



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 6

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Et forbedret pensjonssystem
med en styrket sosial profil





DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 6

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Et forbedret pensjonssystem
med en styrket sosial profil

Innhold

1	Innledning og sammendrag	7	2.4	Pensjonsutvalget: NOU 2022: 7	
1.1	Innledning	7		Et forbedret pensjonssystem	38
1.2	Hovedpunkter i regjeringens forslag	8	2.4.1	Innledning	38
			2.4.2	Utvalgets sammensetning og mandat	38
1.3	Sammendrag	10		Forslagene	41
1.3.1	Bakgrunn og beskrivelse av det samlede pensjonssystemet (kapittel 2)	10	2.4.3	Høringen	42
			2.4.4	Generelle inntrykk fra høringen	43
1.3.2	Mål og prinsipper for pensjonssystemet (kapittel 3)	11	2.4.5		
1.3.3	Insentiver til arbeid og utviklingen i yrkesaktiviteten etter pensjonsreformen (kapittel 4)	12	3	Mål og prinsipper for pensjonssystemet	45
1.3.4	Pensjonssystemets økonomiske bærekraft (kapittel 5)	13	3.1	Innledning og sammendrag	45
1.3.5	Levealdersjustering og fleksibel pensjon (kapittel 6)	13	3.2	Hovedformål og egenskaper for et godt pensjonssystem	45
1.3.6	Regulering av pensjon (kapittel 7)	14	3.3	Økonomisk bærekraft	47
1.3.7	Aldersgrensene (kapittel 8)	15	3.4	Insentiver til arbeid	48
1.3.8	Alderspensjon for uføre (kapittel 9)	16	3.5	Sosial bærekraft	48
1.3.9	Minsteytelsene (kapittel 10)	16	3.6	Fordeling	49
1.3.10	Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 11)	17	3.6.1	Fordelingsegenskapene i folketrygden før og etter pensjonsreformen	49
			3.6.2	Fordelingsegenskaper i det samlede pensjonssystemet	49
2	Bakgrunn og beskrivelse av det samlede pensjonssystemet	19	3.7	Legitimitet og tillit	55
2.1	Innledning og sammendrag	19	3.8	Bred politisk oppslutning	56
2.2	Pensjonsreformen	19	4	Insentiver til arbeid og utviklingen i yrkesaktiviteten etter pensjonsreformen	57
2.2.1	Innledning	19	4.1	Innledning og sammendrag	57
2.2.2	Pensjonskommisjonen og NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida	20	4.2	Økonomiske insentiver i folketrygdens alderspensjon	57
			4.2.1	Folketrygden før pensjonsreformen	57
2.2.3	St.meld. nr. 12 (2004–2005) og Pensjonsforlik I	21	4.2.2	Folketrygden etter pensjonsreformen	58
2.2.4	St.meld. nr. 5 (2006–2007) og Pensjonsforlik II	24	4.3	Økonomiske insentiver i det samlede pensjonssystemet	60
2.2.5	Ot.prp. nr. 37 (2008–2009)	25	4.3.1	AFP og tjenestepensjon i privat sektor	60
2.3	Pensjonssystemet i Norge	25	4.3.2	AFP og tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor	61
2.3.1	Alderspensjon fra folketrygden	25	4.4	Utvikling i yrkesaktivitet og avgangsalder	64
2.3.2	Tjenestepensjon i privat sektor	28	4.5	Betydning av god informasjon	66
2.3.3	Avtalefestet pensjon i privat sektor	32	4.5.1	Innledning	66
2.3.4	Avtalefestet pensjon i offentlig sektor	34	4.5.2	Informasjon for å ta valg	67
2.3.5	Tjenestepensjon i offentlig sektor	34	4.5.3	Visning av informasjon i portalene	67
2.3.6	Individuell pensjonssparing	38	4.5.4	Pensjonsutvalgets vurderinger	69
2.3.7	Skattefavoredert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende mv.	38	4.5.5	Høringsuttalelser	70

4.5.6	Regjeringens vurderinger	71	7.3.4	Nye reguleringsregler fra 2022	122
4.6	Andre faktorer som har betydning for pensjoneringsbeslutningen	71	7.4	Pensjonsutvalgets vurderinger	123
4.6.1	Trivsel i jobben	71	7.5	Høringsuttalelser	125
4.6.2	Helsetilstand	71	7.6	Regjeringens vurderinger	126
4.6.3	Familieforhold og kjønn	72	7.6.1	Prinsipper for å regulere løpende pensjoner	126
4.6.4	Arbeidsmarkedet for seniorer	72	7.6.2	Regelstyrt regulering	127
			7.6.3	Konsistente og nøytrale uttaksregler	127
5	Pensjonssystemets økonomiske bærekraft	73	8	Aldersgrensene	128
5.1	Innledning og sammendrag	73	8.1	Innledning og sammendrag	128
5.2	Pensjonsutvalgets vurderinger	74	8.2	Aldersgrensene i pensjonssystemet	129
5.3	Regjeringens vurderinger	75	8.2.1	Pensjonsutvalgets forslag	129
5.3.1	Innledning	75	8.2.2	Høringsuttalelser	129
5.3.2	Vurdering av måloppnåelsen for pensjonsreformen	75	8.2.3	Regjeringens vurderinger	130
5.3.3	Betydningen av demografi	81	8.3	Aldersgrensene i andre pensjonsordninger	134
5.4	Velferdsstatens samlede økonomiske bærekraft	85	8.3.1	Pensjonsutvalgets forslag	134
5.4.1	Hovedbudskap i Perspektivmeldingen 2021	86	8.3.2	Høringsuttalelser	134
5.4.2	Vurdering	86	8.3.3	Regjeringens vurderinger	135
			8.4	Aldersgrensene i andre ordninger i folketrygden	135
6	Levealdersjustering og fleksibel pensjon	90	8.4.1	Pensjonsutvalgets forslag	135
6.1	Innledning og sammendrag	90	8.4.2	Høringsuttalelser	135
6.2	Pensjonsutvalgets vurderinger	91	8.4.3	Regjeringens vurderinger	136
6.2.1	Oppslutning om reformen og langsiktighet i regelverksutforming	91	8.5	Aldersgrensene for stillingsvern	137
6.2.2	Utvalget mener levealdersjustering og fleksibel pensjon bør opprettholdes	91	8.5.1	Innledning	137
6.3	Høringsuttalelser	93	8.5.2	Pensjonsutvalgets vurdering	137
6.4	Regjeringens vurderinger	96	8.5.3	Høringsuttalelser	137
6.4.1	Videreføring av prinsippene i pensjonsreformen	96	8.5.4	Regjeringens vurderinger	138
6.4.2	Personer som ikke kan utsette avgangen fra arbeidslivet	105	9	Alderspensjon for uføre	139
6.4.3	Forebygging og tilrettelegging for forlengede yrkeskarrierer	106	9.1	Innledning og sammendrag	139
6.4.4	Særregler for enkelte grupper	109	9.2	Pensjonsutvalgets vurderinger	139
			9.3	Høringsuttalelser	141
7	Regulering av pensjon	117	9.3.1	Virkemiddel for å øke uføres alderspensjon	141
7.1	Innledning og sammendrag	117	9.3.2	Prinsipiell tilnærming	141
7.2	Prinsipper for å regulere løpende pensjoner	118	9.3.3	Samordning	141
7.3	Regulering av alderspensjon fra folketrygden	119	9.4	Regjeringens vurderinger	141
7.3.1	Regulering av grunnbeløpet	119	9.4.1	Innledning	141
7.3.2	Regulering av alderspensjon fram til 2011	120	9.4.2	Utvikling i avgangsalder	142
7.3.3	Regulering av alderspensjon fra 2011 til 2021	122	9.4.3	Økte aldersgrenser for opptjening av pensjon	144
			9.4.4	Praktisk gjennomføring av skjerming	145
			9.4.5	Automatisk mekanisme	147
			9.5	Utviklingen i pensjonsnivå og forholdet mellom uføres og arbeidsføres pensjonsnivå	148
			9.5.1	Uføres gjennomsnittlige pensjonsnivå	148

9.5.2	Forholdet mellom uføres og arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjonsnivå	149	10.4.8	Utformingen av minsteytelsene i gammel og ny alderspensjon	176
9.6	Effekter for den enkelte	150	10.4.9	Pensjonsmessig uttelling for arbeid	177
10	Minsteytelsene	152	10.4.10	Muligheten til å gå av tidlig	181
10.1	Innledning og sammendrag	152	10.4.11	Oppsummering av regjeringens vurderinger av minstenivåene	182
10.2	Pensjonsutvalgets vurderinger	153	10.5	Regjeringens vurderinger av reguleringen av minsteytelsene ...	182
10.2.1	Regulering av minsteytelsene	153	10.5.1	Regulering av minsteytelsene med velstandsutviklingen	182
10.2.2	Årskullspesifikk minsteytelse	153	10.5.2	Årskullspesifikk minsteytelse	184
10.2.3	Nivået på minsteytelsene	154	10.5.3	Vilkår for tidliguttak	186
10.2.4	Differensiering etter sivilstand	154			
10.3	Høringsuttalelser	154	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	188
10.3.1	Regulering av minsteytelsene	154	11.1	Innledning og sammendrag	188
10.3.2	Årskullspesifikk minsteytelse	155	11.2	Økonomiske konsekvenser	188
10.3.3	Nivået på minsteytelsene	156	11.2.1	Innledning	188
10.3.4	Differensiering etter sivilstand	158	11.2.2	Effekter på sysselsettingen og antallet som mottar alderspensjon og uføretrygd	189
10.4	Regjeringens vurderinger av minstenivåene	158	11.2.3	Garantipensjon og garanti-pensjonister	191
10.4.1	Utviklingen i minsteytelsene i folketrygdens alderspensjon	159	11.2.4	Pensjonsnivåer og fordelings-konsekvenser	193
10.4.2	Differensiering etter sivilstand	164	11.2.5	Konsekvenser for folketrygdens økonomi	196
10.4.3	Utviklingen i mottak av minsteytelsene	165	11.2.6	Samlet vurdering	200
10.4.4	Inntektssituasjonen for eldre med lave inntekter	170	11.3	Administrative konsekvenser	200
10.4.5	Lavinntekt i ulike grupper	170			
10.4.6	Vedvarende lavinntekt i ulike grupper	174			
10.4.7	Oppfatning om egne økonomiske utfordringer i ulike grupper	176			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 6

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 15. desember 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Folketrygden utgjør en hovedpilar i velferdsstaten og er det bærende elementet i det samlede pensjonssystemet. Det grunnleggende formålet er å gi den enkelte økonomisk og sosial trygghet når det ikke lenger kan forventes at man kan forsørge seg selv ved eget arbeid. Pensjonssystemet må sikre en trygg og verdig alderdom for alle, og befolkningen må ha tillit til at systemet også i framtiden vil innfri sine pensjonsløfter. Regjeringen mener det er avgjørende at hovedelementene i pensjonsreformen ligger fast for at systemet også i framtiden skal kunne gi økonomisk og sosial trygghet. Regjeringen ser behov for tiltak som styrker den sosiale bærekraften framover, samtidig som dette må avveies mot den økonomiske bærekraften.

Folketrygdens alderspensjon skal ivareta målet om trygghet både i form av en grunnsikring og en standardsikring. Grunnsikringen innebærer at alle er garantert et minstenivå på inntekten som pensjonist. Sammen med skattesystemet bidrar

dette til sosial omfordeling og til å sikre gode levekår for alle. Dette er hensyn som står sentralt i den norske velferdsmodellen, og som har bred politisk oppslutning. Samtidig må pensjonssystemet stimulere til arbeidsdeltaking. Dette ivaretas av standardsikringen, som innebærer at pensjonen skal stå i et rimelig forhold til tidligere arbeidsinntekt. Når den enkelte får pensjonsmessig uttelling for arbeid, bidrar det også til å opprettholde legitimiteten og betalingsviljen for folketrygdens alderspensjon som bærebjelken i det samlede pensjonssystemet. Det er bred politisk enighet om at personer som har vært i jobb skal ha en høyere pensjon enn de som ikke har det.

Regjeringen mener pensjonsreformen har vært nødvendig for å sikre fortsatt god pensjon for kommende generasjoner. Arbeidskraften er vår klart viktigste ressurs, og et viktig mål med pensjonsreformen er å stimulere til lengre yrkeskarrierer. Yrkesaktiviteten i eldre aldersgrupper har økt etter reformen i 2011, i tråd med målsettingen, selv om også andre forhold har

bidratt til dette. Pensjonsreformens langsiktige hovedmålsetting er å styrke pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft. For å sikre et robust og forutsigbart pensjonssystem, er det viktig at reformens hovedprinsipper ligger fast. Det forutsetter at systemet har bred politisk oppslutning over tid.

Regjeringens forslag i denne stortingsmeldingen følger opp forslag fra Pensjonsutvalget som ble nedsatt for å evaluere pensjonsreformen som ble innført i 2011. Utvalget fikk i oppdrag å beskrive pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås. Videre skulle utvalget se på mulige justeringer for å sikre pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft.

Pensjonsreformen ble innledet med nedsettelsen av en bredt sammensatt Pensjonskommisjon, hvor både medlemmer fra de politiske partiene og fagekspertene deltok. Reformen ble vedtatt etter to brede forlik i Stortinget. Viljen og evnen til å søke slike brede, langsiktige løsninger er en styrke ved vårt felleskap. Pensjonsutvalget, satt ned av Regjeringen Solberg i juni 2020, hadde en tilsvarende sammensetning som Pensjonskommisjonen. Pensjonsutvalget viser selv til at deres tilrådinger er ment som et innspill til et nytt bredt pensjonsforlik.

Pensjonsutvalget er samstemte i de fleste vurderingene og står samlet bak de fleste forslagene. I oppfølgingen av utvalgets arbeid har regjeringen lagt vekt på å bygge videre på dette, med sikte på å befeste den tverrpolitiske oppslutningen om pensjonsreformen. Regjeringens forslag til endringer som skisseres i denne meldingen er ment som et grunnlag for et nytt bredt pensjonsforlik.

Pensjonsbeslutninger er langsiktige. Beslutninger om pensjonsregler som tas i dag, vil ofte først få virkning på lengre sikt. Langsiktigheten tilsier at konsekvenser av systemendringer bør vurderes nøye. Samtidig er samfunnet i konstant utvikling, noe som tilsier at det jevnlig vil være behov for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for pensjonsreformen. Flere av Pensjonsutvalgets tilrådinger er betinget av at det følges med på utviklingen framover. Videre peker utvalget på at det kan være hensiktsmessig med jevnlig, brede evalueringer av pensjonsreformen og det nye pensjonssystemet. Regjeringen støtter Pensjonsutvalgets vurdering og mener slike evalueringer kan bidra til økt stabilitet og til å forebygge hyppige justeringer som gjennomføres uten at de langsiktige konsekvensene er belyst. Pensjonssystemet er komplisert, og endringer i

én del av systemet kan ha utilsiktede konsekvenser for andre deler. Det er derfor viktig at endringer gjøres på bakgrunn av vurderinger av hvordan det vil påvirke helheten i pensjonssystemet på kort og lang sikt, for å ivareta både den sosiale og den økonomiske bærekraften.

1.2 Hovedpunkter i regjeringens forslag

Regjeringen slutter seg i all hovedsak til forslagene fra flertallet i Pensjonsutvalget, men ser behov for mindre justeringer og videre utredninger på enkelte punkter. Hovedformålet med forslagene som varsles i denne meldingen er å styrke den sosiale profilen i folketrygdens alderspensjon, som er kjernen i det samlede pensjonssystemet. Endringene vil øke de framtidige utgiftene, men regjeringen mener at forslagene vil gi et forbedret pensjonssystem, med en bedre balanse mellom økonomiske og sosiale hensyn.

De sentrale forslagene er:

- Aldersgrensene i pensjonssystemet økes i takt med økningen i levealder fra og med 1964-kullet. Aldersgrensen for ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden, som nå er 67 år, omtales som normert pensjoneringsalder, eller normalder, og de øvrige aldersgrensene i pensjonssystemet justeres i takt med denne.
- Aldersgrensene for folketrygdens øvrige inntektssikringsordninger økes også i takt med normalderen.
- Minsteytelsene i pensjonssystemet følger velstandsutviklingen ved at minstenivåene ved normert pensjoneringsalder reguleres i takt med grunnbeløpet.
- Uføres alderspensjon skjermes for om lag to tredjedeler av virkningen av levealdersjusteringen for å holde tritt med arbeidsføres alderspensjonsnivå.
- Det gjennomføres jevnlig, brede evalueringer av pensjonsreformen og det nye pensjonssystemet.

Regjeringen legger avgjørende vekt på at forslagene vil bidra til økt sosial omfordeling og styrket grunnsikring i pensjonssystemet framover. På sikt vil forslagene innebære at uføre alderspensjonister og mottakere av minsteytelsene vil få en vesentlig bedre pensjon enn med dagens regler. Forslaget om økte aldersgrenser vil legge til rette for lengre yrkeskarrierer, og dermed høyere pensjoner, som også vil kunne bidra til å styrke den sosiale bærekraften. Når forslagene

sett under ett vil svekke den økonomiske bærekraften, må det ses i lys av at pensjonssystemets legitimitet og oppslutning, og dermed den langsiktige bærekraften, også avhenger av at systemet er sosialt bærekraftig over tid. Den økonomiske bærekraften ivaretas på en god måte ved at hovedelementene i pensjonsreformen som demper utgiftsveksten ligger fast: Både levealdersjusteringen, reglene for regulering av løpende pensjoner og nøytrale uttaksregler videreføres. Økte aldersgrenser i pensjonssystemet vil også kunne styrke den økonomiske bærekraften, i den grad forslaget bidrar til økt yrkesaktivitet blant eldre, noe som i så fall vil gi økt verdiskaping og skatteinntekter.

Aldersgrensene i pensjonssystemet økes i tråd med økningen i levealderen

Et viktig mål med pensjonsreformen var å stimulere til lengre yrkeskarrierer. Reglene for levealdersjustering og fleksibel pensjon gjør det mulig å oppnå like høy årlig alderspensjon som eldre årskull ved å jobbe lenger. Aldersgrensene på 62 og 67 år har imidlertid ligget fast siden pensjonsreformen trådte i kraft i 2011.

Regjeringen mener det er en naturlig videreutvikling av pensjonsreformen at aldersgrensene i pensjonssystemet øker og foreslår en gradvis økning for personer født fra og med 1964. Dette kan bidra til økt gjennomsnittlig avgangsalder gjennom å påvirke pensjoneringsnormene i samfunnet. Økt nedre aldersgrense vil også innebære at de som ellers ville tatt ut pensjon ved første mulighet må stå noe lenger i arbeid.

Økte aldersgrenser i pensjonssystemet vil understøtte pensjonsreformen ved å bidra til at flere står lengre i arbeid. Økte aldersgrenser kan også øke gjennomsnittlig alderspensjon og dermed gjøre pensjonssystemet mer sosialt bærekraftig.

Dagens aldersgrense på 67 år er alderen der alle har en ubetinget rett til å ta ut alderspensjon. Regjeringen foreslår at denne grensen skal øke med to tredjedeler av økningen i forventet gjennomsnittlig levealder. Da vil de som øker avgangsalderen i takt med den økte aldersgrensen kompensere fullt for virkningen av levealdersjustering. Regjeringen foreslår at den økende 67-års grensen kalles normert pensjoneringsalder, eller normalalderen, og at de øvrige aldersgrensene øker i takt med den normerte pensjoneringsalderen.

Regjeringens forslag vil innebære at aldersgrensene øker med om lag ett år per tiår, slik at personer født i 1974 tidligst kan ta ut alderspensjonen når de fyller 63 år.

Aldersgrensene for folketrygdens øvrige inntektssikringsordninger økes i takt med normalalderen

Folketrygdens ytelser ved arbeidsledighet og sykdom skal sikre inntekten for de som blir arbeidsledige eller får helseproblemer. Behovet for inntektssikring er prinsipielt sett ikke annerledes etter 62 år enn tidligere i livet. Muligheten til å motta korttidsytelsene bidrar til et velfungerende arbeidsmarked for eldre og til at flere kan stå lenger i arbeid. Regjeringen mener derfor at aldersgrensene for hvor lenge en kan motta dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger bør øke i takt med den normerte pensjoneringsalderen. Ytelsene vil da fortsatt kunne gis fram til alderen der alle har en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden.

Regulering av minsteytelsene med velstandsutviklingen

Etter pensjonsreformen har minsteytelsene i pensjonssystemet en rekke ganger blitt økt utover den ordinære reguleringen. Pensjonsutvalget ser dette som en indikasjon på at reglene som ble innført i 2011 ikke har hatt tilstrekkelig oppslutning.

Minsteytelsene blir i dag regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. På sikt vil dette innebære at minstenivåene blir hengende etter velstandsutviklingen i samfunnet. Det vil kunne skape problemer for pensjonssystemets sosiale bærekraft framover. Regjeringen mener derfor, i tråd med Pensjonsutvalgets vurderinger, at det bør etableres et nytt system der minsteytelsene ved normert pensjoneringsalder reguleres med lønnsveksten. Dette vil bety at minsteytelsene på sikt opprettholder sin relative verdi i forhold til det generelle lønnsnivået i samfunnet. Formålet er å sikre gode levekår også for framtidens pensjonister, og samtidig etablere et forutsigbart system som reduserer behovet for, og omfanget av, ekstraordinære økninger som vedtas uten at de langsiktige konsekvensene er belyst.

Dersom yrkesaktive ikke kompenserer for virkningen av levealdersjusteringen framover, vil lønnsregulering av minsteytelsene på sikt kunne svekke forholdet mellom standardsikringen og grunnsikringen i betydelig grad. Dette vil innebære en svakere sammenheng mellom yrkesaktivitet og pensjon, noe som vil kunne svekke legitimiteten og betalingsviljen for folketrygdens alderspensjon. Regjeringen mener på denne bakgrunnen at framtidige evalueringer av pensjonsreformen bør se særskilt på utviklingen i forholdet mellom minsteytelsene og gjennomsnittlig pen-

sjonsnivå. Dersom forholdet mellom standard- og grunnsikringen på sikt blir svekket i betydelig grad, bør det vurderes endringer.

Bedre alderspensjon for uføre

Bedre helsetilstand og høyere utdanningsnivå blant eldre, i kombinasjon med sterkere levealdersjustering, trekker i retning av at avgangsalderen blant arbeidsføre vil øke over tid. Mottakere av uføretrygd har ikke samme mulighet som arbeidsføre til å stå lenger i arbeid. Regjeringen mener at levealdersjusteringen vil gi for lave pensjonsnivåer for uføre med dagens regler. For årskullene 1954–1963 foreslår regjeringen at den øvre alderen for opptjening til alderspensjon i ny opptjeningsmodell økes til 65 år. Økningen i opptjening for uføre vil om lag tilsvare økningen i pensjonsnivå som følger av at arbeidsføre utsetter avgangen med ett år, noe som er om lag to tredjedeler av en full kompensering for økt levealdersjustering for årskullene fra 1954 til 1963. Dette er også i tråd med forslaget fra flertallet i Pensjonsutvalget.

Flertallet i Pensjonsutvalget mente at uføre burde skjermes for mellom en halv og to tredjedeler av virkningen av levealdersjusteringen for årskullene 1964 og yngre. Regjeringen foreslår en løsning der uføres alderspensjon skjermes for om lag to tredjedeler av den videre effekten av levealdersjusteringen for uføre fra og med 1964-kullet. Det foreslås at dette gjennomføres ved at uføre har overgang til alderspensjon ved normert pensjoneringsalder, men at alderen for opptjening for uføre ligger fast. Dette vil medføre at uføres alderspensjonsnivå holder tritt med arbeidsføres alderspensjonsnivå, dersom gjennomsnittlig avgangsalder utvikler seg i tråd med antakelsen om at arbeidsføre i yngre årskull øker avgangsalderen slik at de kompenserer for to tredjedeler av effekten av levealdersjusteringen.

Regjeringen mener at aldersgrensene for uføres alderspensjon må ses i lys av utviklingen i avgangsmønsteret blant arbeidsføre, med mål om at uføres og arbeidsføres pensjonsnivå står i et rimelig forhold over tid. Spesielt sett hen til kommende endringer i de offentlige tjenstepensjonsordningene, som vil påvirke avgangs- og pensjoneringsmønsteret blant arbeidsføre, vil regjeringen ikke nå foreslå en automatisk justeringsmekanisme for skjerming av uføres alderspensjon mot virkningen av levealdersjustering. Regjeringen vil på et senere tidspunkt komme tilbake til hvordan prosessen knyttet til vurderingen av aldersgrensene og pensjonsnivået for uføre bør legges opp.

Jevnlige evalueringer

Regjeringen mener at pensjonssystemet bør ha *bred politisk oppslutning* over tid. Det gir stabilitet og forutsigbarhet på tvers av politiske skifter og er viktig for tilliten til systemet. Regjeringens forslag til endringer som skisseres i denne meldingen er ment som et grunnlag for et nytt bredt pensjonsforlik. Regjeringen deler Pensjonsutvalgets vurdering av at det kan være hensiktsmessig med jevnlig brede evalueringer av pensjonsreformen og det nye pensjonssystemet. Både fordi flere av forslagene som legges fram er betinget av at det følges med på utviklingen, men også fordi det vil kunne forebygges at hyppige endringer gjøres uten at konsekvensene for helheten er belyst. Jevnlige evalueringer, hvert tiende år, vil dermed bidra til økt stabilitet og forutsigbarhet i pensjonssystemet. Pensjonsreglenes kompleksitet tilsier også at endringer bør gjøres på bakgrunn av grundig utredning, der det tas hensyn til helheten i pensjonssystemet på både kort og lang sikt.

1.3 Sammen drag

1.3.1 Bakgrunn og beskrivelse av det samlede pensjonssystemet (kapittel 2)

I kapittelet beskrives pensjonsreformen og det samlede pensjonssystemet, samt de sentrale forslagene fra Pensjonsutvalget og hovedinntrykk fra høringen.

Arbeidet med pensjonsreformen har pågått siden 2001, da Pensjonskommissjonen ble nedsatt. Bakgrunnen var aldringen av befolkningen, som kombinert med høyere gjennomsnittlige ytelser og tiltakende tidligpensjonering, ville ha ført til en sterk økning i pensjonsutgiftene framover. Et overordnet mål med reformen var å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk og sosialt bærekraftig, blant annet gjennom å stimulere til høy yrkesdeltaking.

Oppfølgingen av Pensjonskommissjonen resulterte i to forlik i Stortinget som sikret bred politisk tilslutning til hovedelementene i reformen, og hvor hovedtrekkene i det nye pensjonssystemet ble fastlagt. Endringene i folketrygden ble gitt virkning fra 1. januar 2011. Etterfølgende arbeid har vært konsentrert om tilpasninger for å sikre at hele pensjonssystemet støtter opp under målene med reformen.

Det samlede pensjonssystemet beskrives ofte som bestående av tre deler: folketrygden, arbeidsmarkedsbaserte pensjoner og individuell pensjonssparing. I folketrygden er de viktigste ele-

mentene i pensjonsreformen alleårsopptjening, fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år, nøytralt utformede uttaksregler og levealdersjustering. Regelverket for de private tjenstepensjonsordningene er tilpasset reformen i folketrygden, og gir dermed pensjonsmessig uttelling for å jobbe etter 62 år. AFP i privat sektor ble i 2011 lagt om til et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden, noe som bidro til en betydelig styrking av lønnsomheten av arbeid. I tariffoppgjøret i 2018 ble partene enige om å gjennomføre en felles utredning av en mulig omlegging av dagens AFP-ordning. Utredningen ble lagt fram i 2021. Det er enighet om at en framtidig AFP-ytelse skal kobles til tid i AFP-bedrift.

Parallelt med at denne meldingen legges fram, fremmer Arbeids- og inkluderingsdepartementet lovforslag om ny AFP for medlemmer av Statens pensjonskasse, i henhold til avtalen inngått 3. mars 2018 mellom partene i offentlig sektor. Lovforslaget innebærer at AFP for offentlig ansatte født i 1963 eller senere legges om fra en tidligpensjonsordning til et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden.

Offentlig sektor har et enhetlig pensjonssystem som omfatter alle ansatte i staten, kommunene, fylkeskommunene og enkelte virksomheter med offentlig tilknytning. Samlet utgjør dette omtrent en tredjedel av alle arbeidstakere. Som en del av oppfølgingen av avtalen fra 2018 vedtok Stortinget i 2019 en ny offentlig tjenstepensjon for personer født i 1963 og senere. Sammen med de foreslåtte reglene for ny offentlig AFP, vil dette gi offentlig ansatte bedre uttelling av å stå lenger i arbeid. De nye ordningene vil gi offentlig ansatte samme mulighet som ansatte i privat sektor til å opprettholde pensjonsnivåene når levealderen øker.

Pensjonsutvalget fikk i oppdrag å beskrive pensjonssystemet, evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås, og se på mulige justeringer for å sikre pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft. Flertallet av høringsinstansene støtter hovedforslagene fra Pensjonsutvalget om økte aldersgrenser, at minsteytelsene bør følge den generelle velstandsutviklingen og at utføre bør sikres en bedre alderspensjon.

1.3.2 Mål og prinsipper for pensjonssystemet (kapittel 3)

I dette kapitlet beskrives grunnleggende prinsipper, mål og hensyn som pensjonssystemet skal ivareta. Disse beskrivelsene danner utgangspunkt for regjeringens vurderinger i øvrige deler av stor-

tingsmeldingen. Folketrygdens alderspensjon har som grunnleggende formål å gi økonomisk og sosial trygghet. Alderspensjonen skal sikre den enkelte inntekt i alderdommen, dvs. når det ikke lenger kan forventes at man kan forsørge seg selv ved eget arbeid. Målet om trygghet omfatter både grunnsikring og standardsikring, og dette var sentrale hensyn ved utformingen av pensjonsreformen. Grunnsikringen innebærer sosial omfordeling og er en offentlig oppgave. Standardsikring i forhold til inntekt som yrkesaktiv, kan ivaretas både ved obligatoriske og frivillige ordninger og ved offentlige og private ordninger.

Pensjonssystemet skal gjennom standardsikringen bidra til å fordele inntekt og forbruk over den enkeltes livsløp, og har både en spare- og forsikringsfunksjon. Sparefunksjonen går ut på at den enkelte sparer til sin egen pensjon. Forsikringsfunksjonen handler om risikohåndtering. Systemet må ha gode mekanismer for å håndtere og fordele ulike typer risiko, både knyttet til helse, demografi og økonomiske rammevilkår mv. Levealdersjustering håndterer usikkerheten knyttet til endringer i levealder mellom fødselskull. Risiko i et pensjonssystem kan strekke seg over lang tid, noe som tilsier at en bør vurdere konsekvensene av eventuelle økte forpliktelser nøye.

Et økonomisk bærekraftig pensjonssystem er et system som lar seg finansiere på lang sikt uten å fortrenge andre viktige oppgaver for det offentlige, og som bidrar til et velfungerende arbeidsmarked. Det krever at finansieringen av pensjonssystemet ikke legger urimelige byrder på de yrkesaktive, at denne byrden er stabil over tid og at det finnes mekanismer i systemet som håndterer endringer i balansen mellom inntekter og utgifter. Gode insentiver til arbeid, omfordeling, legitimitet, tillit og bred politisk oppslutning er sentrale forutsetninger for et bærekraftig pensjonssystem.

Pensjonsreformens hovedmålsetting er å gjøre pensjonssystemet mer bærekraftig på lang sikt. For å bidra til dette ble det ved omleggingen lagt stor vekt på at reformen skal gi sterkere økonomisk belønning for å jobbe mer, både gjennom yrkeskarrieren og ved lengre yrkesliv. Med reformen har det blitt en tydeligere og tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt og opptjening av pensjonsrettigheter. Bærekraften i pensjonssystemet avhenger av gode arbeidsinsentiver som befolkningen responderer på. Det er viktig at dette ligger fast.

Levealdersjusteringen innebærer at pensjonssystemet i stor grad er robust for økning i levealderen. Levealdersjusteringens bidrag til å sikre den økonomiske bærekraften avhenger delvis av

at tilstrekkelig mange øker avgangsalderen tilstrekkelig mye. Dersom flere står lenger i arbeid, bidrar det gjennom økte skatteinntekter til å bedre finansieringsgrunnlaget for folketrygdens alderspensjon og velferdsstaten.

Sosial bærekraft handler om at pensjonssystemet må fylle sine grunnleggende funksjoner. Økonomisk trygghet og sosial fordeling er en sentral del, men sosial bærekraft handler også om legitimitet, tillit og oppslutning om systemet. Legitimiteten til det offentlige pensjonssystemet avhenger av at det oppfattes som rettferdig. Pensjonssystemet bør ha bred politisk oppslutning over tid. Det gir stabilitet og forutsigbarhet på tvers av politiske skifter og er viktig for tilliten til systemet.

En fordelingspolitisk målsetting for pensjonssystemet bør være at inntektsulikheten blant alderspensjonistene ikke blir for stor, og at alle får en rimelig forsikring mot ulik risiko knyttet til levealder, helsesvikt og uførhet. Samtidig må omfordeling i pensjonssystemet ses opp mot muligheten til omfordeling gjennom skatte- og avgiftssystemet og andre overføringer. De omfordelende elementene bidrar til å kompensere for sosiale ulikheter i forventet levealder og ulike muligheter til å stå lenge i jobb.

1.3.3 Incentiver til arbeid og utviklingen i yrkesaktiviteten etter pensjonsreformen (kapittel 4)

Kapittel 4 beskriver hvordan pensjonsreformen har påvirket incentivene til arbeid og utviklingen i yrkesaktiviteten etter reformen. Regjeringens oppfølging av Stortingets anmodning om å vurdere tiltak som styrker incentivene til å jobbe lenger for offentlig ansatte som er født før 1963, jf. Innst. 175 L (2022–2023), omtales også.

Da folketrygden ble innført i 1967, lå incentivene til arbeid i pensjonssystemet i hovedsak i at arbeid fram til fylte 70 år ga opptjening av tilleggspensjon. Arbeidsinntekt utover 40 år ga likevel normalt ikke høyere alderspensjon. Før pensjonsreformen innebar reglene at den årlige pensjonen ikke økte som følge av senere uttak. Det var derfor naturlig å avkorte pensjonen mot arbeidsinntekt, slik at det ikke skulle lønne seg å ta ut pensjonen så tidlig som mulig.

Fra 2011 har pensjonsreformen gitt sterkere incentiver til å stå lenger i arbeid. Det har trolig gitt et viktig bidrag til at sysselsettingen blant eldre arbeidstakere har økt. Det er nå en tettere sammenheng mellom arbeidsinntekten i det enkelte år og pensjonsopptjeningen, og arbeid

gjennom hele yrkeslivet gir pensjonsopptjening. Nøytrale uttaksregler stimulerer til lengre yrkeskarrierer ved at utsatt uttak gir økt pensjon, og pensjon under utbetaling avkortes ikke mot samtidig arbeidsinntekt. Levealdersjusteringen vil få gradvis større betydning for pensjonsnivåene og trolig også for arbeidstilbudet. Så langt har trolig endringen i reglene for uttak av pensjon, inkludert omleggingen av AFP i privat sektor, hatt størst betydning for yrkesaktiviteten.

Selv om pensjonsreglene er nøytralt utformet og gir gode incentiver til å stå i arbeid, avhenger valg av uttaksalder også av den samlede kompensasjonsgraden i systemet. Skattefradraget for pensjonsinntekt bidrar isolert sett til at det kan lønne seg å ta ut pensjon tidlig. Andre forhold vil også ha betydning for beslutningen om uttakstidspunkt. Både trivsel i jobben, tradisjoner og normer, helsetilstanden og familieforhold kan ha betydning. I tillegg har de ulike aldersgrensene trolig en symboleffekt, ved at mange velger å tre ut av arbeidslivet uten at valget om å gå av kan knyttes direkte til regelverket.

Ved utgangen av 2022 var det nesten to millioner arbeidsforhold med privat tjenstepensjon. Samlet gir de private tjenstepensjonsordningene økonomiske incentiver til å jobbe etter 62 år og er tilpasset reformen av alderspensjonen fra folketrygden. Den nye tjenstepensjonsordningen i offentlig sektor er tilpasset pensjonsreformen og vil gi gode incentiver til fortsatt arbeid etter 62 år. Den nye ordningen omfatter personer født i 1963 eller senere. For ansatte i offentlig sektor født før 1963 var imidlertid incentivene til å jobbe både før og etter 67 år svake også etter 2011. Stortinget har på denne bakgrunnen bedt regjeringen komme med forslag til tiltak som styrker incentivene til å jobbe lenger for personer født før 1963.

Regjeringen legger derfor, parallelt med denne stortingsmeldingen, fram en lovproposisjon som styrker incentivene til å stå i jobb for offentlig ansatte født 1954–1962.

De siste 20 årene har det vært en klar vekst i yrkesaktiviteten blant eldre, både fordi andelen uføre har gått ned, utdanningsnivået er høyere og fordi flere kvinner har fulle yrkeskarrierer. Etter pensjonsreformen har også fleksible uttaksregler medvirket til økt yrkesaktivitet. Fra 2011 til 2022 økte antall forventede yrkesaktive år etter fylte 50 år med 1,0 år. Den mest vanlige avgangsalderen har forskjøvet seg fra 62 år før pensjonsreformen, til 67 år etter pensjonsreformen.

Pensjonsreformen har gitt flere valgmuligheter. Det legger et større ansvar for årlig pensjon på den enkelte, men myndighetene må også

tilrettelegge for god informasjon. Informasjon og veiledning fra Arbeids- og velferdsetaten skal være korrekt, ha et klart språk og være tilpasset brukernes forutsetninger og behov. Samhandlingen mellom myndigheter og andre pensjonsleverandører er en forutsetning for velinformerte pensjonsvalg. Regjeringen vil ta initiativ til at det utarbeides en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet.

1.3.4 Pensjonssystemets økonomiske bærekraft (kapittel 5)

Folketrygden skal være en bærebjelke i velferds-samfunnet. Det fordrer at pensjonssystemet er økonomisk bærekraftig over tid. Pensjonsutvalget ble i mandatet bedt om å vurdere om det langsiktige målet om å begrense utgiftsveksten ville nås. I kapittel 5 omtales regjeringens vurderinger av den økonomiske bærekraften til folketrygden, med utgangspunkt i Pensjonsutvalgets vurderinger, samt oppdaterte beregninger av utviklingen i folketrygdens utgifter.

Pensjonskommissjonen vurderte at folketrygden, før pensjonsreformen, sto overfor økende utfordringer, særlig knyttet til pensjonssystemets langsiktige bæreevne. Kommisjonen viste til at svakere vekst i den yrkesaktive befolkningen, høyere gjennomsnittlige ytelser og stigende levealder ville gi et økende press på økonomien i folketrygden. Levealdersjustering og nye regler for regulering av løpende pensjon er innført for å dempe veksten i utgiftene.

Pensjonsutvalget ble i mandatet bedt om å drøfte i hvilken grad det langsiktige målet i pensjonsreformen om å begrense utgiftsveksten vil kunne nås. Utvalget konkluderer med at reformen var nødvendig for å begrense utgiftsveksten til alderspensjon fra folketrygden og bedre bærekraften i offentlige finanser. Utvalget peker på at det framover i liten grad vil være mulig å øke utgiftene til alderspensjon, uten å måtte stramme inn på andre områder. Utvalget peker samtidig på flere forhold ved dagens regelverk som ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre den sosiale bærekraften. Utvalget mener at det framover vil være særlig viktig å sikre at eventuelle justeringer opprettholder gode incentiver til å stå i arbeid, og ikke vesentlig svekker levealdersjusteringen, som er den mekanismen i pensjonsreformen som særlig ivaretar den økonomiske bærekraften.

Regjeringen viser til oppdaterte beregninger som viser at bidragsraten for folketrygdens alderspensjon de nærmeste årene vil stige en del, men etter hvert stabilisere seg. Stabilisering over

tid er en viktig forutsetning for et bærekraftig system. En betydelig økning i pensjonsutgiftene lå også til grunn for pensjonsreformen.

Beregningene viser videre at uten pensjonsreformen ville bærekraften vært kraftig svekket. Levealdersjusteringen i pensjonsreglene bidrar til å dempe og stabilisere utgiftsveksten framover.

Nye befolkningsframskrivninger innebærer at forsørgelsesbyrden på lengre sikt nå anslås å bli større enn Pensjonskommissjonens framskrivninger viste. Endringene henger sammen med betydelig oppjustering av forventet levealder. Endringene understreker behovet for å ha mekanismer i pensjonssystemet som bidrar til å dempe og/eller stabilisere slike effekter.

Pensjonsreformen og innføring av levealdersjustering har gjort pensjonssystemet langt mer økonomisk robust for endringer i levealder. Fra 1900 og fram til i dag har befolkningsvekst hovedsakelig skjedd gjennom flere i yrkesaktiv alder (20–66 år). Framover vil antallet i denne aldersgruppen ligge stabilt for deretter å reduseres. All befolkningsvekst framover kommer i aldersgruppen 67 år og over. Særlig vil andelen over 75 år øke.

Perspektivmeldingen 2021 tegner et krevende bilde av finansieringsgrunlaget for velferdsstaten framover. Vekst i pensjonsutgiftene vil konkurrere med bruk av offentlige midler til andre viktige formål.

Regjeringen mener, som Pensjonsutvalget, at nedsiderisikoen for offentlige finanser framover bør vektlegges. Det tilsier at en bør være forsiktig med endringer i pensjonssystemet som øker utgiftene. Det vil være særlig viktig å opprettholde gode incentiver til å stå i arbeid og ikke vesentlig svekke levealdersjusteringen.

1.3.5 Levealdersjustering og fleksibel pensjon (kapittel 6)

I kapittel 6 omtales regjeringens vurderinger og forslag knyttet til levealdersjustering og fleksibel pensjon, som er to sentrale elementer i pensjonsreformen. Levealdersjusteringen gjør at årlig pensjon blir lavere dersom levealderen øker. Flexibelt uttak gjør det mulig å utsette uttaket og få høyere årlig pensjon, kombinere pensjon med fortsatt arbeid, eller å gå av tidlig og ta ut en lavere årlig pensjon. Flexibel pensjon gir dermed mulighet til å kompensere for virkningen av levealdersjusteringen.

