, for eksempel 66 prosent av sluttloenen. Innkuddsordningene er rene spareordninger, og den endelige pensjonsytelsen er avhengig av sparebeløp og avkastning.

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

3.4.2 Nærmere om offentlig tjenestepensjon

Tjenestepensjon fra en offentlig ordning gis fra fylte 67 år, men de fleste kan i praksis ta ut tjenestepensjon fra fylte 65 år. Alderspensjonen fra den offentlige tjenestepensjonen ytes livslangt fra uttak, men det er innført levealdersjustering av pensjonene. Levealdersjusteringen innebærer som nevnt at pensjonsytelsen korrigeres etter utviklingen i de ulike årskullenes forventede gjenstående levealder fra uttak. Når forventet levealder øker fra ett årskull til et annet, vil den livslange årlige pensjonen gå ned for det årskullet som forventes å leve noe lenger. På dette området kan man dermed si at offentlig tjenestepensjon tar del i enkelte av de reformene som er gjennomført i folketrygden, i de private tjenestepensjonene og i privat AFP. Imidlertid er det innført overgangsregler med skjerming av effekten av levealdersjusteringen for de som er født i 1958 eller tidligere. Denne skjermingen har sammenheng med at disse årskullene i liten eller ingen grad har mulighet til å tilpasse seg levealdersjusteringen med å jobbe noe lenger for å oppnå en pensjonsytelse på 66 prosent av sluttloenn. Garantien gjelder under forutsetning av at tjenestepensjon og alderspensjon i folketrygden ikke tas ut før ved fylte 67 år. Skjermingen av effekten av levealdersjustering gjelder ikke for samordningsreglene (se avsnitt 2.3), men kun bruttogarantien på 66 prosent av sluttloenn. Virkningen av levealdersjusteringen er således at den samlede pensjonen, inklusive effekten av samordningsreglene, ikke blir 70 prosent eller høyere, men 66 prosent (garantert).

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

1 I 2011 hadde noe under 15 prosent av ordningene og vel 37 prosent av de aktive medlemmene i innskuddspensjonene tilknyttet en uførepensjon (Veland 2011).

2 Teksten i avsnitt 3.4.2 bygger delvis på egne Fafo-publikasjoner og delvis på Unio (Notatserien).

3 Så fremt man ikke har en særaldersgrense.
3.4.3 Offentlig AFP og litt mer om offentlig tjenestepensjon

Offentlig ansatte omfattes også av en AFP-ordning. I motsetning til i privat sektor er det ikke gjort endringer i offentlig AFP, da partene i offentlig sektor drøftet og avtalte en videreføring av gjeldende ordning fra 2011.


Det finnes visse krav for å kunne ha rett til offentlig AFP. For det første må man ha en stilling på minst 20 prosent og en inntekt på minst 1 G de tre siste årene før uttak. For det andre må man ha minst ti år med pensjonsopptjening i folketrygden etter fylte 50 år, og for det tredje må man ha en pensjonsgivende inntekt på minst 2 G i de ti beste inntektsårene etter 1967.

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

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

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

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

 teksten i avsnitt 3.4.3 bygger på Unio Notatserie nr. 5/2009, spk.no og nav.no.
og for eksempel ha en kombinasjon av fullt uttak av alderspensjon og stilling i privat sektor, uten at pensjonen avkortes.

3.5 Det samlede pensjonssystemet

I dette avsluttende avsnittet skal vi kort peke på hvordan de ulike delene av pensjonssystemet virker sammen og videre på noen sentrale utfordringer dette skaper. I en tidligere analyse av norsk pensjonspolitikk ble det konkludert med at man kom dit ingen hadde tenkt å komme (Midtsundstad m.fl 2007). Poenget med denne konklusjonen var å si at en rekke sentrale elementer i det norske pensjonssystemet enten har kommet som overraskende side virkninger eller at utviklingen har tatt et forløp som var annerledes enn det mange hadde sett for seg. Eksemplene er flere. Når partene i arbeidslivet ikke fikk etablert tariffavtaler som sikret en bred utbredelse av tjenestepensjon i Norge, slik som i nabolandene, endte prosessen opp med et lovfestet krav om å innføre tjenestepensjon. OTP-loven må også forstås ut fra et forsøk på å skape oppslutning om en pensjonsreform som var på gang. OTP ga imidlertid en voldsom vekst i innskuddsordninger, og få hadde nok sett for seg at over en million arbeidstakere skulle være med i innskuddsbaserte ordninger med individuelt investeringsvalg noen år senere. Heller ikke ytlesesordningenes sterke fall var forutsett i den grad man faktisk har erfart. Også den private AFP-ordningens etablering må forstås som en del av forøkene på å skape en bred enighet om pensjonsreformen, og da særlig LOs støtte til denne. For mange var det nok overraskende at partene i offentlig sektor senere ikke ble enige om å etablere en såkalt påslagsordning basert på de samme prinsippene som i folketrygden. Poenget her er ikke å gi en historisk analyse, men å vise at dagens norske pensjonssystem består av svært ulike elementer med ulik utforming og ulike historiske røtter. Summen har blitt et pensjonssystem med et relativt komplisert samspill mellom de ulike delene. Vi skal i det avsluttende kapitlet se nærmere på utfordringer i pensjonspolitikken, her skal vi bare peke på noen trekk ved samspillet i pensjonssystemet.

