

Status for den norske pensjonsreformen

av Fredrik Haugen



Fredrik Haugen
fh@aid.dep.no

Arbeidet med reform av det norske pensjonssystemet begynte i 2001. Gjennom to omfattende forlik om pensjonsreformen i Stortinget i 2005 og 2006 er det trukket opp viktige premisser for det framtidige pensjonssystemet. I denne artikkelen gjennomgår forfatteren hvilke prinsipper som til nå er vedtatt, og hvilke spørsmål som det fortsatt står igjen å løse.

Arbeidet med den pågående pensjonsreformen kan sies å ha startet 30. mars 2001. Da satte Regjeringen Stoltenberg I ned en kommisjon som fikk i mandat å utrede hovedmål og prinsipper for en reform av det samlede pensjonssystemet. Den såkalte Pensjonskommisjonen, som ble ledet av Sigbjørn Johnsen, la fram sin sluttrapport, NOU 2004:1 *Moderisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida*, 13. januar 2004.

På grunnlag av Pensjonskommisjonens rapport la Regjeringen Bondevik II 10. desember 2004 fram St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Denne stortingsmeldingen la grunnlag for det første pensjonsforliket i Stortinget 19. mai 2005. Forliket ledet til at Stortinget 26. mai 2005 fattet vedtak om hovedprinsippene for en pensjonsreform, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005).

Basert på vedtaket i mai 2005 la så Regjeringen Stoltenberg II 20. oktober 2006 fram St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*. Her ble det lagt fram et forslag til en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Det ble inngått et nytt pensjonsforlik 21. mars 2007 som støttet opp under forslagene i meldingen bortsett fra på sju nærmere angitte punkter. Stortinget fattet 17. april 2007 et vedtak i tråd med forliket, jf. Innst. S. nr. 168 (2006 – 2007).

Regjeringen jobber nå med å følge opp vedtakene som så langt er fattet, samt med å utrede de gjenstående uavklarte spørsmålene

Fredrik Haugen er samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo. Han er nå seniorrådgiver i Pensjonsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og har tidligere arbeidet i Livsforsikrings- og pensjonsavdelingen i Finansnærings Hovedorganisasjon.

i forbindelse med pensjonsreformen. Hvilke spørsmål dette dreier seg om omtales nærmere i senere i artikkelen.

Hva er vedtatt til nå?

Folketrygdens alderspensjon skal som i dagens system fortsatt bestå av en grunnsikring (garantipensjon) og en inntektsavhengig tilleggspensjon (inntekstspensjon). Et grunnleggende prinsipp for det nye pensjonssystemet skal være at det skal lønne seg å arbeide. Et sentralt element i den nye inntekstpensjonen er derfor at alle år med inntekt skal telle med i beregningen av pensjonens størrelse. Det vil si at dagens regler med 40 års opptjening for en full alderspensjonsytelse og 20 års besteårsregel erstattes av et system med en alleårsregel.

I tillegg til arbeidsinntekt, skal det gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid for barn under syv år og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede tilsvarende en årlig inntekt på 4,5 G¹. Opptjeningen gis i inntil seks år pr. barn. Det skal også gis pensjonsopptjening til alle som avtjener første-gangstjeneste på minst seks måneder. Grunnlaget for pensjonsopptjening for avtjent verneplikt er satt til 2,5 G pr. år. Videre skal det gis pensjonsopptjening til mottakere av folketrygdens ytelser under sykdom og arbeidsledighet. Det gis ikke pensjonsopptjening for studenter.

De som har hatt liten eller ingen inntekt, skal fortsatt sikres en garantipensjon på nivå med dagens minstepensjon. Garantipensjonen skal differensieres etter sivilstand på samme måte som i dagens folketrygd, mens inntekstpensjonen ikke skal differensieres etter sivilstand. Garantipensjonen skal avkortes med 80 pst. mot opptjent inntekstpensjon.