Pensjonsutvalget viser til at levealdersjusteringen er avgjørende for å sikre den økonomiske bærekraften. Utvalget mener også at oppslutning

om de samlede pensjonsreglene er avgjørende når ny alderspensjon fases inn og effekten av levealdersjusteringen øker. Utvalget viser til at pensjonsnivåene vil kunne opprettholdes dersom mange kompenserer for levealdersjusteringen ved å jobbe lenger. Dersom det ikke skjer, kan det true både den sosiale og økonomiske bærekraften. Utvalget mener videre at den sosiale bærekraften i pensjonssystemet primært bør ivaretas gjennom de omfordelende elementene i pensjonssystemet, samt gjennom andre folketrygdytelse som de helserelaterte ytelsene. Regjeringen støtter utvalgets syn. Som følge av at forventet levealder har økt mer enn tidligere forutsatt, har levealdersjusteringen blitt sterkere enn tidligere forventet. Konsekvensen av dette er at personer født i 1963 og senere må jobbe noe lenger enn tidligere forventet for å oppnå et gitt pensjonsnivå.

Regjeringen mener, i tråd med Pensjonsutvalgets vurderinger, at både levealdersjustering, fleksibel pensjon og nøytralt uttak må videreføres. Økt levealder innebærer flere år med utbetaling av alderspensjon, og dermed en økning i utgiftene til alderspensjon. Det er avgjørende for å sikre den økonomiske bærekraften til pensjonssystemet at tilstrekkelig mange øker avgangsalderen. Mulighet til utsatt uttak av pensjon og utsatt avgang fra yrkeslivet gir mulighet til å kompensere for virkningen av levealdersjusteringen. De ulike elementene henger dermed tett sammen. Videre er nøytrale uttaksregler en forutsetning for at arbeidsinntekt og pensjon skal kunne kombineres uten at pensjonen avkortes.

Fleksibiliteten i uttaksreglene gjør at den enkelte selv kan velge tidspunkt for uttak av pensjon etter behov. Det kan være ulike grunner til at personer ikke har mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette avgangen fra arbeidslivet. Omfanget av helseproblemer øker med alderen. For personer med så store helseproblemer at det begrenser muligheten til å jobbe, vil uføretrygd og andre inntektssikringsordninger i folketrygden være mulige løsninger. Tidligpensjonsordninger gir også mulighet til å tre ut av arbeidslivet tidlig.

Regjeringen mener arbeidstakere som i dag har særaldersgrenser utgjør arbeidskraft og kompetanse som er viktig for offentlig sektor allerede i dag, men særlig i tiden framover. Regjeringens mål med det videre arbeidet med særaldersgrensene er at offentlig sektor i større grad får nyttiggjort seg den kompetansen personer som i dag har særaldersgrenser har.

Regjeringen mener at bedre tilrettelegging kan bidra til å gjøre det lettere å forlenge

yrkeskarrieren, også i stillinger som i dag har en særaldersgrense. Arbeidsplassens utforming og arbeidsgivers tilrettelegging spiller en viktig rolle for at flere skal stå lenger i arbeid. Tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og redusere belastningen vil kunne bidra til lavere helserelatert fravær og mindre frafall fra yrket, også blant yngre ansatte.

Regjeringen viser til at personer som av helsemessige årsaker ikke har mulighet til å forlenge yrkeslivet, vil kunne ha rett på en helserelatert ytelse fra folketrygden. Andre kan ha redusert helse, men hvor helseproblemene er av en slik karakter at man ikke er berettiget til en helserelatert ytelse fra folketrygden. Regjeringen mener det er viktig for pensjonssystemets legitimitet og tillit at ikke enkelte grupper kommer systematisk dårligere ut fordi de ikke klarer å stå lenger i arbeid. Flere høringsinstanser har også pekt på behovet for ordninger for de som ikke kan utsette avgangen fra arbeidslivet. Regjeringen vil derfor nedsette et utvalg som skal vurdere og komme med forslag til ulike løsninger for sliterne, herunder en ordning i folketrygden.

1.3.6 Regulering av pensjon (kapittel 7)

I kapittel 7 redegjøres det for den historiske reguleringen av alderspensjon fra folketrygden, og regjeringen gir sine vurderinger av hvordan reguleringen bør skje framover. Pensjon utgjør hovedinntektskilden til de fleste eldre, og regulering av pensjoner står dermed sentralt for eldres inntektsutvikling. Den årlige reguleringen av alderspensjoner har langsiktige økonomiske konsekvenser, og de ulike elementene i pensjonssystemet henger tett sammen. Uten en regelstyrt regulering øker faren for at kortsiktige hensyn dominerer ved den årlige reguleringen, noe som igjen kan skape uforutsigbarhet og en fare for at pensjonene utvikler seg over tid på en måte som ikke er tilsiktet eller ønsket.

De fleste land har en form for regelstyrt regulering av offentlige pensjoner, normalt ved at veksten i løpende pensjoner er knyttet til pris- og/eller lønnsveksten. De ulike reguleringsregimene har både fordeler og ulemper. Normalt vil regulering med lønnsveksten være gunstigere enn regulering med prisveksten. I perioder med høy inflasjon og reallønnsnedgang vil det imidlertid være motsatt.

Fram til 2011 var reguleringen av folketrygdens alderspensjon både under opptjening og utbetaling direkte knyttet til grunnbeløpet. Grunnbeløpet ble fram til 2011 fastsatt av Stortinget etter forutgående drøftinger med pensjonistenes

organisasjoner. Reguleringsreglene ble endret med pensjonsreformen og innebar fram til 2022 at alderspensjon under utbetaling ble regulert med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent, og at opp-tjente rettigheter ble regulert med lønnsveksten.

Regjeringen mener det er viktig at reguleringsreglene sikrer forutsigbarhet for den enkelte og for staten. Pensjonsrettighetene tjenes opp og utbetales over lang tid. For å sikre forutsigbarhet er det viktig med klare regler og prinsipper for hvordan verdien av pensjonsrettighetene skal reguleres, både mens pensjonen tjenes opp og når den utbetales. Regjeringen slutter seg derfor til Pensjonsutvalgets vurdering om at reguleringen av pensjoner bør være fullt ut regelstyrt og at den ikke egner seg til forhandlinger. Flertallet av høringsinstansene stiller seg også bak at den årlige reguleringen skal være fullt ut regelstyrt og at reguleringen ikke skal være åpen for forhandlinger.

Regjeringen er tilfreds med at et samlet Storting i 2022 vedtok å legge om reguleringsreglene for løpende pensjoner til gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, og viser til at den brede støtten til endringen både i Stortinget og blant høringsinstansene er et tegn på at man nå har en modell som fungerer godt, og som vil kunne stå seg over tid. Regjeringen støtter også Pensjonsutvalgets vurdering av at endringen ikke gjør det nødvendig med tilpasninger i øvrig regelverk, men at dette bør vurderes i framtidige evalueringer av pensjonssystemet. De vedtatte reglene gir en jevnere regulering, og pensjonistene blir skjermet fra en negativ utvikling i kjøpekraft i år med lav real-lønnsvekst, samtidig som de er sikret en del av den generelle velstandsutviklingen i samfunnet. Reglene hindrer at pensjonistene taper kjøpekraft mange år på rad når arbeidstakerne ikke taper kjøpekraft. De nye reguleringsreglene er derimot mindre gunstige for pensjonistene enn de gamle reglene i år med høy reallønnsvekst. Regjeringen mener disse egenskapene gir en regulering av pensjonene som i større grad ivaretar pensjonistenes behov for en forutsigbar inntektsutvikling, samtidig som dagens pensjonister fortsatt bidrar til pensjonssystemets økonomiske bærekraft.

1.3.7 Aldersgrensene (kapittel 8)

I kapitlet foreslår regjeringen økte aldersgrenser i pensjonssystemet og i de andre inntekts-sikringsordningene i folketrygden.

Det er tre sentrale aldersgrenser i reglene for alderspensjon fra folketrygden: 62, 67 og 75 år.

I 2011 ble den laveste alderen for å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden senket fra 67 til 62

år. For å kunne ta ut pensjonen før 67 år kreves det at samlet pensjon minst tilsvare minstepensjonen for enslige.

Ved 67 år har alle en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden; også personer uten pensjonsopptjening kan ta ut alderspensjon, og minstenivåene i pensjonssystemet gjelder ved uttak ved 67 år.

Aldersgrensen på 75 år har to funksjoner. For det første gis det pensjonsopptjening til og med det året en fyller 75 år. For det andre øker pensjonen ved utsatt uttak – for en gitt opptjening – fram til måneden etter at en fyller 75 år.

Regjeringen foreslår at de tre aldersgrensene i pensjonssystemet skal økes fra og med 1964-kullet med to tredjedeler av veksten i forventet gjenstående levealder. De som øker avgangsalderen i takt med den økte aldersgrensen, vil få økt pensjonsopptjening og kompensere fullt for virkningen av levealdersjustering. Regjeringens forslag vil innebære at aldersgrensene vil øke med én til to måneder per årskull og om lag ett år per tiår.

Regjeringen har vurdert Pensjonsutvalgets forslag om en raskere økning av den nedre aldersgrensen for å ta ut alderspensjon. En raskere økning i den nedre aldersgrensen vil ha flere positive virkninger: Reduserte muligheter for tidlig-uttak vil øke sysselsettingen på kort og lengre sikt, og redusere folketrygdens utgifter på kort og mellomlang sikt. Regjeringen vil likevel ikke foreslå dette nå. Årsaker er blant annet at dette kan komplisere andre prosesser, og at en raskere økning av den nedre aldersgrensen kan gjøre at flere får problemer med å stå i arbeid til aldersgrensen. Dette må blant annet ses i sammenheng med at regjeringen i kapittel 6 varsler at det skal settes ned et utvalg som skal vurdere ulike løsninger for sliterne.

Regelverket for pensjonsordningene som supplerer alderspensjonen fra folketrygden – private og offentlige tjenestepensjonsordninger og offentlig og privat AFP – er tilpasset aldersgrensene i folketrygden. Når aldersgrensene i folketrygden endres, er det derfor naturlig at også reglene for de øvrige pensjonsytelsene tilpasses disse endringene. For eksempel gjelder dette nedre aldersgrense for utbetaling av pensjon.

De supplerende tjenestepensjonsordningene er dels lovfestede og dels avtafefestede. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til endringer i de lovfestede ordningene og legger til grunn at også de avtafefestede ordningene vil bli tilpasset endringene i folketrygden.

Dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger kan som hovedregel mottas fram til fylte

67 år, dvs. alderen hvor alle har en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden. I tillegg er det en begrenset rett til sykepengen fra 67 til 70 år. Regjeringen foreslår at disse grensene skal økes i takt med aldersgrensene i pensjonssystemet. Når pensjonssystemet legger til rette for lengre yrkesliv, bør også reglene i de andre inntektssikringsordningene tilpasses.

Ifølge arbeidsmiljøloven kan arbeidsgiver avslutte et arbeidsforhold på grunn av alder når arbeidstakeren fyller 72 år. Arbeidsgiver kan fastsette en lavere bedriftsintern aldersgrense, men ikke under 70 år, dersom grensen gjøres kjent for arbeidstakerne, den praktiseres konsekvent av arbeidsgiver og arbeidstaker har en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning.

Den alminnelige aldersgrensen i staten reguleres i aldersgrenseloven og er 70 år. Arbeidsforholdet i staten opphører uten oppsigelse ved den alminnelige aldersgrensen. I kommunene følger aldersgrensene de samme prinsippene som i staten.

Regjeringen foreslår ikke endringer i aldersgrensene for stillingsvern i arbeidsmiljøloven og aldersgrenseloven nå. Når disse aldersgrensene blir et hinder for mange i å kunne oppnå et tilfredsstillende pensjonsnivå, må spørsmålet vurderes på nytt.

1.3.8 Alderspensjon for uføre (kapittel 9)

I dette kapitlet foreslår regjeringen endringer i regelverket for alderspensjon til tidligere mottakere av uføretrygd. Endringene vil styrke pensjonsnivået til uføre i yngre årskull.

Med gjeldende regler har uføre pensjonsopptjening til 67 år i gammel opptjeningsmodell, og til 62 år i ny opptjeningsmodell. Uføre har overgang til alderspensjon ved 67 år. Levealdersjustering – i kombinasjon med faste aldersgrenser – vil gi uføre i yngre årskull et lavere pensjonsnivå relativt til lønnsnivået i samfunnet, og relativt til uføretrygden som reguleres med lønnsveksten. Under forutsetning av at arbeidspåse kompenserer for hele eller deler av levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid, vil uføre også få en stadig lavere alderspensjon relativt til personer som var arbeidspåse fram til pensjonisttilværelsen.

Regjeringen stiller seg bak et prinsipp om at regelverket for uføres alderspensjon skal ta utgangspunkt i hvor lenge arbeidspåse står i arbeid, slik at uføres pensjonsnivå holder tritt med arbeidspåses gjennomsnittlige pensjonsnivå. Dette innebærer at uføre ikke ubetinget skal skjermes mot hele effekten av levealdersjusteringen, men

at arbeidspåses framtidige avgangsmønster skal legge føringer for nivået på alderspensjonen til uføre. Regjeringen foreslår at øvre alder for opptjening til alderspensjon i ny opptjeningsmodell økes til 65 år, og at uføre skal ha overgang til alderspensjon ved normert pensjoneringsalder. Siden det er usikkert i hvilken grad arbeidspåse vil kompensere for virkningen av levealdersjustering gjennom å stå lenger i arbeid, foreslår regjeringen at øvre alder for opptjening til alderspensjon i ny opptjeningsmodell holdes fast på 65 år. Dette vil gi uføre i årskullet 1963 en alderspensjon på linje med personer som jobber til drøyt 66 år, og årskullene 1964 og yngre om lag to tredjedels skjerming av den videre virkningen av levealdersjustering.

Regjeringen mener at aldersgrensene for uføres alderspensjon må ses i lys av utviklingen i avgangsmønsteret blant arbeidspåse og utviklingen i antall uføre, med mål om at uføres og arbeidspåses pensjonsnivå står i et rimelig forhold over tid. Regjeringen foreslår ikke en automatisk justeringsmekanisme for skjerming av uføres alderspensjon mot virkningen av levealdersjustering nå, og mener at dette, inntil videre, bør vurderes i sammenheng med jevnlig evalueringer av pensjonssystemet.

1.3.9 Minsteytelsene (kapittel 10)

I kapittel 10 redegjøres det for utviklingen i minsteytelsene i pensjonssystemet, og regjeringen gir sine vurderinger av nivået på, og reguleringen av, minsteytelsene.

Siden innføringen av folketrygden har det vært en betydelig vekst i minsteytelsene sammenlignet med den alminnelige lønnsutviklingen. Generelt sett har de eldres økonomiske situasjon bedret seg vesentlig de siste tiårene, men det er stor variasjon mellom ulike grupper.

Etter pensjonsreformen har minsteytelsene i pensjonssystemet blitt økt en rekke ganger, utover den ordinære reguleringen. Pensjonsutvalget ser dette som en indikasjon på at de reglene som ble innført i 2011 ikke har hatt tilstrekkelig oppslutning.

Rett til alderspensjon tjenes opp både gjennom elementer som varierer med pensjonsgivende inntekt og elementer som tjenes opp gjennom trygdetid, dvs. uavhengig av inntektsnivå. Pensjonsutvalget foreslo ikke endringer i dette grunnleggende trekket ved pensjonssystemet. Regjeringen vil heller ikke foreslå endringer i disse reglene, og mener at justeringer bør gjøres innenfor dette systemet. Beskrivelsene av minste-

ytelsene er derfor i hovedsak under forutsetning om 40 års trygdetid. Minstenivåene vil være tilsvarende lavere ved færre enn 40 års trygdetid.

Regjeringen mener de ekstraordinære økningene har vært viktige for å bedre levekårene for utsatte grupper av eldre. Samtidig har endringer i minsteytelsene konsekvenser for pensjonssystemets virkemåte. Økte minsteytelser reduserer uttellingen for arbeid, og innebærer at færre kan ta ut pensjon tidlig. Utformingen av pensjonssystemet er et resultat av en avveining mellom ulike hensyn. God minstesikring er ett av flere hensyn som skal ivaretas. Pensjonssystemet må også bidra til standardsikring, som innebærer at pensjonen må stå i et rimelig forhold til tidligere arbeidsinntekt. Når den enkelte får pensjonsmessig uttelling for arbeidsinnsats bidrar det til økt arbeidstilbud som er viktig for velferdsstatens bærekraft, og det bidrar til å opprettholde legitimiteten og betalingsviljen for folketrygdens alderspensjon som bærebjelken i det samlede pensjonssystemet.

Minstenivåene i ny alderspensjon har en annen utforming enn minstepensjonen i den gamle ordningen, og de ulike egenskapene innebærer at nivåene bør vurderes ulikt. En vesentlig forskjell er at nær sagt alle som i hovedsak har bodd i Norge vil ha opptjent inntektspensjon, og dermed vil de aller fleste motta en ytelse over garantipensjonssatsen. I den gamle ordningen kunne selv personer med en god del arbeidsinntekt ende opp som minstepensjonister, og få samme pensjonsnivå som de som aldri hadde deltatt i arbeidsmarkedet.

Reguleringen av minstenivåene påvirker det framtidige nivået på ytelsene. Et godt nivå på dagens minsteytelser vil bare sikre framtidens pensjonister dersom reguleringen opprettholder nivåene i tilstrekkelig grad. Nivået på minsteytelsene i dag og reguleringen av minsteytelsene framover bør derfor vurderes samlet. Pensjonutvalget viser til at å både øke minsteytelsene og innføre en gunstigere regulering enn i dag kan gi vesentlig høyere pensjonsutgifter, og de mener derfor det er nødvendig å prioritere. Utvalget mener samtidig at det er tungtveiende argumenter for at minstenivåene, ved den normerte pensjoneringsalderen, bør reguleres i takt med den generelle velstandsutviklingen, målt ved den gjennomsnittlige lønnsveksten.

Regjeringen støtter utvalgets vurderinger og viser til at en heving av minstenivåene og en videreføring av gjeldende reguleringsregler vil innebære å prioritere dagens minstenivåer framfor minstenivåene til framtidige generasjoner i

uforholdsmessig stor grad. Pensjonssystemet bør ha gode minstenivåer, men det bør også gjelde i framtiden. Regjeringen mener derfor at nivåene på minsteytelsene bør videreføres, samtidig som det etableres et nytt system for regulering av minsteytelsene ved at minsteytelsene ved normert pensjoneringsalder reguleres med lønnsveksten. Dette vil bety at minsteytelsene på sikt opprettholder sin relative verdi i forhold til det generelle lønnsnivået i samfunnet. Formålet er å sikre gode levekår også for framtidens pensjonister, og samtidig etablere et forutsigbart system som reduserer behovet for ekstraordinære økninger som vedtas uten at de langsiktige konsekvensene er belyst.

Lønnsregulering av minsteytelsene ved normert pensjoneringsalder innebærer ingen endring i reglene for regulering av løpende pensjoner. Siden normert pensjoneringsalder avhenger av fødselsår, innebærer dette at minstenivåene blir årskullspesifikke.

1.3.10 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 11)

I dette kapittelet beskrives viktige konsekvenser av regjeringens forslag og det redegjøres for økonomiske og administrative konsekvenser. Regjeringens forslag i denne stortingsmeldingen vil ha store økonomiske konsekvenser på lang sikt. Konsekvensene er belyst ved beregninger ved bruk av Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART.

Beregningene viser at regjeringens forslag bedrer den sosiale bærekraften i pensjonssystemet. Uføre vil få en klart høyere alderspensjon enn med gjeldende regler, og dette gjelder særlig dem med de laveste pensjonene. Bedre regulering av minsteytelsene vil løfte pensjonsnivået til mange, og særlig blant de som har relativt lav pensjon.

Beregningene viser videre at sysselsettingen vil øke, men de beregnede effektene er relativt moderate. Mange mulige effekter er imidlertid ikke tallfestet. Økte aldersgrenser kan gi økt sysselsetting gjennom å påvirke den alminnelige oppfatningen i befolkningen av når det er «normalt» å ta ut pensjon. Denne normdanningseffekten er ikke forsøkt tallfestet i beregningene. På den andre siden vil regjeringens forslag gjøre det mer lønnsomt å motta en ytelse fra en midlertidig inntektssikringsordning. Det kan redusere insentivene til å stå lenger i arbeid og gjøre at flere vil motta disse ytelsene. I beregningene er det antatt at økt nedre aldersgrense i liten grad vil påvirke

sysselsettingen og at mange som ville tatt ut alderspensjon med en lavere aldersgrense i stedet blir uføre. Dette kan være for pessimistisk.

Samlet beregnes det en klar økning i antall personer som mottar uføretrygd eller midlertidig inntektssikring. Antall uføre øker med 75 000 i 2060 og 113 000 i 2080 sammenlignet med et alternativ der dagens regler er videreført.

Forslagene vil etter hvert gi en vesentlig økning i folketrygdens utgifter sammenlignet med en videreføring av dagens regler. Økningen anslås til rundt 30 mrd. 2023-kroner i 2060 og om lag 66 mrd. kroner i 2080. Økningen skyldes dels at nivået på gjennomsnittlig alderspensjon øker, men særlig at det blir økte utgifter til uføretrygd og andre ytelser fra folketrygden fordi disse kan mottas lenger når aldersgrensene øker, og fordi flere vil bli uføre når den nedre aldersgrensen for å ta ut alderspensjon øker.

Regjeringens forslag vil også gi staten høyere inntekter. Det skyldes særlig at sysselsettingen vil øke. Det er usikkert hvor mye inntektene vil øke, men det er neppe tvil om at regjeringens forslag samlet vil bety en svekkelse av statsfinansene. Den såkalte bidragsraten som er et mål på finansieringsbyrden til pensjonssystemet, er anslått å øke med 1,2 prosentpoeng i 2060 og 2,6 prosentpoeng i 2080, sammenlignet med en videreføring av dagens regler.

Selv om utgiftene øker relativt mye, vil regjeringens forslag fortsatt gi en betydelig innsparing

sammenlignet med om pensjonsreformen ikke var gjennomført.

Forslagene om økte aldersgrenser, økt opp-tjening for uføre og endret regulering av minste-nivåene vil samlet føre til betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har særlig trukket fram at følgende områder berøres:

- Systemendringer i saksbehandlingssystemene for pensjon og uføretrygd
- Systemendringer i øvrige saksbehandlingssystemer
- Endringer i selvbetjeningsløsninger/søknads-løsninger
- Endringer i informasjonsbrev og på nettsiden nav.no
- Opplæring og informasjon

Videre vil forslagene kunne medføre økt ressurs-behov knyttet til utvikling av digitale informa-sjonsverktøy, veiledning og tettere oppfølging av økt antall brukere på helserelaterede ytelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at det er for tidlig å si noe konkret om administrative kost-nader og gjennomføringsevne.

Forslagene vil også ha store økonomiske og administrative konsekvenser for de øvrige pen-sjonsleverandørene.

2 Bakgrunn og beskrivelse av det samlede pensjonssystemet

2.1 Innledning og sammendrag

Pensjonsreformen innebærer en omfattende omlegging av hele det norske pensjonssystemet. Bakgrunnen for reformen var i hovedsak å tilpasse systemet til demografiske endringer og en forventning om at andelen eldre i befolkningen ville øke også framover. Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem er et pensjonssystem som over tid ikke medfører for stor økonomisk belastning for de yrkesaktive. Pensjonsreformens langsiktige mål er å styrke pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft – både ved at veksten i utgiftene til alderspensjon begrenses og gjennom styrkede insentiver til arbeid. Framover vil det være viktig å stimulere til høy arbeidsdeltakelse, og at det samlede pensjonssystemet støtter opp under målene med pensjonsreformen. Pensjonsutvalget har i NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem* sett på mulige justeringer for å sikre pensjonssystemets bærekraft – både økonomisk og sosialt.

I avsnitt 2.2 beskrives kort pensjonsreformen og bakgrunnen for reformen, mens avsnitt 2.3 gir en overordnet beskrivelse av det norske pensjonssystemet. Reglene for alderspensjon fra folketrygden beskrives mer detaljert i senere kapitler, mens regelverket for tjenestepensjon og avtalefestet pensjon (AFP) i hovedsak beskrives i dette kapitlet. Avsnitt 2.4 gir en beskrivelse av Pensjonsutvalgets mandat og hovedforslag, samt en overordnet omtale av høringen. Pensjonsutvalgets vurderinger og høringsinstansenes synspunkter knyttet til de konkrete forslagene følger i meldingens kapittel 6–10.

2.2 Pensjonsreformen

2.2.1 Innledning

Arbeidet med pensjonsreformen har pågått siden 2001 da Regjeringen Stoltenberg I nedsatte Pensjonskommissjonen. Reformen omfatter alle deler av pensjonssystemet, både i og utenfor folketrygden.

Bakgrunnen for reformen var først og fremst den forventede aldringen av befolkningen. Kombi-

nert med høyere gjennomsnittlige ytelser og tiltakende tidligpensjonering ville aldringen ha ført til en sterk økning i pensjonsutgiftene framover, dersom det tidligere pensjonssystemet hadde blitt videreført. Et overordnet mål med reformen var å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk og sosialt bærekraftig, blant annet gjennom å stimulere til høy yrkesdeltakelse.

Det etterfølgende arbeidet med pensjonsreformen resulterte i to forlik i Stortinget som sikret bred politisk tilslutning til hovedelementene i reformen. Gjennom Stortingets vedtak i mai 2005 (Pensjonsforlik I) og april 2007 (Pensjonsforlik II) ble hovedtrekkene i det nye pensjonssystemet fastlagt. Stortingsforlikene kom i etterkant av to stortingsmeldinger om endringer i folketrygdens alderspensjon – henholdsvis St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene* og St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden* – og var også grunnlaget for senere endringer i tilgrensende og supplerende pensjonsytelser.

Ved lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon), ble det blant annet innført nye opptjeningsregler, levealdersjustering og fleksibelt uttak fra 62 år i folketrygdens alderspensjon. Det ble også innført nye regler for regulering av alderspensjon. De vedtatte endringene bygger på to brede forlik i Stortinget i 2005 og 2007, som ble fulgt opp ved Ot.prp. nr. 37 (2008–2009). De nye reglene om fleksibelt uttak, levealdersjustering og regulering gjelder både pensjon beregnet etter dagens opptjeningsregler og pensjon beregnet etter nye opptjeningsregler. Reglene ble gitt virkning fra 1. januar 2011.

I de etterfølgende årene har arbeidet med pensjonsreformen vært konsentrert om tilpasninger, både midlertidige og varige, i andre ytelser fra folketrygden, samt supplerende ytelser fra tjenestepensjonsordningene, se avsnitt 2.3. Tilpasningene har vært gjort for å sikre at det samlede pensjonssystemet støtter opp under prinsippene i den nye alderspensjonen i folketrygden og støtter opp under målene med pensjonsreformen.

2.2.2 Pensjonskommissjonen og NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida

Pensjonskommissjonen, som ble nedsatt av Regjeringen Stoltenberg I 30. mars 2001, hadde medlemmer fra partiene på Stortinget og uavhengige eksperter for å utrede hovedmål og prinsipper for en reform av det samlede pensjonssystemet.

Kommisjonen ble gitt følgende mandat:

«Kommisjonen skal avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Arbeidet skal ta utgangspunkt i de problemer og utfordringer dagens pensjonssystem står overfor.

Et framtidig pensjonssystem må ivareta hensynet til langsiktighet, stabilitet og oversiktlig, og bidra til å møte utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering.

Tidligere norske utredninger, samt utredninger og erfaringer fra pensjonsreformer i andre land, vil være viktig bakgrunnsmateriale for kommisjonen.

Aldringen av befolkningen kombinert med høyere ytelse vil føre til en sterk økning i pensjonsutgifter utover i dette århundret. Kommisjonen skal blant annet vurdere utviklingen i tidligpensjoneringen og behovet for slike ordninger i framtiden. Kommisjonen må avveie hensynet til at et framtidig pensjonssystem skal sikre eldre arbeidstakere valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunkt, samtidig som rettighetene sikres for arbeidstakere som har behov for å trappe ned eller slutte.

En gjennomgang av pensjonssystemet må baseres på at man trekker opp hva som skal være statens ansvar og hva som kan omfattes av arbeidsmarkedsbaserte ordninger og individuelle ordninger. Et spørsmål som må vurderes, er om en fondering av pensjonsytelsene kan bidra til å sikre et bærekraftig pensjonssystem på sikt. Kommisjonen skal også vurdere forholdet til supplerende ordninger, samt hvilken betydning endringer i familie- og samlivsmønstre kan ha for utformingen av pensjonssystemet. Kommisjonen skal vurdere hvordan pensjonsordningene kan bidra til å ivareta fordelings- og likestillingshensyn.

Pensjonssystemet i Norge framstår samlet sett som komplisert, der regelverket for ulike ordninger griper inn i hverandre. Blant annet er samordningsregelverket mellom de offentlige tjenstepensjonsordningene og folketrygden omfattende. Kommisjonen må vurdere til-

tak som kan bidra til forenklinger og gjøre et framtidig pensjonssystem mer oversiktlig.

Regelverket for folketrygdens uførepensjon og pensjoner til etterlatte er knyttet sammen med regelverket for alderspensjon. I den grad kommisjonen foreslår å endre folketrygdens alderspensjon må den også vurdere hvilke systemendringer dette gir for folketrygdens uføre- og etterlattepensjoner.

Eventuelle endringer vil måtte gjelde for framtidig opptjening av pensjon. Ved alternative utforminger av pensjonssystemet, bør kommisjonen derfor også utrede overgangsordninger.

Kommisjonen skal legge fram sin utredning for Finansdepartementet og Sosial- og helsedepartementet innen 1.10.2003.»

Pensjonskommissjonen fikk høsten 2003 utsatt fristen for sitt arbeid noe, og kommisjonen la 13. januar 2004 fram sin utredning NOU 2004: 1 *Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida*.

Bakgrunnen for Pensjonskommissjonen var at pensjonsutgiftene i folketrygden, med uendrede regler, ville øke mye i tiårene framover. Den viktigste årsaken til dette var at antall eldre var forventet å øke kraftig i forhold til antall yrkesaktive, bl.a. fordi levealderen øker over tid. I tillegg hadde Norge store fødselskull etter annen verdenskrig som nærmet seg pensjonsalderen, mens fødselstallene senere hadde gått ned. Også ytelsene pr. pensjonist var forventet å øke, som følge av at nye pensjonister hadde høyere pensjonsopptjening enn eldre årskull.

Et bredt flertall i Pensjonskommissjonen, alle utenom medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, ble enige om et forslag til ny alderspensjon i folketrygden med følgende hovedelementer:

- En standardsikring gjennom en inntektspensjon der pensjonsopptjeningen er proporsjonal med arbeidsinntekten gjennom livet. Det innebærer at alle år med arbeidsinntekt skal telle med, og at personer med lik inntekt over yrkeskarrieren får lik pensjon. Det ble foreslått en årlig pensjonsopptjening tilsvarende 1,25 prosent av arbeidsinntekt opp til en øvre grense på 8 G.
- En grunnsikring i form av en garantipensjon på nivå med minstepensjonen i dag. Det ble foreslått at garantipensjonen skulle avtrappes gradvis mot inntektspensjonen. Dermed vil også de med lavere inntekter få noe igjen for pensjonsopptjeningen.
- En forbedret ordning for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid.

- Fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år der pensjonen blir høyere jo lenger en står i arbeid.
- Pensjonen beregnes i forhold til forventet gjestående levetid for den aldersgruppen man tilhører. Det betyr at man må stå i arbeid lenger for å få den samme pensjonen hvis forventet levealder øker.
- Pensjoner under utbetaling reguleres i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen, mens opptjente pensjonsrettigheter reguleres i takt med lønnsveksten.

Kommisjonen la til grunn en gradvis innføring av nye regler for alderspensjon i folketrygden fra 2010.

2.2.3 St.meld. nr. 12 (2004–2005) og Pensjonsforlik I

Regjeringen Bondevik II la 10. desember 2004 fram St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Regjeringen forholdt seg til hovedprinsippene i forslaget om modernisert folketrygd fra flertallet i Pensjonskommisjonen, uten å foreslå konkrete beløpsgrenser og satser i et nytt pensjonssystem.

I forbindelse med behandlingen av meldingen fattet Stortinget 26. mai 2005 følgende vedtak (nr. 354), jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005):

«Stortinget viser til avtale om pensjonsreform inngått mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre (heretter kalt «avtalepartene») og ber Regjeringen om å iverksette det videre arbeidet med en pensjonsreform i tråd med nevnte avtale som går fram av det følgende:

Dagens pensjonssystem står overfor store og økende økonomiske utfordringer gjennom svakere vekst i den yrkesaktive befolkningen, høyere gjennomsnittlige pensjonsytelser og stigende levealder. I tillegg stimulerer dagens pensjonssystem for lite til arbeid og har noen urettferdige sider, blant annet ved en gradvis svekkelse av sammenhengen mellom inntekt og pensjon og at like livsinntekter kan gi til dels meget ulik pensjon. Det er derfor behov for en pensjonsreform.

1. Modell for alderspensjon i folketrygden

Folketrygdens alderspensjon skal fortsatt bestå av en grunnsikring (garantipensjon) og en inntektsavhengig tilleggspensjon.

Alderspensjonen i folketrygden skal bygge på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide. Det må derfor være en sammenheng mellom arbeidsinnsatsen gjennom hele livet og pensjonsytelsen, og alle år må telle med. Folketrygdens alderspensjon må ha en god sosial profil og bidra til utjevning av inntektsforskjeller.

Avtalepartene er enige om at utformingen av en ny alderspensjon i folketrygden skal bygge på at:

- De som har hatt liten eller ingen inntekt skal fortsatt sikres en pensjon på nivå med dagens minstepensjon.
- De som har hatt lave inntekter skal få mer igjen for sin pensjonsopptjening enn i dagens system, slik at det blir færre minstepensjonister. Det betyr at de som har hatt en jevn inntekt på mellom 2 og 4 G i 40 år skal få en høyere pensjon enn med dagens folketrygd.
- De som etter 40 år i yrkeslivet har hatt inntekter i underkant av gjennomsnittet for heltidsansatte, må ikke få en lavere alderspensjon enn med dagens system. Det betyr at personer som har en jevn inntekt på mellom 4 og 5 G i 40 år ikke skal ha en lavere pensjon enn de ville ha fått med dagens folketrygd. Etter 43 år i yrkeslivet vil disse inntektsgruppene få en høyere pensjon enn i dag.
- Omsorgsarbeid skal gi pensjonsopptjening. Omsorgsopptjeningen skal utformes slik at alle som innfrir kravene til omsorgsopptjening får en minste pensjonsopptjening på 4,5 G. Pensjonsopptjening ut over minstenivået skal utformes slik at den premierer arbeidsinnsats. Omsorgsopptjeningen skal ikke gi klare stimulanser til en skjev fordeling av omsorgsarbeid mellom kvinner og menn. Svar på spørsmål 15 fra Arbeiderpartiet viser eksempel på en alternativ modell for omsorgsopptjening.
- Regjeringen arbeider videre med konkrete forslag om tilbakevirkende kraft for pensjonsopptjening for omsorgsarbeid også i dagens folketrygd.
- Vernepliktige gis pensjonsopptjening.
- Regjeringen vurderer pensjonsopptjening for studenter i lys av modellvalg og kommer tilbake med forslag.
- Folketrygdens ytelser under sykdom og arbeidsledighet, herunder ufrivillig deltidsarbeidende som mottar dagpenger, gis pen-

sjonsopptjening på linje med lønnsinntekter.

En modell for pensjonsopptjening i folketrygden som både har en god fordelingsprofil og som gir pensjonsopptjening for alle årene i arbeidslivet kan uformes på flere måter, blant annet en knekkpunktmodell og modell med grunnpensjon og jevn opptjening av pensjonsrettigheter over grunnpensjonen. I en knekkpunktmodell gir den laveste delen av inntekten en høyere pensjonsopptjening som andel av inntekten enn den høyeste delen av inntekten. Eksempler på en slik type modell finnes i svar på spørsmål 8 fra Arbeiderpartiets fraksjon der Finansdepartementet har regnet på to varianter av denne typen modell, modell A og B. I begge modellene gir alle år i arbeidslivet pensjonsopptjening. Modell A gir en inntektspensjon som tilsvarer 1,7 pst. av inntekten opp til 3 G og 0,8 pst. av inntekten mellom 3 og 8 G. I denne modellen avkortes garantipensjonen mot inntektspensjonen på samme måten som i pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd. Modell B gir en inntektspensjon som tilsvarer 2,3 pst. av inntekten opp til 2 G og 0,7 pst. av inntekten mellom 2 og 8 G. Garantipensjonen avkortes fullt ut mot inntektspensjonen.

I en modell med en grunnpensjon og jevn opptjening gir all inntekt over grunnpensjonen samme pensjonsopptjening. Eksempler på denne typen modell er forslaget til modell D i svar på spørsmål 23 fra Arbeiderpartiets fraksjon. I modell D får alle en grunnpensjon tilsvarende dagens minstepensjon på 1,79 G for enslige og 1,62 G for par, og en inntektspensjon på 0,85 pst. av inntekten ut over grunnpensjonen.

Det gis ikke pensjonsopptjening for inntekter over 8 G i noen av modellene.

Tabell 1 viser sammenhengen mellom pensjon og inntekt i dagens folketrygd, modernisert folketrygd modell A, B og D etter 43 år med jevn inntekt. Tabellen og de øvrige beregningene fra Finansdepartementet viser at både modell A, B og D gir en bedre fordelingsprofil enn pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd.

Tabell 1: Inntekt og pensjon med dagens folketrygd, modernisert folketrygd modell A, B og D etter 43 år. Kroner i hele tusen. Inntekt i G

Regjeringen må utforme en pensjonsmodell med en fordelingsprofil som ligger nær opp til profilen i modell A, B og D.

Figur 1 viser fordelingsprofilen i dagens folketrygd, modernisert folketrygd og modell A, B og D for en enslige som har hatt en jevn inntekt gjennom 43 år.

Figur 1: Sammenhengen mellom lønn og pensjon i dagens folketrygd, modernisert folketrygd, modell A, B og D etter 43 års opptjening. Tall i grunnbeløp i folketrygden (G).

Det følger av modellene at etter 43 år vil alle med jevne inntekter mellom 2 og 8 G få en høyere pensjon enn med dagens folketrygd.

2. Tjenestepensjoner

2.1 Obligatorisk tjenestepensjon

Det innføres obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold. Loven trer i kraft 1. januar 2006.

Ordningene utformes innenfor Lov om foretakspensjon og Lov om innskuddspensjon.

Obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold skal omfatte alle arbeidstakere som oppfyller kravene til medlemskap etter Lov om innskuddspensjon og Lov om foretakspensjon. Kravet om tjenestepensjon for ansatte som også delvis er eiere må avklares nærmere.

Regjeringen vurderer hvordan det kan etableres gode kontrollordninger som kan sikre at alle bedrifter tilbyr tjenestepensjon til sine ansatte.

De obligatoriske ordningene må utformes slik at det blir enkelt å utvide dem, slik at de ikke hindrer videreføring av eksisterende tjenestepensjonsordninger og slik at det blir enkelt for små og mellomstore bedrifter å opprette og administrere ordningene.

I den obligatoriske ordningen er arbeidsgiver pålagt å betale et innskudd på minst 2 pst. av lønnen over 1 G for den enkelte arbeidstaker. Dersom foretaket ikke velger en innskuddsbasert ordning, skal kostnadene til premier i de andre ordningene tilsvare et innskudd på 2 pst. av lønn over 1 G. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan avtale at arbeidstaker i tillegg skal betale inn et innskudd eller en premie i pensjonsordningen.

For bedrifter som hittil ikke har hatt tjenestepensjon, kan innføringen av obligatorisk tjenestepensjon medføre en økonomisk belastning. Regjeringen bes vurdere nærmere de økonomiske og administrative konsekvensene for disse.

2.2 Samordning av tjenestepensjoner for flere foretak

Det må være mulig for flere foretak å opprette en felles innkjøpsordning for tjenestepensjoner. En innkjøpsordning kan opprettes gjennom avtale mellom foretakene eller gjennom avtaler mellom partene i arbeidslivet.

Innkjøpsordningen kan på vegne av medlemsforetakene inngå avtaler om kjøp av pensjonsprodukter fra forsikringsselskaper, banker og andre tilbydere. En slik felles innkjøpsordning må kunne omfatte både lovpålagte minimumsordninger, avtalte tilleggssytelser for alle medlemsforetakene og tilleggssytelser som medlemsforetakene selv kan velge om de vil ha.

Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget med eventuelle lovendringer som måtte være nødvendig for å opprette slike fellesordninger, og bes særlig om å vurdere:

- en avtalt standard pensjonsordning for alle medlemsforetakene
- felles kapitalforvaltning, rentegaranti mv.
- felles administrasjon av tjenestepensjonene
- avtaler om medregning av tjenestetid når en arbeidstaker bytter jobb fra et medlemsforetak til et annet
- avtaler om premieutjamning knyttet til alder og kjønn mellom medlemsforetakene

Avtalepartene har under behandlingen av St.prp. nr. 68 (2004–2005) gått inn for at det så snart som mulig skal åpnes for at flere foretak skal kunne opprette en felles pensjonskasse etter modell av de interkommunale pensjonskassene.

2.3 Tilpasning av lovgivningen for tjenestepensjoner

Etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, må lovverket for tjenestepensjonsordningene tilpasses den nye folketrygdmodellen. Det vil blant annet være nødvendig å se nærmere på hvilke konsekvenser innføring av livsløpsbasert opptjening, delingstall og ny indeksering i folketrygden bør få for utforming av tjenestepensjonsordningene. Det vil også være nødvendig å se nærmere på regelverket for midlertidig ansatte og deltidsansatte.