For det første er det en betydelig forskjell i hvordan pensjonssystemet er oppbygd og virker mellom offentlig og privat sektor. Privatansatte er med noen unntak (ytlesespensjoner) med i ordninger som alle baserer seg på årlig opptjening, fleksibelt uttak og fri kobling av arbeid og pensjon. Offentlig ansatte har ordninger med et sluttlønnsmål etter 30 år. For noen grupper med korte yrkeskarrierer og sterk lønnsvekt mot slutten av karieren medfører i en offentlig ordning bedre ytelser enn i en privat innskuddsordning. Men, andre personer vil kunne fått pensjonsmessige gevinster ved overgang til en påslagsordning, hvor lange yrkeskarrierer vil bli belønnet i større grad. Det er dermed interessemøtsetninger mellom grupper av offentlig ansatte når det gjelder eventuell endring av de offentlige tjenestepensjonene. I tillegg medfører de store forskjellene mellom sektorene særskilte utfordringer ved jobbskifte mellom offentlig og privat sektor. Dette vil kunne slå forskjellig ut avhengig av den enkeltes inntekts- og yrkessliv. Det er med andre ord utfordringer for mobiliteten mellom offentlig og privat sektor som en følge av de store forskjellene i utforming av pensjonssystemene.

For det andre er det store variasjoner i pensjonsrettigheter og antatt framtidig pensjonsnivå mellom ansatte i privat sektor. Hovedskillet går mellom de som er dekket av AFP og samtidig har en ytlesesordning eller en innskuddsordning med maksimale innskuddssatser, og de som bare har en 2 prosent innskuddsordning i tillegg til folketrygden.
Den siste gruppen utgjør i underkant av 500 000 privat ansatte med et tyngdepunkt i privat tjenesteyting. Den første gruppen (AFP og god tjenestepensjon) utgjør rundt 700 000 personer, alle i tariffavtaledekkede bedrifter. Disse vil ha en årlig sparing fra folketrygden på 18,1 prosent, fra AFP på rundt 3,5 prosent og for eksempel en maksimal innskuddspensjon på 5 prosent. Til sammen utgjør det en årlig sparing på nesten 27 prosent av lønn/pensjonsgivende inntekt, mot 20 prosent for gruppen med de dårligste tjenestepensjonsordningene. Dette illustrerer både betydningen av ordninger utenfor folketrygden og at tariffavtale er et vesentlig virkemiddel til å sikre sosial rettigheter også i Norge.

I figur 5 vises en beregning basert på registerdata over inntekt for privat ansatte i ulike bransjer. Figuren viser pensjon fra folketrygd og AFP samt tjenestepensjon beregnet ut fra den faktiske historiske inntekten og en modellering av fremtidig inntekt. Vi har i disse beregningene ikke hatt opplysninger om hvorvidt man er dekket av AFP eller ikke. Derfor er AFP beregnet for alle. Men, ved å «ta bort» AFP-delen i de bransjer dekninger er lav, vil man få et relativt korrekt bilde av de fremtidige pensjonsnivåene. I figuren vises faktisk beregnet pensjon for personer født i 1950. Vi viser virkningen av levealdersjustering i figuren under. Beregningene viser med all tydelighet at de som er dekket av AFP og en god tjenestepensjon (ytelse på 66 prosent eller maks innskudd på 5 prosent), vil oppnå svært høye pensjonsnivåer. T ar man bort AFP-opptjeningen for eksempel i varehandelen, ser man tydelig virkningen av forskjeller i pensjonsopptjening mellom gruppene beskrevet over. Når det gjelder tjenestepensjonene, er de beregnet som om alle ansatte i hver bransje har den ordningen som er mest typisk for sin bransje. Dermed har for eksempel oljenæringen fått beregnet som om alle er dekket av en 66 prosent ytelse, mens det i varehandelen forutsettes at alle er med i en 2 prosent innskuddsordning. Som mellomordning har vi brukt 5 prosent maksimale innskuddssatser. Dette er en forenkling, men det skulle gi en relativt god illustrasjon av den faktiske situasjonen, selv om det i realiteten også er variasjon i pensjonsordninger innad i en bransje.

Figur 5 Uttak ved 67 år for personer født i 1950 (% av all inntekt).
For det tredje vil innføringen av levealdersjustering i alle typer pensjonsordninger bidra til å skape en svært markant generasjonsforskjell. De eldste aldersgruppene er gjennom egne overgangsordninger og full virkning av AFP sikret svært gode pensjonsnivåer. Det er yngre aldersgrupper som vil treffes av levealdersjustering og som vil se klart lavere pensjonsnivåer hvis de går av på samme tidspunkt. I figur 6 vises de samme beregningene som over, men for personer født i 1975. Forskjellen i forhold til de som er født i 1950 utover variasjoner i disse gruppenes faktiske inntekt over livsløpet, utgjøres av levealdersjustering. Dette skjer direkte i folketrygden og i AFP. I tillegg har vi i beregningene fordelt både ytelsespensjoner og innskuddsordninger over flere antatte leveår, for å vise virkningen på disse ordningene. Sammenlignet med figuren over ser man klart at pensjonsnivåene vil synke markedt hvis man ikke sikrer en høyere opptjening ved å stå lenger i arbeid.