Opptjeningsmodell

Det er vedtatt at det årlig skal tjenes opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 pst. av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010. All inntekt opp til 7,1 G skal være pensjongivende.

Det er foreløpig ikke tatt stilling til hvordan opptjeningen av rettigheter til inntekstspensjon konkret skal uttrykkes i lovverket. I St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble det beskrevet to alternativer. Det ene alternativet innebærer at den enkelte som yrkesaktiv opparbeider rettigheter til en bestemt årlig pensjon. Den opparbeidede årlige pensjonen må deretter korrigeres for valg av pensjoneringstidspunkt og gjennomsnittlig forventet gjenstående levealder for ens årskull. Det andre alternativet innebærer at yrkesaktive opparbeider rettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Ved pensjonering omregnes beholdningen til en årlig pensjon ved å dele beholdningen på en faktor (delingstallet) som i hovedsak svarer til forventet antall år som pensjonist. Felleskapet bærer i begge alternativene risikoen for at faktisk levealder ikke tilsvarer forventet levealder.

Fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år

Det er vedtatt at det skal innføres en allmenn mulighet til å ta ut alderspensjon i folketrygden fra 62 år. Samtidig skal pensjonssystemet motivere til arbeid. Derfor er det vedtatt en uttaksmodell der det er en sammenheng mellom årlig pensjon og forventet antall år som pensjonist. Sagt på en annen måte betyr dette at uttaksmodellen er utformet med sikte på at opptjente pensjonsrettigheter skal gi om lag lik samlet alderspensjon over perioden som pensjonist, uavhengig av når den enkelte velger å ta ut pensjon.

De som står lenger i arbeid, får dermed økt årlig pensjon. Økningen skyldes både at den som står lenger i arbeid, har flere år med pensjonsopptjening, og at den enkelte forventningsmessig vil ha færre år å fordele

¹ G står her for folketrygdens grunnbeløp som fra 1.5.2007 er NOK 66 812

opptjente pensjonsrettigheter på. Det er anslått at den årlige pensjonen øker med om lag 5 pst. for hvert år uttak av pensjon utsettes fordi det blir ett år mindre å dele opparbeidede pensjonsrettigheter på. I tillegg vil ett år lenger i arbeid gi ekstra pensjonsrettigheter som øker den årlige pensjonen med om lag 2,5 pst. I sum vil dermed den årlige pensjonen øke med om lag 7,5 pst. for hvert ekstra år i arbeid.

Dersom nye alderskull av pensjonister forventes å leve lenger, vil den vedtatte ordningen med levealdersjustering (som er beskrevet nærmere under) innebære at en må arbeide noe lenger for å opprettholde samme kompensasjonsnivå som tidligere alderskull. Modellen for fleksibelt uttak av alderspensjon gir den enkelte mulighet til å velge om en vil kompensere for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger eller gå av med lavere årlig pensjon.

For at en skal kunne ta ut alderspensjon før 67 år, kreves det at pensjonen fra fylte 67 år må overstige minstepensjonsnivået. Det skal også åpnes for å kombinere uttak av alderspensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

Fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden skal gjennomføres fra 2010. Ettersom den nye opptjeningsmodellen vil fases gradvis inn, vil tidlig uttak av alderspensjon i de første årene etter 2010 baseres på opptjent pensjon etter reglene i dagens folketrygd.

Regulering av pensjonene

Det er vedtatt at opptjente pensjonsrettigheter skal reguleres med lønnsveksten fram til pensjoneringstidspunktet, mens inntektpensjon under utbetaling skal reguleres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. Garantipensjonen skal reguleres i takt med lønnsveksten korrigert for utviklingen i forventet levealder. De endrede reglene for regulering av utbetalte pensjoner gis virkning for alle alderspensjonister fra og med 2010.