Det opprettes snarest mulig et fripoliserregister, og regjeringen vurderer hvordan pensjonsrettigheter fra ulike ordninger kan samles.

Det åpnes for kjønns- og aldersnøytrale premier i tjenestepensjoner i privat sektor.

2.4 Offentlige tjenestepensjoner

Tjenestepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres.

Etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, må de offentlige tjenestepensjonsordningene tilpasses den nye folketrygdmodellen, uten at dette svekker de offentlige tjenestepensjonene, men slik at de også omfattes av delingstall og ny indeksering.

Den endelige tilpasningen skal skje gjennom forhandlinger mellom partene i offentlig sektor.

Pensjonsordningene til statsråder, stortingsrepresentanter mv. må tilpasses en ny folketrygdmodell.

Stortinget tar ikke nå stilling til om forpliktelsene til Statens Pensjonskasse skal fondes. Før Stortinget tar stilling til fondering av Statens Pensjonskasse, må det gjøres en grundig vurdering av blant annet utviklingen av Statens Pensjonskasse som selskap, konkurransen om tjenestepensjonene til fristilte offentlige virksomheter, mobiliteten i arbeidsmarkedet og mulighetene for kostnadskontroll i offentlig sektor.

2.5 Selvstendig næringsdrivende

Enkeltmannsforetak skal også kunne opprette en felles innkjøpsordning for tjenestepensjoner.

Det arbeides videre med endringer i Lov om innskuddspensjon (eventuelt etter Lov om foretakspensjon) slik at ordningene også åpnes for foretak med færre enn 2 sysselsatte. Tilslutning til en slik ordning bør gjøres frivillig for selvstendig næringsdrivende og andre med eierinteresser i foretak. Også for de med frivillig tilslutning til en kollektiv tjenestepensjonsordning, må det gis større skattemessig likebehandling med ordninger med tjenestepensjon for arbeidstakere, blant annet med fradrag for premien i skattbar næringsinntekt.

3. AFP og tidligpensjon

Det må være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år, også for de som har hatt lave inntekter. En slik ordning må bygge videre på AFP-ordningen.

Aldersgrensen i AFP ligger fast. Statens samlede økonomiske bidrag i AFP-ordningen videreføres. Eventuelle endringer i AFP-ordningen kan først skje etter forhandlinger med partene ved hovedtariffoppgjøret i 2006. Dette vil være en oppfølging av regjeringens brev til partene i tariffoppgjøret i 1997, hvor enkelte elementer i AFP-ordningen ble varslet revurdert i 2007.

I tillegg til at AFP-ordningen videreføres, arbeides det videre med en allmenn fleksibel tidligpensjonsordning i folketrygden. Stortinget tar ikke nå stilling til hvordan et slikt framtidig tidligpensjonssystem i folketrygden skal se ut, men ber regjeringen komme tilbake til hvordan dette kan utformes etter at uførepensjonen er utredet og etter at hovedtariffoppgjøret i 2006 er avsluttet. Grunnlaget for vurderingen bør blant annet være at:

- det skal lønne seg å jobbe for de som er over 62 år
- det skal være bedre muligheter til å kombinere pensjon og arbeid
- den øvre grensen for pensjonsopptjening på 70 år fjernes. Særaldersgrensene i privat og offentlig sektor må vurderes.

Den alminnelige pensjonsalderen må ikke reduseres, og arbeidstakere over 62 år må motiveres til fortsatt arbeidsinnsats. Arbeidet med et inkluderende arbeidsliv må videreføres så det blir mulig for eldre arbeidstakere å fortsette i jobb. Staten må i samarbeid med partene i arbeidslivet utforme tiltak for en seniorpolitikk som motiverer godt voksne arbeidstakere til å fortsette i arbeid, og arbeidsgivere til å ansette og beholde disse arbeidstakerne.

4. Et bærekraftig pensjonssystem

Som et ledd i å sikre bærekraft i pensjonssystemet innføres en ordning med levealdersjustering (delingstall) som innebærer at pensjonsalderen i folketrygdens alderspensjon justeres med endring i forventet levealder. Den enkelte kan motvirke effekten av delingstall ved å arbeide lenger.

Etter at pensjonsreformen er trådt i kraft, justeres løpende pensjoner i folketrygden med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten.

Opparbeidede pensjonsrettigheter justeres med lønnsveksten. Garantipensjonen lønnsindekseres justert for utviklingen i levealder.

5. Fondering av folketrygden

Petroleumsfondet og Folketrygdfondet omgjøres til et pensjonsfond.

Stortinget ber Regjeringen arbeide videre med å vurdere om pensjonssystemet bør få en mer selvstendig rolle i forhold til de øvrige statsfinansene, og hvordan dette eventuelt kan gjøres. Regjeringen skal også vurdere hvordan den rollen det nye pensjonsfondet har som bufferfond for de generasjonsmessige ubalansene i folketrygden, kan styrkes. Videre skal regjeringen vurdere en egen pensjonspremie i skattesystemet, som synliggjør at dette er sparing til egen alderdom.

6. Uføre- og etterlattepensjoner

En ny uføretrygdordning utredes nærmere av et eget utvalg, og må ses i sammenheng med tidligpensjonsordningene.

Uføretrygden skal også i den nye ordningen justeres i takt med lønnsveksten.

Berettigelsen av en etterlattepensjon i folketrygden vil være avhengig av om alderspensjonen i framtiden vil bli samordnet mellom ektefeller/samboere/partnere eller ikke. Dette spørsmålet må derfor utredes videre etter at Stortinget har tatt stilling til ny opptjeningsmodell i folketrygdens alderspensjon.»

Stortinget tok altså i pensjonsforliket av 26. mai 2005 ikke stilling til opptjeningsmodell for alderspensjon, men ba regjeringen komme tilbake med forslag som oppfylte bestemte kriterier knyttet til fordelingsprofilen.

2.2.4 St.meld. nr. 5 (2006–2007) og Pensjonsforlik II

Regjeringen Stoltenberg II la 20. oktober 2006 fram St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*. Meldingen var en oppfølging av Stortingets vedtak av 26. mai 2005 når det gjaldt folketrygdens alderspensjon og meldingen inneholdt konkrete forslag til nye regler for alderspensjon fra folketrygden.

Regjeringen foreslo en inntektpensjon som innebærer at en hvert år tjener opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 prosent av inntekten opp til 7 G for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010. Garantipensjonen ble foreslått avkortet med 80 prosent av opptjent inntektpensjon. Regjeringen foreslo at den enkelte

kan ta ut hel eller delvis alderspensjon fra 62 år så lenge pensjonen ved 67 år overstiger minstepensjonsnivået. Det ble videre foreslått å utforme den fleksible alderspensjonen slik at årlig pensjon reflekterer forventet antall år som pensjonist, og at pensjon og arbeid kan kombineres uten avkorting av pensjonen.

Stortinget sluttet seg til hovedpunktene i meldingen, men med enkelte presiseringer. Stortinget fattet 23. april 2007 følgende vedtak (vedtak nr. 406), jf. Innst. S. nr. 168 (2006–2007):

«Stortinget viser til avtale inngått 21. mars 2007 mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, og ber Regjeringen legge følgende til grunn i sitt videre arbeid med modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden:

1. Det gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende 4,5 G i inntil seks år pr. barn.
2. Årlig inntekt opp til 7,1 G skal være pensjonsgivende.
3. Det gis pensjonsopptjening for alle som avtjener førstegangstjeneste på minst seks måneder.
4. Rammen som følger av endringene de tre ovenfor nevnte punktene medfører, er den endelige rammen for ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Rammen skal også gjelde ved den senere konkretiseringen av regelverket.
5. Regjeringen vil komme tilbake til en nærmere vurdering av å gi omsorgsopptjening tilbakevirkende kraft for de som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden, jf. St.meld. nr. 5 (2006–2007).
6. Dagens ordninger for omsorgsarbeid ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede videreføres i den nye folketrygden.
7. Regjeringspartiene vil innføre en ny ordning med skattestimulert individuell pensjonssparing med virkning fra 2008, jf. notat av 9. mars 2007, med årlig sparebeløp inntil 15 000 kroner. Nærmere redegjørelse for arbeidet med å innføre ordningen vil bli lagt fram i Revidert nasjonalbudsjett for 2007. Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre står for sin del fritt til å foreslå et høyere sparebeløp og til å foreslå en videreføring av ordninger med individuell og kollektiv livrente, jf. protokolltilførsel fra disse partier.
8. Ut over det som framgår av de sju ovenfor nevnte punktene, slutter avtalepartnerne

seg til innholdet i St.meld. nr. 5 (2006–2007).»

2.2.5 Ot.prp. nr. 37 (2008–2009)

Basert på stortingsvedtakene våren 2005 og våren 2007, sendte daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet 28. januar 2008 på høring et forslag til den nærmere utformingen av ny alderspensjon, herunder hvordan de nye reglene skal innføres og konkretisering av levealdersjusteringen. Departementet la også fram utkast til lovbestemmelser om ny alderspensjon i folketrygden og nødvendige tilpasninger i lovbestemmelsene for gammel alderspensjon.

Lovforslaget ble lagt fram 13. februar 2009, jf. Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)*, og ny alderspensjon ble vedtatt ved lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven.

Mange bestemmelser som levealdersjustering og fleksibelt uttak av pensjon, fikk virkning for pensjoner tatt ut fra og med 2011, mens nye regler for regulering av pensjon også fikk virkning fra 2011 for pensjoner som allerede var tatt ut. Avsnitt 2.3 har en nærmere beskrivelse av hvordan alderspensjon fra folketrygden er utformet etter at pensjonsreformen trådte i kraft.

2.3 Pensjonssystemet i Norge

Det samlede pensjonssystemet beskrives ofte som bestående av tre deler: folketrygden, arbeidsmarkedsbaserte pensjoner og individuell pensjonssparing. Arbeidsmarkedsbaserte pensjoner er pensjon opptjent i arbeidsforhold og omfatter tjenstepensjoner og avtalefestet pensjon (AFP). De ulike delene av det samlede pensjonssystemet vil i det følgende omtales hver for seg.

2.3.1 Alderspensjon fra folketrygden

Alle som bor og arbeider i Norge har rett til alderspensjonen fra folketrygden. I Norge er folketrygden den dominerende pensjonsordningen, og alderspensjon fra folketrygden utgjør for de fleste den klart største delen av samlet alderspensjon. Hvor mye hver enkelt får i alderspensjon fra folketrygden beregnes ut fra hvor mange år den enkelte har bodd i Norge, antall år i arbeid og inntektsnivået i løpet av yrkeskarrieren.

Pensjonsreformen innebar en omfattende omlegging av hele det norske pensjonssystemet. Alderspensjon fra folketrygden er derfor utformet

forskjellig for ulike årskull. Reformen av folketrygdens alderspensjon resulterte i en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon fra folketrygden, samt tilpasninger i den tidligere modellen. De viktigste elementene i reformen er alleårsopptjening i ny opptjeningsmodell, fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år, nøytralt utformede uttaksregler og levealdersjustering.

Opptjening av pensjon

Etter tidligere regelverk er alderspensjon fra folketrygden satt sammen av grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjon beregnes uavhengig av tidligere arbeidsinntekt, og for å få full grunnpensjon må den enkelte ha minst 40 års trygdetid i Norge.¹ Tilleggspensjonen er først og fremst tjent opp gjennom den pensjongivende inntekten den enkelte har hatt. Personer født i 1943 eller senere kan få opptjening for pensjongivende inntekt fra fylte 17 år og fram til 75 år. Dagpenger, uføretrygd, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og omsorgsstønad blir også regnet som pensjongivende inntekt, og den enkelte kan få opptjening for ulønnet omsorgsarbeid. I det tidligere regelverket blir pensjonsopptjeningen uttrykt gjennom pensjospoeng, og det er de 20 beste inntektsårene som er avgjørende for hvor stor tilleggspensjonen blir.

Ny alderspensjon fra folketrygden består av inntektpensjon og garantipensjon. Garantipensjon er en minstesikring som avkortes 80 prosent mot opptjent inntektpensjon. Alle som har tjent opp inntektpensjon får dermed høyere pensjon enn garantipensjonen. Ny opptjeningsmodell i folketrygden innebærer alleårsopptjening ved at alle år i arbeid i alderen 13 til 75 år gir opptjening til inntektpensjon. Inntektpensjonen i ny alderspensjon tjenes opp med en sats på 18,1 prosent av inntekten hvert år. Opptjeningen skjer fra første krone og opp til et tak på 7,1 grunnbeløp (G). Sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og omsorgslønn blir også regnet som pensjongivende inntekt. Videre gis det opptjening for perioder med uføretrygd, førstegangstjeneste og perioder med ulønnet omsorgsarbeid. Pensjonsopptjening for uføre skjer på samme beregningsgrunnlag som uføretrygden. Personer som avtjener verneplikt får på årsbasis en opptjening tilsvarende en inntekt på 2,5 G, mens personer med omsorgsoppgaver årlig får godskrevet opptjening tilsvarende 4,5 G dersom ordinær opp-

tjening er lavere. Pensjonsopptjening for omsorg for barn gis i inntil seks år per barn. Årlig pensjonsopptjening akkumuleres i en pensjonsbeholdning som reguleres med den alminnelige lønnsveksten i samfunnet fram til pensjonen tas ut. Da omregnes pensjonsbeholdningen til en årlig pensjon. Pensjonsbeholdningen er en beregningsteknisk størrelse og ikke noe den enkelte har andre rettigheter til. Folketrygden utbetaler livsvarige pensjoner og gir dermed en forsikring mot de økonomiske behovene som knytter seg til det å leve lenge.

Alleårsregelen i folketrygdens alderspensjon betyr at perioder utenfor arbeidslivet, samt perioder med lav inntekt, får større konsekvenser for pensjonsopptjeningen enn med de tidligere opptjeningsreglene hvor de 20 beste inntektsårene ble lagt til grunn når pensjonen ble beregnet, og full pensjon var tjent opp etter 40 år. I ny alderspensjon er denne effekten i noen grad kompensert med en mer sjenerøs ordning for omsorgsopptjening, forbedret pensjonsopptjening for motakere av dagpenger og innføring av pensjonsopptjening for vernepliktige.

Nye opptjeningsregler i folketrygdens alderspensjon fases gradvis inn:

- Personer født i 1953 eller tidligere får alderspensjonen i sin helhet beregnet med tidligere opptjeningsregler.
- Årskullene 1954–1962 får alderspensjonen beregnet dels med tidligere og dels med nye opptjeningsregler. En person født i 1954 vil få 9/10 av sin pensjon beregnet etter tidligere regler og 1/10 beregnet etter nye regler, mens en person født i 1962 vil få 1/10 av pensjonen etter tidligere regler og 9/10 etter nye regler.
- Personer født i 1963 eller senere, får hele alderspensjonen beregnet etter nye opptjeningsregler.

Minstenivå på alderspensjonen

Personer med liten eller ingen opptjening av alderspensjon er sikret et minstenivå på alderspensjonen. For å ha rett til fulle minsteytelser kreves det minst 40 års trygdetid, altså botid i Norge etter fylte 16 år. For de som har lavere trygdetid enn 40 år, blir minstenivået avkortet forholdsmessig.

Det er egne satser for minstenivået for pensjon beregnet med gamle og nye opptjeningsregler. Med de gamle opptjeningsreglene betegnes minstenivået som minste pensjonsnivå, mens betegnelsen i ny opptjeningsmodell er garantipensjon. Både minste pensjonsnivå og garantipen-

¹ Perioder den enkelte har bodd og/eller arbeidet i Norge regnes som trygdetid.

sjonen er høyere for enslige enn for gifte og samboende, og minste pensjonsnivå for gifte og samboende er i tillegg avhengig av partnerens pensjonsstatus og inntekt.

Samlet pensjon med gamle opptjeningsregler består av grunnpensjon og tilleggspensjon. For å få en samlet pensjon som er høyere enn minste pensjonsnivå, må opptjent tilleggspensjon være tilstrekkelig høy. Dersom summen av grunnpensjon og tilleggspensjon er mindre enn minste pensjonsnivå, utbetales det et pensjonstillegg som dekker differansen. Dette tillegget avkortes krone-krone mot opptjent tilleggspensjon.

Samlet pensjon med nye opptjeningsregler består av inntektpensjon og garantipensjon. Garantipensjonen avkortes med 80 prosent av opptjent inntektpensjon. Dermed vil alle som har vært yrkesaktive eller mottatt pensjongivende ytelser få en pensjon som er høyere enn minstenivået når pensjonen tas ut.

Minstenivå på alderspensjon diskuteres i kapittel 10.

Levealdersjustering

Når alderspensjonen tas ut, blir den opptjente pensjonsbeholdningen regnet om til en årlig pensjon. Et sentralt element i ny alderspensjon fra folketrygden er levealdersjustering. Levealdersjustering innebærer at alderspensjonen blir justert etter forventet levealder for et gitt årskull, dvs. at årlig pensjon skal reflektere forventet antall år som pensjonist. Levealdersjustering kan derfor forstås som virkningen på den årlige pensjonen mellom årskull som følge av økning i forventet levealder ved en gitt uttaksalder.

Pensjon både fra gammel og ny folketrygd blir levealdersjustert. Fordi gammel og ny folketrygd er utformet forskjellig, gjennomføres levealdersjusteringen på litt ulike måter gjennom årskullspesifikke forholdstall og delingstall som fastsettes månedlig. For personer født i 1943–1953 operasjonaliseres levealdersjusteringen ved at pensjonen deles på et forholdstall, mens den for personer født i 1963 eller senere skjer ved at pensjonsbeholdningen deles på et delingstall. Personer født i 1954–1962 tjener opp alderspensjon etter en kombinasjon av gamle og nye opptjeningsregler, og levealdersjusteringen for disse skjer gjennom en kombinasjon av forholdstall og delingstall. Endelig forholdstall og delingstall blir fastsatt 1. juli det året et årskull fyller 61 år, og blir ikke endret senere. Den enkeltes årskull og alder ved uttak, eller alder ved endring av alderspensjo-

nen, avgjør hvilket forholdstall eller delingstall som skal benyttes.

Levealdersjusteringen har to dimensjoner. For det første innebærer levealdersjusteringen at dersom levealderen i befolkningen øker, vil yngre årskull måtte vente lenger med å ta ut pensjonen for å få like høy årlig pensjon som eldre årskull med kortere forventet levealder. For det andre vil den enkeltes årlige pensjon bli høyere jo senere den tas ut fordi den opptjente pensjonsbeholdningen da skal betales ut i en kortere periode. Innføringen av levealdersjustering innebærer at yngre årskull får lavere årlig pensjon sammenlignet med eldre årskull for en gitt avgangsalder. Dersom levealderen i befolkningen fortsetter å øke, vil levealdersjusteringen på den måten bidra til at pensjonssystemet forblir bærekraftig. Den enkelte har mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen ved å fortsette lenger i arbeid og utsette uttaket av pensjon.

Levealdersjustering er det viktigste elementet i pensjonsreformen for å begrense veksten i folketrygdens utgifter til alderspensjon på lang sikt. På grunn av økt opptjening, vil utgiftene til alderspensjon bli høyere dersom folk velger å kompensere for virkningen av levealdersjustering ved å arbeide lenger. Samtidig vil verdiskapingen og skatteinntektene øke. Hvis mange velger å jobbe lenger, vil det gi en betydelig netto bedring av statsfinansene fordi opptjeningen av nye pensjonsrettigheter mer enn motsvares av økte skatteinntekter. I hvilken grad pensjonsreformen bidrar til å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen, er derfor avgjørende for om pensjonsreformen bidrar til å sikre den økonomiske og sosiale bærekraften i pensjonssystemet.

Levealdersjusteringen må ses i sammenheng med virkningen på den enkeltes årlige pensjon av å utsette uttaket av pensjon. Muligheten til å kompensere for virkningen av økt forventet levealder skjer gjennom utsatt uttak og avgang. Det er dette som sikrer at pensjonsnivåene kan opprettholdes over tid.

Levealdersjustering av alderspensjon diskuteres i kapittel 6.

Fleksibelt og nøytralt uttak av pensjon

Med pensjonsreformen ble det fra 2011 innført fleksibelt uttak av pensjon mellom 62 og 75 år. Fleksibelt uttak innebærer at pensjonen kan tas ut helt eller delvis fra 62 år, og at den kan kombineres med arbeid uten at pensjonen avkortes. Pensjonen kommer senest til utbetaling ved 75 år.

Også minsteytelsene kan tas ut før 67 år, både fra gammel og ny folketrygd, dersom opptjent pensjon er så høy at samlet pensjon ved 67 år blir høyere enn minstenivået for enslige. De som tar ut pensjonen etter 67 år vil få høyere pensjon, og dette gjelder også personer som ville fått minstenivået dersom de tok ut pensjonen ved 67 år.

Utsatt uttak av pensjon gir en høyere årlig pensjon enn tidlig uttak. Samtidig er det mulig å kombinere uttak av pensjon med fortsatt arbeid, uten at pensjonen avkortes. Dermed vil nivået på årlig utbetalt pensjon variere for personer født i samme årskull som har nøyaktig samme pensjonsopptjening, dersom de velger å starte pensjonsuttaket ved ulike aldre. Fleksibelt uttak muliggjør også at personer som har hatt høye inntekter, og dermed har mye pensjonsopptjening, kan få samme årlige pensjon som personer som har hatt lav inntekt og lite opptjening dersom førstnevnte starter uttaket tidlig og sistnevnte starter uttaket sent.

Økningen i årlig pensjon ved senere uttak omtales ofte som «uttaksaldereffekten». Denne effekten innebærer at det blir relativt stor forskjell på årlig pensjon om den tas ut tidlig eller sent. Den dominerende årsaken til dette er at forventet, gjensstående levealder reduseres ved senere uttak. Forventet gjensstående levealder beregnes felles for hvert årskull, og tar dermed ikke hensyn til at levalderen varierer mellom ulike grupper innen et gitt årskull. Uttaksaldereffekten innebærer at årlig pensjon øker med om lag fem prosent dersom pensjonsuttaket utsettes med ett år. Dette gjelder dersom pensjonen tas ut i alderen 66–67 år for de som er født i siste halvdel av 1950-tallet. Ved utsatt uttak av alderspensjon, vil det normalt tjenes opp ytterligere pensjonsrettigheter gjennom arbeid. Effekten av denne opptjeningen kommer i tillegg til uttaksaldereffekten og bidrar til å øke årlig pensjon. Totaleffekten av å både utsette pensjonsuttaket og avgangen fra arbeid med ett år er om lag 7,5 prosent høyere årlig inntektspensjon for en som har vært i arbeid i rundt 40 år.²

Gjeldende regler for uttak av pensjon omtales gjerne som «nøytrale». I dette ligger at reglene er utformet med sikte på at samlet pensjonsutbetaling over hele utbetalingsperioden, for en gjennomsnittsperson, ikke skal påvirkes av når pensjonen tas ut. Hvor mye som samlet blir betalt ut til den enkelte, avhenger likevel av hvor lenge den enkelte faktisk lever og mottar pensjon.

Fleksibelt og nøytralt uttak av alderspensjon diskuteres i kapittel 6.

Regulering

Fra 2011 ble det innført nye regler for årlig regulering av pensjon. Endringene omfattet alle alderspensjonister i folketrygden, også de som er født før 1943. Pensjon under opptjening reguleres med den alminnelige lønnsveksten, målt ved veksten i grunnbeløpet i folketrygden. Det innebærer at rettigheter opptjent på ulike tidspunkt opprettholder sin verdi i forhold til det gjennomsnittlige lønnsnivået i samfunnet.

Pensjon under utbetaling har fram til 2021 blitt regulert med lønnsveksten og deretter fratrukket 0,75 prosent. Nye regler for regulering av pensjoner var, sammen med levealdersjusteringen, det viktigste bidraget til å gjøre pensjonssystemet økonomisk bærekraftig. Minsteytelsene har blitt regulert med lønnsveksten fratrukket effekten av levealdersjusteringen.

Da reguleringsreglene ble vedtatt, ble det anslått at de over tid ville gi om lag samme resultat som å regulere løpende pensjoner med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Dette stemmer for perioden 2011–2016 sett under ett, men i perioden 2015–2020 var realveksten i løpende pensjoner svak. Departementet la i Prop. 41 L (2021–2022) fram forslag om at både minsteytelsene og løpende pensjoner skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten fra 2022. Dette ble vedtatt av Stortinget, jf. Innst. 194 L (2021–2022) og Lovvedtak 50 (2021–2022).

Regulering av pensjon diskuteres i kapittel 7.

2.3.2 Tjenestepensjon i privat sektor

Arbeidsgivere i privat sektor må ha en tjenestepensjonsordning for sine ansatte som sikrer arbeidstakerne i virksomheten opptjening av alderspensjon.³ Pensjonsordningene kan enten utformes som innskuddspensjon etter innskuddspensjonsloven, ytelsespensjon etter foretakspensjonsloven eller hybridpensjon etter tjenestepensjonsloven. Pensjonsordningen skal oppfylle minstekravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven) som trådte i kraft 1. januar 2006. I henhold til OTP-loven, skal årlig innskudd i pensjonsordninger med innskuddspensjon eller tjenestepensjon minst utgjøre to prosent av lønn opp til tolv grunnbeløp (G). OTP-loven gjelder ikke arbeidsgivere som har pensjonsordning i henhold til lov eller tariffavtale for statlig eller kommunalt ansatte. Fra 1. januar 2022 ble det inn-

² Opptjeningseffekten er mindre for de som vil få en avkortet garantipensjon.

³ Det er visse unntak fra kravet om å ha tjenestepensjon for små foretak, jf. § 1 i Lov om obligatorisk tjenestepensjon.

ført opptjening fra første krone og første dag i private tjenestepensjonsordninger, jf. Prop. 223 L (2020–2021) og Lovvedtak 22 (2021–2022). Alle ansatte over 13 år skal, uavhengig av stillingsandel, meldes inn i ordningen når lønnsinntekten overstiger grensen for rapporteringspliktig lønn til skattemyndighetene via a-ordningen.

Forholdsmessighetsprinsippet og likebehandlingsprinsippet er to viktige prinsipper som følger av pensjonslovene. *Likebehandlingsprinsippet* (kollektivprinsippet) går ut på at pensjonsordningen må omfatte alle arbeidstakere i foretaket, dersom ikke annet er fastsatt i loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven. *Forholdsmessighetsprinsippet* er i innskuddspensjonsloven formulert slik at innskudd ikke skal utgjøre en større del av lønn for høytlønte enn for lavtlønte, jf. loven § 5-2. Innskuddet kan likevel fastsettes som en prosentandel av lønn opp til 12 G og med et tilleggsskudd for lønn mellom 7,1 og 12 G. Det er også anledning til å fastsette innskuddet som et likt kronebeløp for alle ansatte, men dette er ikke vanlig. Dersom det er avtalt at pensjonskapitalen skal omdannes til pensjonsforsikring ved uttak, skal det ved fastsettelsen av innskuddene tas hensyn til at kvinner har høyere forventet levealder enn menn, slik at forventet årlig pensjonsutbetaling blir uavhengig av kjønn. Det krever i så fall at det betales høyere innskudd for kvinner enn for menn for et gitt lønnsnivå. Det er ikke vanlig at innskuddsordninger omgjøres til pensjonsforsikring ved uttak, mens det er obligatorisk i hybridordninger.

Lowverket for de private tjenestepensjonsordningene er tilpasset nye regler om fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden. Det innebærer at pensjonen kan tas ut helt eller delvis fra 62 år, at den kan kombineres med arbeid uten avkorting, at den kan tas ut samtidig med privat avtafestet pensjon (AFP) og at det ikke er et krav om at alderspensjon fra folketrygden må tas ut samtidig. Ved fortsatt arbeid, skal tjenestepensjon minst kunne tjenes opp til fylte 75 år, som er alderen hvor tjenestepensjonen senest kommer til utbetaling. Uttaket er nøytralt, ved at senere uttakstidspunkt gir høyere årlig pensjon i ordninger som gir livsvarig alderspensjon. Samlet gir dermed de private tjenestepensjonsordningene økonomiske insentiver til å jobbe etter 62 år og er tilpasset reformen av alderspensjonen fra folketrygden.

I privat sektor er det ikke lovpålagte krav om uførepensjon som supplement til uføretrygden fra folketrygden, men det er i OTP-loven krav om innskuddsfritak ved uførhet i samsvar med uføre-

graden dersom uføregraden er 20 prosent eller mer. Innskuddsfritaket løper så lenge uføregraden er 20 prosent eller mer, men ikke lenger enn til medlemmet fyller 67 år. Dette innebærer at de som blir uføre fortsetter å tjene opp alderspensjon i tjenestepensjonsordningen fram til 67 år.

Utforming av kollektive tjenestepensjonsordninger i privat sektor

Før 2001 hadde alle virksomheter med skattefavisert kollektiv tjenestepensjon en ytelsesordning. Ytelsesordningene ble fra 2001 regulert i lov om foretakspensjon. I 2001 trådte innskuddspensjonsloven i kraft. Innskuddspensjon ble et foretrukket produkt etter innføring av OTP-loven i 2006 – både blant virksomheter som ikke tidligere hadde hatt en pensjonsordning for sine ansatte og som følge av at eksisterende ytelsesordninger ble lukket. I 2014 ble det innført et tredje skattefavisert tjenestepensjonsprodukt i privat sektor; såkalte hybridpensjonsordninger etter lov om tjenestepensjon.

Ytelsesordningene er utformet slik at nivået på tjenestepensjonen sammen med folketrygden skal utgjøre en gitt andel av medlemmets sluttlønn. Pensjonsnivået er definert i pensjonsplanen. Typisk sikter ytelsesordningene på et nivå for samlet pensjon inklusive «beregnet folketrygd» på rundt 66 prosent av sluttlønnen dersom man står i jobb til ordningens «opptjeningsalder» som normalt er 67 år. Ytelsesordningene er nettoordninger, noe som innebærer at pensjonsutbetalingene ikke endres dersom faktisk folketrygd blir lavere eller høyere enn beregnet folketrygd. Det samlede pensjonsnivået i pensjonsavtalen er dermed et ambisjonsnivå, ikke et garantert nivå.

Ytelsesbasert alderspensjon tjenes opp lineært. Opptjent ytelsesbasert alderspensjon utgjør en så stor del av pensjonsnivået definert i pensjonsplanen som medlemmets pensjongivende tjenestetid utgjør i forhold til den tjenestetid som kreves for rett til full pensjon. Den pensjongivende tjenestetiden som kreves for rett til full alderspensjon er tiden fra medlemmet ble tatt opp i pensjonsordningen og til medlemmet når opptjeningsalderen. Tjenestetiden for rett til full alderspensjon skal minst være 30 år, men ikke mer enn 40 år. Personer som slutter i virksomheten, og som har vært ansatt i minst tolv måneder, har rett til å få med seg opptjente pensjonsrettigheter fra ytelsesordningen i form av en fripolise.

Pensjonsnivået i private ytelsesordninger gjelder ved uttak fra opptjeningsalderen, dvs. den

alderen der pensjonen skal være fullt opptjent, men pensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 år. Utbetalingsperioden er som regel livsvarig, men kan også være opphørende. Pensjonen må i så fall utbetales over minst ti år og minst til fylte 77 år. I de tilfellene hvor alderspensjonen er opphørende, kan likevel ytelsen ved uttak omregnes til en livsvarig ytelse etter pensjonsinnretningens dødelighetstariff, men livsvarige pensjoner kan i utgangspunktet ikke gjøres opphørende. Dersom årlige utbetalinger blir lave, er det på nærmere vilkår gitt adgang til å sette ned utbetalingstiden både for livsvarige og opphørende ytelser, slik at årlig utbetaling vil utgjøre henholdsvis 30, 50 eller 100 prosent av grunnbeløpet i folketrygden.

Avkastningsoverskudd på premiereserven for pensjoner under utbetaling, skal, etter eventuell avsetning til avkastningsbuffer, tilføres pensjonistenes overskuddsfond som skal benyttes til oppregulering av pensjonene. Prosentvise tillegg til pensjonene i det enkelte året kan som hovedregel ikke overstige den prosentvise økningen av folketrygdens grunnbeløp i året.

Den årlige premien som arbeidsgiver betaler til en ytelsesordning beregnes på bakgrunn av forventet levealder, og det benyttes en premieberegningssrente for å beregne nåverdien av årets opptjening. Sparedelen av premien akkumuleres i en «premiereserve», og pensjonsleverandøren har ansvar for hvert år å tilføre premiereserven en årlig avkastning i samsvar med beregningsrenten (årlig avkastningsgaranti). I sluttlønnbaserte ytelsesordninger vil lønnsvekst innebære økt pensjonsforpliktelse også for tidligere tjenestetid. Dette finansieres ved såkalte reguleringspremier fra arbeidsgiver.

I *innskuddsordninger* er et årlig innskudd til pensjon definert i pensjonsavtalen. Normalt er innskuddet definert som en prosentandel av den enkeltes lønn. Den årlige avkastningen legges til innskuddene, og samlet oppspart kapital betales ut i et fastsatt antall år fra uttakstidspunktet. Pensjonen kan tas ut fra 62 år, og den må utbetales over minst ti år og minst til fylte 77 år. Kravet om utbetaling til fylte 77 år kan fravikes dersom årlig utbetaling blir lavere enn 20 prosent av grunnbeløpet i folketrygden. Det enkelte medlemmet kan ved uttak av pensjon velge at pensjonskapitalen skal konverteres til en pensjonsforsikringsavtale etter lov om foretakspensjon, men dette er ikke vanlig.

De maksimale innskuddsgrensene i innskuddspensjonsloven utgjør i dag sju prosent av lønn inntil 12 G og mulighet for tilleggsinnskudd på inntil 18,1 prosent av lønn mellom 7,1 G og

12 G. Opptjening fra første krone ble obligatorisk fra 2022, og minstekravet for innskuddspensjonsordninger etter lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven) er to prosent av lønn opp til 12 G.⁴

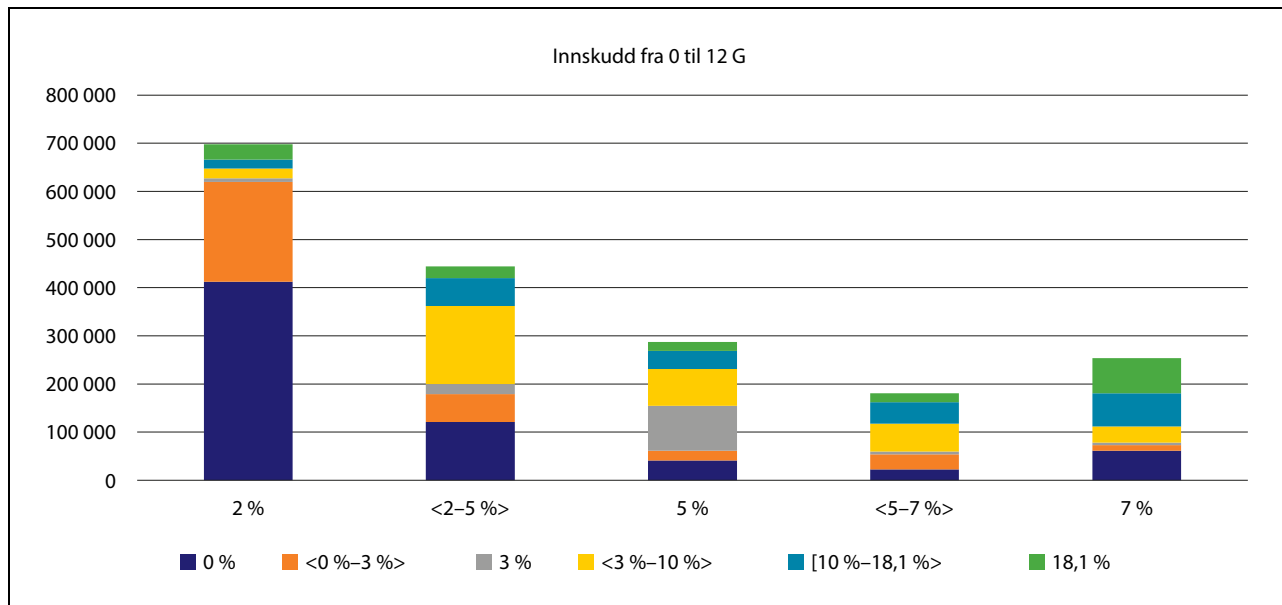
Ved utgangen av 2022 var 34 prosent av innskuddsordningene tegnet på nivå med minstekravet i OTP-loven, dvs. med en innskuddssats på 2 prosent av lønn opp til 12 G og uten tilleggssats. Disse omfatter 22 prosent av totalt antall medlemmer i innskuddsordninger. Om lag 4 prosent av medlemmene i innskuddsordninger var med i ordninger med maksimale sparesatser, det vil si 7 prosent innskudd for lønn opp til 12 G og en tilleggssats på 18,1 prosent for lønn mellom 7,1–12 G. Figur 2.1 viser innskuddsnivåene for ansatte med innskuddspensjonsordninger ved utgangen av 2022. Hvor mye den enkelte får i innskuddspensjon avhenger både av årlig innbetaling og avkastning i spareperioden.

Fra 1. januar 2021 fikk alle arbeidstakere med innskuddspensjon opprettet en egen pensjonskonto. Egen pensjonskonto i innskuddspensjonsordninger innebærer at pensjonsopptjening fra tidligere arbeidsgivere i innskuddsordninger (pensjonskapitalbevis) og opptjening fra nåværende arbeidsgiver samles på én konto. Dette gjøres ved at tidligere opptjening av innskuddspensjon overføres til den nåværende arbeidsgiverens pensjonsordning. Samlingen av pensjonskapitalbevis på egen pensjonskonto skjer automatisk med mindre den enkelte selv aktivt reserverer seg mot å samle midlene eller velger forvaltning hos annen selvvalgt leverandør. Siden innføringen av egen pensjonskonto, har fire prosent av arbeidstakerne flyttet pensjonsopptjeningen til en selvvalgt leverandør. Målet med egen pensjonskonto er å få en mer effektiv forvaltning av pensjonsmidlene og å redusere forvaltnings- og administrasjonskostnadene. Det er også et mål med egen pensjonskonto at den enkelte skal få bedre oversikt over opptjent pensjon og et mer bevisst forhold til egen pensjon.

For innskuddsordninger er det ikke krav om ansettelsestid for at medlemmet skal ha rett til å få med seg opptjent pensjonskapital.⁵ Når en person som har innskuddsbasert pensjonssparing avslutter et jobbforhold, får vedkommende et pensjonskapitalbevis. Pensjonskapitalbeviset viser hvor mye pensjonsopptjening den enkelte har fra tidligere arbeidsgiver. Dersom vedkommende starter

⁴ Tidligere var det obligatorisk med innskudd fra 1 G.

⁵ Tidligere krav om ansettelsestid på tolv måneder ble opphevet fra 1. januar 2021.



Figur 2.1 Antall forsikrede i innskuddsordninger gruppert etter innskuddssats for inntekt opp til 12 G (x-akse) fordelt på sats for tilleggsinnskudd. 2022

Kilde: Finans Norge.

et nytt arbeidsforhold hos en arbeidsgiver som også har innskuddspensjon, vil hele pensjonskapitalen fra tidligere arbeidsforhold automatisk overføres til den nye arbeidsgiverens pensjonsleverandør – med mindre den enkelte ønsker å velge en annen leverandør selv.

Hybridpensjonsordninger kombinerer elementer både fra ytelses- og innskuddspensjoner. Arbeidsgiver betaler hvert år et innskudd, fastsatt i prosent av lønnen til den enkelte, og innskuddene akkumuleres i en «pensjonsbeholdning» som medlemmet har rett på å få med seg etter 12 måneders tjenestetid, men det kan avtales kortere tid. Arbeidsgiver velger om pensjonsordningen skal være med eller uten individuelt investeringsvalg. Tre av fire hybridordninger er i dag med investeringsvalg. I ordningene uten investeringsvalg tar arbeidsgiver en viss risiko for avkastningen på pensjonsmidlene, ved at det betales en premie for at leverandøren skal garantere at pensjonsbeholdningen i opptjeningstiden ikke kan reduseres nominelt om faktisk avkastning i et år skulle bli negativ, såkalt «nullgaranti». Alternativt kan arbeidsgiver velge å garantere at pensjonsbeholdningen årlig skal reguleres i takt med lønnsveksten (alminnelig lønnsvekst eller lønnsveksten i foretaket). I ordninger hvor arbeidstaker har investeringsvalg, er det ingen slike garantier.