Figur 6 Uttak ved 67 år for personer født i 1975 (% av all inntekt).

For det fjerde er det en grunnleggende forskjell etter hvordan jobbskifte slår ut i offentlig og privat sektor. I offentlig sektor gjør overføringsavtalen at den enkelte bygger opp forholdsmessige rettigheter, dvs. at 10 år i en virksomhet i prinsippet utgjør 10/30 av en full pensjonsrettighet. Ved tre ulike arbeidsforhold i offentlig sektor på 10 år hver, vil man hos siste arbeidsgiver ha en full rettighet på 30/30-del. I privat sektor er det ikke tariffavtaleregulerte systemer som sikrer denne typen løsninger ved jobbskifte. Her vil den enkelte ansatte få utstedt en fripolise eller pensjonskapitalbevis som utgjør den pensjonskapitalen som er bygget opp. Særlig fripolisene man får fra tidligere ytelsespensjoner vil være lavere enn mange har forventet. Tre fripoliser etter tre ganger ti år i ulike jobber vil derfor være lavere enn verdien av 30 års medlemskap i samme bedrift, gitt at samme ordning oppretholdes.

Et femte trekk ved pensjonssystemet i privat sektor er at AFP-ordningen i motsetning til de regulære tjenestepensjonene ikke er basert på opptjening av rettigheter i form av fondering. Dermed kommer AFP bare til utbetaling hvis man er dekket av ordningen ved pensjonering. Det skaper særskilte utfordringer når bedrifter skal lage et felles siktemål for sin pensjonssparing, når folketrygd, AFP og tjenestepensjon ses samlet. Skal AFP regnes med eller ikke? En mulig løsning på denne utfordringen er at det som omtales som
«hull» i AFP-ordningen, tettes. Det er snakk om personer som faller ut av ordningen på grunn av for eksempel sykdom, arbeidsledighet eller at bedrifter legges ned. Dette er et tema som sannsynligvis vil være del av kommende forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.
4 Nordiske pensjonssystemer og pensjonsreformer

4.1 Innledning

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

4.2 Pensjonssystemet i Danmark

Det danske pensjonssystemet består av tre hovedkomponenter: Lovbaserte ordninger som folkepensjon, offentlig fortidspensjon, ATP (Arbeidsmarkedets tilleggspensjon) SP (Særskilt pensjonsopsparring) og LD (Lønsmotagernes Dyrtdsfond), tjenestepensjoner, der de aller fleste ordninger er knyttet til avtaler mellom partene i arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedsøkonomisordning), forretningsledelsers og individuelle pensjonsordninger.

4.2.1 Offentlige og lovbaserte pensjonsordninger

Den maksimale folkepensjonen, som består av et grunnbeløp og et pensjonstillegg, er for enslige 142 000 danske kroner per 2013, mens den er noe lavere for gifte eller samboere. Pensjonen øker dersom pensjoneringstidspunktet utsettes. Dersom man fortsetter å arbeide etter uttak av folkepensjon, vil grunnbeløpet bli avkortet.

Nye regler om fortidspensjon ble innført fra 2013. Ordningen innvilger pensjon til personer med varig nedsatt arbeidsevne. Nivået på fortidspensjonen tilsvarer dagpen-ger ved arbeidslighet, mens ytelsen til gifte eller samboere utgjør 85 procent av dette. Etterlønnsordningen gir mulighet for helt eller delvis å fratre som yrkesaktiv fra fylte 60 år, dersom flere forutsetninger er oppfylt, herunder at man er medlem av en a-kasse og har betalt bidrag i 30 år (gjelder for de som er født i 1959 eller senere). Etterlønnsalde-
ren er i dag 60 år, og man kan ta ut etterlønn fram til fylte 65 år. Etterlønnsalderen skal
Lønsmottagernes Dyrtidsfond (LD) ble etablert i 1980 for å forvalte midler som ble
overført fra staten; midler som ble innbetalt av arbeidstakere i perioden 1977–1979,
omtalt som «dyrtidsportioner». Nærmere bestemt er de avsatte midlene de tre nevnte
årene et resultat av en lønnsreguleringsmekanisme, der deler av reguleringen ikke ble
ubetalt som lønn, men ble frosset for å legge en demper på lønnsutviklingen. LD
utbetales normalt fra fylte 60 år og utbetales automatisk fra fylte 70 år, men man kan
be om utsettel. Utbetaling fra LD-ordningen kan også skje ved fortíddspensjonering
eller hvis man mottar invalidepensjon fra en annen pensjonsordning.

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

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

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

4.2.3 Produktstruktur i tjenestepensjonene
Arbeidsmarkedspensjonene er kollektive og obligatoriske forsinkningsordninger, og
inkluderer både alderspensjon og flere typer forsinkringer, herunder ved død og invaliditet,
og uavhengig av individuell risiko.