Levealdersjustering – delingstall

Stortinget har vedtatt at det skal innføres en ordning med levealdersjustering. Det innebærer at folketrygdens ytelser skal justeres dersom levealderen i befolkningen endrer seg. Dersom levealderen øker, skal de opparbeidede pensjonsrettighetene fordeles over flere gjenværende leveår. Den årlige pensjonsytelsen reduseres dermed for et gitt pensjoneringstidspunkt.

Når den årlige pensjonen til nye alderspensjonister blir justert, vil folketrygdens utgifter til alderspensjon bli om lag upåvirket av økt levealder over tid. Levealdersjusteringen bidrar dermed til å stabilisere utgiftene i folketrygden ved endringer i levealderen.

Levealdersjusteringen skal implementeres i pensjonssystemet via et såkalt delingstall. Delingstallet er en faktor som justerer den enkeltes pensjon i forhold til forventet gjestående levealder på pensjoneringstidspunktet. Det benyttes til å omgjøre den samlede pensjonsbeholdningen til en årlig pensjonsytelse på pensjoneringstidspunktet. Hvert årskull vil få en serie delingstall for ulike uttakstidspunkt. For en gitt pensjonsalder innebærer delingstallet at den årlige pensjonen blir noe lavere hvis nye kull av pensjonister forventes å leve lenger. Delingstallet skal være likt for kvinner og menn.

Ordningen med levealdersjustering iverksettes fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister.

Obligatorisk tjenstepensjon

I forbindelse med det første pensjonsforliket våren 2005 ble det vedtatt at det skulle innføres et krav om tjenstepensjon til alle arbeidstakere, en såkalt obligatorisk tjenstepensjon. Vedtaket ble fulgt opp ved at Lov om obligatorisk tjenstepensjon trådte i kraft 1. januar 2006. Loven pålegger litt forenklet sagt arbeidsgivere å betale et innskudd på minst 2 % av lønn til en innskuddspensjonsordning.

Gjenstående avklaringer

På tross av at hovedprinsippene for den nye alderspensjonen i folketrygden er vedtatt, er det fremdeles flere spørsmål som må avklares før et nytt samlet pensjonssystem er på plass. Det er en forutsetning for å nå målene for pensjonsreformen at ikke folketrygdens alderspensjon vurderes isolert, men at en ser på pensjonssystemet samlet. Derfor er det viktig for pensjonsreformen totalt sett at det foretas fornuftige tilpasninger i de supplerende ordningene slik at disse støtter opp om en god samlet pensjonsreform.

Alderspensjon i folketrygden

Det er som nevnt flere uavklarte spørsmål knyttet til den nye alderspensjonsmodellen. For det første er ikke detaljene i utformingen av opptjeningsmodellen avklart. Her er det foreløpig skissert to mulige modeller, der den ene går ut på at pensjonen beregnes ved en pensjonsprosent slik at hvert år med arbeidsinntekt opp til taket på 7,1 G definerer en andel av den framtidige årlige alderspensjonen. Alternativet er at alderspensjonen utformes som et spareliknende system, der en hvert år bygger opp framtidige pensjonsrettigheter som tilsvarer en bestemt andel av pensjongs-givende inntekt opp til taket på 7,1 G. Den årlige alderspensjon framkommer så ved å dele den opparbeidede pensjonsformuen på antall år som pensjonist. I forlengelsen av dette skal det også vurderes om det bør innføres en egen pensjonspremie i skattesystemet.

Det skal også vurderes nærmere om pensjonssystemet bør få en mer selvstendig rolle i forhold til de øvrige statsfinansene, og hvordan dette eventuelt kan gjøres. I denne forbindelse skal det også vurderes hvordan pensjonsfondets rolle som bufferfond for de generasjonsmessige ubalansene i folketrygden kan styrkes.