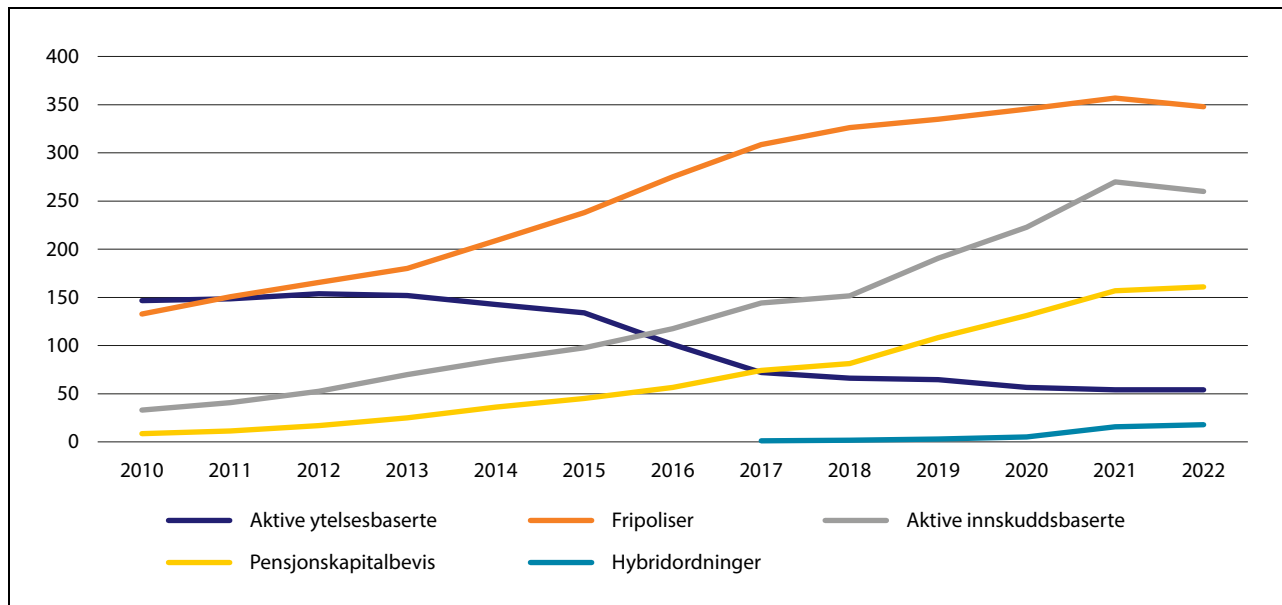
I hybridordninger skal pensjonsbeholdningen tilføres en dødelighetsarv (midler som frigjøres

dersom medlemmer dør før pensjonsbeholdningen er utbetalt). Utbetalingen av pensjon skal som hovedregel være livsvarig. Omregningen til en årlig pensjon skal ta utgangspunkt i forventet gjenstående levetid i beregningsgrunnlaget på uttakstidspunktet. Siden kvinner lever lenger enn menn, er premien som arbeidsgiver betaler inn til ordningen høyere for kvinner enn for menn for å kunne finansiere samme årlige ytelse. Utbetalt pensjon skal enten reguleres med faktisk avkastning på pensjonsmidlene eller på samme måte som i folketrygden.

En viktig forskjell mellom innskuddsordninger og ytelsesordninger/hybridordninger er at innskuddsordningene, med unntak av innskuddsfritak, er spareordninger hvor den oppsparte kapitalen normalt tilfaller arvingene ved dødsfall, mens avsatte midler til alderspensjon i ytelsesordningene og hybridordningene ved dødsfall tilfaller forsikringskollektivet, altså de andre medlemmene av ordningen (dødelighetsarv). Dette trekker isolert sett i retning av at de nødvendige premiene for å nå et gitt årlig alderspensjonsnivå er lavere i ytelsesordningene og hybridordningene enn i innskuddsordningene.

Medlemmer og utbetalt beløp for private tjenstepensjoner

Innskuddspensjon har over tid blitt det tjenstepensjonsproduktet som de fleste arbeidstakere i



Figur 2.2 Forsikringsforpliktelser i private tjenstepensjonsordninger. Mrd. kroner

Kilde: Finans Norge.

privat sektor dekkes av. Både antall ansatte og sparekapitalen i innskuddsordninger har vært raskt voksende siden tjenstepensjon ble obligatorisk i 2006, både ved nyttegning og ved overgang fra eksisterende ytelsesordninger. Ved utgangen av 2022 var 1 865 900 arbeidstakere i privat sektor dekket av en innskuddspensjonsordning, noe som tilsvarer 96 prosent av medlemmene i private tjenstepensjonsordninger. Ved utgangen av 2022 var det utstedt om lag 1,3 millioner pensjonskapitalbevis fra tidligere arbeidsforhold, eksklusiv arbeidstakere med passiv kapital i egen pensjonskonto, og det ble utbetalt alderspensjon fra 94 500 pensjonskapitalbevis.

Omfanget av ytelsesordninger har over tid vært synkende. Perioder med høy lønnsvekst og lavt avkastningsoverskudd, samt økt oppmerksomhet om betydningen av dette for arbeidsgivers premiekostnader, har bidratt til at mange ytelsesordninger har blitt lukket og erstattet av en ny pensjonsordning – særlig innskuddspensjon. Også regnskapsreglene som innebærer at forpliktelser til ytelsesordningene må balanseføres, har hatt betydning. Ved utgangen av 2022 var det om lag 51 900 forsikrede i ytelsesbaserte ordninger, hvorav om lag 21 400 var medlem i en ordning med aktiv opptjening av alderspensjonsrettigheter.

Omfanget av hybridordninger er økende, men fortsatt relativt begrenset. En betydelig del av økningen skyldes overgang fra ytelsesordninger. Blant annet ble om lag 29 000 ansatte i private

barnehager fra 1. januar 2020 omfattet av en hybridordning i stedet for ytelsesordning. Ved utgangen av 2022 var i underkant av 56 000 arbeidstakere omfattet av en hybridpensjonsordning.

Innskuddsordningene har klart flest aktive medlemmer, men både forsikringsforpliktelsene (opptjente rettigheter) og utbetalingene domineres fortsatt av ytelsesordningene. Figur 2.2 viser utviklingen i forsikringsforpliktelsene fra 2010 til 2022. De samlede forpliktelsene var 841 mrd. kroner ved utgangen av 2022, hvorav 41 prosent var i fripoliser, seks prosent var i aktive ytelsesbaserte ordninger, 31 prosent var i aktive innskuddsbaserte ytelsesordninger, 19 prosent var i pensjonskapitalbevis og to prosent var i hybridordninger. Veksten de siste årene har vært klart sterkest i forpliktelsene i aktive innskuddsordninger og pensjonskapitalbevis, men med unntak av 2022 der lavere avkastning på produkter med investeringsvalg trolig forklarer reduksjonen i verdien av opptjente rettigheter i innskuddsordninger.

2.3.3 Avtalefestet pensjon i privat sektor

Privat avtalefestet pensjon (AFP) er en tariffbasert pensjonsordning for ansatte i privat sektor som ble avtalt i inntektsoppgjøret mellom LO og NHO i 1988. AFP i privat sektor ble innført 1. januar 1989 som en tidligpensjonsordning med aldersgrense 66 år for alle ansatte i tilsluttede virksomheter, også uorganiserte. Formålet med ordningen var å

gi et alternativ for pensjonering før aldersgrensen i folketrygden som da var 67 år. Aldersgrensen ble gradvis senket, og fra 1998 var det mulig å gå av med AFP fra 62 år.

LO og NHO avtalte i lønnsoppgjøret 2. april 2008 en omlegging av AFP. Avtalen innebar at ordningen ble lagt om fra en tidligpensjonsordning, med utbetaling over maksimalt fem år fram til 67 år, til en ordning som utbetaler et nøytralt, livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden. Den nye ordningen trådte i kraft parallelt med ny alderspensjon i folketrygden fra 1. januar 2011. Omleggingen av AFP i privat sektor bidro til en betydelig styrking av insentivene til å fortsette i arbeid i alderen 62–67 år.

Den årlige AFP-ytelsen som ytes livsvarig beregnes som 0,314 prosent av pensjonsgrunnlaget, og levealdersjusteres på samme måte som alderspensjon. Pensjonsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i årlig pensjongivende inntekt i folketrygden opp til en øvre grense på 7,1 G i alderen 13–61 år. Nivået på utbetalt ytelse bestemmes av opptjeningen og forholdstallet ved uttaksalderen. Uttaksreglene er nøytrale, noe som betyr at årlig pensjon blir høyere desto senere den tas ut. Årlig pensjon øker imidlertid ikke dersom uttaket utsettes etter fylte 70 år. Personer som tar ut AFP før 67 år får en høyere utbetaling i perioden fram til 67 år i form av et årlig tillegg på 19 200, men dette motsvares av at den livsvarige delen av AFP blir tilsvarende lavere.

Om lag halvparten av arbeidstakerne i privat sektor er ansatt i en virksomhet med AFP. Det tilsvarende rundt en tredjedel av alle arbeidstakere. For å ha rett på AFP, må arbeidstakeren oppfylle et sett av kvalifikasjonsvilkår som framgår av AFP-tilskottsloven og av vedtektene for ordningen. De mest sentrale vilkårene er at arbeidstakeren de siste tre årene før uttakstidspunktet må ha vært ansatt og ha arbeidet i en virksomhet som omfattes av avtalen om AFP, og ved fylte 62 år må ha arbeidet i minst syv av de siste ni årene i en AFP-bedrift. Videre er det et krav om at man ikke kan motta uføretrygd etter fylte 62 år. Arbeidstakere som trer ut av arbeidslivet før fylte 62 år, vil dermed som hovedregel ikke kunne få AFP. Uttak av AFP må skje sammen med helt eller delvis uttak av alderspensjon fra folketrygden. AFP kan dermed bare gis dersom vilkårene for å ta ut alderspensjon fra folketrygden er oppfylt, inkludert kravet om at summen av folketrygd og AFP minst skal være lik minstenivået for enslige ved fylte 67 år. Ved utgangen av 2022 var det om lag 114 000 personer som mottok AFP, og det ble i løpet av 2022 utbetalt 7,6 mrd. kroner i AFP.

Staten yter tilskott til AFP i privat sektor etter AFP-tilskottsloven. Statens andel er en tredjedel av utbetalt AFP, mens resten dekkes av medlemsbedriftene gjennom en avgift på lønnsgrunnlaget i bedriftene. For arbeidstakere født i årene fra 1944 til 1962 betaler staten i tillegg et kompensasjonstillegg med bakgrunn i at disse har hatt begrensede muligheter til økt opptjening i folketrygden fordi de helt eller delvis får alderspensjonen beregnet med gammel opptjeningsmodell som ikke gir opptjening for mer enn 40 år. I 2022 dekket staten rundt 44 prosent av de løpende utbetalingene av AFP inkludert kompensasjonstillegget, og statstilskuddet utgjorde 3,35 mrd. kroner. Arbeids- og velferdsdirektoratet beregner og utbetaler AFP uten at det faktureres for dette.

Reformert AFP

I tariffoppgjøret i 2018 ble Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge enige om å gjennomføre en felles utredning av en mulig omlegging av dagens AFP-ordning. Målet med omleggingen er å rette på svakheter som i dag gjør at en del ansatte faller ut av ordningen, og gi bedre samsvar mellom antall år i ordningen og hva som blir utbetalt i AFP. Utredningen ble lagt fram i mai 2021.⁶

Det er enighet om at en framtidig AFP-ytelse skal kobles til tid i AFP-bedrift. Dette innebærer at AFP-ytelsen blir et resultat av arbeidsinnsats i AFP-bedrifter gjennom hele yrkeskarrieren og ikke, som i dag, bare i noen få år før 62 år. Omleggingen kan gjøre at AFP oppleves som mer forutsigbar og gir større trygghet for framtidig pensjon. Risikoen for uforskyldt å falle ut av ordningen, selv etter mange år i en AFP-bedrift, vil bli betydelig redusert. Ifølge utredningen som ble lagt fram i mai 2021 vil en omlegging kunne medføre at det på lang sikt vil være en nær tre ganger så høy andel av alle alderspensjonister som får privat AFP sammenlignet med i dag. Videre legger utredningen til grunn at opptjeningsgrunnlaget i reformert AFP skal være AFP-inntekt, det vil i hovedsak si lønnsinntekt fra ansettelsesforhold i AFP-bedrift.

Reformert AFP skal fortsatt være en kvalifiseringsordning. AFP-ytelsen vil tjenes opp gradvis gjennom yrkeskarrieren, men vil ikke utgjøre en rettighet for den enkelte før tidligst ved 62 år, og forutsatt at en fyller fastsatte kvalifiseringskrav. I utredningen er det lagt til grunn at det eneste vil-

⁶ Utredning av en mulig reformert AFP-ordning i privat sektor, mai 2021.

kåret som fortsatt skal gjelde ved og etter 62 år, er vilkåret om «ikke-uførhet», men det er vurdert også å innføre et minstekrav til samlet tid eller opptjening i ordningen.

Når AFP skal utbetales til langt flere enn i dag, er dagens premienivå ikke tilstrekkelig til å finansiere en AFP-ytelse på dagens nivå forutsatt at fonderingsgraden også skal økes. Utredningen beskriver en rekke alternative kombinasjoner av premie- og ytelsesnivåer. To hovedalternativer er en premienøytral omlegging og en satsnøytral omlegging. Begge hovedalternativene er illustrert ved at fondet i AFP-ordningen skal bygges opp slik at det dekker de juridiske forpliktelsene i 2043. De juridiske forpliktelsene er her de forventede framtidige utbetalingene til de som har tatt ut AFP. Rapporten drøfter også risikoreducerende tiltak, altså tiltak som kan iverksettes dersom det inntreffer hendelser som setter finansieringsgrunnlaget for ordningen under press, men uten at det konkluderes med en konkret løsning.

2.3.4 Avtalefestet pensjon i offentlig sektor

Gjeldende ordning for avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor er en tidligpensjonsordning som gis i alderen fra 62 år til 66 år. Offentlig AFP blir beregnet på forskjellig måte i alderen 62–64 år og fra 65 år. I alderen 62–64 år blir AFP beregnet på samme måte som uførepensjon fra folketrygden før 2015, pluss et skattepliktig AFP-tillegg på 20 400 kroner per år. Fra 65 år beregnes AFP som en bruttopensjon dersom dette gir en høyere ytelse enn folketrygdberegnet AFP, noe som innebærer en AFP-ytelse på 66 prosent av sluttlønn til personer med minst 30 års tjenestetid. AFP avkortes dersom arbeidsinntekten overstiger et gitt toleransebeløp. Toleransebeløpet for AFP ble økt fra 15 000 kroner i 2021 til 30 000 kroner fra og med 2022 i kommune- og helsesektoren. I det statlige tariffområdet gjelder fortsatt 15 000 kroner som toleransebeløp. I kommunal sektor avkortes AFP mot arbeidsinntekt fra 65 år som for brutto alderspensjon.

Det ble den 3. mars 2018 inngått en avtale mellom Arbeids- og sosialdepartementet, LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter om tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor. Avtalen innebærer at offentlig tjenestepensjon og AFP for offentlig ansatte skal legges om til livsvarige påslagsordninger som kommer i tillegg til folketrygden. Dagens offentlige AFP skal dermed legges om fra en tidligpensjonsordning til en livsvarig påslagsordning etter mønster av privat AFP. Den nye ordningen skal gjelde for personer født i

1963 eller senere, mens personer som er født i 1962 eller tidligere beholder dagens AFP-ordning.

Avtalen ble fulgt opp med lovforslag i Prop. 87 L (2018–2019) *Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenestepensjonsordning for ansatte i offentlig sektor)*. I proposisjonen viste departementet til at det var nødvendig med videre utredning før et konkret lovforslag for ny AFP kunne utformes.

Den 17. november 2022 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet på høring forslag til endring i lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og enkelte andre lover. Høringsfristen var 17. februar 2023.

Parallelt med at denne meldingen legges fram, fremmer Arbeids- og inkluderingsdepartementet lovforslag om ny AFP for medlemmer av Statens pensjonskasse. Det foreslås der at ny AFP skal beregnes som 4,21 prosent av årlig pensjongsivende inntekt opp til 7,1 G i alderen 13–61 år. Opp-tjeningssatsen for ny AFP framgår av pensjonsavtalen fra 2018. Videre foreslås det at grunnlaget for ny offentlig AFP skal være årlig pensjonsopptjening på grunnlag av pensjongsivende inntekt, avtjent førstegangstjeneste, mottak av dagpenger, mottak av uføretrygd og omsorgsarbeid, dvs. de samme opptjeningskomponentene som inngår i beregningen av pensjonsbeholdning etter folketrygdloven § 20-4 og tilsvarende som i beregningen av AFP i privat sektor. Ny AFP skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år.

Kvalifikasjonsreglene for ny AFP utformes etter mønster av AFP i privat sektor. Et unntak er at det ikke er krav om at ny AFP må tas ut sammen med alderspensjon fra folketrygden, og heller ikke at man skal kreve en rett til samtidig uttak av alderspensjon fra folketrygden.

2.3.5 Tjenestepensjon i offentlig sektor

Offentlig sektor har et enhetlig pensjonssystem som omfatter alle ansatte i staten, kommunene, fylkeskommunene og enkelte virksomheter med offentlig tilknytning. Det finnes en rekke ulike ordninger, men regelverket er relativt likt. I staten er tjenestepensjonsordningen lovfestet, jf. lov om Statens pensjonskasse. Ordningen danner mønster og rammer for de øvrige offentlige tjenestepensjonsordningene. Det er egne lovfestede ordninger for enkelte grupper, blant annet for sykepleiere og apotekansatte mv. For øvrige offentlige arbeidsgivere følger plikten til å ha offentlig tjenestepensjonsordning av tariffavtalene for kommuner, fylkeskommuner, helseforetak mv.

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor omfatter omtrent en tredjedel av alle arbeidstakere i Norge. I dag er det et vilkår for medlemskap i Statens pensjonskasse og enkelte andre lover at arbeidstiden utgjør 20 prosent eller mer av full stilling. Det innebærer at personer ansatt i stillingsandeler lavere enn 20 prosent ikke er medlemmer av tjenestepensjonsordningene. Regjeringen har foreslått at minstegrensen på 20 prosent av full stilling for rett til medlemskap skal oppheves, jf. Prop. 120 L (2022–2023) *Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (opphevelse av minstegrensen for rett til medlemskap)*. Stortinget har sluttet seg til forslaget, men har bedt regjeringen komme tilbake til Stortinget før lovendringen trer i kraft med en vurdering av tiltak for å legge til rette for at pensjonerte sykepleiere fortsatt skal ha insentiver til å jobbe i mindre stillinger, jf. Innst. 37 L (2023–2024).

Den ordinære aldersgrensen for medlemmer av de offentlige tjenestepensjonsordningene er 70 år. Personer med ordinær aldersgrense kan fratrukke seg alderspensjon fra 67 år under forutsetning av at de også tar ut alderspensjon fra folketrygden. Rundt 30 prosent av arbeidstakerne i offentlig sektor har særaldersgrenser, dvs. lavere aldersgrense enn den ordinære aldersgrensen.

Innføring av ny folketrygd og omleggingen av AFP i privat sektor innebar at den økonomiske gevinsten ved å fortsette i arbeid økte markert i privat sektor. I årene etter 2011 var gevinstene i offentlig sektor klart mindre. Dette skyldes både at offentlig AFP er videreført som en tidligpensjonsordning, og at levealdersjusteringen ville gitt yngre ansatte i offentlig sektor en gradvis lavere kompensasjonsgrad i bruttoordningen enn 66 prosent ved uttak av tjenestepensjon fra 67 år. For å gi offentlig ansatte bedre muligheter til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen, og bygge ned mobilitetshindre mellom offentlig og privat sektor, ble det i pensjonsavtalen fra 2018 avtalt en ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor.

Avtalen ble fulgt opp med lovforslag i Prop. 87 L (2018–2019) *Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor)*. Gjennom Stortingets behandling av proposisjonen, jf. lovvedtak 72 (2018–2019), ble det i juni 2019 vedtatt en ny pensjonsløsning for personer født fra og med 1963, jf. lov 21. juni 2019 nr. 26, som innebærer at bruttoordningen erstattes av en påslagsordning som beregnes uavhengig av folketrygden. De nye opptjeningsreglene trådte i kraft 1. januar 2020. Ny offentlig tjenestepensjon, og på

sikt ny offentlig AFP, vil gi offentlig ansatte bedre uttelling av å stå lenger i arbeid. De nye ordningene gir offentlig ansatte samme mulighet som ansatte i privat sektor til å opprettholde pensjonsnivåene når levealderen øker.

Overføringsavtalen mellom leverandørene av offentlig tjenestepensjon ble inngått på begynnelsen av 1970-tallet. Avtalen innebærer at arbeidstakere som har vært medlem av flere offentlige tjenestepensjonsordninger, får pensjon som om de har vært medlem av én og samme pensjonsordning. Prinsippet er at siste pensjonsordning som medlemmet hadde pensjonsopptjening i, utbetaler samlet tjenestepensjon basert på summen av tjenestetid i de ulike offentlige tjenestepensjonsordningene og får refundert deler av pensjonsutbetalingen fra tidligere ordninger. Overføringsavtalen forutsetter at pensjonsordningene er relativt like i de ulike tjenestepensjonsordningene, og har bidratt til at det har vært et enhetlig pensjonssystem i offentlig sektor.

Brutto tjenestepensjon

Tjenestepensjonsordningen i offentlig sektor var tidligere en bruttoordning som garanterte en samlet pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen til personer med full tjenestetid. Ordningen gjelder fortsatt for medlemmer født i 1962 eller tidligere. Bruttonivået i ordningen er 66 prosent av sluttlønnen opp til 12 G for de med full tjenestetid (30 år). Netto alderspensjon, dvs. hvor mye som faktisk utbetales, fra tjenestepensjonsordningen beregnes ved at det gjøres et fradrag for alderspensjon fra folketrygden. Fradraget for folketrygden skjer etter bestemte regler som er definert i samordningsregelverket. Samordningsreglene er utformet slik at ikke all folketrygd trekkes fra; dette kalles samordningsfordeler.

Samordningsreglene har blitt tilpasset at folketrygden kunne tas ut fleksibelt fra 62 år. Dette ble løst ved at samordningen skulle skje som om folketrygden ble tatt ut samtidig med tjenestepensjonen, altså uavhengig av når folketrygden faktisk ble tatt ut. Offentlig ansatte som tok ut folketrygden fra 62 år, fikk dermed ikke kompensert for at folketrygden var lavere ved 67 år enn den ville vært dersom de hadde ventet med uttaket. De som tok ut folketrygden tidlig, fikk en lavere samlet pensjon enn 66 prosent, fordi også garantien om 66 prosent bygget på samtidig uttak av folketrygd og tjenestepensjon.

Regelen om samtidig uttak omfatter også de som tar ut tjenestepensjonen etter 67 år. Siden bruttopensjonen ikke kan bli høyere enn 66 pro-

sent, vil samlet årlig pensjon i hovedsak være uendret for de som har full opptjeningstid og venter med å ta ut folketrygd og tjenestepensjon til etter at de har kompensert for virkningen av levealdersjusteringen av tjenestepensjonen. Sammensetningen av den årlige pensjonen vil imidlertid endres fordi folketrygden øker ved utsatt uttak fram til 75 år, og årlig utbetalt tjenestepensjon blir dermed lavere desto senere pensjonen tas ut.

Ny tjenestepensjon – påslagspensjon

Personer født i 1963 eller senere tjener fra 2020 opp alderspensjon i en ny påslagsordning. Reglene for den nye tjenestepensjonsordningen er svært like reglene for opptjening og uttak av ny alderspensjon i folketrygden. I påslagsordningen gis det årlig opptjening for inntekt opp til tolv ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Grunnsatsen for inntekt i intervallet 0–12 G er 5,7 prosent og tilleggssatsen for inntekt i intervallet 7,1–12 G er 18,1 prosent. Rettighetene akkumuleres i en pensjonsbeholdning som har garantert regulering med veksten i G, og ved uttak beregnes årlig pensjon ved å dividere pensjonsbeholdningen på delingstallet i folketrygden. Etter uttak reguleres årlig pensjon med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

Personer som har en samlet tjenestetid hos ulike arbeidsgivere/ordninger på minst ett år får en «opsatt rett» til alderspensjon fra påslagsordningen. De som tjener opp pensjon i påslagsordningen og har opptjening i bruttoordningen for tid før 2020, har en opsatt pensjonsrett fra bruttoordningen. Disse vil dermed få utbetalt tjenestepensjon både fra bruttoordningen og fra påslagsordningen. Også pensjon fra bruttoordningen kan tas ut fleksibelt fra 62 år for de som er født i 1963 eller senere.

Betinget tjenestepensjon

Betinget tjenestepensjon er en ny ordning som gjelder for offentlig ansatte som er født i 1963 eller senere. Ytelsen gis til personer som ikke kvalifiserer til AFP (i privat eller offentlig sektor), og tjenes opp fra 2020. Betinget tjenestepensjon ligner på de nye ordningene for alderspensjon ved at det er definert en årlig opptjening, og den akkumulerte opptjeningen skal omregnes til en årlig ytelse ved å dividere på folketrygdens delingstall. Den årlige opptjeningen er 3,0 prosent av pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonsordningen opp til 7,1 G, og ytelsen tjenes opp fram til fylte 62 år. I opptjeningsperioden skal

pensjonsbeholdningen årlig reguleres i takt med lønnsveksten målt ved veksten i G. Betinget tjenestepensjon kan tas ut fleksibelt fra 62 til 70 år og utbetales livsvarig.

Gjennom behandlingen av Prop. 87 L (2018–2019) er det vedtatt regler for opptjening og uttak av betinget tjenestepensjon. Det er imidlertid ikke endelig avklart om personer som mottar uføretrygd/uførepensjon etter 62 år, og som derfor ikke kvalifiserer for AFP, skal kunne få betinget tjenestepensjon. I avtalen fra 3. mars 2018 går det fram at «spørsmålene om hvor lenge uføre skal tjene opp alderspensjon i påslagsordningen og om de skal få betinget tjenestepensjon, utsettes til etter at Stortinget har vedtatt reglene i folketrygden». Videre står det i avtalen at «dette arbeidet utføres i samarbeid med partene i denne avtalen».

Andre pensjonselementer for personer født i 1963 eller senere

Ytterligere to elementer som følger av pensjonsavtalen av 3. mars for personer født i 1963 eller senere er vedtatt gjennom Stortingets behandling av Prop. 87 L (2018–2019): «overgangstillegg» og «2011-tillegg». Begge tilleggene gis til et avgrenset antall årskull, og er dermed overgangsordninger.

Hensikten med *overgangstillegget* er å gjøre overgangen fra AFP som en tidligpensjonsordning til et livsvarig påslag mildere for de første årskullene som omfattes av det nye AFP-regelverket. Overgangstillegget blir utbetalt mellom 62 og 67 år, og for å få tillegget kreves det at en slutter helt i offentlig sektor før fylte 67 år. For 1963-kullet utgjør maksimalt overgangstillegg 0,15 G. Tillegget trappes så ned med 12,5 prosentpoeng for senere årskull, og 1970-kullet blir dermed det siste som kan få overgangstillegg. For å ha rett til tillegget må en ha minst 15 års tjenestetid, og for å få fullt tillegg kreves det 40 års tjenestetid. Tillegget avkortes for manglende tjenestetid, men levealdersjusteres ikke og avkortes ikke mot samtidig arbeidsinntekt.

2011-tillegget er et tillegg til de som har opptjening av offentlig tjenestepensjon før 2011, og kan gis til personer født i årene 1963–1967. Tillegget henger sammen med overgangen til nye opptjeningsregler i folketrygden og levealdersjusteringen som ble innført fra 2011 og må ses i sammenheng med den individuelle garantien som er gitt til eldre årskull. 2011-tillegget beregnes som 1,5 prosent av (det oppregulerte) pensjonsgrunnlaget fra bruttoordningen multiplisert med en

brøk der telleren er opptjeningstid før 2011, mens nevneren er kravet til full opptjeningstid i bruttoordningen (maksimalt 30 år). 2011-tillegget gis fullt ut til 1963-kullet, og reduseres så med 20 prosentpoeng for hvert årskull slik at 1967-kullet får 20 prosent av fullt tillegg. Tillegget utbetales livsvarig sammen med den delen av alderspensjonen som er tjent opp før 2020. Nivået på tillegget justeres for uttaksalder slik at uttaksreglene blir «nøytrale», men det levealdersjusteres ikke.

Alderspensjon til personer med særaldersgrenser

Rundt 30 prosent av arbeidstakerne i offentlig sektor har lavere aldersgrense enn den alminnelige aldersgrensen på 70 år. De lave aldersgrensene kalles særaldersgrenser, og de fleste med en særaldersgrense har en aldersgrense på 60, 63 eller 65 år. Store grupper med aldersgrense 60 år er innenfor politi, forsvar og brannvesenet, mens blant andre sykepleiere, helsefagarbeidere og renholdere har aldersgrense 65 år. Personer som har særaldersgrense har rett til å motta alderspensjon, såkalt særalderspensjon, fra særaldersgrensen, og har dermed rett til å motta alderspensjon før 67 år. Personer med særaldersgrense kan ta ut pensjon inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid er minst 85 år (85-årsregelen).

Nivået på særalderspensjonen tilsvarende bruttopensjonsnivået, dvs. 66 prosent av sluttlønnen ved full tjenestetid. Særalderspensjon gis fram til 67 år. Fra 67 år beregnes tjenstepensjonen på samme måte som for offentlig ansatte uten særaldersgrense. Personer som går over fra stilling med alminnelig aldersgrense til en stilling med særaldersgrense må i staten ha minst tre års opptjening i den nye stillingen før vedkommende har rett til alderspensjon fra særaldersgrensen og ett års tjeneste i KS-området/helseforetakene/sykepleierordningen.

Plikten til å fratrukke ved særaldersgrense ble fjernet i 2021 da Stortinget vedtok at statsansatte og sykepleiere med særaldersgrense skal ha rett til å fortsette i arbeid etter særaldersgrensen, jf. Prop. 138 L (2020–2021) og Innst. 519 L (2020–2021). Tilsvarende endring ble gjort gjeldende i Spekter-området fra 1. juli 2021. For kommunale stillinger ble plikten til å fratrukke ved særaldersgrensen opphevet fra 1. januar 2022. Offentlig ansatte som har særaldersgrense 60, 63 eller 65 år har dermed ikke lenger plikt til å fratrukke stillingen sin ved særaldersgrensen, og kan fortsette å arbeide helt til den alminnelige aldersgrensen som er 70 år. Forsvaret er unntatt fra lovendringen.

Pensjonsordningene og aldersgrensene for personer med særaldersgrenser har vært tilnærmet uendret svært lenge. Stortinget har gjennom flere tiår gjentatte ganger pekt på behovet for å vurdere reglene på nytt. Nylig sluttet også Pensjonsutvalget seg til dette i NOU 2022: 7. I avtalen om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor fra 3. mars 2018, går det fram at det først skal være en prosess om pensjonsregler for personer med særaldersgrense, og deretter en prosess om aldersgrenser og omfang av særaldersgrenser.

Etter inngåelse av avtalen om offentlig tjenstepensjon i 2018 ble det igangsatt et arbeid med partene i arbeidslivet om pensjonsregler for personer med særaldersgrenser. I desember 2018 ble det enighet om midlertidige regler som sikret at personer med særaldersgrense fra 2020 kunne ta ut tidligpensjon på samme nivå og fra samme alder som tidligere. I det påfølgende arbeidet ble det jobbet med langsiktige løsninger for pensjonsreglene for personer med særaldersgrense. Det ble i februar 2020 brudd i forhandlingene om ytterligere tilpasninger i pensjonsreglene. Personer med særaldersgrense har dermed inntil videre ordinære regler for å beregne tjenstepensjonen fra 67 år, og tjener fra 2020 opp alderspensjon i den nye påslagsordningen. Arbeidet med langsiktige pensjonsregler for personer med særaldersgrense ble startet opp igjen i 2022 og den 25. august 2023 inngikk regjeringen og partene i offentlig sektor en avtale om pensjonsregler for personer med særaldersgrenser. Avtalen innebærer at personer med særaldersgrense sikres et høyere pensjonsnivå gjennom et såkalt «særalderspåslag». Det er avtalt at fullt særalderspåslag skal være 5,8 prosent av pensjonsgrunnlaget i stillingen for særaldersgrense 65 år, 6,5 prosent for særaldersgrense 63 år og 7,7 prosent for særaldersgrense 60 år. Særalderspåslaget trappes ned ved uttak etter 65 år og avkortes mot inntekt over et fribeløp. Videre ble det avtalt at tidligpensjonsordningen opprettholdes for personer med aldersgrense 60 og 63 år, men ikke for aldersgrense 65 år. Det ble også avtalt at 85-årsregelen, som muliggjør avgang tre år før aldersgrensen, skal fases ut, og at særaldersgrensene gradvis skal økes i takt med økningen i levealder. Det vil fremmes forslag om nytt regelverk i tråd med den inngåtte avtalen.

Som en del av prosessen for å avklare hvilke stillinger som i framtiden skal ha en særaldersgrense, og hvilke aldersgrenser som skal gjelde, ble det nedsatt en ekstern arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere det framtidige behovet for særaldersgrenser. Arbeidsgruppen avleverte

sin rapport kalt *Særaldersgrenser før og nå – og en vurdering av det framtidige behovet* i juni 2023. Denne rapporten vil utgjøre en del av kunnskapsgrunnlaget i det videre arbeidet med å avklare det framtidige omfanget av særaldersgrenser.

2.3.6 Individuell pensjonssparing

Individuell pensjonssparing (IPS) er pensjonsavtaler den enkelte oppretter for seg selv hos en pensjonsinretning, og der det gis skattefradrag for innbetalingene. Den nye IPS-ordningen ble innført i 2017. Maksimalt sparebeløp ble redusert fra 40 000 kroner i 2021 til 15 000 kroner fra 2022. Den enkelte kan velge mellom ferdige fondspakker, eller velge fond selv. Midlene som settes inn i IPS er bundet fram til uttak. Pensjonen kan tas ut fra 62 år og må minst tas ut over ti år og minst til fylte 80 år.

De skattefaviserte ordningene for individuell pensjonssparing utgjør en begrenset del av pensjonssystemet i Norge. Ifølge Finans Norge ble det innbetalt 3,2 mrd. kroner til individuelle pensjonsordninger i 2022, og av dette utgjorde innbetaling til den nye IPS-ordningen via livsselskapene 0,9 mrd. kroner.

De samlede forsikringsforpliktelsene knyttet til individuelle pensjonsforsikringer var ved utgangen av 2022 på 68 mrd. kroner. Dette fordeler seg på om lag 25 prosent på livrenter, 50 prosent på IPA (Individuell Pensjonsavtale) og 25 prosent IPS, hvorav omtrent halvparten av forpliktelsene er knyttet til IPS-ordningen etablert i henhold til IPS-regelverket fra 2008 og halvparten til IPS-regelverket fra 2017. IPA-ordningen ble avviklet i 2006.

Det ble i 2022 utbetalt 4,8 mrd. kroner til alders- og etterlattepensjon fra de individuelle pensjonsordningene.

2.3.7 Skattefavisert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende mv.

Selvstendig næringsdrivende, personlige deltakere i selskap med deltakerfastsetting, ansatte eiere av aksjeselskap eller allmennaksjeselskap samt frilansere omfattes ikke av obligatorisk tjenestepensjon, men kan opprette en skattefavisert innskuddsordning på frivillig basis.

Etter skatteloven gis det inntektsfradrag for pensjonsinnskudd til slike ordninger. Grensen for inntektsfradrag er 7 prosent av beregnet personinntekt fra næring, godtgjørelse til deltaker for arbeidsinnsats i selskap med deltakerfastsetting eller lønn opptil 12 G. Fra 2023 beregnes grensen

fra første inntektskrone. Innestående midler er unntatt fra formuesskatt og skatt på løpende inntekt (avkastning). Utbetalinger skattlegges som pensjonsinntekt.

Det er de selvstendig næringsdrivende mv. selv som avgjør hvor mye de skal spare innenfor den gitte grensen, og ordningen kan eventuelt benyttes i tillegg til individuell pensjonssparing.

2.4 Pensjonsutvalget: NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem

2.4.1 Innledning

Pensjonsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. juni 2020 for å evaluere pensjonsreformen som ble innført i 2011. Utvalget fikk i oppdrag å beskrive pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås. Videre skulle utvalget se på mulige justeringer for å sikre pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft. Utvalget var sammensatt av fageksperter og av politisk oppnevnte utvalgsmedlemmer. Pensjonsutvalget avga sin utredning til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. juni 2022. Utredningen har vært på høring med frist 21. oktober 2022. Utvalgets sammensetning og mandat omtales i punkt 2.4.2, og utvalgets konkrete forslag beskrives kort i punkt 2.4.3. Høringsinstansenes syn omtales overordnet under punkt 2.4.4, og mer detaljert i forbindelse med de konkrete forslagene som følger i meldingens kapittel 6–10.

2.4.2 Utvalgets sammensetning og mandat

Pensjonsutvalget ble nedsatt av regjeringen Solberg i juni 2020 og ble ledet av konserndirektør Kristin Skogen Lund. Syv av utvalgets medlemmer var nominert av de partiene som har stått bak pensjonsreformen gjennom regjeringsdeltakelse eller ved å støtte pensjonsforlikene i Stortinget. I tillegg bestod utvalget av fire medlemmer som samlet hadde inngående fagkunnskap om pensjons- og trygdefeltet og offentlig økonomi. Til Pensjonsutvalget var det videre knyttet et råd med representanter fra hovedorganisasjoner i arbeidslivet, finansnæringen og for pensjonistene, samt et ungdomspanel med to representanter fra hver av ungdomsorganisasjonene til de partiene som var representert på Stortinget da utvalget ble satt ned. Utvalget avholdt i alt 18 møter, i tillegg til tre fellesmøter med rådet og tre fellesmøter med ungdomspanelet.

Utvalget fikk følgende mandat:

«Aldringen av befolkningen medfører at offentlige finanser stilles overfor store utfordringer i årene framover. Utfordringene knytter seg særlig til pensjonssystemets langsiktige bæreevne. Svakere vekst i den yrkesaktive befolkningen, høyere gjennomsnittlig opptjening til alderspensjon og stigende levealder blant pensjonistene innebærer økt press på pensjonssystemet. For å møte disse utfordringene er det gjennomført en pensjonsreform med utgangspunkt i brede forlik i Stortinget. Pensjonsreformens langsiktige mål er å styrke bærekraften både ved at veksten i utgiftene til alderspensjon begrenses og gjennom at styrkede insentiver til arbeid vil bedre pensjonssystemets finansieringsgrunnlag.

Det ligger likevel an til at handlingsrommet i finanspolitikken de neste årene blir vesentlig mindre enn vi er blitt vant til, som betyr behov for økte offentlige inntekter og/eller reduserte offentlige utgifter. Finansieringen av fremtidens velferdssamfunn vil kreve gode og bevisste valg i årene som kommer. Dersom målene med pensjonsreformen ikke nås, vil utfordringene bli betydelig mer krevende. For å sikre et robust og forutsigbart pensjonssystem, må hovedprinsippene i pensjonsreformen ligge fast over tid. På enkelte punkter er det imidlertid behov for å videreutvikle innretningen av pensjonssystemet for å sikre måloppnåelsen. På denne bakgrunn oppnevnes et utvalg som skal beskrive pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås. Utvalget skal videre se på mulige justeringer for å sikre pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft. Utvalget skal konsentrere sin utredning om folketrygdens alderspensjon og ev. grenseflater mot andre ordninger, og besærs kilt se på følgende punkter:

Pensjonssystemet og insentiver til arbeid

Omleggingen av folketrygdens alderspensjon er grunnleggende for pensjonsreformen, men effekten av reformen vil avhenge av utformingen av det samlede pensjonssystemet, om supplerende pensjonsytelser støtter opp under eller motvirker målene med pensjonsreformen og av etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Utvalget skal beskrive det samlede pensjonssystemet i lys av målet om at flere skal stå lenger i arbeid.

Det vil ta lang tid før ny alderspensjon er fullt innfasert, og pensjonssystemet kan for mange fremstå som komplisert. Utvalget skal redegjøre for hvordan regelendringene som følger av pensjonsreformen har blitt kommunisert ut til og gjort tilgjengelig for den enkelte. Utvalget skal videre vurdere forenklinger i pensjonssystemet, herunder å gjøre pensjonssystemet mer individorientert og uavhengig av sivilstatus.

Økonomisk og sosial bærekraft

Fleksible uttaksregler og levealdersjusteringen vil sammen gjøre det mulig at framtidens pensjonister kan opprettholde gode pensjonsnivåer uten å legge en urimelig finansieringsbyrde på yngre årskull. Forutsetningen er at man lykkes med målet om at flere står lenger i arbeid, noe som vil bidra til å styrke den økonomiske bærekraften gjennom økt verdiskaping og økte skatteinntekter. Økt avgangsalder vil også bidra til å styrke pensjonssystemets sosiale bærekraft, fordi også framtidens pensjonister i så fall får gode pensjonsnivåer. Endringene i pensjonssystemet er imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre at den sosiale bærekraften opprettholdes, og pensjonsreformen kan føre til økte forskjeller mellom pensjonister, både mellom generasjoner og innad i hver generasjon. I hvilken grad pensjonsreformen vil bidra til at avgangsalderen øker tilstrekkelig mye for tilstrekkelig mange, er derfor avgjørende for om pensjonsreformen bidrar til å sikre den økonomiske og sosiale bærekraften. Utvalget skal drøfte i hvilken grad det langsiktige målet i reformen om å begrense utgiftsveksten vil kunne nås. Utvalget skal videre utrede fordelingsmessige konsekvenser av reformen av det samlede pensjonssystemet, og diskutere tiltak som kan styrke folketrygdens sosiale bærekraft.

Aldersgrensene i folketrygden

Pensjonsreformen bygger på at den enkelte selv skal bære kostnadene ved fleksibelt uttak av pensjon. Rett til tidlig uttak av alderspensjon begrenser imidlertid ikke den enkeltes rett til ytelsene i folketrygden som skal sikre inntekt ved sykdom eller arbeidsledighet (sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger). Disse ytelsene vil i hovedsak kunne gis fram til fylte 67 år, slik at mange vil kunne ha en dobbel inntektssikring mot slutten av arbeidslivet. Mottak av disse ytelsene vil derfor

innebære at den enkelte både kan utsette uttak av pensjonsrettigheter og i tillegg tjene opp ytterligere rettigheter. Aldersgrensene i de øvrige folketrygdytelsene har sin bakgrunn i det gamle alderspensjonssystemet hvor det var én allmenn pensjonsalder. I et system med fleksibelt uttak av alderspensjon vil behovet for inntektssikring ved bortfall av arbeidsinntekt variere i langt større grad. Personer som står i arbeid utover 62 år kan både ha behov for – og forventninger om – inntektssikring utover alderspensjon fra folketrygden. Foreløpig er det et mindretall som står i arbeid utover 67 år, men den gjennomsnittlige avgangsalderen er i stadig økning, og det er grunn til å forvente at denne utviklingen fortsetter. Utvalget skal vurdere aldersgrensene i pensjonssystemet i sammenheng med en vurdering av aldersgrensene i øvrige inntektssikringsordninger og utviklingen i alderen hvor det er vanlig å trekke seg ut av arbeidsmarkedet.