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

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

De tradisjonelle ordinene er fortsatt det mest vanlige i Danmark, men individuelle pensjonsprodukter har fått en økende utbredelse. Slike markedsrente produkter kjenner tegnes av at pensjonsspareren tildeles en avkastning med utgangspunkt i valgt risikoprofil i investeringen (omtales gjerne som Unit Link eller puljeordninger). I arbeidsmarkeds ordningene, (med unntak av firmapensjons ordningene), inngår Unit Link som regel som et tilleggsvalg, som kan erstatte den tradisjonelle dekningen (Pensionsmarkedsrådet, 2006). En del ordinene har åpnet for individuell tilleggs sparing, utover det kollektivt avtalte innskuddet. En tendens man har sett de senere årene, er at pensjonsellskapene går over fra garantert avkastning til regulering av pensjoner etter markedsrente prinsippet. Dette øker risikoen for den enkelte arbeidstaker og gjør at ordinene får preg av å være rene innskudds ordinene.

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

4.3 Pensjonssystemet i Sverige

4.3.1 Det offentlige pensjonssystemet
18,5 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til dette inntektstaket, utgjør 16 prosent innbetaling til inntektspensjonen, og 2,5 prosent er innbetaling til premiepensjonen. Inntektspensjonsavgiften finansierer de løpende pensjonsutbetalingsene, men den enkeltes innbetaling er beregnet eller kapitaliseres ikke fullt til en nærmere fastsatt rente. Når pensjonsutbetalingsene starter, reguleres pensjonen med lønnsveksten fratrukket 1,6 prosentpoeng.

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

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


Tilsvarende prinsipp ble innført i Norge fra 2011 i det nye alderspensjonssystemet i folketrygden.

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

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

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

4.3.3 Arbeidstakere i privat sektor
Avtalspension SAF-LO ble opprettet i 1996, basert på en avtale mellom LO og Svenskt Näringsliv. Om lag 200 000 foretak og 3 millioner arbeidstakere er omfattet av denne pensjonsordningen, som er innskuddsbasert, og per 2013 er innskuddssatsen 4,5 prosent av lønnsinntekt opp til 7,5 inkomstbanelopp og 30 prosent av lønn over dette. Arbeidsgiver finansierer innskuddet i sin helhet. Pensjonsopptjeningen starter når arbeidstaker
Tjenestepensjonsordningen har individuelt investeringsvalg og den enkelte velger selv hvem som skal forvalte innskudd og kapital. Valget kan gjøres mellom to typer sparing: i tradisjonell forsikring med garantert avkastning eller fondsforvaltning, hvor pensjonsparingen reguleres med oppnådd avkastning. Systemet fungerer slik at innskuddene plasseres i tradisjonell forsikring om den enkelte ikke ønsker å velge selv.

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

4.3.4 Privatansatte tjenestemenn


4.3.5 Arbeidstakere i kommuner og landsting7
Pensjonsordningen KAP-KL (Kollektiv Avtalad Pension) fra 2006 omfatter ansatte i kommuner og landsting og inneholder en kombinasjon av innskuddsbasert og ytelsesbasert alderspensjon, særskilt alderspensjon og etterlattepensjon. Alle omfattes av innskuddspensjonsordningen fra fylte 21 år, hvor innskuddssatsen er økt fra 3,5–4,5 prosent (varierte i de ulike avtaleområdene) av pensjonsgrunnlaget i 2006, til 4,5 prosent for alle fra 2010. Innskuddet på 4,5 prosent, som er betalt av arbeidsgiver, gjelder for inntekt opp til 30 ganger inkomstbasbeloppet (ca. SEK 1,7 millioner).

Den ytelsesbaserte komponenten gjelder fra fylte 28 år for inntekter over 7,5 inkomstbasbelopp (SEK 424 500 per 2013). Dette innebærer at inntekter over 7,5 ganger dette beløpet omfattes av begge ordningene. Hensikten med ytelsespensjonsordningen er å kompensere for opptjeningstaket i det offentlige pensjonssystemet, og inneholder også

7 Teksten om kommunale tjenestepensjoner i Sverige bygger på Veland (2013).
særskilt alderspensjon, livrente og etterlattepensjon. Full ytelsespensjon oppnås etter 30 års opptjeningstid, og ved lavere opptjeningstid avkortes pensjonen forholdsmessig. I praksis vil ikke ansatte i kommuner og landsting ha rett til ytelsespensjon, siden de fleste har lavere inntekt enn SEK 424 500 (Veland 2013).


4.3.6 Arbeidstakere i statlig sektor


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

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

4.4 Pensjonssystemet i Finland


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


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

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

teller 80 prosent og prisveksten teller 20 prosent. Når det gjelder løpende pensjoner er det motsatt, dvs. lønnsveksten teller 20 prosent og prisveksten 80 prosent.

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

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

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

4.5 Tjenestepensjoner i et nordisk perspektiv

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

Tabell 3, som er hentet fra NOU 2009: 13 og supplert med offentlig sektor i Norge, viser sertifikkene i de nordiske pensjonssystemene.