Det skal jobbes videre med den konkrete utformingen av delingstillene, samt konkrete

forslag til hvordan det kan gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid med tilbakevirkende kraft for de som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden. Heller ikke overgangsreglene er avklart. Dette spørsmålet er viktig for å avgjøre hvem som vil bli berørt av den nye opptjeningsmodellen. I tillegg til dette er det flere større og mindre detaljer i systemet som må avklares, herunder om det skal fastsettes en øvre aldersgrense for opptjening av pensjon.

Det er varslet at regjeringen skal komme tilbake til spørsmålene om innfasing og nærmere utforming av opptjeningsmodellen i en lovproposisjon for ny alderspensjon i folketrygden. Denne skal etter planen fremmes i 2007.

AFP

Ettersom det er vedtatt en fleksibel pensjonsordning fra 62 år i folketrygden, og AFP er en tidligpensjonsordning fra 62-66 år, er det behov for tilpasninger i AFP-ordningene. Det er gitt visse føringer for tilpasningene i stortingsvedtakene som er fattet til nå. For det første skal en tilpasset AFP-ordning understøtte de vedtatte målene for et nytt pensjonssystem. Videre skal staten videreføre sitt bidrag til AFP-ordningen. AFP skal dessuten videreføres som et årlig påslag til alderspensjonen fra folketrygden.

Det er nedsatt et utvalg som skal utforme en AFP-ordning for privat sektor som er tilpasset den nye alderspensjonen i folketrygden. Utvalget, som ledes av arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen, skal etter planen avgi sin innstilling i løpet av 2007. I stortingsvedtakene heter det dessuten at et forslag til ny AFP skal foreligge innen hovedtariffoppgjøret våren 2008.

Uførepensjon

Det er i dag en nær sammenheng mellom reglene for alderspensjon og uførepensjon i folketrygden. Dette innebærer at det er behov

for å gjøre endringer i uførepensjonsordningen når alderspensjonen endres. Et offentlig utvalg, *Uførepensjonsutvalget*, la 16. mai 2007 frem sitt forslag til en ny uførestønad og nye regler for alderspensjonsopptjening for uføre. Forslaget har vært på høring, og skal nå følges opp.

Etterlattepensjon

I pensjonsforliket heter det at etterlattepensjonen i folketrygden skal vurderes i sammenheng med om alderspensjonen i framtiden vil bli samordnet mellom ektefeller/samboere/partnere eller ikke. Spørsmålet skal utredes videre etter at Stortinget har tatt stilling til den nye opptjeningsmodellen i folketrygdens alderspensjon.

Private tjenestepensjoner

Lovverket for de private tjenestepensjonsordningene skal tilpasses ny folketrygd etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon. Konsekvensene av endringene i folketrygden med hensyn til fleksibel pensjonsalder, livsløpsbasert opptjening, levealdersjustering og nye regler for regulering av utbetalte pensjoner i folketrygden er av de forhold som da vil bli gått gjennom. Det tas sikte på å gjennomføre konsekvenstilpasninger i tjenestepensjonsregelverket når alle lov-

endringer i folketrygdloven (alderspensjon, fleksibel pensjonsalder, uførepensjon, osv.) er vedtatt, og regelverket om særaldersgrenser mv. er på plass i de offentlige tjenestepensjonslovene.

Offentlige tjenestepensjoner

Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 innebærer at offentlig tjenestepensjon tilsvarende to tredeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) skal videreføres. Det heter at det etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, skal foretas tilpasninger i ordningene, uten at dette svekker de offentlige tjenestepensjonene, men slik at de også omfattes av levealdersjustering og endret regulering av utbetalte pensjoner. Den endelige tilpasningen skal skje gjennom forhandlinger mellom partene i offentlig sektor.

Særaldersgrenser

Særaldersgrensene i offentlig og privat sektor skal vurderes. Det er iverksatt et prosjekt for å kartlegge grunnlaget for særaldersgrenser for ulike yrkesgrupper både i privat og offentlig sektor. Resultatet av dette prosjektet vil danne grunnlag for det videre arbeid med særaldersgrenser. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering og forslag vedrørende særaldersgrensene.