Levealdersjustering

Levealdersjustering er det sentrale elementet i reformen som begrenser utgiftsveksten. Levealdersjusteringen sikrer at pensjonsutgiftene ikke øker som følge av at den gjennomsnittlige levealderen øker, og medfører samtidig at framtidige årskull må stå lenger i arbeid for å opprettholde pensjonsnivåene til de som i dag starter uttak av alderspensjon. Over tid anslås en betydelig økning av forventet levealder. Et robust pensjonssystem må ta hensyn til dette og gi insentiver til å stå lenger i arbeid. Muligheten til å stå lenger i arbeid vil imidlertid kunne variere. For eksempel avslutter om lag en tredjedel i hvert årskull arbeidslivet med mottak av uføretrygd, og disse har ikke samme mulighet som arbeidsføre til å stå lenger i arbeid. Levealdersjusteringens effekt på pensjonsnivåene vil dermed kunne variere mellom individer og grupper, og til dels avhenge av mulighetene i arbeidsmarkedet. Utvalget skal utrede effekten av levealdersjusteringen for ulike grupper i samfunnet, herunder personer som mottar uføretrygd ved overgang til alderspensjon. Utvalget skal videre vurdere konkrete løsninger som kan sikre et rimelig forhold mellom alderspensjonsnivået til uføre og arbeidsføre.

Minstenivå

Pensjonsnivået til den enkelte har sammenheng med inntektsnivået en hadde som yrkes-

aktiv, samtidig som personer med lav eller ingen tidligere inntekt er sikret alderspensjon på et minstenivå. Etter pensjonsreformen påvirker levealdersjusteringen minstenivået i alderspensjon. Økende levealder i befolkningen medfører at garantipensjon og minste pensjonsnivå reduseres, sett i forhold til gjennomsnittlig lønnsnivå. Utvalget skal redegjøre for utviklingen i minstenivåer, og vurdere levealdersjusteringen av minstenivå i lys av forventet avgangsmønster framover.

Regulering av pensjoner under utbetaling

Mens levealdersjusteringen vil bidra til betydelige innsparinger fra yngre generasjoner, er bidraget fra dagens alderspensjonister i stor grad knyttet til nye regler for regulering av pensjoner. Etter pensjonsreformen øker løpende alderspensjoner mindre enn det generelle lønnsnivået, men likevel slik at pensjonistene forventes å få økt kjøpekraft gjennom pensjonisttilværelsen. De seneste årene har imidlertid reallønnsveksten for arbeidstakere vært svak, noe som har medført flere etterfølgende år med reallønnsnedgang for alderspensjonister. Utvalget skal vurdere den praktiske gjennomføringen av regulering av pensjoner under utbetaling, og ev. komme med alternative forslag til reguleringsregler som ikke svekker bærekraften i pensjonssystemet.

Utvalget skal legge fram sin utredning med tilrådinger for Arbeids- og sosialdepartementet innen 1. mars 2022.»

I mars 2021 fikk utvalget brev fra daværende arbeids- og sosialminister med en presisering av mandatet:

«Pensjonsutvalget skal beskrive pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås. Utvalget skal videre se på mulige justeringer for å sikre pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft. Stortinget har nå gjort flere vedtak som har konsekvenser for utvalgets arbeid. I lys av disse, vil jeg presisere følgende:

I utvalgets mandat heter det blant annet at utvalget «skal vurdere den praktiske gjennomføringen av regulering av pensjoner under utbetaling, og ev. komme med alternative forslag til reguleringsregler som ikke svekker bærekraften i pensjonssystemet». Ved behandlingen av Dok. 8: 53 S (2020–2021) har Stortinget vedtatt følgende: «Stortinget ber regje-

ringen om å legge frem et lovforslag for Stortinget om å regulere løpende pensjoner med gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst som får virkning fra 2022.»

Gitt Stortingets anmodningsvedtak om at regjeringen skal legge fram et forslag om omlegging av reguleringsreglene til gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst, er det viktig at utvalget utreder et konkret forslag til hvordan en slik omlegging kan gjennomføres. Utvalget må vurdere om en slik omlegging tilsier at det bør gjøres andre endringer i pensjonssystemet. Eksempler på forhold som utvalget må vurdere er vilkåret for å ta ut alderspensjon før 67 år, reguleringen av minsteytelsene og tiltak som kan sikre et konsistent pensjonssystem, herunder mulighetene til å opprettholde en nøytral uttaksmodell.

I utvalgets mandat heter det også at utvalget «skal redegjøre for utviklingen i minstenivåer, og vurdere levealdersjusteringen av minstenivå i lys av forventet avgangsmønster framover». Ved behandlingen av Dok. 8: 53 S (2020–2021) har Stortinget vedtatt følgende: «Stortinget ber regjeringen be Pensjonutvalget vurdere hva som er et rimelig minstenivå i folketrygden for ulike stønadsgupper, herunder vurdert opp mot hensynet til sliternes mulighet til å gå av med pensjon fra 62 år og hva som er rimelig i forhold til yrkesaktives rettmessige forventninger om å få noe igjen for sin innbetaling av trygdeavgift.»

På bakgrunn av dette, ber jeg om at utvalget vurderer forholdet mellom de ulike minsteytelsene i pensjonssystemet og også hva som er hensiktsmessige minstenivåer. Utvalget må her vurdere forholdet mellom standardsikringen og minstesikringen i pensjonssystemet og ta hensyn til at nivået på minsteytelsene påvirker muligheten til å ta ut pensjon før 67 år. Utvalget må også vurdere minsteytelsene i pensjonssystemet opp mot andre minsteytelser i folketrygden.

Jeg imøteser utvalgets utredning basert på mandatet, med de presiseringene som er nevnt over.»

2.4.3 Forslagene

Utvalget konkluderte med at pensjonsreformen var nødvendig for å begrense veksten i utgiftene til alderspensjon fra folketrygden og bedre bærekraften i offentlige finanser. Videre pekte utvalget på at behovet for pensjonsreformen er minst like stort nå, sammenlignet med da reformen ble ved-

tatt. Utvalget viste til forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister, som vil bli redusert i tiårene framover. Utvalget mente at den demografiske utfordringen må møtes med tiltak som stimulerer til økt yrkesdeltaking både blant unge og eldre. Utvalget vurderte videre at reformen ser ut til å virke etter hensikten, i den forstand at det reformerte pensjonssystemet gir lavere vekst i offentlige utgifter i kombinasjon med gode arbeidsinsentiver.

Utvalget konkluderte med at hovedelementene i pensjonsreformen må ligge fast, og da særlig prinsippet om levealdersjustering som er avgjørende for å sikre den økonomiske bærekraften til pensjonssystemet etter hvert som vi lever lenger. Utvalget mente videre at det ikke er behov for større innstramminger eller systemendringer for å sikre den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet, samtidig som utvalget pekte på at usikkerheten om utviklingen framover tilsier at en bør være forsiktig med å vedta nye justeringer av pensjonssystemet som øker utgiftene.

Utvalget mente imidlertid at det er behov for justeringer for å styrke den sosiale bærekraften til pensjonssystemet. Tre sentrale forslag i utvalgets utredning er:

- Aldersgrensene i pensjonssystemet og tilgrensende ordninger bør økes etter hvert som forventet levealder øker
- Mindesteytelsene i pensjonssystemet bør følge den generelle velstandsutviklingen
- Uføre bør sikres en rimelig alderspensjon

Økte aldersgrenser

Et sentralt forslag i utvalgets utredning er at aldersgrensene i pensjonssystemet økes gradvis fra og med 1964-kullet. Forslaget innebærer at aldersgrensene økes i takt med økningen i levealderen slik at yrkesaktive som utsetter avgangen i takt med den økte aldersgrensen, får fullt kompensert for virkningen av levealdersjustering. Det betyr at aldersgrensene må økes med to tredjedeler av økningen i forventet levealder. Utvalget foreslo at dette gjennomføres ved å knytte aldersgrensene i pensjonssystemet til noe utvalget kalte normert pensjoneringsalder. Utvalget foreslo at normert pensjoneringsalder settes til 67 år for personer født i 1963, og deretter økes gradvis for yngre årskull med to tredjedeler av økningen i forventet levealder.

Utvalget foreslo videre at den nedre aldersgrensen for å ta ut pensjon på 62 år og den øvre grensen for opptjening av pensjonsrettigheter og fleksibelt uttak på 75 år, økes i takt med den nor-

merte pensjoneringsalderen. Forslaget innebærer også at aldersgrensene for de øvrige inntekts-sikringsordningene i folketrygden (dagpenger, helserelaterte ytelser mv.) økes i takt med aldersgrensene i pensjonssystemet. Utvalget skriver at formålet med økte aldersgrenser i første rekke er å påvirke den generelle oppfatningen i befolkningen av når en bør planlegge å ta ut alderspensjon. Utvalget peker på at økte aldersgrenser vil kunne bidra til lengre yrkeskarrierer, og dermed øke verdiskapingen og skatteinntektene, og på den måten styrke den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet. Lengre yrkeskarrierer vil også medføre økt pensjonsopptjening og dermed høyere pensjoner, som kan styrke den sosiale bærekraften.

Nivået på og regulering av minsteytelsene

Utvalget vurderte både nivået på minsteytelsene i dag og reguleringen av minsteytelsene framover. Utvalgets flertall tilrår ikke en generell økning av minsteytelsene i pensjonssystemet, verken i gammel eller ny opptjeningsmodell. Samtidig peker utvalget på at det bør vurderes å øke forskjellen mellom garantipensjonen for enslige og for gifte/samboende.

Utvalget mente prinsipielt at minsteytelsene ved den normerte pensjoneringsalderen bør reguleres i takt med velstandsutviklingen i samfunnet, og foreslo at minsteytelsene skal reguleres med lønnsveksten. Dette vil sikre et stabilt forhold mellom minsteytelsene og gjennomsnittlig lønnsnivå over tid. Utvalgets flertall foreslo videre at alle løpende pensjoner, inkludert garantipensjon under utbetaling, skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Over tid innebærer dette at minstenivået ved normert pensjoneringsalder holdes uendret målt i faste grunnbeløp, samtidig som den enkelte minstepensjonist/garantipensjonist vil få regulert pensjonen svakere enn lønnsveksten gjennom pensjonisttilværelsen. Utvalget betegner et slikt system med lønnsregulering av minsteytelsene fram til pensjoning, kombinert med at alle løpende pensjoner reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, for *årskullspesifikke minsteytelser*.

Økt pensjon til uføre i yngre årskull

Utvalget vurderte at gjeldende regelverk med faste aldersgrenser for opptjening og overgang til alderspensjon, i kombinasjon med levealdersjusteringen, på sikt vil medføre for lav alderspensjon til uføre. Utvalgets flertall mente at uføres gjennomsnittlige pensjonsnivå bør stabiliseres i forhold til

sammenlignbare arbeidsføres gjennomsnittlige pensjonsnivå. Reglene for uføres alderspensjon må etter flertallets syn vurderes ut fra avgangsalderen blant de som ikke blir uføre, slik at uføre også i framtiden sikres en alderspensjon som står i et rimelig forhold til pensjonsnivået til de som er arbeidsføre fram til pensjoning. Utvalget anbefalte at uføre bør sikres en bedre alderspensjon ved at alderen for opptjening og overgang til alderspensjon økes.

Dersom aldersgrensene for uføre følger økningen i den normerte pensjoneringsalderen, vil dette implisere at uføre fullt ut skjerms for den videre virkningen av levealdersjusteringen. Utvalgets flertall viste til at det er usikkert hvor lenge framtidens arbeidsføre står i arbeid, og at dette tilsier en mer forsiktig økning enn det som fullt ut skjermer for den videre virkningen av levealdersjusteringen. Utvalgets flertall tilrårde en skjermingsgrad i størrelsesorden en halv til to tredjedeler. Utvalgets mindretall – medlemmene Søyviknes og Fuglevaag – mente at uføre født i 1964 og senere bør skjerms helt fra virkningen av levealdersjusteringen, uavhengig av hvor lenge de arbeidsføre står i arbeid.

2.4.4 Høringen

Pensjonsutvalgets utredning ble sendt på høring ved Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 20. juni 2022, med frist for merknader 21. oktober samme år. Høringsbrevet og lenke til utvalgets utredning ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Finanstilsynet
 Forbrukertilsynet
 Forbrukerrådet
 Konkurransetilsynet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Regelrådet
 Skattedirektoratet
 Statens pensjonskasse
 Statistisk sentralbyrå
 Trygderetten

Pensjonsordningen for apotekvirksomhet
 Pensjonsordningen for sykepleiere
 Pensjonstrygden for fiskere
 Pensjonstrygden for sjømenn

Oslo kommune

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Den Norske Aktuarforening
 Fellesforeningen for AFP
 Finans Norge
 Forsvar offentlig pensjon
 Forsvarets seniorforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Gabler AS
 Hovedorganisasjonen Virke
 Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Landsforbundet for offentlige pensjonister
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 LO Kommune
 LO Stat
 NITO
 Norsk Pensjon AS
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Oslo Pensjonsforsikring AS
 Pensjonistforbundet
 Pensjonskasseforeningen
 Pensjonskontoret
 Regnskap Norge
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
 Samfunnsbedriftene
 Senior Norge
 Seniorenes Fellesorganisasjon
 Senter for seniorpolitikk
 Uføres Landsorganisasjon
 Unio
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet mottok 68 høringsinnspill fra ulike organisasjoner. I tillegg har ni privatpersoner kommer med innspill. Høringsuttalelsene er tilgjengelige på nettsiden til regjeringen. En mer detaljert omtale av de enkelte høringssvarene følger i meldingens kapittel 6–10. Følgende organisasjoner hadde merknader til forslagene:

Forsvarsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Eldreombudet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Statens pensjonskasse
 Statistisk sentralbyrå

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 AVYO
 Befalets fellesorganisasjon
 Creo Oslo

Demokratene
 Den Norske Aktuarforening
 Det norske maskinistforbund
 Fagforbundet Lillehammer, avd. 059
 Finans Norge
 Forsvarets seniorforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 FØL – Norge for økt levestandard
 Hovedorganisasjonen Virke
 Hwang Flater Analyse
 Industri Energi i Staten – Forsvaret
 Kommunal landspensjonskasse
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 LHL
 Landsorganisasjonen i Norge
 LO i Oslo
 LO i Trondheim og omegn
 LO Stat
 LOP – Landsforbundet for offentlige pensjonister
 Løvemammaene
 Norsk dyrepleier- og assistentforening
 Norsk Fosterhjemsforening
 Norsk Kvinnesaksforening
 Norsk Oversetterforening
 Norsk Pensjon
 Norsk Tjenestemannslag
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Oslo kommune
 Oslo Pensjonsforsikring AS
 Parat
 Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene
 Pensjonistpartiet Viken
 Pensjon for alle – fagbevegelsens pensjonsnettverk
 Pensjonskasseforeningen
 Pensjonstrygden for sjømenn
 Pårørendealliansen
 Samfunnsbedriftene
 Samfunnsviterne
 Senior Norge
 Skolens landsforbund
 Steinar Holden
 Unio
 Westbroker AS
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

2.4.5 Generelle inntrykk fra høringen

Et flertall av høringsinstansene støtter hovedforslagene fra Pensjonsutvalget om økte aldersgrenser, at minsteytelserne bør følge den generelle velstandsutviklingen og at uføre bør sikres en bedre alderspensjon. Vurderingene fra Pensjonsutvalget når det gjelder årskullspesifikke minsteytelser og grad av skjerming for levealdersjuste-

ring for uføre er delt i et flertall og et mindretall. Dette gjelder også blant høringssvarene. Det gis en nærmere beskrivelse av de konkrete høringsuttalelsene knyttet til Pensjonsutvalgets vurderinger i kapittel 6–10.

Høringsinstansene deler, i stort, Pensjonsutvalgets virkelighetsbeskrivelse og konklusjon om at pensjonsreformen var nødvendig for å sikre den økonomiske bærekraften, og at hovedelementene i reformen bør ligge fast. Flere trekker fram at de hensynene som lå til grunn for pensjonsreformen fremdeles er gjeldende, og at de ser utvalgets forslag om å styrke den sosiale bærekraften som hensiktsmessig og rett. Enkelte antyder imidlertid at utvalgets konklusjoner skyldes at mandatet var for snevert definert og peker på at utvalget i liten grad har vurdert endringer i tjenestepensjonene.

Mange instanser understreker viktigheten av en bred oppslutning om hovedlinjene i pensjonssystemet. Flere trekker fram at hyppige endringer i systemet er uheldig. Flertallet av høringssvarene støtter utvalgets anbefaling om at pensjonssystemet bør være gjenstand for jevnlig evaluering. Flere instanser spiller inn temaer de mener må inngå i senere evalueringer. Flere uttrykker sin støtte til Pensjonsutvalgets oppfordring om behovet for mer kunnskap om fordelingseffektene av det samlede pensjonssystemet.

Flere instanser har forslag som vil føre til en vesentlig økning i pensjonsutgiftene framover. Det er imidlertid få høringssvar som adresserer det økonomiske handlingsrommet for å øke utgiftene.

Flere av høringsinstansene har kommet med merknader som berører temaer som ikke vurderes i denne meldingen. Det har blant annet kommet innspill knyttet til etterlatterereformen, nye regler for personer med særaldersgrense, regelverket for å beregne uføretrygd for personer som

tidligere har mottatt gradert uførepensjon, seniorgoder, at AFP bør integreres i folketrygden og virkeområdet for lov om tjenestepensjon. Disse innspillene vurderes ikke nærmere i denne stortingsmeldingen.

Det har videre kommet en rekke innspill knyttet til problemstillinger rundt hvordan de supplerende ordningene, herunder tjenestepensjonsordningene, vil påvirkes av forslagene fra Pensjonsutvalget. Det har blant annet kommet innspill knyttet til beregning av premie for premiefritaksdekningen ved gradvis økte aldersgrenser. Detaljer knyttet til endringer i supplerende ordninger vurderes ikke i denne meldingen.

Det har også kommet innspill til endringer som berører beregning av alderspensjon fra folketrygden, men som ikke er direkte relatert til Pensjonsutvalgets forslag. Det har blant annet kommet innspill knyttet til pensjonsopptjening for studenter og under førstegangstjeneste, økt inntektsgrense for pensjonsopptjening i folketrygden og forslag om gjeninnføring av flyktningefordelen i alderspensjonen. Disse innspillene vurderes ikke nærmere i denne stortingsmeldingen.

Regjeringen viser til at flere av disse innspillene handler om viktige pensjons- og samfunns spørsmål. Hovedformålet med denne meldingen er å peke ut en retning som styrker den sosiale profilen i folketrygdens alderspensjon. Enkelte spørsmål vil det derfor være naturlig å vurdere nærmere etter at Stortinget har vedtatt hovedprinsippene for framtidens pensjonssystem. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil ta med seg de problemstillingene som har kommet fram gjennom høringsrunden etter at Stortinget har vedtatt hovedprinsippene. Konkrete endringsforslag vil bli sendt på alminnelig høring og det vil da gis muligheter for høringsinstansene til å uttale seg både om detaljer og mer prinsipielle spørsmål.

3 Mål og prinsipper for pensjonssystemet

3.1 Innledning og sammendrag

Folketrygdens alderspensjon har som grunnleggende formål å gi økonomisk og sosial trygghet og å legge til rette for en fleksibel og gradvis overgang fra arbeid til pensjon. Alderspensjonen skal sikre den enkelte inntekt i alderdommen, når det ikke lenger kan forventes at man kan forsørge seg selv ved eget arbeid. Målet om trygghet omfatter både grunnsikring og standardsikring. Disse to hensynene kommer begge til uttrykk i prinsippavtalen om pensjonsreformen som ble inngått på Stortinget i mai 2005:

«Folketrygdens alderspensjon skal fortsatt bestå av en grunnsikring (garantipensjon) og en inntektsavhengig tilleggspensjon.

Alderspensjonen i folketrygden skal bygge på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide. Det må derfor være en sammenheng mellom arbeidsinnsatsen gjennom hele livet og pensjonsytelsen, og alle år må telle med. Folketrygdens alderspensjon må ha en god sosial profil og bidra til utjevning av inntektsforskjeller.»

Avtalen ble en del av Finanskomiteens innstilling til St.meld. nr. 12 (2004–2005) (Innst. S. nr. 195 (2004–2005)), og ble senere omtalt som det første pensjonsforliket.

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) og i Innst. S. nr. 168 (2006–2007) er målene for pensjonssystemet etter pensjonsreformen formulert som at pensjonssystemet skal:

- Være økonomisk og sosialt bærekraftig
- Ha god fordelings- og likestillingsprofil
- Være enkelt og forståelig

Dette kapittelet trekker opp et prinsipielt bakteppe for regjeringens vurderinger i øvrige deler av stortingsmeldingen. Kapittelet redegjør for hva som er hensikten med å ha et pensjonssystem, hva målene for pensjonssystemet og pensjonsreformen er og hvordan disse målene kan måtte avveies. Grunnleggende begreper som økonomisk og sosial bærekraft drøftes, og det rede-

gjøres for hvilke fordelingseffekter som finnes i pensjonssystemet. Et sosialt og økonomisk bærekraftig pensjonssystem er avhengig av flere faktorer, utover selve regelverket, for å innfri målet om å yte sosial og økonomisk trygghet. Derfor gjennomgår sentrale forutsetninger for et bærekraftig pensjonssystem som gode incentiver til arbeid, omfordeling, legitimitet, tillit og bred oppslutning.

3.2 Hovedformål og egenskaper for et godt pensjonssystem

Omtalen i dette avsnittet bygger i stor grad på Pensjonskommisjonens og Pensjonsutvalgets vurderinger. Regjeringen er enig med hovedvurderingene fra Pensjonskommisjonen, som også Pensjonsutvalget bygger på.

Det samlede pensjonssystemets grunnleggende formål er å gi *økonomisk og sosial trygghet*. Det skal sikre den enkelte inntekt i alderdommen, der en ikke lenger kan forventes å forsørge seg selv ved eget arbeid. Målet om trygghet omfatter både *grunnsikring* og *standardsikring*.

Grunnsikring innebærer at alle er garantert en minste inntekt som pensjonist, uavhengig av tidligere inntekt eller innbetaling til en pensjonsordning. Formålet er å forebygge fattigdom. Grunnsikring innebærer *sosial omfordeling* av inntekt mellom grupper i befolkningen. Å sikre alle pensjonister en viss grunnsikring er en oppgave som bare kan utføres av det offentlige. I det norske systemet ligger grunnsikringen i folketrygdens minste pensjonsnivå og garantipensjonen, som sikrer alle et visst inntektsnivå fra 67 år uavhengig av tidligere arbeidsinntekt, men avhengig av medlemskapstid i folketrygden.

Standardsikring innebærer at pensjonen står i et rimelig forhold til tidligere arbeidsinntekt og innbetaling. Formålet er at den enkelte ikke skal gå for mye ned i materiell levestandard som pensjonist. Standardsikring *kan* være et offentlig ansvar. Det kan også anses å være et privat ansvar, enten helt opp til den enkelte eller gjennom en viss statlig regulering av minstekrav og rammer for privat pensjonssparing.

Standardsikring i forhold til inntekten som yrkesaktiv, kan ivaretas både ved *obligatoriske* og *frivillige* ordninger og ved *offentlige* og *private* ordninger. Alderspensjonen i folketrygden gir en viss standardsikring; i ny alderspensjon i hovedsak gjennom alleårsopptjening av pensjonsrettigheter basert på pensjonsgivende inntekt mellom null og 7,1 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Det samlede pensjonssystemet skal gjennom standardsikringen bidra til å fordele inntekt og forbruk over den enkeltes livsløp. Det innebærer både en sparefunksjon og en forsikringsfunksjon. *Sparefunksjonen* går ut på at den enkelte sparer til sin egen pensjon. *Forsikringsfunksjonen* handler om risikohåndtering. Pensjonssystemet skal bidra til å fordele og jevne ut konsekvenser for inntektsbehovet i alderdommen av ulike levealder og risiko for helsesvikt.

Pensjonssystemet skal gi en effektiv ramme for den enkeltes sparing og forsikring for alderdommen. Dette hensynet tilsier isolert sett en nær sammenheng mellom premieinnbetaling og pensjon, og et tydelig individuelt eierskap til opptjente pensjonsrettigheter. Forsikringsfunksjonen innebærer samtidig at pensjonsordninger må gi bedre sikkerhet enn om en overløt all slik sparing og forsikring over livsløpet til den enkelte selv eller familien.

Det vil alltid være risiko knyttet til et pensjonssystem. Det er viktig at systemet har gode mekanismer for å håndtere og fordele ulike typer risiko. Dette gjelder blant annet usikkerhet om levealder, risikoen for å bli ufør og usikkerhet knyttet til befolkningsutvikling, økonomisk utvikling, finansiering og risiko for endringer i regler og rammebetingelser. Levealdersjustering er en mekanisme som håndterer usikkerheten knyttet til endringer i levealder mellom fødselskull.

Risiko i et pensjonssystem kan strekke seg over lang tid. Løfter som gis i dag skal innfris opp til 60–70 år inn i framtida. Denne langsiktigheten tilsier at en nøye bør vurdere konsekvensene av eventuelle økte forpliktelser som innføres.

Det kan diskuteres hvor grensen bør gå for frivillig og obligatorisk pensjonssparing. Pensjonskommissjonen viser i NOU 2004: 1 til en rekke grunner som brukes til å argumentere for at det er nødvendig eller hensiktsmessig med obligatorisk standardsikring for alle yrkesaktive:

1. Hjelp til selvhjelp. På grunn av manglende framsyn, kunnskap, vilje eller evne vil mange utsette pensjonssparingen så lenge at den blir for kostbar eller for liten. Obligatorisk pensjonsforsikring kan hjelpe folk til å fordele for-

bruket over livsløpet på en måte som de alt i alt blir mer tilfredse med.

2. Effektiv grunnsikring. Folk kan la være å spare eller forsikre seg fordi de vet at det offentlige sørger for en minstesikring. Obligatorisk pensjon kan hindre muligheten til å være gratispassasjer og hjelpe til å holde det generelle skattnivået nede og sparingen oppe, slik at det blir mindre effektivitetstap i økonomien.
3. Likestilling. Kvinner og menn kan få lik årlig pensjon for lik premie, selv om kvinner i gjennomsnitt lever lenger og har flere år som pensjonister enn menn.
4. Seleksjon. Enkeltmennesker og forsikringselskaper kan ha ulike informasjon om risiko og forventet levealder, helse, uførhet og annet. De med størst håp om å leve lenge vil i større grad forsikre seg frivillig, men dermed stiger premien slik at færre forsikrer seg.
5. Risikospredning. Avkastning av pensjonssparing og -forsikring er langsiktig og usikker. Ved obligatoriske ordninger kan en spre risikoen på flere enn det markedet kan. Staten kan gjennom skattesystemet fordele risikoen på hele befolkningen og på flere generasjoner.
6. Fordeling. Staten kan gjennom pensjonssystemet bidra til omfordeling av inntekt innen og mellom generasjoner.
7. Administrasjonskostnader. Kostnadene til administrasjon og forvaltning blir gjerne lavest ved allmenne og obligatoriske ordninger fordi en kan utnytte stordriftsfordeler, og fordi en kan unngå utgifter til markedsføring og risikovurdering.

Disse begrunnelsene taler i større og mindre grad for at deler av standardsikringen i det samlede pensjonssystemet bør ivaretas ved en obligatorisk, inntektsbasert pensjon for alle yrkesaktive. Gjennom obligatoriske pensjonsordninger kan alle omfattes på like vilkår, uavhengig av inntekt, kjønn, helse og funksjonsevne.

Argumentene for obligatorisk standardsikring taler imidlertid ikke for at *hele* standardsikringen må organiseres slik. Ulike individuelle preferanser tilsier at den enkelte i stor grad selv bør stå fritt til å bestemme omfanget av sparing og dermed fordelingen av egen inntekt og forbruk gjennom livsløpet. Spredning på mer enn én pensjonsordning kan gi redusert samlet risiko sammenlignet med bare en ordning. Kostnadshensyn og hensynet til enkelhet og oversikt taler imidlertid for at det samlede pensjonssystemet ikke bør bestå av for mange typer ordninger.

En allmenn, obligatorisk pensjonsordning kan være offentlig, men den trenger ikke å være det. Den kan også organiseres som obligatoriske krav om tjenestepensjon for alle yrkesaktive, eller som krav om individuell pensjonsforsikring. Valget mellom disse hovedalternativene er i stor grad et spørsmål om hvordan en vurderer hensyn til standardisering versus valgfrihet, og hensyn til fordeling, risiko, finansiering og kostnader. Effektivitets- og kostnadshensyn taler for kollektive løsninger og stor risikospredning.

Hensyn til likestilling, risikospredning, fordeling og kostnader kan tale for en statlig ordning. Staten kan spre risikoen på hele befolkningen og omfordele inntekt innen og mellom generasjoner gjennom beskatningen. Administrasjons- og forvaltningskostnadene kan holdes lave, blant annet fordi markedsføring og risikovurdering faller bort, fordi ordningen kan bli mer standardisert, og fordi finansieringen kan skje gjennom skatte- og avgiftssystemet. Likestilling mellom kvinner og menn kan også best ivaretas ved en allmenn, statlig ordning, der kostnaden for kvinners høyere forventede levealder kan deles mellom kjønnene.

Argumentene mot et omfattende statlig ansvar for standardsikring i pensjonssystemet, er at fordelingshensyn kan bli for dominerende, kostbare og lite målrettede, slik at standardsikringen uthules og arbeids- og spareinsentiver svekkes. Det kan også være en fare for at pensjonsforpliktelsene skyves for mye over på framtidige generasjoner, særlig for løpende finansierte ordninger.

3.3 Økonomisk bærekraft

De pensjonsløftene og forpliktelsene som en pensjonsordning gir, må kunne innfris. Det gjelder både på kort og lang sikt. Dette er nødvendig for at målet om økonomisk trygghet for pensjonene skal kunne oppfylles. Pensjonssystemet må ta hensyn til utviklingen i befolkningens levealder, alderssammensetning og yrkesdeltaking.

Finansieringen av pensjonene er avhengig av den samlede verdiskapingen i samfunnet. Samlet sett må finansiering, opptjening og utbetaling av pensjoner være tilpasset verdiskaping og prioriteringer i samfunnet.

Et økonomisk bærekraftig pensjonssystem er et system som lar seg finansiere på lang sikt uten å fortrenge andre viktige oppgaver for det offentlige, og et system som bidrar til et velfungerende arbeidsmarked. Det krever at finansieringen av pensjonssystemet ikke legger urimelige byrder på

de yrkesaktive. En økende belastning over tid kan svekke bærekraften. Den økonomiske bærekraften vil avhenge av tre forhold:

- Er nivået som kreves av innbetalinger/skattefinansiering for å betale pensjonsutgiftene rimelig ut fra effektivitets- og byrdefordelingshensyn?
- Er nivået stabilt, eller vil det øke over tid?
- Er det justeringsmekanismer i pensjonssystemet som håndterer balansen mellom inntekter og utgifter over tid?

Kapittel 5 gir oppdaterte anslag på forventet utvikling av pensjonsutgifter og den såkalte bidragsraten.

Det har vært en betydelig vekst i levealderen over tid, og veksten vil trolig fortsette. Det gamle pensjonssystemet, med faste aldersgrenser og faste ytelser ved disse aldersgrensene, ville ha medført stadig økende utgifter med økende levealder. Et sentralt grep i pensjonsreformen var å innføre levealdersjustering av ytelsene som gjør at utgiftene til alderspensjon blir mindre påvirket av endringer i levealderen og demper utgiftsveksten når levealderen øker.

Levealdersjusteringen er ikke alene tilstrekkelig til å sikre den økonomiske bærekraften. Hvis mange ikke klarer å stå lenger i arbeid etter hvert som levealderen øker, og uføreratene i den eldre befolkningen øker betydelig, vil den økonomiske bærekraften svekkes. Dersom flere, som følge av reformen, står lenger i arbeid, bidrar det, gjennom økte skatteinntekter, til å bedre finansieringsgrunnlaget for folketrygdens alderspensjon, og dermed velferdsstaten.

Den økonomiske bærekraften ivaretas i pensjonsreformen dels ved å bremse den framtidige veksten i utgiftene til alderspensjon og dels ved å øke statens inntekter gjennom økt yrkesdeltaking og utsatt avgang fra arbeid.

Et pensjonssystem som har som grunnleggende formål å gi økonomisk og sosial trygghet gjennom både grunnsikring og standardisering vil nødvendigvis være kostbart. Utgiftene til alderspensjon er anslått å utgjøre om lag 297 mrd. kroner i 2023, og i 2080 er utgiftene anslått til 412 mrd. kroner. For å sikre bærekraften framover, må mulige finansieringsutfordringer i framtida møtes med tiltak.

OECD (2021) drøfter om god planlegging for å holde utgiftene under kontroll er tilstrekkelig eller om det også er en fordel å knytte endringene til visse indikatorer eller *mekanismer* som automatisk kan tilpasses seg utviklingen i behov.¹ Norge nevnes som et eksempel på land som har innført

en automatisk justeringsmekanisme for pensjonsytelsene basert på utviklingen i levealder. En annen mekanisme som kan justere for utviklingen i levealder, enten alene eller kombinert med justering av ytelser, er å øke aldersgrensene i systemet. Videre er det eksempler på pensjonssystemer som justerer ytelsene etter utviklingen i samlet lønnssum eller BNP.

Pensjonsreformen har stabiliseringsmekanismer som bidrar til å sikre den økonomiske bærekraften. Levealdersjusteringen innebærer at utgiftene til alderspensjon i stor grad balanseres mot utviklingen i levalderen. Samtidig påvirker endringer i forholdet mellom yrkesaktive og pensjonister også bærekraften. Bærekraften avhenger i stor grad av et tilstrekkelig høyt arbeidstilbud. Uten et høyt arbeidstilbud, vil behovet for ytterligere stabiliseringsmekanismer øke.

3.4 Incentiver til arbeid

Et sentralt mål med pensjonsreformen er å gjøre pensjonssystemet mer bærekraftig på lang sikt. For å oppnå dette, er det lagt stor vekt på at reformen skal gi sterkere økonomisk belønning for å jobbe mer, både gjennom yrkeskarrieren og ved lengre yrkesliv.

Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem forutsetter at systemet gir god uttelling for arbeid. Dette er spesielt viktig i den situasjonen vi nå har, med en økende andel eldre i forhold til andelen yrkesaktive. Utformingen av pensjonssystemet påvirker arbeidstilbudet gjennom valg av pensjoneringsstidspunkt og kan også påvirke arbeidstilbudet i det enkelte år som yrkesaktiv.

Med ny alderspensjon i folketrygden, har det blitt en tydeligere og tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt og opptjening av pensjonsrettigheter. For de som har tilbakelagt største delen av yrkeslivet og begynner å planlegge overgang til en pensjonisttilværelse, er det særlig lagt vekt på å gi sterkere økonomiske incentiver til å utsette avgangen fra yrkeslivet.

Flere av tiltakene i reformen trekker i retning av at det er mer lønnsomt å arbeide. Det er spesielt alleårsopptjening og nøytrale uttaksregler som stimulerer til lengre yrkeskarrierer, sammenlignet med før reformen. Alleårsopptjening innebærer at arbeid i hele yrkeslivet fra 13 til 75 år gir pensjonsopptjening, mens de nøytrale uttaksreglene gir økt pensjon ved senere uttak og er

grunnlaget for at pensjon under utbetaling ikke avkortes mot samtidig arbeidsinntekt.

På lang sikt vil levealdersjusteringen ha stor betydning for pensjonsnivåene og trolig også for arbeidstilbudet. Levealdersjusteringen innebærer at inntekten som pensjonist blir lavere enn for eldre årskull ved en gitt uttaksalder. Denne inntektseffekten vil trolig påvirke lengden på yrkeskarrierene fordi mange vil velge å kompensere for inntektsnedgangen ved å jobbe lenger. Kapittel 4 gir en nærmere beskrivelse av insentivene i det samlede pensjonssystemet.

3.5 Sosial bærekraft

Sosial bærekraft handler om at pensjonssystemet må fylle sine grunnleggende funksjoner. Det innebærer for det første at systemet må sikre økonomisk trygghet i alderdommen. For at systemet skal være sosialt bærekraftig er det også helt sentralt at grunnsikringen bidrar til å sikre gode levekår og sosial omfordeling. Samtidig må yrkesaktive som bidrar gjennom skatter og innbetalinger få tilstrekkelig igjen for sine bidrag. Befolkningen må i tillegg ha tillit til at pensjonssystemet også i framtiden vil innfri sine pensjonslofter. Selv om sosial fordeling er en sentral del, handler den sosiale bærekraften også om legitimitet, tillit og oppslutning om systemet.

Hensynet til å sikre gode levekår for alle uavhengig av tidligere inntekt, taler for et høyt nivå på minstesikringen. Samtidig må ikke nivået bli så høyt at en stor andel opplever å få for lite pensjonsmessig igjen for arbeid. To sentrale hensyn i pensjonssystemet står dermed i et spenningsforhold til hverandre.

En viktig fordelingspolitisk målsetting er at pensjonssystemet ikke innebærer en urimelig fordeling av goder og byrder mellom generasjoner. Dette perspektivet ble løftet fram i de såkalte generasjonsregnskapsberegningene som ble lansert både internasjonalt og i Norge på 1990-tallet.² Innebygget i dette perspektivet ligger et generelt normativt ideal om at finansieringen av offentlig sektor ikke bør favorisere noen generasjoner på bekostning av andre. Det betyr at bidraget fra hver generasjon må stå i et rimelig forhold til de pensjonsytelsene generasjonen mottar.

Regjeringen mener at deler av dagens pensjonssystem ikke vil være sosialt bærekraftig over tid. Når minstenivåene over tid vil reduseres målt i faste lønninger og uføres alderspensjon vil bli

¹ OECD (2021). *Pensions at a glance 2021: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.

² NOU 1994: 6, vedlegg 1; NOU 2015: 9, vedlegg 4.

gradvis lavere, vil det på sikt skape utfordringer for den sosiale bærekraften. Dersom den sosiale bærekraften styrkes, kan det samtidig bidra til å svekke den økonomiske bærekraften.

3.6 Fordeling

En sentral målsetting med pensjonsreformen var å skape en sterkere og mer direkte sammenheng mellom størrelsen på lønnsinntekten som den enkelte mottar gjennom livet (livslønnen) og størrelsen på den framtidige pensjonen. Målet var å sikre at det pensjonsmessig alltid skulle lønne seg å jobbe, samtidig som det reformerte pensjonssystemet skulle ivareta fordelingspolitiske hensyn.

Blant de fordelingspolitiske målene som kan knyttes til et pensjonssystem er at inntektsulikheten blant alderspensjonistene, samlet og mellom kjønn, ikke bør bli for stor og at alle får en rimelig forsikring mot risiko for levealder, helse-svikt og uførhet.

Et offentlig pensjonssystem kan ha som formål å omfordele inntekt ut over det å bidra til å redusere fattigdom. Slik omfordeling bør imidlertid vurderes opp mot muligheten for omfordeling gjennom skatte- og avgiftssystemet og andre overføringer. Omfordeling innenfor pensjonssystemet må også ses i sammenheng med at utbetaling av livslange ytelser isolert sett favoriserer grupper med høy forventet levealder. Et system uten noen annen omfordeling vil dermed i realiteten være til fordel for grupper som har høyere forventet levealder enn andre. De omfordelende elementene bidrar til å kompensere for sosiale ulikheter i forventet levealder, men også ulike muligheter til å stå lenge i jobb.

3.6.1 Fordelingsegenskapene i folketrygden før og etter pensjonsreformen

Både det gamle og det nye pensjonssystemet i folketrygden utbetaler ytelser livet ut og gir en forsikring mot «risikoen» for å leve lenge, uten å ta hensyn til kjente statistiske forskjeller i forventet levealder mellom menn og kvinner og mellom ulike sosioøkonomiske grupper. I det nye systemet har dette blitt mer synlig ved at det benyttes et felles sett med delingstall for alle medlemmene av et fødselskull, uansett kjønn og sosioøkonomisk status.

Flere av de sentrale omfordelende elementene i gammel alderspensjon er videreført i ny alderspensjon. Den kanskje viktigste omfordelingsmekanismen er garantipensjonen, som omforde-

ler til personer som har hatt lav eller ingen pensjonsgivende inntekt i yrkesaktiv alder. En annen omfordelingsmekanisme er opptjeningstaket, som innebærer at opptjeningen av inntektspensjon stopper ved en årlig inntekt på 7,1 G. En tredje omfordelingsmekanisme er opptjening av pensjon for mottakere av ulike trygdeytelser, omsorgsopptjening og opptjening for avtjent førstegangstjeneste.

Det foreligger flere analyser som sammenligner gammel og ny alderspensjon, og også analyser som går mer i dybden på fordelingseffektene i ny alderspensjon. Boks 3.1 oppsummerer noen av disse analysene.

3.6.2 Fordelingsegenskaper i det samlede pensjonssystemet

De aller fleste tjener over livsløpet, i tillegg til i folketrygden, opp rett til pensjon fra en eller flere ulike tjenstepensjonsordninger. Videre er det mange som kvalifiserer til AFP, enten fra privat eller offentlig sektor, og en del sparer også til pensjon gjennom individuelle, skattefaviserte pensjonsordninger. Hva den enkelte samlet vil få utbetalt i alderspensjon avhenger derfor både av nivået på alderspensjonen fra folketrygden, men også av om vedkommende får rett til AFP og kvaliteten på den eller de tjenstepensjonsordningene vedkommende har vært medlem av gjennom yrkeskarrieren. Boks 3.2 oppsummerer noen studier som ser på fordelingsvirkninger av det samlede pensjonssystemet.