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

*Kapitlet bygger på NOU 2009: 13, kapittel 6.1–6.5.*
### Tabell 3: Særtrekk ved de nordiske pensjonssystemene

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

**Kilde:** NOU 2009: 13 og egne utvidelser.

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

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

Et norsk særtrekk er at det er betydelig større variasjoner i tjenestepensjonenes sjenerositet enn i de andre nordiske landene. Det gjelder privat sektor (ordningene er tilnærmelt like i hele offentlig sektor) som både har sluttlønnsbaserte ytelsespensjoner og innskuddspensjoner. Variasjonene i ytelsespensjonenes sjenerositet kan variere mellom under 60 prosent til 70 prosent av sluttlønn, mens spareprosenten i innskuddsordningene kan variere fra laveste 2 prosent (minstekravet etter OTP-loven) og maksimaltsatsene etter innskuddspensjonsloven (per 2013 5 prosent av lønn mellom 1 og 6 G og 8 prosent av lønn mellom 6 og 12 G). I Danmark og Sverige varierer innskuddssatsene betydelig mindre enn i Norge, samtidig som de ytelsesbaserte ordningene over tid vil fases helt ut. Med andre ord vil det for arbeidstakere i privat sektor i Norge være betydelige forskjeller i tjenestepensjonenes betydning for den framtidige samlede pensjonsutbetalingen.

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

5.1 Sætrek

Pensjonsordninger og pensjonssystemer har svært markante nasjonale forloper, og variasjonene mellom land er store. Det er derfor ikke mulig å si at det norske pensjonsystemet avviker fra for eksempel en felles nordisk eller nordeuropeisk modell. Ser vi bare til våre nærmeste naboland, er forskjellene store, med et svensk offentlig tilleggspensjonssystem omtrent som det norske, mens det i Danmark i praksis ikke finnes et tilsvarende offentlig system. Derimot har danskene svært omfattende tjenestepensjoner. Selv om det norske systemet ikke avviker fra en gitt modell, er det i alle de variasjoner man kan observere, mulig å peke på en del forhold ved det norske systemet som er interessante opp mot typiske trekk ved utviklingen i landene rundt oss. Vi skal her peke på fem av dem:

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

5.1.1 Norske pensjonsreform i internasjonale fotspor

Det er liten tvil om at den norske pensjonsreformen var inspirert av omlegginger og reformdiskusjoner i Norden og Europa. Reformen av alderspensjonssystemet i folketrygden kan for eksempel langt på vei sies å følge opp den tidligere svenske pensjonsreformen. Som i så mange andre land, benyttes ulike varianter av virkemidler som man finner i mange internasjonale pensjonsreformer. Det kanskje mest typiske er overgang til såkalt alleårsregel og dermed et årlig pensjonsinnskudd eller opptjening. Dette ble innført for å fremme sysselsetting, fordi videre arbeid gir ytterligere pensjonsoptjening, det vil si at man hele tiden kan samle «nøtter» til sin pensjonisttilværelse. Den pensjonskontoen man bygger opp hvert år blir i ulik grad regulert eller garantert oppregulert med lønnsveksten i samfunnet. Norge har valgt det siste, mens andre land som har forbehold om en viss avkastning, benytter inflasjon eller andre mekanismer for å kontrollere pensjonsutgiftene. Videre har Norge et system med levealdersjustering hvor den enkelte selv har
risikoen for langt liv, det vil si at den årlige pensjonen justeres for utviklingen i forventet levealder til den aldersgruppen man tilhører. Dette skjer imidlertid ulikt mellom land, for eksempel har noen land en mekanisme for i stedet å øke pensjonsalderen når levealderen øker. Uansett er det vanlig med mekanismer for å flytte levealdersrisikoen fra framtidige skattebetalere til den enkelte (kommende) pensjonist. Et siste typisk internasjonal trekker er at pensjoner som kommer til utbetalning (såkalte løpende pensjoner) blir regulert opp tilsvarende inflasjonen. Ved at løpende pensjoner ikke følger lønnsutviklingen, spares pensjonsutgifter i forhold til tidligere reguleringsambisjoner. Det norske systemet, hvor løpende pensjoner reguleres med lønnsveksten i samfunnet (G) fratrukket 0,75, er i et internasjonal perspektiv en relativt sjenerøs regulering.

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

5.1.2 Norge har et særengent og felles pensjonssystem for offentlig ansatte
Et annet markant sættekk ved det norske pensjonssystemet er de lov- og avtalebaserte offentlige tjenestepensjonene som i praksis er identisk for alle offentlig ansatte. I tillegg til at produktet er likt for alle offentlig ansatte, er inntretten av selve produktet, hvor det gis en samlet garanti om pensjon inklusive folketrygden i forhold til sluttelønnen. Den samlede garantien (bruttoordningen) gjør at inntretningen er markant ulik den man finner i privat sektor, hvor oppprjening i folketrygden og fra private tjenestepensjoner er uavhengig av hverandre og så å si legges opp på hverandre. Dette er selvsagt særlig tydelig når det gjelder de privatansatte som er dekket av innskuddspensjoner.

I praksis betyr dette at samspillet mellom folketrygden og tjenestepensjonene er ulik i offentlig og privat sektor, og påvirker dermed virkningen av pensjonsreformen. I Danmark og Sverige varierer ordninger mellom grupper av offentlig ansatte, og innslaget av innskuddsordninger er betydelig. I Finland er arbeidsmarkedspensjonene i større grad like på tvers av offentlig og privat sektor.

5.1.3 Mindre partsinnflytelse og tariffavtalefesting av pensjonsspørsmål
En annen forskjell mellom Norge og de andre landene er den rolle partene i arbeidslivet spiller i pensjonspolitikken. I Danmark og Sverige utformes og styres et bredt tjeneste- pensjonssystem gjennom tariffavtale. I Finland har i praksis partene i arbeidslivet en avgjørende innflytelse og medvirkning i pensjonspolitikken og i driften av arbeidsmarkedspensjonene. I noen grad kan man si at Finland har gjort tjenestepensjoner obligatorisk ved lov, men har lagt drift til et privat partsbasert system. I Norge er tjenestepensjoner i privat sektor som hovedregel ikke basert på tariffavtale, og ordningene ligger på bedriftsnivå og styres av den enkelte arbeidsgiver.
Unntaket i norsk sammenheng er selvsagt den sterke partsinnflytelsen i offentlig sektor over tjenestepensjonene og den avtalefestede AFP-ordningen i privat sektor. Dette gjør det norske pensjonssystemet langt mer sammensatt enn det vi finner i våre naboland. Her kunne man også tatt med Island i den nordiske sammenligningen, fordi det på Island er partene som i dansk tradisjon driver pensjonssystemet for alle praktiske formål.

5.1.4 Norge har en særegen AFP-ordning bygget på trepartssamarbeid
Den norske private AFP-ordningen er på mange måter et særnorsk fenomen. Det kan ha likhetstrekker med det finske arbeidsmarkedspensjonssystemet, men er en unik kobling av tariffavtale, lovfesting, statstilskudd og løpende finansiering. I så måte ligger ordningen mellom de tradisjonelle offentlige løpende finansierte sosialforsikringsordningene og de tradisjonelle fullt fonderte tjenestepensjonene.

AFP-ordningene omfatter i Norge en svært stor del av personer over 55 år (over 60 prosent), og de som omfattes, får tilgang til en betydelig årlig livslang pensjonsutbetalning. For arbeidsgivere og arbeidstakere har den løpende finansieringen av 1/3 av utgiftene fra staten stor betydning. I praksis vil de som jobber i AFP-dekkede bedrifter få en årlig opptjening på nesten 22 prosent av lønn når man kombinerer folketrygd og AFP. Med 2 prosent OTP sparing i tillegg, ligger man over nivået man finner i Sverige med 18,5 prosent sammen med 4,5 prosent i tjenestepensjonssparing.

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

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

På denne måten kan man si at man i Norge har et av de mest desentraliserte og individualiserte tjenestepensjonsmarkedene internasjonalt. Systemet bygger på at det er en effektiv konkurranse for å holde kostnadene nede. Det er samtidig lite innslag av stordrift, felles ordninger på tvers av foretak m.v. som kan bidra til lavere kostnader i produksjonen av pensjonstjenestene. Et delvis unntak er muligheten til å benytte en felles innkjøpsavtale, som for eksempel den NHO har inngått på innskuddspension.

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

5.2 Pensjonspolitiske utfordringer

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

- Pensjonsreformen avhenger av utviklingen i arbeidsmarkedet
- Aldersgrensepålobekkjen er en avgjørende politisk utfordring
- Høyere pensjonsalder likevel?
- Hva med pensjonsreformen i offentlig sektor?
- Hvordan forsterke privat AFP som en byggestein i pensjonssystemet?
- Bare innskuddspensjon i privat sektor?
- Fripoliser lever lenge ennå
- Partsinnsiktelse og medbestemmelse

5.2.1 Det avhenger av utviklingen i arbeidsmarkedet

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

Veksten i sysselsetting i de øverste aldersgruppene henger sammen med en endret næringsstruktur, vekst i utdanningsnivå, helseforhold og endringer i synet på arbeid og fritid. Samtidig er det tegn som tyder på at også de økonomiske insentivene som er bygget inn i det nye pensjonssystemet og den nye fleksibiliteten i seg selv bidrar til å øke sysselsettingen blant de eldste yrkesaktive.

En stor del av de forventede makroøkonomiske virkningene av pensjonsreformen vil nettopp komme som følge av økende sysselsetting. Dermed blir utviklingen av sysselsettingen og forsonene på å sikre lav ledighet helt avgjørende for å kunne realisere disse gevinstene. I tillegg vil synet på seniorene i arbeidslivet blant arbeidsgivere, ledere og kollegaer være viktig for hvordan denne endringsprosessen faktisk vil utspille seg i årene som kommer.
Analyser av holdningsdata viser en positiv utvikling i holdninger til eldre og arbeid, men det er fortsatt langt igjen for hele gruppen av 60-åringer blir sett på som en arbeidskraft på linje med yngre. For både myndigheter og partene i arbeidslivet vil sysselsettingspolitikken sammen med kulturelle og holdningsmessige endringer i arbeidslivet være avgjørende for å sikre virkningen av pensjonsreformen for samfunnet samlet og for de muligheter den enkelte skal kunne ha.

5.2.2 Aldersgrensepåverknadkken er en avgjørende politisk utfordring

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

Åldersgrensepåverknadkken kompliseres i tillegg av en eventuell omlegging av de mange særaldersgrensene som finnes, først og fremst i offentlig sektor.

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


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

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

Uansett interessemotsetninger, handler omleggingen av den offentlige tjenestepensjonen om svært ulike ting. For det første handler det om å sikre samme insentiver til å jobbe lenger i offentlig som i privat sektor, for å øke virkningen på sysselsettingen av pensjonsreformen. Samtidig handler det om hvilket ønske man har om å tilrettelegge for økt fleksibilitet når det gjelder å jobbe lenger i offentlig sektor, og hvordan man skal gå fra et individuelt og garantert pensjonssystem til et felles sparebasert system.