Mye tyder på at tjenstepensjonsordningene motvirker omfordelingseffektene i folketrygden ved at de gruppene som har relativt høy inntekt og som står lenge i arbeid, også har gode tjenstepensjonsordninger. Det er også åpnet for høyere innskuddssatser for inntekt over 7,1 G for å gi mulighet til å kompensere for at folketrygden ikke gir opptjening over 7,1 G. Det samlede pensjonssystemet er, som følge av dette, langt mindre omfordelende enn folketrygdens alderspensjon er alene. Pensjonsutvalget mente det er behov for mer kunnskap om hvordan tjenstepensjonsordninger og offentlig og privat AFP påvirker fordelingen i det samlede pensjonssystemet, og har oppfordret regjeringen til å foreta den nødvendige kunnskapsinnhenting.

Regjeringen viser til at det er bred politisk enighet om de fordelingspolitiske målene i pensjonssystemet. Det er viktig at pensjonssystemet har omfordelende elementer som bidrar til å kompensere for sosiale ulikheter i forventet levealder og for ulike muligheter til å stå lenge i jobb. Regje-

Boks 3.1 Analyser av fordelingsvirkninger av pensjonssystemet

Alle fordelingsanalysene av folketrygdens alderspensjon som omtales her er basert på beregninger på SSBs simuleringsmodell MOSART. Se nærmere omtale av MOSART i kapittel 5.

Fordeling i gammel alderspensjon sammenlignet med ny alderspensjon

Analysene viser at fordelingsegenskapene i ny alderspensjon fra folketrygden ikke skiller seg mye fra fordelingsegenskapene med en videreføring av den gamle alderspensjonen. Dette gjelder både den generelle fordelingsprofilen og fordelingen mellom kvinner og menn.

Resultatene avhenger til en viss grad av om det tas hensyn til mulige endringer i atferd på grunn av innføringen av levealdersjustering og fleksibelt uttak, det vil si at ulike grupper kan tilpasse seg disse nye ordningene på ulike måter.

Christensen m.fl. (2012)¹ viser til at selv om det er en tettere sammenheng mellom tidligere inntekt og pensjonsytelser i ny alderspensjon, så er flere av de sentrale omfordelende elementene i gammel alderspensjon videreført, herunder minstesikring gjennom garantipensjon, øvre inntektsgrense for opptjening og omsorgsopptjening.

Analysen viser at både gammelt og nytt pensjonssystem i stor grad omfordeler fra personer med høye livsinntekter til personer med lavere livsinntekter og fra menn til kvinner. De to viktigste grunnene er at begge pensjonssystemene har en minsteytelse og et opptjeningstak.

Samtidig finner de at pensjonsreformen virker innstrammende på alle inntektsnivåer, men minst i de to laveste inntektsdesilene. Det siste skyldes at det er mindre avkorting av garantipensjonen i ny alderspensjon enn av særtillegget i gammel alderspensjon. Også de øverste inntektsdesilene ser ut til å få noe mindre innstramming på grunn av en noe høyere opptjeningsprosent og en nærmere sammenheng mellom inntekt og pensjon i ny alderspensjon.

Også Fredriksen og Stølen (2014)² finner at det er en sterk omfordeling fra høyinntektsgrupper til lavinntektsgrupper og fra menn til kvinner i både gammelt og nytt system. De

finner imidlertid at en nærmere sammenheng mellom inntekt og pensjon i ny alderspensjon gir noe mindre omfordeling i ny pensjonsordning når de ser på estimerte pensjonsinntekter før skatt i 2050. De fem øverste inntektsdesilene ser da ut til å tjene mest på reformen, og menn tjener noe mer enn kvinner. Ifølge forfatterne skyldes dette en noe høyere opptjeningsprosent i ny pensjonsordning, og at det gis full pensjonsopptjening til en noe høyere inntekt i ny ordning. Også denne studien finner at de to laveste inntektsdesilene kommer relativt sett noe bedre ut med ny alderspensjon på grunn av mindre avkorting av garantipensjon enn særtillegg.

Fredriksen og Stølen sammenligner også gammelt og nytt system med utgangspunkt i samlede livsvarige utbetalinger i perioden som pensjonist i stedet for kun nivået i ett enkeltår, noe som i analysen er eksemplifisert med år 2050. I denne delen av analysen tas det i tillegg hensyn til mulige arbeidstilbudseffekter. De finner da at personer i de laveste inntektsdesilene kommer noe dårligere ut av overgangen til ny pensjonsordning enn personer med høyere inntekt som yrkesaktiv. Dette skyldes først og fremst at uføre, som er overrepresentert i de laveste inntektsdesilene, ikke kan øke pensjonsopptjeningen for å motvirke effekten av levealdersjusteringen.

Fredriksen og Stølen finner videre at det er en betydelig omfordeling fra menn til kvinner også i nytt pensjonssystem.

Fredriksen og Stølen analyserte også effektene av å fjerne den såkalte besteårsregelen i gammel pensjonsordning. De finner at en videreføring av denne regelen *ikke* ville vært til fordel for kvinner.

Dette funnet støttes av en analyse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som ser på hvordan besteårsregelen har slått ut for menn og kvinner født i 1940.³ Analysen viser at besteårsregelen har vært mest fordelaktig for menn både målt i prosent og i kroner. Blant kvinner viser analysen at kvinner med høyest inntekt er de som har hatt størst fordel av besteårsregelen.

Boks 3.1 forts.

Nicolajsen og Stølen (2016)⁴ analyserer fordelingsvirkningene av pensjonsreformen med ulike utgangspunkt og finner at resultatene varierer avhengig av hvordan fordelingsvirkningene måles. Overordnet finner de at samlet pensjonsutbetaling over livsløpet til årskull som er fullt ut omfattet av det nye systemet, ser ut til å bli jevnere fordelt etter pensjonsreformen enn om det gamle systemet hadde blitt videreført. Dersom utgangspunktet for analysen derimot er fordeling av alderspensjoner for en gitt kohort i et bestemt år, eventuelt for alle alderspensjonstakere i et gitt år, finner de at fordelingen blir mer ulik etter pensjonsreformen.

Når det gjelder samlede pensjonsutbetalinger finner de, som de øvrige analysene, at de omfordelende elementene i pensjonssystemet fører til at samlet utbetalt alderspensjon er jevnere fordelt enn samlet arbeidsinntekt både i gammelt og nytt system. Fordelingen av samlet alderspensjon synes imidlertid å bli jevnere med ny alderspensjon enn om det gamle systemet hadde blitt videreført.

Nicolajsen og Stølen finner videre at innføringen av levealdersjustering vil gi lavere samlet pensjon på så å si alle inntektsnivåer, men at reduksjonen er minst for de som har lavest samlet yrkesinntekt, blant annet på grunn av gunstigere regulering av garantipensjon enn inntektpensjon.

Fordelingsvirkninger i ny alderspensjon

I tillegg til fordelingsanalysene av omleggingen av pensjonssystemet, er det analyser som går mer i dybden på fordelingssegenskapene til den nye alderspensjonen.

Halvorsen og Pedersen (2022)⁵ analyserer fordelingssegenskapene til ny alderspensjon i et livsløpsperspektiv med utgangspunkt i effektene for den første kohorten som er fullt ut omfattet av ny pensjonsordning – 1963-kullet. Analysen søker å finne svar på om det nye pensjonssystemet er omfordelende også når det tas hensyn til at det er systematiske forskjeller i levealder mellom ulike grupper, og at det også er forskjeller mellom utdannings- og inntekts-

grupper i tilbøyeligheten til å jobbe lenger enn tidligere.

Analysen er gjennomført stegvis for å illustrere hvordan henholdsvis ulikheter i levealder, ulikheter i tilpasningen til levealdersjustering og skattereglene påvirker fordelingsvirkningene.

Analysen tar utgangspunkt i forholdet mellom den enkeltes samlede forventede pensjonsytelser og de samlede pensjongivende inntektene fram til fylte 62 år.⁶ Dette forholdet omtales som «relativ uttelling» i pensjonssystemet. Høy relativ uttelling innebærer at de samlede pensjonsutbetalingene utgjør en høy andel av samlet pensjongivende inntekt.

Kvinner får i gjennomsnitt, før det tas hensyn til variasjon i dødelighet på grunn av andre forhold enn kjønn, samt ulikheter i atferd og skatt, samlede pensjonsytelser som utgjør 49 prosent av samlede lønnsinntekter. Dette er 14 prosentpoeng mer enn gjennomsnittet for menn, hvilket betyr at pensjonssystemet virker klart omfordelende fra menn til kvinner. Forskjellen i relativ uttelling opprettholdes også når det tas hensyn til variasjonene i dødelighet og ulik atferd. Etter skatt reduseres imidlertid differansen til 12 prosentpoeng.

Analysen viser videre at før det tas hensyn til differensiert dødelighet og atferd, er den relative uttellingen for uføre i gjennomsnitt tre prosentpoeng høyere enn for arbeidsføre. Når det tas hensyn til differensiert dødelighet og differensierte atferdstilpasninger i analysen, får derimot uføre henholdsvis to og fire prosentpoeng lavere relativ uttelling. Uføre betaler imidlertid i gjennomsnitt noe lavere skatt sammenlignet med arbeidsføre, slik at den relative uttellingen for uføre ender på minus to prosentpoeng sammenlignet med arbeidsføre etter at det også er tatt hensyn til skatt. Sammenligningen av uføre og arbeidsføre påvirkes av at det i denne analysen ble lagt til grunn at den midlertidige regelen om delvis skjerming av uføres alderspensjon mot levealdersjustering, som gjaldt til og med 1953-kullet, ble videreført og gjaldt også for uføre i 1963-kullet. Uføre ville kommet dårligere ut av analysen dersom den hadde blitt gjennomført uten at det ble antatt slik delvis skjerming.

Boks 3.1 forts.

Personer med høy utdanning er beregnet å få en relativ uttelling som i gjennomsnitt er to prosentpoeng høyere enn den gjennomsnittlige relative uttellingen for personer med lav utdanning. En del av forklaringen på dette oppgis å være at menn dominerer i gruppen med lav utdanning og at menn systematisk får lavere uttelling enn kvinner på grunn av at de har lavere forventet levealder. Forskjellen på to prosentpoeng til fordel for personer med høy utdanning, gjelder *før* det tas hensyn til differensiert dødelighet og ulik atferd. Etter at det tas hensyn til differensiert dødelighet og atferdstilpasninger, øker den relative forskjellen mellom høyt og lavt utdannede til elleve prosentpoeng i favør av høyt utdannede. Progressiv beskatning fører imidlertid til at differansen reduseres til fire prosentpoeng. Halvorsen og Pedersen mener at resultatene tyder på at det nye pensjonssystemet har fordelingsvirkninger som, i et livsløpsperspektiv, er til ugunst for personer med lav utdanning.

Halvorsen og Pedersen viser også hvordan samlet utbetalt alderspensjon som andel av samlede lønnsinntekter, relativ uttelling, varierer med inntektsnivå. Oppsummert kan resultatene tyde på at forskjeller i levealder og atferd mellom ulike grupper bidrar til å redusere effekten av de omfordelende elementene i pensjonssystemet kraftig. De progressive skattereglene fører imidlertid til at systemet samlet sett er omfordelende.

Halvorsen og Pedersen peker på enkelte forhold som kan ha påvirket beregningsresultatene. For det første tar ikke analysene hensyn til den omfordelingseffekten som knytter seg til at trygdemottakere tjener opp alderspensjon. Dette bidrar til at analysene undervurderer de samlede omfordelingsvirkningene. Det trekker i motsatt retning at levealdersforskjellene mellom ulike grupper kan være undervurdert, eventuelt at levealdersforskjellene kan øke for senere årskull. Videre er det lagt til grunn relativt

beskjedne atferdsendringer i analysene. Det må antas at disse vil bli sterkere for senere årskull enn 1963-kullet.

Til tross for at sosiale forskjeller i levealder og atferd bidrar til at omfordelingen reduseres, konkluderer Halvorsen og Pedersen med at analysene for 1963-kullet viser at det nye pensjonssystemet i folketrygden er progressivt og bidrar til utjevning av ulikhet i samlet livsløpsinntekt. Sosiale forskjeller i levealder og atferd reduserer graden av omfordeling, men disse effektene er ikke sterke nok til å reversere hovedkonklusjonen om at pensjonssystemet er omfordelende.

Fordeling mellom kvinner og menn i ny alderspensjon

Halvorsen og Pedersen (2019)⁷ ser nærmere på hvordan ulike elementer i den nye alderspensjonen i folketrygden påvirker fordelingen av pensjonsinntekt mellom kvinner og menn.

Halvorsen og Pedersen har gjennomført en stegvis analyse der det tas utgangspunkt i fordelingen av en hypotetisk alderspensjon uten noen omfordelende elementer og hvor det deretter innføres ett og ett omfordelende element. Den hypotetiske pensjonen er den alderspensjonen 1963-kullet ville fått dersom pensjonene var helt proporsjonale med livsinntekten til den enkelte. Det er også benyttet kjønnsavhengige levealdersforutsetninger for å beregne de hypotetiske pensjonene, det vil si at kvinner får fordelt opptjent pensjonsbeholdning over flere utbetalingsår enn menn.

Tabell 3.1 viser gjennomsnittlig alderspensjonsinntekt – definert som samlet pensjonsinntekt delt på forventet antall år som alderspensjonist – for henholdsvis menn og kvinner med den hypotetiske pensjonen, og hvordan gjennomsnittene endres etter som det legges på ett og ett omfordelende element.

Boks 3.1 forts.

Tabell 3.1 Dekomponering av omfordelende elementer. Gjennomsnittlig alderspensjon for kvinner og menn i 1963-kohorten

	Årlig gjennomsnitt, 1 000 kroner		Kjønns-gap
	Menn	Kvinner	Prosent
Hypotetisk pensjon	268	154	43
Kjønnsnøytralt delingstall	243	168	31
Tak på opptjening	207	159	23
Omsorgsopptjening	209	175	16
Etterlattefordeler ¹	210	181	14
Udifferensiert garantipensjon	215	192	11
Høyere garantipensjon for enslige	216	194	10
Inntektsskatt	189	175	7

¹ I gammel alderspensjon i folketrygden kunne etterlatte ektefeller eller samboere «arve» en del av avdødes alderspensjon og dermed få høyere egen alderspensjon. Da Halvorsen og Pedersen gjennomførte analysen var det ikke avklart hvorvidt en slik ordning skulle videreføres i ny alderspensjon. Stortinget har senere vedtatt at etterlatte *ikke* skal arve alderspensjon fra avdøde.

Kilde: Halvorsen og Pedersen (2019).

Tabellen viser at gjennomsnittlig alderspensjonsinntekt er 43 prosent høyere for menn enn for kvinner med den hypotetiske pensjonen. Denne forskjellen omtales som et «kjønns-gap». Ved å stegvis innføre de ulike omfordelende elementene analyseres det hvordan kjønns-gapet reduseres.

Den trinnvise tilnærmingen og rekkefølgen hvert enkelt element introduseres på i analysen påvirker i noen grad hvor stor omfordelende effekt det enkelte elementet er beregnet å ha. Forfatterne viser også resultatene av en alternativ tilnærming der for eksempel betydningen av omsorgsopptjeningen evalueres partielt – det vil si at man fjerner denne komponenten, men lar de øvrige komponentene i systemet kompensere for dette. Mens den trinnvise analysen viser at omsorgsopptjeningen reduserer kjønns-gapet med sju prosentpoeng før garantipensjonen og skattesystemet kommer inn i bildet, framgår det

av den partielle analysen at det å fjerne omsorgsopptjeningen bare vil øke kjønns-gapet med tre prosentpoeng fordi garantipensjonen og skattesystemet automatisk kompenserer for deler av bortfallet av omsorgsopptjeningen.

Halvorsen og Pedersen peker på at noen av elementene i pensjonssystemet som bidrar til å redusere kjønnsulikheten i alderspensjonene – omsorgsopptjening og garantipensjon – samtidig bidrar til å gjøre det mindre attraktivt for kvinner å øke sitt arbeidstilbud. Disse elementene kan derfor bidra til å opprettholde dagens situasjon i arbeidsmarkedet, der kvinners arbeidstilbud gjennomgående er lavere enn menns arbeidstilbud.

Halvorsen og Pedersen konkluderer med at de omfordelende elementene i ny alderspensjon i stor grad bidrar til å omfordele pensjonsinntekt fra menn til kvinner.

Boks 3.1 forts.

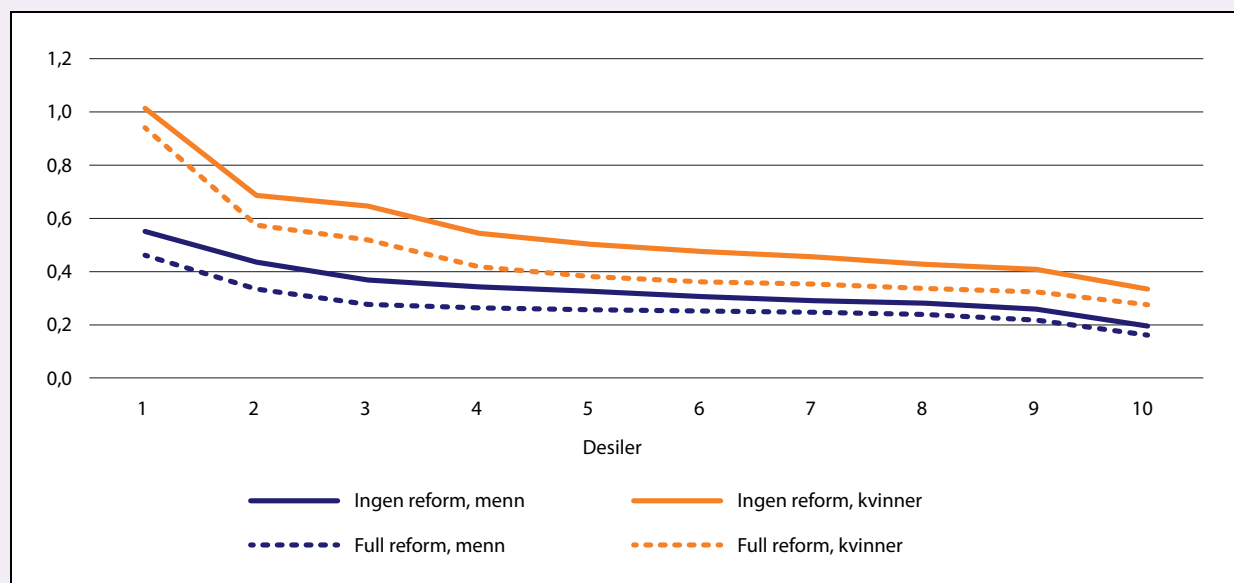
- 1 Christensen, Arne Magnus, Dennis Fredriksen, Ole Christian Lien og Nils Martin Stølen (2012). *Pension Reform in Norway: Combining NDC and Distributional Goals*. I Holzmann, Robert, Edward Palmer, and David Robalino: Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. The World Bank.
- 2 Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2014). *Gender Aspects of the Norwegian Pension System*. I Dekkers, Gijs, M. Keegan og C. O'Donoghue (2014). *New Pathways in Microsimulation*. Routledge.
- 3 Dahl, Espen Halland (2009). Hvem har tjent på besteårsregelen? *Arbeid og velferd*, 2/2009. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- 4 Nicolajsen, Stian og Nils Martin Stølen (2016). Fordelevirkninger av pensjonsreformen. *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 1-2/2016. Oslo: Universitetsforlaget.
- 5 Halvorsen, Elin og Axel West Pedersen (2022). Bidrar folketrygdens pensjonssystem til inntektsutjevning i et livsløpsperspektiv? *Søkelys på arbeidslivet*, vol. 39, 1. Oslo: Universitetsforlaget.
- 6 MOSART skiller ikke lønn og næringsinntekt fra sykepenger, dagpenger og andre trygdeytelser som inngår i den pensjonsgivende inntekten. Også uføretrygd er lagt til den pensjonsgivende inntekten.
- 7 Halvorsen, Elin og Axel West Pedersen (2019). Closing the gender gap in pensions: A microsimulation analysis of the Norwegian NDC pension system. *Journal of European Social Policy* 2019, vol. 29 (1), pp 130–143.

Boks 3.2 Analyser av fordelingsvirkninger av det samlede pensjonssystemet

Fredriksen m.fl. (2022)¹ har analysert fordelings effekter av folketrygd, AFP og offentlig tjenstepensjon. Analysen tar utgangspunkt i detaljert informasjon på personnivå om opp- og inntektshistorikk fram til 2018 for 1963-kullet. I analysen er offentlig AFP lagt om fra en tidligpensjonsordning fra 62 til 67 år, til en livsvarig ytelse som kommer i tillegg til folketrygden.

Figur 3.1 viser de samlede beregnede fordelingsvirkningene av omleggingen av folke-

trygdens alderspensjon, omleggingen av AFP-ordningene i privat og offentlig sektor og omleggingen av offentlig tjenstepensjon. Kurvene merket «Ingen reform» viser forholdet mellom samlede beregnede pensjonsytelser over livsløpet og samlede arbeidsinntekter med regelverket som gjaldt før pensjonsreformen, dvs. før 2011. Kurvene merket «Full reform» viser det tilsvarende forholdet med gjeldende regler for folketrygd, AFP og offentlig tjenstepensjon.



Figur 3.1 Samlede pensjonsytelser over livsløpet i forhold til samlet arbeidsinntekt for personer i 1963-kohorten etter inntektsdesil og kjønn

Kilde: Fredriksen m.fl. (2022).

Boks 3.2 forts.

Det framgår av figur 3.1 at pensjonsreformen har ført til at samlede pensjonsytelser som andel av arbeidsinntekt har blitt lavere for alle inntektsdesiler for både kvinner og menn. Reformen har med andre ord hatt en innstrammende effekt. Siden den negative helningen på kurvene er om lag uendret før og etter pensjonsreformen, er de samlede ytelsene som inngår i analysen omfordelende både før og etter reformen.

For folketrygdens alderspensjon isolert sett, viser analysen at den samlede ulikheten i folketrygdens alderspensjon, målt som alderspensjon over livsløpet i forhold til samlet arbeidsinntekt, ble redusert som følge av pensjonsreformen.

Offentlig tjenestepensjon var klart regressiv før pensjonsreformen, og bildet er det samme etter reformen. Ordningene gir høyere tjenestepensjon for inntekter over 7,1 G enn for lavere inntekter. Analysen viser at reformen har påvirket fordelingen mellom de ansatte i offentlig sektor i liten grad.

Omleggingen av AFP-ordningen har ført til at personer med lav inntekt som fratrer tidlig kommer dårligere ut enn i den gamle ordningen. Siden AFP-ytelsene over livsløpet er relativt små sammenlignet med samlede arbeidsinntekter, påvirker ikke omleggingen av AFP den samlede fordelingen like mye som omleggingen av folketrygden.

Pensjonsreformen har som nevnt hatt en innstrammende effekt, og ifølge Fredriksen m.fl. har offentlig tjenestepensjon blitt strammet inn mer enn folketrygden. Reformen av offentlig tjenestepensjon innebærer derfor at det gjennomsnittlige nivået på offentlig tjenestepensjon er brakt noe ned, selv om det er grupper i privat sektor som har et langt lavere kompensasjonsnivå sammenlignet med offentlig sektor.

Actecan (2019)² viser at det er i næringer hvor ansatte har høy utdanning, høyere lønnsnivå og hvor andelen innvandrere er lav, at nivået på innskuddsordningen er best. Grødem (2021)³ viser til at ikke alle ansatte i privat sektor er omfattet av den private AFP-ordningen, og at det i hovedsak er store bedrifter med tariffavtale som har AFP, mens små bedrifter uten tariffavtale ikke har AFP og at det i mindre bedrifter oftere vil være grupper med lav lønn og usikre arbeidsforhold.

¹ Fredriksen, Dennis, Elin Halvorsen og Nils Martin Stølen (2022). Sosial bærekraft i systemet for alderspensjon. *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 1/2022. Oslo: Universitetsforlaget.

² Actecan (2019). *Innskuddspensjon i ulike næringer. Hvordan kvaliteten på innskuddspensjonsordningene varierer mellom ulike næringer*. Rapport 02/2019.

³ Grødem, Anne Skevik (2021). Vinneren tar alt? Fordelevirkninger av det nye norske pensjonssystemet. *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 2/2021. Oslo: Universitetsforlaget.

ringen vil følge opp utvalgets anbefaling ved å ta initiativ til at det igangsettes et arbeid med å få økt kunnskap om samlet pensjon for ulike grupper. Regjeringen vil involvere partene i arbeidslivet i dette arbeidet og vil diskutere hvordan arbeidet bør organiseres med partene.

3.7 Legitimitet og tillit

Legitimiteten til det offentlige pensjonssystemet avhenger av at det oppfattes som rettferdig. Befolkningens oppslutning om pensjonssystemet henger nært sammen både med den økonomiske og sosiale bærekraften, men aspekter som enkelhet, klarhet og at regelverket bygger på konsistente prinsipper, kan også ha selvstendig betydning for om pensjonssystemet oppleves som legi-

timt. Befolkningens vilje til å finansiere pensjonssystemet kan øke om den enkelte opplever å få noe igjen for sine innbetalinger til systemet.

En av ideene bak opptjeningsystemet i ny alderspensjon har nettopp vært å skape en klarere og sterkere sammenheng mellom mottatt lønn og skatteinnbetalinger gjennom livet på den ene siden, og opptjeningen av pensjon på den andre. Samtidig viser forskning at det også generelt er høy oppslutning i befolkningen om elementer i pensjonssystemet som omfordeler til grupper som oppleves som verdig trengende, for eksempel gjennom et minste pensjonsnivå.

At pensjonssystemet samlet sett er rettferdig, forutsetter en rimelig behandling av ulike grupper. Grunnsikringen skal bidra til å forebygge fattigdom. Samtidig må de yrkesaktive som bidrar gjennom skatter og innbetalinger også opp-

leve at byrden ikke er urimelig. Det innebærer en viss begrensning på omfanget av omfordelingen, at nivået på standardsikringen anses som rimelig og at de yrkesaktive har tillit til at pensjonssystemet også i framtiden vil innfri sine pensjonsløfter.

Pensjonssystemet bør ikke være kilde til urimelig forskjellsbehandling. Sammenlignbare personer, både innen samme aldersgruppe og mellom årskull, bør ikke komme vesentlig ulikt ut, uten at det er en rimelig grunn til det.

Det samlede pensjonssystemet er satt sammen av ulike elementer som har ulike mål, som til dels kan være motstridende. Samspillet mellom de ulike ordningene gjør pensjonssystemet komplekst. Regelverksendringer får ofte full effekt etter flere tiår. Helheten i systemet skal balansere vanskelige avveininger og dilemmaer. Også internt i hver del av pensjonssystemet vil det kunne være ulike hensyn som må avveies mot hverandre. Mens noen forskjeller er svakt begrunnede, kan andre være velbegrunnede ut fra et helhetlig perspektiv.

Det er viktig at folk har tillit til at pensjonssystemet innfrir sine pensjonsløfter. For at pensjonsløfter og forpliktelser skal kunne innfris, må finansieringen være langsiktig og realistisk. Økonomisk bærekraft er dermed en forutsetning for tillit og oppslutning om systemet.

Det er også viktig for tilliten til og oppslutningen om pensjonssystemet, at systemet er forståelig. Folketrygdens alderspensjon vektlegger både valgfrihet, arbeidsinsentiver, standardisering og gode minstenivåer. Pensjonssystemet kan, i likhet med for eksempel skattesystemet, oppfattes som uoversiktlig for den enkelte. I tillegg vil endringer i pensjonssystemet i mange tilfeller måtte fases inn over mange år for å sikre forutsigbarhet og for at endringene ikke skal medføre en urimelig reduksjon av det som ses på som opptjente rettigheter. Reformen vil dermed ofte øke kompleksiteten ved at det er parallelle regelverk for ulike årskull.

Det er viktig at den enkelte forstår grunnprinsippene i ordningene og at konsekvensene av egne valg for pensjonens størrelse er forståelig. De som er omfattet av systemet må få tilgang på helhetlig og oversiktlig informasjon om egen pensjon og om hvordan deres egne valg påvirker pensjonen. Se avsnitt 4.5 i kapittelet om insentiver til arbeid om betydningen av god informasjon.

Pensjonssystemet hviler på befolkningens oppslutning og tillit til systemet. Pensjonssystemet er komplekst, og eventuelle endringer bør kun foretas på bakgrunn av en helhetlig gjennomgang. For å sikre forutsigbarhet i pensjonssystemet er det samtidig nødvendig med bred politisk oppslutning.

3.8 Bred politisk oppslutning

Pensjonssystemet bør ha bred politisk oppslutning over tid. Det gir stabilitet og forutsigbarhet på tvers av politiske skifter og er viktig for tilliten til systemet. Fortsatt tverrpolitisk oppslutning om helheten i pensjonssystemet er viktig for å bidra til stabilitet og forebygge hyppige justeringer av enkeltelementer uten blikk for konsekvensene for helheten i systemet. Pensjonsutvalget skriver i rapporten: «Utvalget mener det kan være hensiktsmessig med jevnlig brede evalueringer av pensjonsreformen og det nye pensjonssystemet, for eksempel hvert tiende år. Videre bør endringer i pensjonsreglene så langt som mulig gjøres på bakgrunn av slike brede evalueringer.»

Regjeringen er enig i at endringer i pensjonsreglene så langt som mulig bør gjøres på bakgrunn av jevnlig, brede evalueringer. Fortsatt tverrpolitisk oppslutning om helheten i pensjonssystemet er avgjørende for både den økonomiske og sosiale bærekraften og for tilliten til pensjonssystemet. Regjeringen er enig med Pensjonsutvalget i at det kan være hensiktsmessig med jevnlig evalueringer hvert tiende år.

4 Incentiver til arbeid og utviklingen i yrkesaktiviteten etter pensjonsreformen

4.1 Innledning og sammendrag

Et sentralt mål med pensjonsreformen er å gjøre pensjonssystemet mer bærekraftig på lang sikt. For å oppnå dette, er det lagt stor vekt på at reformen skal gi sterkere økonomisk belønning for å jobbe mer, både gjennom yrkeskarrieren og ved lengre yrkesliv. Dette kapitlet gir en overordnet beskrivelse av hvordan pensjonsreformen har påvirket incentivene til å arbeide.

Det er særlig tre elementer i pensjonsreformen som har påvirket incentivene til arbeid:

1. Nye opptjeningsregler for alderspensjon med alleårsopptjening.
2. Nye regler for uttak av pensjon som innebærer at en gitt opptjening gir høyere årlig pensjon desto senere den tas ut og at pensjonen ikke avkortes mot arbeidsinntekt.
3. Levealdersjustering som betyr at når levealderen øker, så vil en gitt pensjonsopptjening gi en lavere årlig pensjon ved en gitt alder for uttak av pensjon.

I yrkesaktiv alder er det med ny alderspensjon i folketrygden, en tydeligere og tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt og opptjening av pensjonsrettigheter. For de som har tilbakelagt størstedelen av yrkeslivet og begynner å planlegge overgangen til pensjonisttilværelsen, er det særlig lagt vekt på å gi sterkere økonomiske incentiver til å utsette avgangen fra yrkeslivet.

Avsnitt 4.2 gjennomgår de økonomiske incentivene i folketrygdens alderspensjon. Pensjonsreformen omfatter alle de sentrale pensjonsordningene i Norge, og avsnitt 4.3 gjennomgår arbeidsincentivene i det samlede pensjonssystemet. Avsnitt 4.3 følger også opp anmodningen fra Stortinget om å vurdere tiltak som styrker incentivene til å jobbe lenger for offentlig ansatte i årskullene før 1963. Avsnitt 4.4 beskriver kort utviklingen i yrkesaktiviteten etter pensjonsreformen.

Hvis pensjonssystemet skal virke etter hensikten, slik at den enkelte settes i stand til å ta informerte valg, er det viktig at brukerne får god

informasjon om egen pensjonsopptjening og prognoser for pensjon som viser konsekvensene av ulike valg. I avsnitt 4.5 diskuteres betydningen av god informasjon.

I tillegg til økonomiske incentiver og informasjon om økonomiske konsekvenser av valg av uttakstidspunkt, er det mange andre faktorer som kan påvirke beslutningen om å forlate arbeidslivet. Både trivsel i jobben, helsetilstanden og om ektefellen er pensjonist kan ha betydning. Videre vil arbeidsmarkedet for eldre ha betydning. Disse andre faktorene beskrives i avsnitt 4.6.

4.2 Økonomiske incentiver i folketrygdens alderspensjon

4.2.1 Folketrygden før pensjonsreformen

Da folketrygden ble innført i 1967, var aldersgrensen 70 år. Det var ikke mulig å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 70 år, og arbeid etter 70 år ga ikke pensjonsopptjening. Incentivene til arbeid i pensjonssystemet lå dermed i hovedsak i at arbeid fram til fylte 70 år ga opptjening av tilleggspensjon og dermed høyere årlig pensjon fra 70 år. Arbeidsinntekt i mer enn 40 år ga normalt ikke høyere alderspensjon. Pensjonen kom til utbetaling ved 70 år, uavhengig av om den enkelte jobbet eller ikke, og de som fortsatte i arbeid fikk ikke avkortet alderspensjonen.

Fra 1967 til 2010 skjedde det mange endringer i reglene for alderspensjon fra folketrygden som påvirket incentivene til arbeid. Da aldersgrensen i folketrygden ble senket fra 70 til 67 år i 1973, ble det innført et «ventetillegg» for de som valgte å ikke ta ut alderspensjonen fra 67 år. Ventetillegget utgjorde 0,75 prosent av løpende pensjon per ventemåned og ga en relativt sterk økning i årlig pensjon for de som ventet med å ta ut pensjonen. Ifølge Ot.prp. nr. 11 (1983–1984) var ventetillegget fastsatt ut fra «forsikringstekniske beregninger» slik at samlet utbetalt alderspensjon i gjennomsnitt skulle bli uavhengig av når pensjonen ble tatt ut.

I et system der den årlige pensjonen ikke øker ved senere uttak, er det naturlig å avkorte pensjo-

nen mot arbeidsinntekt. Hvis ikke vil det alltid lønne seg å ta ut pensjonen så tidlig som mulig. Når utbetalt pensjon avkortes mot inntekt, er det langt mindre økonomisk attraktivt å arbeide lenger enn dersom en kan ta ut pensjonen uten at den avkortes. Avkortingsregler innebærer en implisitt beskatning av pensjonen og påvirker insentivene til å fortsette i jobb.

Samtidig med at aldersgrensen ble senket og ventetillettet innført i 1973, ble det likevel innført avkortning av alderspensjonen for de som tok ut alderspensjon før 70 år og fortsatt var i jobb. Etter lovendringen var det anledning til å ta ut $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$ eller full pensjon, men slik at pensjonen og framtidig arbeidsinntekt til sammen ikke oversteg 80 prosent av tidligere arbeidsinntekt. Innføringen av ventetillettet økte likevel den økonomiske motivasjonen til å utsette uttaket av alderspensjonen.

Ordningen med ventetillegg ble opphevet fra 1984. Departementets begrunnelse i Ot.prp. nr. 11 (1983–1984) var at ordningen virket sosialt urettferdig ved at mulighetene til å utsette uttak av pensjon var mer avhengig av forholdene i arbeidslivet enn av den enkeltes egne ønsker.

Etter at ventetillettet ble opphevet, var insentivene til å vente med å ta ut alderspensjon og fortsette å arbeide etter 67 år svakere. En kunne tjene opp pensjonsrettigheter fram til fylte 70 år, men flertallet av de som arbeidet etter 67 år hadde allerede full opptjening. I tillegg var uttak av alderspensjon betinget av at en sluttet helt eller delvis i arbeid.

Fra 1. januar 1992 kom det nye regler om kombinasjon av alderspensjon og arbeidsinntekt før fylte 70 år, jf. Ot.prp. nr. 77 (1989–1990). Summen av pensjon og arbeidsinntekt kunne ikke utgjøre mer enn 100 prosent av tidligere arbeidsinntekt, mot tidligere 80 prosent.

Fra 1. januar 1997 ble bestemmelsen om at summen av pensjon og arbeidsinntekt ikke kunne utgjøre mer enn tidligere arbeidsinntekt endret. Som tidligere kunne det utbetales en redusert pensjon i tillegg til arbeidsinntekt, men alderspensjonen ble redusert med 40 prosent av arbeidsinntekter som oversteg grunnbeløpet, mot tidligere 50 prosent. I 2002 ble inntektsgrensen for avkortning økt fra ett til to grunnbeløp. Hernæs og Jia (2013) fant at endringen i 2002 økte arbeidstilbudet, og særlig for de som hadde en arbeidsinntekt rundt 1 G.¹

For å legge bedre til rette for at eldre arbeidstakere skulle stå lenger i arbeid, ble inntektsprøvingen av alderspensjonen helt opphevet for 67-åringene fra 2008. De påfølgende to årene ble inntektsprøvingen for 68- og 69-åringene også opphevet.²

I det tidligere pensjonssystemet kunne personer som hadde flere år med arbeidsinntekt få samme alderspensjon fra folketrygden som personer uten yrkestilknytning. Dette skyldes at særtillegget ble avkortet krone for krone mot tilleggspensjonen. Denne effekten har gjerne blitt omtalt som «minstepensjonsfella». Videre kunne besteårsregelen, regelen om at tilleggspensjonen ble beregnet med utgangspunkt i de 20 beste inntektsårene, gi forskjeller i tilleggspensjonen mellom personer med ellers lik livsinntekt. Besteårsregelen var til gunst for personer med stor variasjon i pensjongivende inntekt gjennom yrkeslivet.

4.2.2 Folketrygden etter pensjonsreformen

Et sentralt mål ved utformingen av den nye folketrygden var å styrke insentivene til arbeid, både i løpet av yrkeskarrieren og mot slutten av karrieren. Flere elementer i reformen bidrar til dette.

Det er nå en tettere sammenheng mellom arbeidsinntekten i det enkelte år og opptjeningen av pensjonsrettigheter. Alleårsregelen innebærer at arbeid gjennom hele yrkeslivet, fra 13 til 75 år, gir pensjonsopptjening. Sammenlignet med før reformen, gir dette bedre arbeidsinsentiver, selv om sammenhengen mellom tidligere yrkesinntekt og alderspensjon er svakere for de som vil motta garantipensjon som en del av alderspensjonen. Kapittel 10 gir en nærmere beskrivelse av forholdet mellom garantipensjon og inntektspensjon og av hvordan garantipensjonen påvirker den pensjonsmessige uttellingen av arbeid.

Det er særlig alleårsopptjening og nøytrale uttaksregler som stimulerer til lengre yrkeskarrierer. Alleårsopptjening gir høyere pensjonsopptjening, mens de nøytrale uttaksreglene gir økt pensjon ved senere uttak. Videre avkortes ikke pensjon under utbetaling mot samtidig arbeidsinntekt.

På lang sikt vil levealdersjusteringen ha stor betydning for pensjonsnivåene og trolig også for arbeidstilbudet. Levealdersjusteringen innebærer at inntekten som pensjonist blir lavere enn for eldre årskull ved en gitt uttaksalder, dersom leve-

¹ Hernæs, Erik og Jia Zhiyang (2013). Earnings Distribution and Labour Supply a Retirement Earnings Test Reform. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75, pp 410–434.

² Se Ot.prp. nr. 12 (2007–2008), Ot.prp. nr. 8 (2008–2009) og Prop. 54 L (2009–2010).

alderen fortsetter å øke. Dette vil trolig påvirke lengden på yrkeskarrierene fordi mange vil velge å kompensere for inntektsnedgangen ved å jobbe lenger.

Med pensjonsreformen ble det gjort svært mange endringer i pensjonssystemet. Det er derfor vanskelig å identifisere hvor stor betydning hvert enkelt element har hatt for økningen i arbeidsinnsatsen. Levealdersjustering og alleårs-opptjening vil få gradvis større betydning over tid, og så langt har trolig endringen i reglene for uttak av pensjon, inkludert omleggingen av AFP i privat sektor, hatt størst betydning.

Insentiver til å stå lenger i arbeid

Sysselsettingen blant eldre i Norge har økt siden 2000 og er høy sammenlignet med andre europeiske land. Et viktig bidrag til at sysselsettingen blant eldre arbeidstakere har økt er trolig pensjonsreformen, som siden 2011 har gitt sterkere insentiver til å stå lenger i arbeid.

Det som hittil har hatt størst betydning for insentivene til å jobbe lenger er trolig avviklingen av reglene som innebar at samlet alderspensjon i tiden som pensjonist ble høyere jo tidligere en pensjonerte seg. Innføringen av nøytrale uttaksregler fra 62 til 75 år skulle bidra til at arbeidstakerne i større grad enn før ble stilt overfor de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til egen pensjoneringsbeslutning. Individuer har ulike preferanser, og innføring av fleksibel uttaksalder i pensjonssystemet har gitt en velferdsgevinst til de som før pensjonsreformen ikke hadde mulighet til tidlig uttak. Det samme gjelder alle som også uten pensjonsreformen ville tatt ut pensjonen sent. Personer med privat AFP, som ville gått av tidlig med den tidligere AFP-ordningen, får nå en lavere samlet pensjon dersom de går av tidlig; den relative prisen på fritid har økt markant sammenlignet med systemet før 2011.

Etter omleggingen til ny AFP i privat sektor i 2011, ble det påvist sterke effekter på arbeidstilbudet for ansatte i privat sektor med AFP. Blant annet har Hernæs m.fl. (2016)³ vist at omleggingen av AFP-ordningen hadde effekt ved at personer i alderen 63–64 år i gjennomsnitt økte arbeidstilbudet med 7–8 timer per uke.

Selv om pensjonsreglene er nøytralt utformet og gir gode insentiver til å stå i arbeid, avhenger valg av uttaksalder også av den samlede kompen-

sasjonsgraden i systemet ved ulike uttaksaldre. Hvis det samlede pensjonsnivået oppfattes som tilstrekkelig, kan en del velge å ta ut pensjon selv om kompensasjonsgraden vil øke ytterligere ved senere uttak av pensjon.