5.2.5 Hvordan forsterke privat AFP som en byggestein i pensjonssystemet?
AFP utgjør en svært viktig byggestein i det samlede pensjonssystemet i privat sektor. AFP-ordningen er også en del av en større enighet som ble etablert mellom myndighetene og partene i forbindelse med pensjonsreformen. Det er derfor grunn til å tro at AFP-ordningen står relativt sterkt politisk. Dette forsterkes ytterligere av den avklaring av prinsippene for regnskapsføring som kom i forbindelse med statsbudgettet for 2014, slik at bedrifter fortsatt kan utgiftsføre kostnadene til den solidariske ordningen løpende i sine regnskaper snarere enn å måtte balanseføre en samlet forpliktelse. Det er imidlertid en pågående debatt om statsstilskuddet, fordi AFP-ordningen har et begrenset omfang. Her står to argumenter mot hverandre. På den ene siden kan man argumentere for at det er vanskelig å legitimere tilskuddet uten å sikre at alle arbeidstakere har tilgang til dette godet. På den andre siden kan man argumentere for at dette nettopp er en støtte til bedrifter, og parter, som sikrer et velorganisert arbeidsliv og tar et større samfunnsansvar gjennom kollektiv og koordinert lønnsdannelse. Tilskuddet kan da ses som et ønske om et organisert arbeidsliv og en støtte til tariffavtaler som styringsprinsippet for norsk økonomi og lønnsdannelse, og kommer da i noen grad i samme kategori som skattefradraget for fagforeningskontingent. En statliggjøring av AFP, eller bruk av allmenngjørings lignende virkemidler, vil ha betydning for insentiver til, og grunnlaget for, partsorganisering i Norge.
For mange bedrifter i privat sektor står man dermed overfor et behov for å samkjøre opptjening og ambisjoner om pensjonsnivå mellom AFP og tjenestepensjonsordningene. Dette er i og for seg teknisk enkelt, fordi AFP bygger på et enkelt system med årlig opptjening og G-regulering av denne. Utfordringen ligger først og fremst i de såkalte innvinningsreglene, hvor man må være ansatt i en AFP-bedrift for å få pensjon. Dermed kan enkeltpersoner komme i en situasjon hvor de har en lang karriere i tariffavtaledekkede bedrifter, men hvor de på grunn av konkurs, ledighet, sykdom eller annet ikke får AFP. Dette omtales gjerne som hull i AFP-ordningen og gjør det vanskeligere å bygge en langsiktig tjenestepensjonsparing på toppen. Disse utfordringene må ikke nødvendigvis medfore full overgang til en forhåndsfinansiert fondert ordning, men kan løses ved særskilte felles systemer for dem som av definerte grunner faller ut rett for pensjonsalder.

5.2.6 Bare innskuddspensjon i privat sektor?
Også i tjenestepensjonssystemet står man overfor en del utfordringer. Det store spørsmålet i det private arbeidsmarkedet er om de relativt få gjenværende tradisjonelle ytelsesordningene vil komme til å lukkes eller avvikles, og at det isteden etableres innskuddsordninger. I så fall vil ytelsespensjonen, som var enerådende for 20 år siden, være helt avviklet.

Allerede i dag er vel 150 000 med i lukkede ordninger hvor det ikke tas opp nye medlemmer. En tilsvarende gruppe er med i det man kan kalle åpne ytelsesordninger, hvor nye medlemmer kommer til. Finansdepartementet har foreslått nye regler for nye forsikringsbaserte tjenestepensjoner som er basert på årlig sparing (med forsikrings-element), og hvor arbeidsgiver kan regulere opp pensjonsparingen med lønnsvksten. Dermed vil disse ordningene kunne være et ytelseslignende alternativ for de bedrifter som i dag har en ytelsesordning. Virkningen av et nytt regelverk er imidlertid svært usikkur.

Dette henger sammen med at det ikke er foreslått at den tidligere oppsparde kapitalen i ytelsesordninger kan konverteres til nye ordninger. Dermed må arbeidsgiver sette opp fripoliser ut fra den gamle oppsparingen. Dette er svært kostbart, på grunn av krav om å betale såkalte administrasjonsreserver. For mange arbeidsgivere blir omleggingsprosessen dermed den samme for overgang til det nye produktet som til innskudd. Mye tyder på at innskuddsordning kan bli valget for mange.

Samtidig er heller ikke regelverket for eventuelt å kunne videreføre de gamle ytelsesordningene avklart. Man er derfor ikke kjent med hva alternativet er, og det vil være vanskelig å ta et valg mellom ulike ordninger. Denne usikkerheten vil i seg selv bidra til å utsette en del omleggingsprosesser, men den kan også bidra til at en del arbeidsgivere øker presset for overgang til innskuddsordning for å få på plass en endring som er planlagt lenge.

Det er signalisert at også de årlige sparegrensene i innskuddsordninger vil økes fra 2014 til det samme nivået som for det nye produktet, det vil si 7 prosent opp til 7.1 G og en mulighet til å spare 7 pluss 18,1 prosent i intervallet mellom 7,1 og 12 G.