Skattereglene for pensjonsinntekt innebærer imidlertid at uttaket ikke er nøytralt etter skatt. Selv om det er flere faktorer, også forhold som ikke handler om økonomi, som har betydning for beslutningen om tidspunkt for uttak, så bidrar skattefradraget for pensjonsinntekt isolert sett til at det kan lønne seg å ta ut pensjon tidlig. Skattefradraget, som ble innført i 2011 som erstatning for den tidligere skattebegrensningsregelen, gir null skatt for lave pensjonsinntekter, men avkortes mot høyere pensjonsinntekter. Størrelsen på skattefradraget er uavhengig av arbeidsinntekt og annen inntekt som kommer i tillegg. For de som av ulike grunner vil gå av tidlig, kan skattefradraget for pensjonsinntekt gi et ekstra insentiv til å gjøre nettopp det.

En studie av Lien (2021)⁴ ser på økonomisk lønnsomhet ved uttak av alderspensjon når flere forhold, som både skattevirkninger, rentenivå og levealder, tas i betraktning. Hovedkonklusjonen er at for de fleste vil det lønne seg å vente med å ta ut pensjonen. For en gjennomsnittlig mann som tar ut pensjon fra 67 år, vil samlet pensjon som pensjonist være tre prosent høyere etter skatt enn ved uttak fra 62 år, mens for kvinner er den tilsvarende forskjellen rundt fire prosent. Det som særlig gir utslag, er at levealderen som ligger inne i beregningen av alderspensjonen beregnes ut fra historiske tall for levealder som er lavere enn den framskrevne forventede levealderen. Å vente med pensjonsuttak lønner seg da ofte, og særlig for kvinner som har høyere forventet levealder enn menn. Om også ny AFP i privat sektor medregnes, vil gevinsten av utsatt uttak bli enda større siden livsvarig AFP gir høyere samlet pensjon. Det skyldes hovedsakelig at livsvarig AFP gir høyere samlet pensjon, som gjør at skattefradraget for pensjonsinntekt blir lavere.

Pensjonsutvalget viser til tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet hvor det går fram at det har vært en høyere dødelighet blant de som startet uttaket av alderspensjon ved 62 år i 2011 (1949-kullet) sammenliknet med de som ikke gjorde det. Effekten gjelder begge kjønn, men er størst blant menn. Dette tyder på at det er en seleksjon ved at personer med lav forventet levealder oftere

³ Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggot og Knut Røed (2016). Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics*, Vol. 142, pp 39–55.

⁴ Lien, Ole Christian (2021). *Når lønner det seg å ta ut alderspensjon?* Notat nr. 1/2021. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

velger tidliguttak av pensjon enn personer med høy forventet levealder.⁵

Mange tar ut alderspensjonen før de slutter i arbeid. For å sikre at beslutningen om uttak av alderspensjon er basert på innsikt i de økonomiske konsekvensene, er det viktig at den enkelte har tilgang på god informasjon om egne pensjonsrettigheter og konsekvensene av ulike valg. Betydningen av god informasjon er omtalt i avsnitt 4.5.

Det er foreløpig vanskelig å vurdere hvor stor effekt levealdersjusteringen har hatt på pensjonsringsmønsteret. Hovedårsaken er at pensjonsreformen er en stor systemomlegging med mange endringer, og det er derfor vanskelig å vurdere den isolerte effekten av hvert av enkeltelementene. I motsetning til de fleksible uttaksreglene som gjelder alle fra og med 1943-kullet, virker levealdersjusteringen gradvis sterkere over tid. Effekten vil etter hvert bli så sterk at det er grunn til å forvente at levealdersjusteringen vil bli det viktigste enkelttiltaket for å nå målet om lengre yrkeskarrierer på lang sikt.

En studie av Fredriksen m.fl. (2019)⁶ anslo at tilbudte årsverk i 2020 ville bli nærmere 80 000, eller 3,4 prosent, høyere enn om 2011-reformen ikke hadde funnet sted. Levealdersjusteringen framover vil forsterke effektene på sysselsettingen. I 2060 er effekten av full reform, som også inkluderer de nye ordningene i offentlig sektor, beregnet til 240 000 årsverk, eller 9,4 prosent.

4.3 Økonomiske insentiver i det samlede pensjonssystemet

4.3.1 AFP og tjenestepensjon i privat sektor

Privat AFP

Ny avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor ble avtalt mellom LO og NHO i lønnsoppgjøret 2008

⁵ NOU 2022: 7 figur 5.16. Samtidig var dødeligheten lavere for de som tok ut pensjonen tidlig enn for årskullet som helhet. At dødeligheten i begge gruppene som oppfyller vilkåret for uttak har vært lavere enn for årskullet som helhet, skyldes at den høyeste dødeligheten gjelder gruppen som ikke oppfylte vilkåret for uttak av alderspensjon i 2011 (ved 62 år). Denne gruppen vil blant annet inkludere de som da mottok uføretrygd, der helsemessige årsaker forklarer at dødeligheten er høyere. Blant de som oppfylte vilkåret for uttak fra 62 år tyder dette på at begge gruppene vil leve lenger enn lagt til grunn ved beregning av levealdersjusteringen av alderspensjonen, og at de som har tatt ut tidlig ofte ville vært tjent med å vente med å ta ut.

⁶ Fredriksen, Dennis, Erling Holmøy, Birger Strøm og Nils Martin Stølen (2019). Betydningen av pensjonsreformen for arbeidstilbud og offentlige finanser. *Søkelys på arbeidslivet* Nr. 4/2019. Oslo: Universitetsforlaget.

og innført fra 2011. Ordningen ble lagt om fra en tidligpensjonsordning til en ordning som gir et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden og den har nøytrale uttaksregler som i folketrygden. Omleggingen av AFP i privat sektor til en påslagsordning hadde avgjørende betydning for at arbeidsinsentivene ved omleggingen til fleksibelt uttak i folketrygden skulle virke etter intensjonen.

Ny AFP beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt i folketrygden fram til fylte 62 år, og som i folketrygden er det en øvre grense på 7,1 G på årlig inntekt som gir opptjening. De som tar ut AFP før 67 år får en høyere AFP fram til 67 år, såkalt tonivåuttak. Reglene er utformet slik at samlet utbetaling av AFP over perioden som pensjonist ikke skal påvirkes av uttakstidspunkt. Høyere AFP før 67 år motsvares av en lavere utbetaling fra 67 år, og utbetalingsreglene er dermed nøytrale. Årlig AFP øker ikke ved uttak etter 70 år.

AFP i privat sektor skiller seg fra en ordinær tjenestepensjonsordning der en gradvis tjener opp rettigheter gjennom et ansettelsesforhold. Siden AFP beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt i folketrygden, og ikke inntekt fra arbeid i en AFP-bedrift, er arbeidsinsentivene i ordningen knyttet til pensjonsgivende inntekt i folketrygden og ikke pensjonsgrunnlaget i AFP-bedriften. Videre er det individuelle vilkår, både ved fylte 62 år og på uttakstidspunktet. Særlig viktig er vilkårene om at en i sju av de siste ni årene før fylte 62 år må ha vært i arbeid i en AFP-bedrift og at en må være ansatt og reell arbeidstaker de siste tre årene før uttak.

Siden ulike grupper, avhengig av om de jobber i offentlig eller privat sektor og om de har ny AFP eller ikke, har blitt berørt av nye pensjonsregler på ulike måter, kan en ved å sammenligne utviklingen i yrkesaktivitet mellom disse gruppene få en indikasjon på om pensjonsreformen har påvirket yrkesaktiviteten blant eldre.

Blant annet har Hernæs m.fl. (2016)⁷ vist at omleggingen av AFP-ordningen hadde signifikante effekter på arbeidstilbudet i privat sektor. Analysen viser at sysselsettingen ved 64 år økte med 20 prosentpoeng og at arbeidsinntekten ved 63–64 år økte med om lag en tredjedel. Effektene er tilnærmet uavhengig av kjønn, utdanning, inntekt og av om den enkelte oppfyller vilkåret for uttak fra 62 år. Mesteparten av effekten kommer gjennom at flere har fortsatt lenger i arbeid med

⁷ Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggot and Knut Røed (2016). Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics*, Vol. 142 (2016), pp 39–55.

om lag samme inntekt som tidligere, og dermed i liten grad at gradvis nedtrapping fra arbeidslivet har blitt mer vanlig.

Også Hernæs (2017)⁸ finner effekt av pensjonsreformen blant arbeidstakerne i private AFP-bedrifter. I analysen ses det på ulike grupper av arbeidstakere i privat sektor:

- Privat sektor med AFP og tilstrekkelig opptjening. Etter reformen kommer denne gruppen bedre ut økonomisk av å fortsette i arbeid.
- Privat sektor med AFP uten tilstrekkelig opptjening. Denne gruppen får mye høyere avkastning av fortsatt arbeid etter reformen, men vil som følge av å ikke ha tilstrekkelig opptjening, ikke kunne ta ut alderspensjon fra 62 år og mister muligheten til å ta ut AFP fra 62 år.
- Privat sektor uten AFP med tilstrekkelig opptjening for tidliguttak. Siden disse ikke hadde mulighet for AFP verken før eller etter reformen, var insentivene for arbeid uendret, men med ny mulighet for uttak av alderspensjon fra 62 år.

Hovedfunnet fra analysen er at de som ikke lenger fikk pensjonen avkortet mot arbeidsinntekt, arbeidet mye mer. De finner også tegn på at det ble noe lavere andel med uføretrygd blant de som fikk adgang til ny alderspensjon, og noe høyere andel med uføretrygd blant de som mistet adgangen til pensjon fra 62 år. Dette var personer som tidligere kunne motta privat AFP, men som ikke hadde tilstrekkelig opptjening til å ta ut alderspensjon fra 62 år.

Privat tjenestepensjon

Ifølge tall fra Finans Norge var det ved utgangen av 2022 nesten to millioner medlemskap i private tjenestepensjonsordninger. Pensjonen fra disse ordningene blir ikke redusert mot arbeidsinntekt eller mot folketrygdens alderspensjon. I alle de tre hovedtypene av kollektive tjenestepensjonsordningene i privat sektor, er det nå alleårsopptjening til 75 år.

Innskuddsordningene er den klart dominerende tjenestepensjonsordningen blant de yrkesaktive i privat sektor. Pensjonen kan tas ut fra 62 år, og må utbetales over minst ti år og minst til fylte 77 år. Siden pensjonen omregnes hvert år basert på gjenstående pensjonskapital og utbeta-

lingsperiode, er ikke levealdersjustering en aktuell problemstilling.

Ytelsesordningene var enerådende i markedet for privat tjenestepensjon fram til 2001. Etter pensjonsreformen kan ytelsespensjon tas ut fra 62 år, og årlig pensjon øker ved utsatt uttak. Omregningen til en årlig pensjon skal ta utgangspunkt i forventet gjenstående levetid i pensjonsleverandørens forsikringstekniske beregningsgrunnlag på uttakstidspunktet. Ytelsesordningene er dermed tilpasset den fleksible alderspensjonen i folketrygden.

Hybridordningene ble innført i 2016 og kombinerer elementer fra både ytelses- og innskuddsordningene. Hybridpensjonen kan tas ut fra 62 år og øker ved senere uttak tilsvarende som i ytelsesordningene.

Samlet gir de private tjenestepensjonsordningene økonomiske insentiver til å jobbe etter 62 år og er dermed tilpasset den reformerte alderspensjonen fra folketrygden.

4.3.2 AFP og tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor

Selv om det i forhandlingene mellom arbeidstakerne og arbeidsgiverne i 2009 ikke ble enighet om å tilpasse AFP og offentlig tjenestepensjon fullt ut til det nye pensjonssystemet, ble også AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor påvirket av pensjonsreformen i 2011. Den gamle AFP-ordningen ble videreført som en tidligpensjonsordning, og det ble ikke åpnet opp for fleksibelt uttak av AFP utover det reduksjonen i stillingsbrøk tilsa.

Samlet ble det små endringer i arbeidsinsentivene i offentlig sektor i alderen 62–66 år i 2011, og klart svakere bedring av insentiver enn i privat sektor. Hernæs (2017) finner likevel en økning i andelen sysselsatte etter 62 år blant offentlig ansatte med tilstrekkelig opptjening i tjenestepensjonsordningen, selv om økningen er klart mindre enn i gruppen med AFP i privat sektor. En mulig forklaring kan være at reformen ga mulighet til å fortsette i arbeid med samtidig uttak av alderspensjon i folketrygden.

Det ble imidlertid innført levealdersjustering av offentlig tjenestepensjon, og tilsvarende regler for årlig regulering av AFP og offentlig tjenestepensjon som i folketrygden. Offentlig tjenestepensjon kunne fortsatt først tas ut fra 67 år under forutsetning av at en sluttet å arbeide eller reduserte stillingsandelen. Det ble mulig å kompensere for effekten av levealdersjusteringen ved å utsette uttaket etter 67 år, men kun fram til forholdstallet

⁸ Hernæs, Erik (2017). *Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen*. Rapport, Nr. 1/2017. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

er 1,000, dvs. fram til bruttopensjonen er lik det den ville ha vært uten levealdersjustering.

Samordningsreglene måtte tilpasses at alderspensjon fra folketrygden kunne tas ut fleksibelt. Dette ble gjennomført ved at tjenstepensjonen ble samordnet med alderspensjonen fra folketrygden *som om* folketrygden ble tatt ut samtidig med tjenstepensjonen, altså uavhengig av når folketrygden faktisk ble tatt ut. Dette sikret at den offentlige tjenstepensjonsordningen ikke kompenserte for tidlig uttak av alderspensjonen fra folketrygden. Levealdersjusteringen av samordningsfradraget blir bestemt av når tjenstepensjonen tas ut og gjennomføres uten noen begrensning på forholdstallet.

For de som tar ut folketrygden samtidig med tjenstepensjonen, innebærer reglene at samlet pensjon øker ved utsatt uttak inntil forholdstallet er 1,000. Ved senere uttak er effekten på samlet årlig pensjon liten, og folketrygden vil utgjøre en stadig større andel av pensjonen, mens tjenstepensjonen gradvis vil bli en lavere del.⁹

Reglene fra 2011 var en innstramming for de som fortsatte i arbeid etter 67 år, siden disse fra 2008 og fram til 2011 hadde kunnet ta ut folketrygden fra 67 år uten at det fikk konsekvenser for nivået på tjenstepensjonen. For å opprettholde nivået på samlet årlig pensjon måtte de som tok ut pensjon fra 2011 vente med å ta ut alderspensjonen fra folketrygden til de tok ut tjenstepensjonen for at ikke nivået på samlet årlig pensjon skulle reduseres. Insentivene til å jobbe både før og etter 67 år var derfor svake etter 2011 for ansatte i offentlig sektor.

3. mars 2018 ble det inngått en avtale mellom Arbeids- og sosialdepartementet og LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter om en ny pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor. Avtalen ble fulgt opp med lovforslag i Prop. 87 L (2018–2019), og ved Stortingets behandling av proposisjonen ble det vedtatt en ny pensjonsløsning for personer født fra og med 1963. Bruttoordningen erstattes dermed av en påslagsordning som beregnes uavhengig av folketrygden. Videre skal dagens AFP erstattes av en ny AFP etter mønster av privat AFP.

Den nye tjenstepensjonsordningen i offentlig sektor er tilpasset pensjonsreformen og vil gi gode insentiver til fortsatt arbeid etter 62 år. Den nye ordningen omfatter personer født i 1963 eller senere som får opptjening i den nye alderspensjonsordningen med alleårsopptjening fra

2020. Flexibelt uttak av offentlig tjenstepensjon fra 62 år får derfor først virkning fra 2025 når 1963-kullet fyller 62 år.

Personer født før 1963 beholder de gamle ordningene, dvs. bruttordningen for tjenstepensjon og AFP som en tidligpensjonsordning. For disse ligger den økonomiske belønningen ved å fortsette i arbeid mellom 62 år og 67 år primært i at arbeidet gir lønn, som er høyere enn pensjonen ville vært.

Som en følge av pensjonsavtalen fra mars 2018, ble det gjort visse endringer i reglene for levealdersjustering av bruttopensjon som skal samordnes med gammel folketrygd. Endringene innebærer at bruttopensjonen kan bli høyere enn 66 prosent. Insentivene er imidlertid fortsatt svakere enn i privat sektor, og svakest for de eldste årskullene.

Etter at Stortinget vedtok nye regler for samordning og levealdersjustering av offentlig tjenstepensjon, har det en rekke ganger blitt fremmet forslag om å justere reglene. En hovedinnvending har vært at tjenstepensjon etter samordning reduseres for de som utsetter uttak av tjenstepensjon til etter at de har kompensert for effekten av levealdersjusteringen. Temaet, som ofte blir kalt «samordningsfellen», er behandlet av Stortinget flere ganger, blant annet i Innst. 187 L (2018–2019), jf. Representantforslag 46 L (2018–2019), i Innst. 71 L (2020–2021), jf. Representantforslag 141 L (2019–2020), og i Innst. 175 L (2022–2023), jf. Representantforslag 53 L (2022–2023).

Ved behandlingen av Representantforslag 141 L (2019–2020) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

Vedtak 238

«Stortinget ber regjeringen utrede lovendringer for å redusere kravet til innbetaling av premie fra medlemmer i SPK, kommunale pensjonskasser og andre offentlige brutto tjenstepensjonsordninger fra det tidspunktet den enkelte har kompensert for levealdersjusteringen.»

Vedtak 239

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med vurderinger av hvordan en ytterligere kan styrke arbeidslinjen for offentlig ansatte født i årene 1944–1962.»

Ved behandlingen av Representantforslag 53 L (2022–2023), hadde et flertall i komiteen, bestående av representantene fra Arbeiderpartiet og Høyre, følgende merknad, jf. Innst. 175 L (2022–2023):

⁹ Det er en liten uttakseffekt på samordningsfordelene som gjør at samlet pensjon øker marginalt også etter forholdstallet er 1,000.

«Uten å ta stilling til de konkrete forslagene nå mener dette flertallet det er naturlig å behandle eventuelle endringer av pensjonssystemet i en helhetlig gjennomgang og ikke i det gjeldende representantforslaget. Dette flertallet ber derfor om at regjeringen kommer tilbake med omtale av problemstillingene og forslag til tiltak som styrker incentivene til å jobbe lenger for årskullene før 1963 i sin varslede stortingsmelding som oppfølging av NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem.*»

Regjeringen ser at insentivene til å jobbe etter 67 år har vært dårlige for årskullene 1943–1953 ved at det har vært en begrenset tid etter 67 år hvor utsatt uttak gir økt årlig samlet pensjon. Regjeringen mener imidlertid at dette følger av at partene i lønnsoppgjøret i 2009 valgte å videreføre bruttoordningen og AFP som tidligpensjon. Litt upresist kan man si at partene valgte å videreføre et system hvor konsekvensene for samlet pensjon ved å gå av tidlig er små, og at dette går på bekostning av å premiere de som står lenge i jobb.

Aldersgrensen i offentlig sektor er 70 år og det er svært få som står i ordinær jobb i offentlig sektor etter 70 år. I 2024 vil alle født i årskullene 1943–1953 være over 70 år. Av de som jobber i offentlig sektor etter 70 år, jobber mange på pensjonistvilkår. De som jobber på pensjonistvilkår, er ikke medlemmer av offentlig tjenestepensjonsordning og arbeid på pensjonistvilkår påvirker derfor ikke beregningen av tjenestepensjonen.

Et overveiende flertall av de som er født før 1954 har allerede gått av med pensjon. Å endre regelverket for denne gruppen, vil følgelig ha en svært beskjeden effekt på insentivene til å stå i jobb. En eventuell regelverksendring for denne gruppen vil primært gi endret pensjon for de som allerede har gått av med pensjon, og mange av dem vil også ha vært pensjonister i lang tid. Regjeringens vurdering er derfor at regelverket ikke bør endres for personer født før 1954. Anmodningen fra Stortinget gjelder tiltak som kan styrke insentivene til utsatt avgang. Regjeringens vurdering er derfor at regelendringer som primært vil gi høyere pensjon til personer som har gått ut av arbeidslivet svarer dårlig på Stortingets anmodning.

For personer som er født i 1954–1962 er regjeringens vurdering at regelverket kan endres for å forsterke arbeidsinsentivene. Mange av disse er fremdeles i jobb og kan velge å stå lenger i jobb dersom uttellingen for dette bedres. Offentlig ansatte født i 1954–1962 er omfattet av den sterkere levealdersjusteringen i ny alderspensjon fra folketrygden. Opptjening av tjenestepensjon skjer imid-

lertid i sin helhet i en modell der en ikke får opptjening utover 30 år. I tillegg er denne tjenestepensjonen en bruttopensjon, der økt opptjening i folketrygden også gir økt samordningsfradrag, slik at samlet pensjon i hovedsak ikke påvirkes av folketrygdens nye opptjeningsmodell. En kan derfor argumentere for at offentlig ansatte født i 1954–1962 får ulempene med sterkere levealdersjustering, men at tjenestepensjonsordningen motvirker fordelene ved en opptjeningsmodell der det er enklere å kompensere for levealdersjusteringen.

Fra og med 1963-kullet vil det bli langt gunstigere både å stå i jobb til ordinær aldersgrense, og utover den. For de som står lenge i jobb, til 70 år eller lenger, blir det svært store forskjeller i pensjonsnivåene mellom 1962- og 1963-kullet.

En regelendring som svarer på Stortingets anmodning, som vil styrke arbeidsinsentivene til årskullene som gradvis blir berørt av den sterkere levealdersjusteringen, er å fjerne den særskilte nedre grensen på delingstallet ved beregning av den delen av brutto alderspensjon som levealdersjusteres med delingstall, og som samordnes med ny alderspensjon fra folketrygden. Dette vil innføre full fleksibilitet etter 67 år, der tjenestepensjonen blir høyere jo senere den tas ut, uten begrensning før fylte 75 år, for den delen av tjenestepensjonen som er knyttet til ny alderspensjon fra folketrygden. Med en slik løsning vil fleksibiliteten fases gradvis inn fra og med 1954-kullet, og vil gjelde 90 prosent av pensjonen for 1962-kullet, slik at man får en gradvis overgang til de nye reglene som gjelder fullt fra og med 1963-kullet.

Regjeringen legger stor vekt på at mange i 1954–1962-kullene fortsatt står i jobb og kan forlenge sin arbeidsinnsats i offentlig sektor dersom den pensjonsmessige uttellingen blir bedre, også i høy alder. Regjeringens vurdering er derfor at det bør gis økt uttellingen for den delen av tjenestepensjonen som samordnes med ny alderspensjon fra folketrygden og som levealdersjusteres med delingstall. Regjeringen legger derfor, parallelt med denne stortingsmeldingen, fram en lovproposisjon som foreslår å fjerne den særskilte nedre grensen på delingstallet for den delen av bruttopensjonen som levealdersjusteres med delingstall.

Anmodningen fra Stortinget er også å vurdere kravet til innbetaling av premie fra det tidspunkt den enkelte har kompensert for levealdersjusteringen, jf. vedtak 238. Regjeringen viser til at innbetalt medlemspremie til offentlig tjenestepensjonsordning dekker langt mer enn det som bidrar til høyere alderspensjon, blant annet uføredekning og etterlattedekning. Det er videre i dag

ingen differensiering av medlemspremien etter i hvilken grad inntekten bidrar til økt tjenestepensjon. Tjenestepensjonen gir et mye høyere bidrag i årlig opptjening for høye inntekter enn for lave inntekter. Det er også mange som har full opptjening i bruttoordningen lenge før fylte 67 år. De som har full opptjening, har ingen pensjonsmessig uttelling av å utsette uttak av pensjon etter fylte 62 år. Endelig vil de som ikke har full opptjening likevel ha pensjonsmessig uttelling også etter at de har kompensert for levealdersjusteringen. Å knytte kravet til premiebetaling til hvorvidt det er kompensert for levealdersjusteringen eller ikke, vil altså være svært lite målrettet dersom formålet er at det ikke skal betales medlemspremie for tjenestetid som ikke bidrar til økt alderspensjon. Regjeringens vurdering er derfor at regelverket for innbetaling av premie ikke endres.

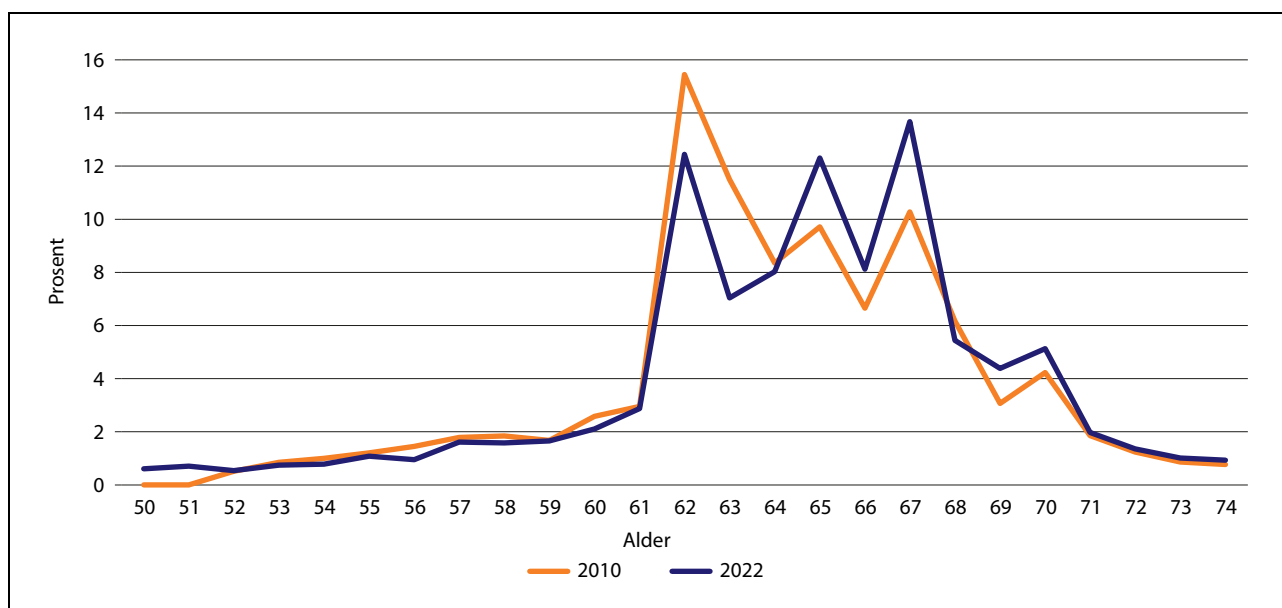
4.4 Utvikling i yrkesaktivitet og avgangsalder

I årene som kommer vil det være årskull på mellom 60 000 og 70 000 personer som nærmer seg, eller er i alder for, uttak av alderspensjon. Disse skal vurdere om de fortsatt skal arbeide, eventuelt i kombinasjon med uttak av pensjon. Mens uttaksalder måler alderen ved uttak av AFP eller alderspensjon (uavhengig av om en fortsetter i arbeid), måler avgangsalderen når en trer ut av arbeidslivet. Det er noen aldre som peker seg ut

der 62, 65, 67 og 70 år er de vanligste aldre der folk slutter å jobbe. Ved 62 år er første mulighet for å ta ut folketrygd, og de som fyller vilkårene for AFP kan i tillegg ta ut AFP fra privat sektor eller offentlig sektor. Mange yrkesgrupper tar også ut særalderspensjon fra 62 år. 67 år er i dag den vanligste avgangsalderen. De ulike aldersgrensene har trolig en symboleffekt, ved at mange velger å tre ut av arbeidslivet ved en valgt alder uten at valget om å gå av kan knyttes direkte til regler som inntreffer ved disse aldre. Som vist i figur 4.1 under, har den mest vanlige avgangsalderen forskjøvet seg fra 62 år (før pensjonsreformen) til 67 år (etter pensjonsreformen).

Figur 4.2 viser median avgangsalder blant arbeidsføre i årskullene 1940–1955 fordelt på sektor og AFP-tilhørighet. Med arbeidsføre menes personer som var yrkesaktive ved 61 år og som verken mottok uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger i alderen 61–66 år. Figuren er også vist i kapittel 9, både avgrenset til de som arbeidet minst 20 timer per uke og til de som arbeidet en time eller mer per uke ved 61 år.

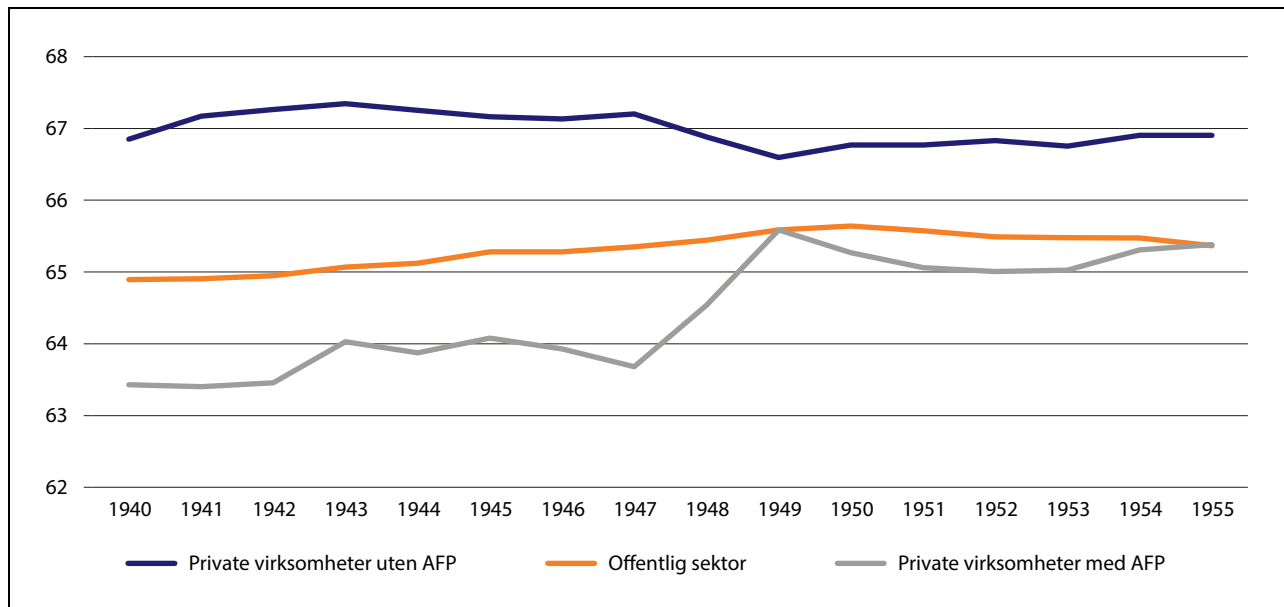
For alle årskull har avgangsalderen i virksomheter med tilgang til AFP vært lavere enn i virksomheter uten AFP. Før pensjonsreformen var tidligste mulige avgangsalder i private virksomheter uten AFP 67 år. For denne gruppen lå faktisk avgangsalder for arbeidsføre rundt 67 år for årskullene som gikk av før fleksibelt uttak ble innført i 2011. At inntektsprøvingen av alders-



Figur 4.1 Avgang fra arbeidslivet i 2010 og 2022 etter avgangsalder. Andel i prosent

Avgang omfatter også de som har overgang til uføretrygd eller andre helserelaterte trygdeytelser.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 4.2 Median avgangsalder blant arbeidsføre¹ etter sektor og fødselsår

¹ Var yrkesaktiv med arbeid på minst 20 timer per uke ved 61 år, mottok verken arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd i alderen 61–67 år og var i live til minst 67 år.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

pensjon ble opphevet for 67-åringene fra 2008, er trolig årsaken til økningen i avgangsalder fra 1940- til 1941-årskullet. På tross av at pensjonsreformen gav personer uten AFP mulighet til å ta ut pensjonen tidligere, har median avgangsalder i private virksomheter uten AFP holdt seg stabilt rundt 67 år.

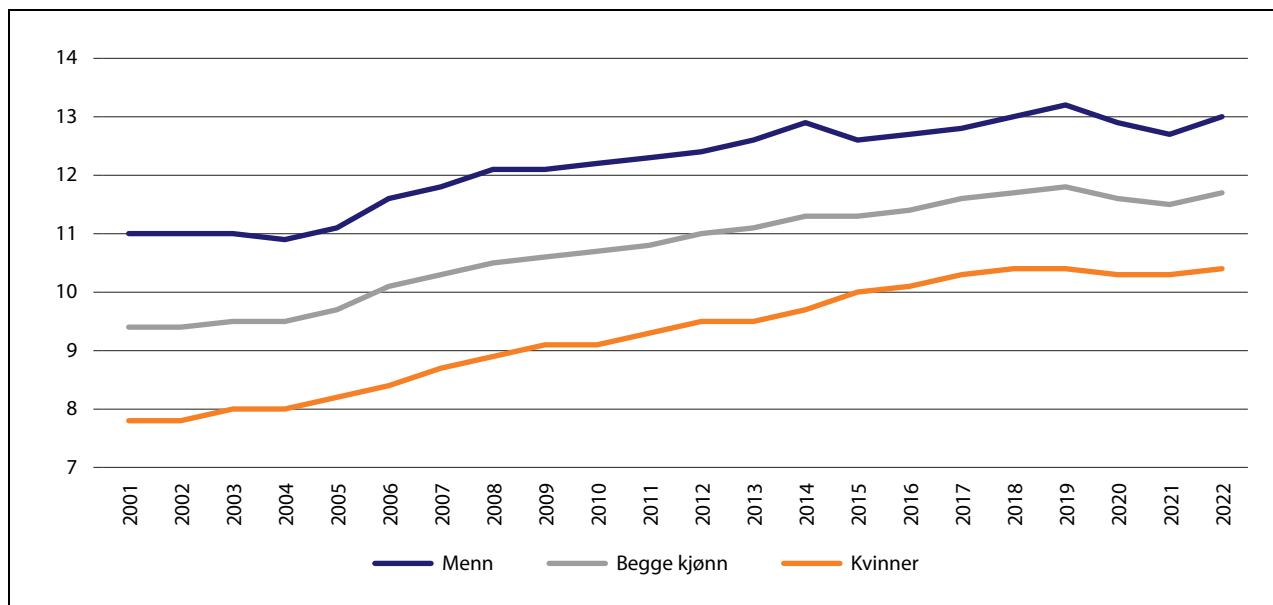
I private virksomheter med AFP var median avgangsalder 65,4 år for 1955-kullet. Den var også 65,4 år for ansatte i offentlig sektor. Både i offentlige og private virksomheter med AFP har median avgangsalder økt, både før og etter 2011, til og med 1949-årskullet. I private virksomheter med AFP har median avgangsalder nærmet seg avgangsalderen i offentlig sektor etter at ny privat AFP er faset inn. Fra 1950- til 1953-kullet falt median avgangsalder fra private virksomheter med AFP, mens den økte noe for 1954-kullet og 1955-kullet. Nedgangen kan skyldes overgangen til a-ordningen i 2015 da en god del personer som var registrert som arbeidstakere i Aa-registeret, antakelig feilaktig registrert, forsvant fra registeret ved årsskiftet. I offentlig sektor har median avgangsalder fra 1949- til 1955-kullet holdt seg nokså stabil. Overgangen til a-ordningen gjelder alle sektorer, og det er derfor usikkert i hvor stor grad dataomleggingen påvirker resultatene.

For å få et bredere bilde av yrkesaktiviteten i hele befolkningen, ikke bare blant arbeidsføre som går direkte fra arbeid og over på alders-

pensjon eller AFP, har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet en indikator for forventet yrkesaktivitet etter 50 år. Indikatoren viser forventet antall årsverk etter fylte 50 år som et gjennomsnitt for hele befolkningen, ikke bare for dem som var i arbeid, se figur 4.3.

De siste 20 årene har det vært en klar vekst i yrkesaktiviteten blant eldre, både fordi andelen uføre har gått ned, utdanningsnivået er høyere og fordi flere kvinner har fulle yrkeskarrierer. Etter pensjonsreformen har også fleksible uttaksregler medvirket til økt yrkesaktivitet. I perioden før pensjonsreformen, fra 2001 til 2010, økte forventet yrkesaktivitet med 1,3 år. Fra 2011 til 2022 økte antall forventede yrkesaktive år etter 50 år med ytterligere 1,0 år. I 2022 kunne en 50-åring dermed forvente å ha om lag tolv gjenstående årsverk i arbeidslivet.

Figur 4.3 viser at forventet yrkesaktivitet etter 50 år er høyere for menn enn for kvinner. En vesentlig årsak til det er at figuren viser antall årsverk, og flere kvinner enn menn arbeider deltid. Samtidig er det en høyere andel kvinner enn menn som blir uføre etter 50 år. I tillegg er det en større andel kvinner enn menn i offentlig sektor og som tar ut AFP fra 62 år. Økningen i forventet gjenstående yrkesaktivitet har imidlertid vært sterkere for kvinner enn menn, og kjønnsforskjellen har dermed blitt noe redusert over tid. Det skyldes at de årskullene med kvinner som nå pas-



Figur 4.3 Forventet yrkesaktivitet etter fylte 50 år. Årsverk

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

serer 50 år, har vært mer yrkesaktive gjennom hele sitt voksenalv enn eldre årskull.

Innføring av nøytrale uttaksregler trekker i retning av at det er mer lønnsomt å arbeide, og levealdersjustering av alderspensjonen reduserer inntekten som pensjonist og stimulerer til lengre yrkeskarrierer. De senere årene har avgangsalderen også blitt høyere, og det er bred enighet om at pensjonsreformen har påvirket atferden ved at avgangsalderen er forskjøvet oppover. Det tyder på at insentivene i pensjonsreformen har blitt forstått. Sammenlignet med de andre nordiske landene, skiller Norge seg imidlertid ut med særlig lav økning i gjennomsnittlig avgangsalder i tiden som har gått etter innføring av pensjonsreformen. Flere forhold må virke sammen for at avgangsalderen skal øke. Flere faktorer som trivsel i jobben, arbeidsmarkedet for personer som nærmer seg, eller er i alder for, tidligpensjonering vil sammen med bedre informasjon kunne ha betydning for valg av avgangstidspunkt.

4.5 Betydning av god informasjon

4.5.1 Innledning

Pensjonsreformen har gitt flere valgmuligheter, både ved at flere enn før kan velge å ta ut alderspensjon før 67 år, gradert uttak og kombinasjon av arbeid og uttak av alderspensjon. Dette legger et større ansvar for årlig pensjon på den enkelte. Med det følger også et myndighetsansvar for å til-

rettelegge for god og tilgjengelig informasjon. Et viktig spørsmål er hvordan myndighetene, herunder Arbeids- og velferdsetaten, framover skal få innbyggerne til å nyttiggjøre seg digital informasjon, og veilede de som ikke har digital kompetanse eller kan nå digitalt.

De aller fleste tjener opp pensjonsrettigheter i flere ulike pensjonsordninger. Alle har rett til alderspensjon i folketrygden og de aller fleste tjener i tillegg opp rett til pensjon fra en eller flere ulike tjenstepensjonsordninger. Videre er det mange som kvalifiserer til AFP, enten fra privat eller offentlig sektor, og en del sparer også til pensjon gjennom individuelle, skattefaviserte pensjonsordninger.

Det kan oppleves krevende for den enkelte bare å ha oversikt over *hvilke* pensjonsordninger de har rett til pensjon fra og *hva* de ulike ordningene gir i pensjon. Dette skyldes både at pensjonen utbetales av ulike instanser, men også at de ulike pensjonsordningene ofte har ulike opp-tjeningsregler og/eller uttaksregler. Blant annet blir ytelsene fra ordningen presentert ulikt, enten som en beholdningsstørrelse hvor pensjonen avhenger av uttakstidspunkt eller som en ytelse ved en gitt avgangsalder.

Forskning viser at informasjon om pensjonsordninger må tilpasses ulike grupper etter blant annet alder, familiesituasjon og kunnskapsnivå. Pensjonsreformen har som nevnt gitt den enkelte flere valgmuligheter, noe som i seg selv er et gode. Samtidig viser forskning at når mennesker

står overfor ulike og komplekse valg, tar de ikke nødvendigvis gode beslutninger. I slike situasjoner vil folk ofte ønske hjelp og veiledning til å ta valg basert på egne preferanser og omstendigheter.¹⁰ Menneskelig atferd motiveres mer av kortsiktige enn langsiktige perspektiver, av normer og av hvordan valgene presenteres mv. Mastrobuoni (2011)¹¹ viser at pensjonsatferden ikke påvirkes hvis pensjonsytelsen kun oppgis ved en bestemt pensjonsalder. Giesecke og Yang (2017)¹² ser nærmere på om personer ville ha gjort en annen tilpasning om de hadde fått mer informasjon om konsekvensen ved å velge ulike avgangsaldrer. Resultatene viser at ønsket pensjoneringsstidspunkt utsettes med nesten to år når det gis tydelig informasjon om forventet pensjonsformue ved ulike avgangsaldrer.

4.5.2 Informasjon for å ta valg

I forarbeidene til ny alderspensjon, se Ot.prp. nr. 37 (2008–2009), sto det beskrevet hvordan Arbeids- og velferdsetaten ville gi informasjon ut til den enkelte:

«Internettbaserte selvbetjeningsløsninger er godt egnet til å synliggjøre konsekvensene av ulike valg, for eksempel av uttakstidspunkt og av ulike kombinasjoner mellom arbeid og pensjon. [...]

I tillegg til selvbetjeningsløsningen, legger Arbeids- og velferdsetaten opp til at den enkelte kan få informasjon om opptjente rettigheter, konsekvensene av levealdersjustering og mulighetene til å kombinere arbeid og pensjon. Arbeids- og velferdsetaten vil ha spesielt fokus på de gruppene som i størst grad blir berørt av det nye regelverket. Departementet vil understreke behovet for å informere også grupper som av ulike grunner ikke kan eller vil bruke selvbetjeningsløsningen. Disse skal kunne henvende seg på et av Arbeids- og velferdsetatens kontorer eller kundesentre, og få den samme informasjon der som de kan få ved

å benytte portalen, samt veiledning om de mulighetene som foreligger.»