Utfordringen, ikke minst for arbeidstakeres organisasjoner, er å påvirke både sluttforingen av en sterkt forsinket regelverksprosess og å påvirke de konkrete omleggingsprosessene som vil finne sted i de neste to til tre årene. I denne perioden vil tjenestepensjonnssystemet i privat sektor fastlegges. Resultatet kan bli at innskuddsordninger får en helt dominerende rolle.
5.2.7 Fripolisene lever lenge ennå
Selv om ytelsespensjonene får stadig mindre betydning, vil tidligere fripoliser fra dette systemet eksistere i årter, først som lagringsplass for opptjente rettigheter fra tidligere arbeidsgivere, og så som mekanisme for å utbale lopende livslange pensjoner. En stor del av pensjonskapitalen ligger allerede i fripoliser (over 160 milliarder kroner). Ut fra det lovforslaget som nå foreligger om nye forsikringssatserte tjenestepensjoner, vil det ikke bli anledning til å videreføre den gamle kapitalen i de nye ordningene, og det forutsettes at det utstedes fripoliser. Blir dette det endelige vedtaket, vil det etter all sannsynlighet komme en stor mengde fripoliser ut ved omdanning enten til innskudd eller til de nye produktene i løpet av de nærmeste årene. Dette bør øke interessen for organiseringen av markedet for fripoliser. To spørsmål er særlig relevante.

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

For det andre kan et økende omfang av fripoliser i større grad gjøre det nødvendig å diskutere om, og hvordan, markedet for fripoliser fungerer. På dette området er regelverket under endring, særlig fordi økende levealder gjør det nødvendig å bygge opp en større kapital i fripolisene. Dette vil i praksis være midler som i stor grad tas av overskudd utover rentegarantien. Samtidig tar selskapene liten risiko nettopp fordi det er garanterte produkter, og resultatet kan bli lav eller ingen avkastning tilført fripolisen utover rentegarantien. Det betyr at det årlige pensjonsbeløpet som skal komme til uttaling, blir stående på samme (nominelle) nivå. Dermed vil ikke det framtidige pensjonsløftet øke i verdi i forhold til inflasjon og lønn. Dette gjør at de gamle pensjonsrettighetene relativt til lønnsutviklingen reduseres. En høyere avkastning kan eventuelt sikres gjenom større vekt på bufferkapital, eller endringer i de årlige garantiene, eventuelt lengre oppreserveringsperioder for økt levealder. Det fører for langt å diskutere dette i detalj her. Poenget er bare å vise at en vesentlig del av utfordringene i tjenestepensjonssystemet faktisk ligger i den tidligere pensjonskapitalen, nemlig fripolisene.

5.2.8 Partsinnflytelse og medbestemmelse
Pensjon er utsatt lønn, og dermed vil naturlig nok pensjonsøksmål berøre partene i arbeidslivet og spørsmålet om tariffavtaledeknin, I Norge er et nærmere partssamarbeid om pensjon og eventuell tariffavtalefesting et konflikt tema i privat sektor. I offentlig sektor er pensjonsordningene derimot nedfelt i avtale og lov.

Bakteppet for striden om innflytelse i privat sektor finner vi ved å gå helt tilbake til innføringen av folketrygden, hvor et høyt ambisjonssnivå i den nye folketrygden gjorde at de private tjenestepensjonene kom i bakgrunnen politisk og i tillsamsheng.
Folketrygden fikk imidlertid gjennom underregulering av G ikke det tiltenkte nivået, og tjenestepensjonene ble dermed langt fra fortrengt. Disse tradisjonelle private tjenestepensjonene var ytelsesordninger hvor arbeidsgiver hadde styringsrett over pensjonsordningene. Det vil si at disse kunne endres uten forhandlinger. For fagbevegelsen var hovedinteressen rettet mot å sikre de store gruppende i privat sektor som ikke hadde tjenestepensjon. Resultatet ble, etter at forhandlingsveien ikke hadde ført fram, at partene i fellesskap ba om en lovregulering. Denne prosessen endte opp med innføringen av obligatorisk tjenestepensjon fra 2006. Selv om omfanget av tjenestepensjoner naturlig nok har steget, og de fleste av disse er rene innskuddsordninger, har pensjonssporsemålet i liten grad blitt gjort til gjenstand for forhandlinger (med unntak av AFP). Fortsatt er rundt halvparten av innskuddsordningene minsteordninger på 2 prosent.

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

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


NOU 2013: 3. Pensjonslovene og folketrygdreformen III. Finansdepartementet.


SSP (2013). Seniorpolitiskbarometer offentliggjort på ssp.no.


Det norske samlede pensjonssystemet har vært i endring de siste årene. Ikke bare er alderspensjonssystemet i folketrygden lagt betydelig om fra 2011. Tjenestepensjoner ble gjort obligatorisk ved lov i 2006, ny APP i privat sektor trådte i kraft fra 2011, ny uførepensjonsordning i folketrygden trer i kraft fra 2015, og uføreordningene i offentlig og privat sektor er under omlegging. Dette notatet belyser utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet slik vi ser det per 2013, med et sideblikk til våre nordiske naboland. De endringer som har skjedd i Norge og de endringer som vil komme til å skje i årene framover, berører ikke bare den enkelte arbeidstakers opptjening av pensjon, men også arbeidsgiveres og statens kostnader og økonomiske risiko.