I Arbeids- og sosialkomiteens innstilling (Innst. O. nr. 67 (2008–2009)) om ny alderspensjon fra folketrygden (Ot.prp. nr. 37 (2008–2009)) står det følgende: «God informasjon og veiledning er en forutsetning for at den enkelte kan forstå de pensjonsmessige konsekvensene av egne valg, fordi fremtidens alderspensjonssystem vil være mer fleksibelt og inneholde flere valgmuligheter enn i dag.»

I årene etter at forslaget om ny alderspensjon ble lagt fram har det skjedd en rask digital utvikling med utvidet bruk av digital veiledning og informasjon på NAV.no. Samtidig skal NAV sikre god tilgjengelighet til brukerne, uavhengig av hvordan man kontakter NAV, slik at informasjon også når ut til de som ikke er digitale.

Informasjon og veiledning fra Arbeids- og velferdsetaten skal være korrekt, ha et klart språk og være tilpasset brukernes forutsetninger og behov i størst mulig grad. Samhandlingen mellom Arbeids- og velferdsetaten, SPK og andre pensjonsleverandører, herunder Fellesordningen for AFP i privat sektor, og deres informasjon og kompetanse er en forutsetning for velinformerte valg ved pensjoneringsvalg.

4.5.3 Visning av informasjon i portalene

Dersom pensjonsportalene skal virke etter hensikten, er det viktig at brukerne oppfatter portalene som troverdige og at de gir relevant og forståelig informasjon. Dette innebærer blant annet at:

- brukerne må kunne stole på at informasjonen i portalen er korrekt,
- informasjonen må presenteres på en relevant og forståelig måte,
- prognosene må bygge på realistiske forutsetninger, og forutsetningene bør så langt det lar seg gjøre, være like for alle ytelser og mellom portalene.

Pensjonsportalen «Din pensjon» ble utviklet av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) mellom 2007 og 2011. I portalen kan brukerne simulere forventet framtidig pensjon med ulike forutsetninger om uttaksalder, uttaksgrad og kombinasjon av pensjonsuttak og fortsatt arbeid for å se hvordan dette påvirker størrelsen på alderspensjonen. Videre gir portalen detaljert informasjon om opp-tjeningshistorikk i folketrygden. Brukerne kan også søke om alderspensjon fra folketrygden i portalen, samt endre uttaksgrad, stoppe og sette i

¹⁰ *Journal of Pension Economics & Finance*, Volume 17, Special Issue 3: Advances in Understanding Pension Decisions, July 2018, pp 251–253.

¹¹ Mastrobuoni, Giovanni (2011). The role of information for retirement behaviour: Evidence based on the stepwise introduction of social security statement. *Journal of Public Economics*, Vol. 95(7-8), pp 913–925.

¹² Giesecke, Matthias og Huanzhong Yang (2017). Are financial retirement incentives more effective if pension knowledge is high? *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol 17. Special Issue 3, pp 278–315.

Tabell 4.1 Visning i pensjonsportalene

	Viser beholdning ved siste årsskiftet	Viser utbetaling av alderspensjon før skatt	Kan velge uttaksalder/ uttaksmåned	Kan velge uttaksgrad
NAV	JA	Folketrygd, privat AFP og privat tjenestepensjon	Alder 62–75/ måned	JA
SPK	NEI	Folketrygd, offentlig AFP og offentlig tjenestepensjon	Alder 62–75	NEI
Norsk Pensjon	NEI	Folketrygd, privat og offentlig AFP og privat og offentlig tjenestepensjon	Alder 62–75 Tall for tjenestepensjon gjelder ved 67 år	JA

Tabellen viser informasjon for personer født i 1963 og senere.
Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

gang igjen utbetaling av løpende alderspensjon. «Din pensjon» viser relativt detaljert hvordan alderspensjonen fra folketrygden er beregnet.

Statens pensjonskasse (SPK) sin portal viser prognoser for alderspensjon fra folketrygden og offentlig tjenestepensjon/AFP. De arbeider med å tilrettelegge for utveksling av opptjente rettigheter mellom de som leverer offentlig tjenestepensjon slik at prognoser skal kunne leveres samlet for all offentlig tjenestepensjon. I dette arbeidet vil SPK legge til rette for at også andre leverandører av offentlig tjenestepensjon kan bruke samme løsning som SPK.

Pensjonsportalen Norsk Pensjon ble opprettet fra 2009 med det formål å gi enkeltpersoner en samlet oversikt over forventet alderspensjon fra ulike pensjonsordninger. Portalen eies av sju av de største livsforsikringsforetakene i Norge og av Pensjonskasseforeningen.¹³ Portalen finansieres av de rundt 60 ulike pensjonsleverandørene som leverer informasjon til portalen.

For å kunne gi en samlet oversikt over pensjonsrettigheter og illustrere konsekvensene av ulike valg, må informasjon fra mange ulike kilder sammenstilles. De to pensjonsportalene «Din pensjon» – etablert av NAV – og Norsk Pensjon har siden 2009 hatt en samarbeidsavtale om innsamling og utveksling av pensjonsinformasjon. Avtalen innebærer at NAV har ansvar for å beregne prognoser for alderspensjon fra folketrygden og for offentlig og privat AFP, mens Norsk Pensjon har ansvar for å gi prognoser for

private tjenestepensjoner og individuelle pensjonsordninger. De senere årene har Norsk Pensjon utlevert pensjonsinformasjon til sine eiere og til pensjonsleverandører som de har inngått avtale med. Det er i denne løsningen det gjøres flest prognoser. I 2021 var tallet for slike prognoser 25,4 millioner oppslag gjennom Norsk Pensjon.

Tabell 4.1 gir en oversikt av informasjon om alderspensjon i portalene til NAV, SPK og Norsk Pensjon.

Generelt gir NAVs portal god informasjon om hvordan folketrygden beregnes. Integrasjonen mot Norsk Pensjon gjør at privat tjenestepensjon også kommer opp i NAVs portal. NAV har per i dag ikke oversikt over eventuell tilslutning til AFP-bedrift eller om vedkommende fyller vilkårene, men NAV beregner prognoser for AFP fra privat sektor når den enkelte krysser av for om man er tilsluttet en AFP-ordning i privat sektor. Informasjon om offentlig tjenestepensjon, også for årskull født fra 1963, vil komme på plass da det arbeides med en integrasjonsløsning med SPK.

Norsk Pensjon er den eneste portalen som viser prognoser for alderspensjon både fra folketrygden og fra tjenestepensjonsordninger/AFP i privat og offentlig sektor, samt opptjent individuell pensjons sparing. Per i dag får ikke brukerne informasjon om samlet offentlig tjenestepensjon i portalen. Det som vises, er hvilken offentlig tjenestepensjonsordning en har vært eller er medlem i, med lenke til pensjonsleverandøren hvor en finner nærmere informasjon om opptjeningstid og prognoser for offentlig tjenestepensjon. For de som har medlemskap i to eller flere offentlige pensjonsordninger, må pensjonsopptjeningen ses i sammenheng, og her er ikke portalene ferdig

¹³ Eiere etter størrelse: Storebrand Livsforsikring AS, DnB Livsforsikring AS, Kommunal Landspensjonskasse (KLP), Livsforsikringsselskapet Nordea Liv Norge AS, SpareBank 1 Forsikring AS, Danica Pensjonsforsikring AS, Gjensidige Pensjonsforsikring AS.

Boks 4.1 Informasjon om pensjon i Sverige

I Sverige er informasjonen som brukeren presenteres for utviklet gjennom forbrukertesting. Pensjonsprognosen som vises på Pensionsmyndigheten (tilsvarende NAV) er produsert av «minPension», som er et samarbeid mellom Pensionsmyndigheten og de ulike pensjons-selskapene. Hvor mye samlet pensjon ved pensjonsalder beregnes til, sammenlignes med nåværende månedslønn. Beløp for månedlig pensjon gis både for alderspensjon (allmän pension), tjenestepensjon og privat pensjonsordning, både i graf og tabell og både før og etter skatt. Grafikken er utformet slik at avgangsalder kan velges ved hjelp av en slider som visualiserer at pensjonen øker med utsatt avgangsalder og forventet levetid ved prognosealder er også oppgitt. Målet med informasjonen er å øke interessen for pensjon og informasjonen er tilpasset både yngre og eldre aldersgrupper.

Pensionsmyndigheten i Sverige har også en aktiv profil på sosiale medier, blant annet ved at det legges ut spørsmål og svar av allmenn interesse. Det kan være svar på alderspensjon, men også spørsmål i tilknytning til andre ytelser som for eksempel bostøtte. På «Den orange bloggen» legges det ut aktuell informasjon ikke bare om alderspensjonen (den allmänna pensionen), men også om temaer som uttakstidspunkt for pensjon, fortsatt arbeid og uttak av pensjon og skatt på pensjon. I Sverige er det også mulig å få et personlig møte med en veileder på Statens servicecenter, som i 2021 hadde totalt 118 kontorer. I løpet av 2020 tok servicecenteret imot 2,4 millioner besøkende. Statens servicecenter er en statlig myndighet under Finansdepartementet. Servicecentrene er et samarbeid mellom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten og Skatteverket.

utviklet. Den enkelte krysser selv av for rett til AFP fra privat sektor. For en offentlig ansatt som feilaktig krysser av på dette valget, vil samlet pensjon da inkludere AFP både fra offentlig og privat sektor. Selv om Norsk Pensjon gir en oversikt over samlet pensjon, er det potensial for å forbedre kvaliteten på informasjonen som presenteres.

Samarbeidsavtalen mellom NAV og Norsk Pensjon innebærer at de to portalene viser mer eller mindre identiske prognoser på forventet pensjon. Portalene har imidlertid enkelte særtrekk, spesielt knyttet til hvor mange detaljer brukeren får tilgang til om rettighetene i de ulike pensjonsordningene. Overordnet gir Din pensjon mer detaljert informasjon om folketrygden, mens Norsk Pensjon gir flere detaljer om tjenestepensjoner og individuelle ordninger. Det at det gis informasjon om pensjon fra flere aktører med ansvar for ulike deler av pensjonssystemet innebærer at det kan være vanskelig for den enkelte å få fullstendig informasjon om sine pensjonsrettigheter. Det er derfor rom for forbedringer og i så måte kan det være nyttig å se på hvilken strategi og samarbeidsformer andre land har valgt. Se boks 4.1 for en kort beskrivelse av informasjon i Sverige.

4.5.4 Pensjonsutvalgets vurderinger

I Pensjonsutvalgets mandat står det at utvalget skal konsentrere sin utredning om folketrygdens alderspensjon og eventuelle grenseflater mot andre ordninger, og utvalget ble bedt om å se særskilt på informasjon og kommunikasjon:

«Det vil ta lang tid før ny alderspensjon er fullt innfasert, og pensjonssystemet kan for mange fremstå som komplisert. Utvalget skal redegjøre for hvordan regelendringene som følger av pensjonsreformen har blitt kommunisert ut til og gjort tilgjengelig for den enkelte.»

I sitt arbeid vurderte utvalget om ansvaret for inn-samling og sammenstilling av informasjon, i stedet for dagens delte løsning, burde vært lagt til NAV, og at leverandørene i den forbindelse fikk rapporteringsplikt til NAV. En slik løsning kunne gjort det enklere å standardisere prognoser. Utvalget anbefalte ikke en slik løsning, men i rapportens kapittel 7 *Insentiver i det samlede pensjonssystemet* har utvalget følgende to forslag:

«Utvalget mener at dagens pensjonsportaler gir god informasjon, men at prognoseberegningene fortsatt kan videreutvikles og forbedres. Blant annet bør det bli mulig å få et mer

helhetlig bilde av samlet pensjon ved ulike uttakstidspunkt når pensjon fra private- og offentlige tjenstepensjonsordninger inkluderes. Utvalget mener det bør utarbeides en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet.»

«Utvalget mener at det bør vurderes om NAV mer aktivt skal gå ut og spre informasjon om pensjonsreformen. Eventuelt kan dette gjøres i samarbeid med Norsk Pensjon og leverandører av privat og offentlig tjenstepensjon. I tillegg til at informasjonen må være fullstendig og lett forståelig, må det også være et mål å øke interessen for slik informasjon slik at den når flere. [...] Det kan i denne sammenhengen også vurderes om innrapportering av all pensjonsopptjening til Altinn kan være et element i en slik plan. Når all informasjon om opp-tjeningstid kan vises og hentes ut samlet, så vil det også være enklere å ta med seg informasjonen videre til NAV eller andre brukeren ønsker å søke veiledning hos.»

I tillegg til dette mente Pensjonsutvalget at det kan være hensiktsmessig å gi noe mer veiledning om valg av uttakstidspunkt; blant annet ved at det framgår ved hvilken alder en må stå i arbeid til for å ha kompensert for levealdersjusteringen. Videre at informasjon burde gjøres tilgjengelig på flere språk enn i dag slik at brukere som ikke har norsk som morsmål, eller som har arbeidet i Norge en kort periode for å senere reise tilbake til hjemlandet, lettere kan få informasjon.

4.5.5 Høringsuttalelser

Flere høringsinstanser har uttalt seg om pensjonsportaler og behov for informasjon om pensjon. Disse støtter utvalgets anbefalinger. Det er særlig forslaget om at det bør utarbeides en helhetlig strategi på pensjonsområdet som høringsinstansene har gitt innspill på.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at de fleste brukerhenvendelser i dag besvares på telefon, men at dette er ressurskrevende og at bedre digitale løsninger vil kunne redusere behovet for personlig veiledning. Direktoratets egne brukerundersøkelser viser at dagens løsning ikke presenterer den framtidige pensjonen på en tilfredsstillende måte og at det kan gjøre at brukerne ikke forstår sine rettigheter og valgmuligheter fullt ut. De sier seg enige med utvalget i at det er rom for forbedringer av portalene og skriver at utviklingen av løsningen bør skje i samsvar med tilbakemeldinger fra brukerne med formål

om bedre innsikt i egne pensjonsrettigheter og konsekvensene av ulike valg. Direktoratet mener det vil være hensiktsmessig å utvikle en IT-løsning som viser hvordan alderspensjonen utvikler seg i verdi etter uttakstidspunktet og som illustrerer hvordan skatteregler påvirker utbetalt pensjon. Direktoratet er enig med Pensjonsutvalget i at det er en svakhet at pensjonskalkulatorer generelt ikke vurderer om en person er tilsluttet en AFP-ordning og dermed kan ha rett til avtalefestet pensjon.

Statens pensjonskasse er positiv til utvalgets forslag og til at det bør utarbeides en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet, og mener dette arbeidet bør involvere alle hovedaktørene. De viser til at de ser at medlemmene av pensjonskassen har behov for konkret rådgivning for å ta gode og riktige valg og at det å se forventet pensjon (etter skatt) samlet er en forutsetning for dette.

Unio skriver følgende i sitt hørings svar: «For de fleste er pensjon svært komplisert og det må erkjennes at pensjonsreformen ikke har bidratt til enkelhet. Stadig endring av pensjonsbegreper og systemer gjør det vanskelig for den enkelte å følge med. Behovet for forutsigbarhet henger også sammen med tillit til systemet. Vi er enig i at det har skjedd forbedring av pensjonsinformasjonen som er tilgjengelig for befolkningen i ulike nettportaler, men det er en stor utfordring å etablere portaler som gir en samlet oversikt over «alt». Det treffes pensjonsbeslutninger på basis av den informasjon den enkelte klarer å tilegne seg. Dersom en ikke forstår hvordan alt henger sammen, vil beslutningsgrunnlaget være mangelfullt og det kan tas feil pensjonsvalg. Det er viktig at den enkelte forstår konsekvensene av sine valg. Det offentlige bør ta et tydelig ansvar for en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet.»

Den Norske Aktuarforening (DNA) viser til at både Arbeids- og velferdsdirektoratet og Norsk Pensjon har oppgitt til utvalget at dagens løsning med et delt ansvar og utveksling av data for prognoseformål etter deres oppfatning fungerer godt, og at de ikke ser noen åpenbare behov for endringer. DNA mener derimot at det absolutt er rom for forbedringer og at det kan hentes inspirasjon fra Sverige når det gjelder samarbeidsform. Prognosene for den samme pensjonsordningen bør være like på de forskjellige nettstedene, og basert på en enighet om hvordan slike prognoser skal beregnes og med en tydeliggjøring av usikkerheten ved prognosene. DNA viser også til at systemeierne har egne interesser å ta hensyn til,

og ikke nødvendigvis en felles målsetting med innholdet i portalene.

Oslo Pensjonsforsikring tar opp at en av hovedutfordringene er pensjonssystemets fragmenterte natur, samt betydningen av økende grad av individuell historikk og egne valg og tilpasninger. *Kommunal Landspensjonskasse* viser til at videreutvikling av portaler og digitale grensesnitt for utveksling av informasjon mellom flere aktører er et omfattende arbeid, og systemutviklingen må sette nye ytelser og nytt regelverk først. *Norsk Pensjon* er den eneste høringsinstansen som kommenterer innrapportering av all pensjonsopptjening via Altinn. De viser til at deres infrastruktur kan legge til rette for rapportering av pensjonsopptjening til Altinn.

4.5.6 Regjeringens vurderinger

I årene som kommer vil det være store årskull som nærmer seg, eller er i alder for, uttak av alderspensjon. Disse skal vurdere om de fortsatt skal arbeide, eventuelt i kombinasjon med uttak av pensjon. Dersom forslagene som presenteres i meldingen følges opp av Stortinget, vil kompleksiteten i pensjonsreformen øke. Økt satsing på kommunikasjon og informasjon vil da bli etterspurt. God informasjon og veiledning om hvordan ulike valg vil påvirke framtidig pensjon er også viktig for tilliten til, og oppslutningen om, pensjonssystemet.

Regjeringen vil, etter at meldingen er behandlet av Stortinget, ta initiativ til at det utarbeides en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet. Strategien skal se på mulige løsninger for helhetlig informasjon hvor et alternativ vil være å se på et tettere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, de ulike tjenstepensjonsleverandørene og andre relevante aktører. Som en del av arbeidet kan det vurderes om det bør opprettes et overordnet organ med ansvar for informasjon om pensjon, slik det er gjort i Sverige.

4.6 Andre faktorer som har betydning for pensjoneringsbeslutningen

4.6.1 Trivsel i jobben

I tillegg til økonomiske insentiver og informasjon om økonomiske konsekvenser av valg av uttakstidspunkt er det mange andre faktorer som kan påvirke beslutningen om å forlate arbeidslivet. Både trivsel i jobben, tradisjoner og normer, helsetilstanden og om ektefellen er pensjonist kan ha betydning.

Et godt arbeidsmiljø er viktig både for de sysselsattes helse og trivsel og for virksomhetenes produktivitet og resultater. Det er godt dokumentert at arbeidsmiljøet er viktig for sykefravær og uførhet, arbeidsinkludering og tidligpensjonering. I Norsk seniorpolitisk barometer 2022 er et godt arbeidsmiljø den enkeltfaktoren som flest mener er viktig for at de skal fortsette i arbeid etter at de har rett til å ta ut pensjon; hele 73 prosent svarer at det er meget viktig og ytterligere 19 prosent at det er ganske viktig. Sammen med gode arbeidskamerater, svarer respondentene at disse faktorene er viktige for å fortsette i jobb: arbeidet gir økt livskvalitet/er interessant, grad av autonomi på jobben og å føle seg nyttig. Halvparten svarer også at det er meget viktig om nærmeste leder ønsker at du fortsetter.

Gjennomsnittlig ønsket avgangsalder er nå 65 år etter å ha økt fra 62 år fra undersøkelsen startet opp i 2003. Samtidig har andelen yrkesaktive som gleder seg til egen pensjonisttilværelse økt fra 36 til 42 prosent fra 2020 til 2022, noe som er bekymringsfullt med tanke på at det er et politisk mål at seniorer i årene som kommer står lenger i arbeid.

Forebyggende arbeidsmiljøarbeid er et viktig virkemiddel i arbeidet med å styrke arbeidslinjen i Norge. Gjennom samarbeidet om IA-avtalen er det satt i gang tiltak som skal bidra til å forebygge og redusere sykefravær og frafall og legge til rette for inkludering og forlengede yrkeskarrierer. Dette arbeidet må innrettes og tilpasses de særskilte utfordringene som finnes på den enkelte arbeidsplass.

Utviklingen i frafall som følge av tidligpensjonering har som andel av ansatte mellom 62–66 år vært fallende siden 2016, med unntak av 2020. Andelen lå i 2022 på 11,9 prosent, som er en nedgang på 3,8 prosent siden 2018.

4.6.2 Helsetilstand

Dårlig helse er en faktor som kan bidra til å redusere muligheten til forlengede yrkeskarrierer. For personer med så dårlig helse at det begrenser muligheten til å jobbe, vil mottak av eksisterende ytelser som sykepenges, arbeidsavklaringspenges og uføretrygd være mulige inntektssikringsordninger.

Det kan også være forhold på arbeidsplassen som bidrar til at folk slites ut. Høy arbeidsbelastning og stress er viktige årsaker. Dette er forhold som ikke nødvendigvis skyldes yrket i seg selv, men kan knyttes til arbeidsmiljøfaktorer på den enkelte arbeidsplass. Det å måtte pensjonere seg på grunn av slitenhet kan oppleves som en belast-

ning for den enkelte knyttet til tap av inntekt, men også muligheten til å benytte fagkunnskap og kompetanse. Det ligger et stort potensial i bedre tilrettelegging og organisering av arbeidet.

Samtidig har det vært en positiv utvikling i helse og arbeidsmiljø. I perioden 2000–2015 økte levealderen for 60-åringer i Norge med 2,2 år, hvor 1,6 år, eller om lag to tredjedeler, var en økning i antall år uten sykdommer eller plager. Dette tyder på at sykdommer og plager inntreffer i høyere alder enn tidligere. Helsegevinsten har ikke bare kommet de aller eldste til gode, men også den delen av befolkningen som er i slutten av yrkesaktiv alder. Det har stor verdi å beholde erfaren arbeidskraft i arbeidsmarkedet, og samtidig vil arbeidsmiljøutvikling også komme yngre ansatte til gode.

4.6.3 Familieforhold og kjønn

Mange av de som står overfor et valg mellom pensjonering og fortsatt yrkesaktivitet, har en ektefelle eller samboer. Valget mellom fortsatt arbeid og pensjonering treffes ikke bare ut fra hensyn til egen økonomi, ønske om mer fritid eller egen helse. For flerperson-husholdninger vil også felles inntekt og felles nytte av samvær ha betydning. Det kan også være forhold som handler om forsørgelse av voksne barn som trekker i retning av å fortsette å arbeide. For andre vil også omsorgsoppgaver for eksempel knyttet til ivaretagelse av yngre eller eldre familiemedlemmer trekke i retning av tidligere tilbaketrekning fra arbeidslivet. Menn går av med pensjon omtrent ett år senere enn kvinner, og gjennomsnittlig alder er vel 66 for menn og drøyt 65 år for kvinner. Forskningen gir støtte til at insentivendringer som er rettet mot individer kan ha større effekt enn de som måles bare ved å se på endret atferd hos den som berøres direkte. Det betyr at en del par der den ene ønsker å utsette avgangen fra arbeidslivet som følge av levealdersjusteringen, trolig vil få følge av sin ektefelle.

4.6.4 Arbeidsmarkedet for seniorer

Syssetningen blant personer over 60 år har økt betydelig de siste 20 årene og syssetningen blant eldre i Norge er høy sammenliknet med andre europeiske land. Som i andre land faller andelen som er jobb i Norge raskt med alderen etter fylte 60 år, og det er få arbeidstakere over 70 år. Mens 75 prosent av 60-åringene var sysset i 2022, var andelen syssette bare 32 prosent for 67-åringer og 19 prosent for 70-åringer. Den gradvis lavere andelen i jobb blant eldre gjenspeiles i at flere mottar uføretrygd eller alderspensjon.

Det at flere eldre arbeidstakere ønsker å stå lenger i jobb, er ikke alene nok til å øke syssetningen. Økonomiske insentiver har stor betydning, både for arbeidsgivere og for den enkelte. For arbeidsgivere er det viktig at betingelser og forhold er lagt til rette for at det skal lønne seg å beholde eller ansette eldre arbeidstakere. For de som er i et ansettelsesforhold, avhenger syssetningen også av ulike lovbestemmelser som opphør av arbeidsforhold på grunn av alder. De som er selvstendig næringsdrivende, er avhengig av at tjenestene de tilbyr etterspørres. For å øke syssetningen blant eldre, må det arbeides for at færre skal slutte i den jobben de har, samtidig som det må bli lettere for seniorer som er ledige å få jobb. Det er samtidig viktig med god mobilitet i arbeidsmarkedet blant eldre, slik at det blir mer vanlig å finne ny jobb. I årene framover vil omstillinger, både i privat og offentlig sektor, gjøre det nødvendig at både arbeidstakere og arbeidsgivere legger til rette for at kompetansen fornyes slik at den samsvarer med samfunnets og næringslivets behov. Kompetansetiltak og rådgivning særlig rettet mot arbeidstakere som har vært noen år i arbeidslivet, kan være et framtidsrettet virkemiddel som kan gjøre seniorer mer attraktive i arbeidsmarkedet.

5 Pensjonssystemets økonomiske bærekraft

5.1 Innledning og sammendrag

Folketrygden skal være en bærebjelke i velferds-samfunnet. Det fordrer at pensjonssystemet er økonomisk bærekraftig over tid. Det vil også gi trygghet for den enkeltes pensjon og alderdom.

Pensjonskommisjonen vurderte at folketrygden, før pensjonsreformen, sto overfor store utfordringer knyttet til pensjonssystemets langsiktige bæreevne. Pensjonskommisjonens rapport viste at økonomien i folketrygden vil komme under økende press som følge av svakere vekst i den yrkesaktive befolkningen, høyere gjennomsnittlige ytelser og stigende levealder blant pensjonistene. Pensjonskommisjonen foreslo kraftige tiltak for å bedre pensjonssystemets økonomiske bærekraft. Levealdersjustering og nye regler for å regulere løpende pensjon er innført for å dempe veksten i utgiftene til alderspensjon fra folketrygden. I dette kapitlet gir regjeringen en overordnet vurdering av den økonomiske bærekraften til folketrygden.

Vurderinger av pensjonssystemets økonomiske bærekraft bør gjøres ut fra en bredere tilnærming enn isolerte vurderinger av for eksempel bidragsraten eller forventede pensjonsutgifter framover. Den må også ses i sammenheng med bærekraften i offentlige finanser generelt og andre utfordringer for velferdsstaten. Perspektivmeldingen presenterer hvert fjerde år perspektiv på utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser på mellomlang og lang sikt. Siste melding ble lagt fram i februar 2021, jf. Meld. St. 14 (2020–2021). Beskrivelsen av velferdsstatens samlede økonomiske bærekraft i dette kapitlet tar utgangspunkt i perspektivmeldingen fra 2021. Regjeringen tar sikte på å legge fram en ny perspektivmelding våren 2024, med oppdaterte langsiktige framskrivinger for norsk økonomi.

Oppdaterte beregninger viser at bidragsraten for folketrygdens alderspensjon de nærmeste årene vil stige en del, men etter hvert stabilisere seg. Stabilisering over tid er en viktig forutsetning for et bærekraftig system. En betydelig økning i

pensjonsutgiftene de nærmeste tiårene lå også til grunn for pensjonsreformen i 2009. Beregningene viser videre at uten pensjonsreformen ville bærekraften vært kraftig svekket. Levealdersjusteringen i pensjonsreglene bidrar til å dempe og stabilisere utgiftsveksten framover.

Endringer i befolkningsframskrivingene innebærer at forsørgelsesbyrden på lengre sikt nå anslås å bli større enn Pensjonskommisjonens framskrivinger viste. Endringene henger sammen med betydelig oppjustering i forventet levealder. Endringene understreker behovet for å ha mekanismer i pensjonssystemet som bidrar til å dempe og/eller stabilisere slike effekter.

Pensjonsreformen og innføring av levealdersjustering har gjort pensjonssystemet langt mer økonomisk robust for endringer i levealder. Fra 1900 og fram til i dag har befolkningsvekst hovedsakelig skjedd gjennom flere i yrkesaktiv alder (20–66 år). Framover vil antallet i denne aldersgruppen ligge stabilt for deretter å reduseres. All befolkningsvekst framover kommer i aldersgruppen 67 år og over. Særlig vil andelen over 75 år øke.

Perspektivmeldingen 2021 tegner et krevende bilde av finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten framover. Vekst i pensjonsutgiftene vil konkurrere med bruk av offentlige midler til andre viktige formål.

Regjeringen mener, som Pensjonsutvalget, at nedsiderisikoen for offentlige finanser framover bør vektlegges. Det tilsier at en bør være forsiktig med endringer i pensjonssystemet som øker utgiftene. Det vil være særlig viktig å sikre at endringer opprettholder gode incentiver til å stå i arbeid, og ikke vesentlig svekker levealdersjusteringen.

I avsnitt 5.2 oppsummeres Pensjonsutvalgets vurderinger av den økonomiske bærekraften til pensjonssystemet. Regjeringens vurderinger presenteres i avsnitt 5.3. Avsnitt 5.4 vurderer velferdsstatens samlede økonomiske bærekraft, med utgangspunkt i Perspektivmeldingen 2021.

5.2 Pensjonsutvalgets vurderinger

I mandatet for utvalget sies det blant annet:

«Pensjonsreformens langsiktige mål er å styrke bærekraften både ved at veksten i utgiftene til alderspensjon begrenses og gjennom at styrkede insentiver til arbeid vil bedre pensjonssystemets finansieringsgrunnlag. [...]

[Det] oppnevnes et utvalg som skal beskrive pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås. Utvalget skal videre se på mulige justeringer for å sikre pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft. [...]

[M]ålet om at flere står lenger i arbeid, [...] vil [...] bidra til å styrke den økonomiske bærekraften gjennom økt verdiskaping og økte skatteinntekter. [...] Utvalget skal drøfte i hvilken grad det langsiktige målet i reformen om å begrense utgiftsveksten vil kunne nås.»

Utgiftene til alderspensjon fra folketrygden er den største enkeltposten på statsbudsjettet. Statens evne til å finansiere utgiftene til alderspensjon avhenger imidlertid også av utviklingen i andre utgifter og av hvordan statsbudsjettets inntekter, primært skatteinntekter, men også inntektene fra Statens pensjonsfond utland, utvikler seg.

Utvalgets mandat tar utgangspunkt i utfordringer for offentlige finanser mer generelt, jf.:

«Aldringen av befolkningen medfører at offentlige finanser stilles overfor store utfordringer i årene framover. [...] Det ligger [...] an til at handlingsrommet i finanspolitikken de neste årene blir vesentlig mindre enn vi er blitt vant til, som betyr behov for økte offentlige inntekter og/eller reduserte offentlige utgifter. Finansieringen av fremtidens velferdssamfunn vil kreve gode og bevisste valg i årene som kommer. Dersom målene med pensjonsreformene ikke nås, vil utfordringene bli betydelig mer krevende.»

Utvalget vurderte både i hvilken grad utgiftsveksten i pensjonssystemet isolert sett er bærekraftig, og i hvilken grad pensjonssystemet er bærekraftig i lys av andre utviklingstrekk. Utvalget la til grunn overordnede vurderinger av finansieringsutfordringene for offentlige finanser framover slik de er beskrevet i Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*.

Utvalget konkluderer med at pensjonsreformene var nødvendig for å begrense

utgiftsveksten til alderspensjon fra folketrygden og bedre bærekraften i offentlige finanser. Utvalget viser til at oppdaterte beregninger tilsier at reformen vil kunne virke etter hensikten, og at målet om å begrense utgiftsveksten vil kunne nås. Utvalget viser til at bidragsraten, se boks 5.1, er et mål for pensjonssystemets finansieringsbyrde. Beregninger i NOU 2022: 7 viser at anslaget for bidragsraten i 2050 ved en videreføring av dagens regelverk er oppjustert fra knapt 17 prosent i 2009 til vel 18 prosent. Bidragsraten stabiliserer seg ut over århundret på rundt 18–19 prosent.

Utvalget slår fast at utgiftene til pensjon vil øke betydelig de nærmeste tiårene, noe som også lå til grunn for Pensjonskommisjonens vurderinger. Beregningene viser videre at uten pensjonsreformene ville finansieringsbyrden blitt enda høyere enn tidligere antatt, og den ville ha fortsatt å stige.

Utvalget registrerer at de offentlige finansene, og pensjonssystemet som en del av dette, i enda større grad enn antatt ved pensjonsreformens start, vil avhenge av overføringer fra pensjonsfondet.

Utvalget peker på at det er mange forhold som har endret seg siden pensjonsreformene. Levealderen har økt betydelig, og befolkningsframskrivningene viser en sterkere vekst i levealderen, særlig for menn, enn det som ble forutsatt av Pensjonskommisjonen. På den andre siden har utviklingen i verdien av Statens pensjonsfond vært betydelig mer positiv enn tidligere anslått.

Utvalget peker på at oljepengebruken som allerede er faset inn, har gått til mange formål, som det ikke vil være lett å nedprioritere. Framover vil det i liten grad være mulig å øke utgiftene til alderspensjon, uten å måtte stramme inn på andre områder. Perspektivmeldingen viser, med de forutsetningene som ble lagt til grunn, at rommet for økt oljepengebruk er begrenset framover.

Perspektivmeldingen 2021 la til grunn at standarden på offentlige tjenester fortsatt vil øke noe framover, men at veksten vil bli betydelig mindre enn vi har vært vant til. Dessuten viste Perspektivmeldingen et betydelig inndekningsbehov. Vekst i produktiviteten vil innebære at framtidige generasjoner trolig vil være rikere enn oss, og det kan argumenteres for at de selv bør finansiere standardhevinger og konsekvenser av økende levealder. Utvalget vurderer at neste generasjon, ut fra det vi nå ser for oss, ikke bør ha grunnlag for å hevde at vår generasjon burde ha strammet inn pensjonssystemet på 2020-tallet. Selv om neste generasjon må forvente å stå lenger i jobb for å

oppretholde pensjonsnivået, vil dette være knyttet til at forventet levealder vil øke, og dermed antakelig også den helsemessige funksjonsdyktigheten ved ulike alderstrinn.

Utvalget peker på flere forhold som er viktige ved en vurdering av framtidig økonomisk bærekraft. Bærekraften vil i stor grad avhenge av at vi sikrer et tilstrekkelig høyt arbeidstilbud. Utvalget vurderer at hvis vi ikke lykkes med det, vil det være svært utfordrende å sikre både tilstrekkelige inntekter og tilstrekkelig arbeidskraft til velferdsstaten, herunder til å dekke økende behov for helse- og omsorgstjenester. Utvalget slår fast at det derfor er svært viktig at pensjonssystemet fortsatt støtter opp under insentivene til å stå i arbeid.

Utvalget skriver at man kan håpe på at sysselsettingen øker mer og at Statens pensjonsfond vokser raskere enn det som nå legges til grunn, men en bør ikke planlegge ut fra dette. Utvalget mener at vi bør vektlegge den nedsiderisikoen som finnes for offentlige finanser framover. Det tilsier at en bør være forsiktig med å vedta nye justeringer av pensjonssystemet som øker utgiftene. Dette må også ses i lys av at pensjonsregler i noen grad er beskyttet av Grunnloven, slik at det kan bli krevende å stramme inn ordninger med rask effekt på et senere tidspunkt hvis en først har økt pensjonsrettighetene.

Utvalget vektlegger at pensjonsbeslutninger er langsiktige. Mange beslutninger om pensjonsregler som vi tar i dag, vil først få virkning på lengre sikt. Hvis vi vurderte at pensjonssystemet ikke ville være økonomisk bærekraftig mot midten av dette århundret, ville det være behov for å gjøre justeringer nå, for å ivareta pensjonsrettigheter og lage rimelige overgangsordninger.

Utvalget mener at utviklingen framover, med dagens regelverk og ut fra framskrivinger, ikke tilsier at det er behov for større innstramminger og systemendringer. Utvalget peker imidlertid på at vi står overfor en usikker framtid. Forutsetninger om pensjonsfondets avkastning framover kan vise seg å være for optimistiske. Hvis forutsetningene for pensjonssystemets bærekraft – for eksempel forholdet mellom antall arbeidstakere og pensjonister – svikter i betydelig grad, må sterkere tiltak for å stabilisere utgiftene vurderes.

På denne bakgrunnen mener utvalget at pensjonssystemet ikke bør justeres slik at det svekker bærekraften, men at justeringene som kan og bør gjøres, må bidra til en balansert og holdbar utvikling. For å bidra til en balanse mellom generasjonene, mener utvalget derfor at bidragsraten i utgangspunktet ikke bør øke særlig mye ut over det som ligger i dagens regelverk.

Utvalget slår fast at dette kan bli krevende. De peker på flere forhold ved dagens regelverk som ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre den sosiale bærekraften. Utvalget mener at det framover vil være særlig viktig å sikre at eventuelle justeringer opprettholder gode insentiver til å stå i arbeid, og ikke vesentlig svekker levealdersjusteringen, som er den mekanismen i pensjonsreformen som særlig ivaretar den økonomiske bærekraften.

Utvalget vurderer også at tilstrekkelig oppslutning om reformen er avgjørende for å sikre bærekraftige pensjonsordninger. Nå som ny alderspensjon fases inn, og levealdersjusteringen får større effekt over tid, er det avgjørende at det er oppslutning om de samlede pensjonsreglene, og at oppslutningen hviler på at konsekvensene av reglene er forstått og akseptert ut fra en helhetsvurdering. Pensjonssystemet er komplekst, og endringer på ett område kan få utilsiktede konsekvenser på andre områder. Enkelte justeringer som hver for seg kan framstå som fornuftige kan, om de blir mange nok, over tid bidra til å undergrave pensjonsreformen og målet om et bærekraftig pensjonssystem. Utvalget vurderer derfor at det kan være hensiktsmessig at endringer i pensjonsreglene gjennomføres på bakgrunn av brede evalueringer, for eksempel hvert tiende år.

5.3 Regjeringens vurderinger

5.3.1 Innledning

Dette avsnittet gir en overordnet vurdering av den økonomiske bærekraften til folketrygden basert på de siste befolkningsframskrivingene.¹ Regjeringen har fått oppdaterte anslag for utgifter og bidragsrater ved gjeldende regelverk og ved et tenkt scenario uten pensjonsreformen. Forutsetningene er noe endret sammenlignet med beregningene i NOU 2022: 7, men resultatene gir det samme overordnede bildet.

5.3.2 Vurdering av måloppnåelsen for pensjonsreformen

Statistisk sentralbyrå har tidligere vurdert effekter av pensjonsreformen, se Fredriksen m.fl. (2019) som belyser virkninger på inntektssiden og utgiftssiden for offentlige finanser, både for folketrygden og for offentlig tjenestepensjon og både

¹ Tømmerås, Ane M. og Michael J. Thomas (2022) *Nasjonale befolkningsframskrivinger 2022*. Rapport 2022/29. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Se også www.ssb.no/folkfram.

Boks 5.1 Definisjon av bidragsraten

Bidragsraten, slik den har vært anvendt i beregninger av pensjonsforpliktelser, tilsvarer den skattesatsen som er nødvendig for å finansiere utbetalingene av alderspensjon fra folketrygden, gitt at finansieringsbyrden utelukkende legges på arbeids- og pensjonsinntekter i samme år. Både utgiftene og finansieringsgrunnlaget deflateres med lønn, noe som får fram utviklingen i finansieringsbyrden over tid.¹ Rent teknisk har bidragsraten i arbeidet med pensjonsreformen vært definert som:

$$BR = \frac{P}{W + 0,5 \times P}$$

der P er de samlede pensjonsutgiftene, og W er de samlede arbeidsinntektene. I nevneren i uttrykket ganges P med 0,5 fordi pensjoner grovt sett antas skattlagt med halvparten av det lønnsinntekter skattlegges. Dels vil pensjonister betale lavere skatt fordi inntektsnivået er lavere enn for yrkesaktive, og i et progressivt skattesystem vil det gi lavere gjennomsnittsskatt for pensjonister. Dels er det egne skatteregler for

pensjonister (pensjonsfradrag og lavere trygdeavgift), som gir lavere skatt for pensjonister enn for yrkesaktive med samme inntekt. I beregningene er denne andelen forutsatt å ligge fast, selv om den vil kunne endres over tid.

Arbeidsinntektene tar utgangspunkt i pensjonsgivende inntekt, men fratrukket enkelte trygdeytelser (arbeidsavklaringspenger, overgangsstonad og uføretrygd). Arbeidsinntekt består dermed av lønn og næringsinntekt, samt trygdeytelser som er nært knyttet til yrkesdeltakelse (sykepenger, dagpenger og foreldre-penger). Bidragsraten er et hypotetisk mål, i den forstand at den ikke er knyttet til hvordan utgiftene til alderspensjon faktisk finansieres. Tilnærmingen er blant annet brukt i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)* der det endelige lovfor-slaget om pensjonsreformen ble fremmet.

¹ Stensnes, Kyrre, Nils Martin Stølen og Inger Texmon (2007). *Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling*. Rapporter 2007/11. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

for alderspensjon og for uføretrygd.² Resultatene viser at 2011-reformen alene i 2060 vil ha redusert finansieringsbehovet med 235 mrd. 2017-kroner.³

I det følgende presenteres oppdaterte beregninger av utviklingen i bidragsraten med de forutsetninger og begrensninger som ligger i denne. Det er tatt utgangspunkt i framskrivninger av en referansebane for folketrygdens alderspensjon som avviker noe fra det som lå til grunn i NOU 2022: 7, se boks 5.1 og boks 5.2.

Formålet med en referansebane for pensjonsberegninger er å beskrive hvordan utgiftene og

bidragsraten vil kunne utvikle seg, gitt at dagens regelverk og utviklingstrender videreføres. Referansebanen er utviklet ut fra det som er vurdert som hensiktsmessige forutsetninger, og skiller seg ikke mye fra det som benyttes i andre sammenhenger av Statistisk sentralbyrå eller Finansdepartementet. I boks 5.2 beskrives modellen som benyttes for disse beregningene kort, og hvordan forutsetningene skiller seg fra det utvalget la til grunn.

I det følgende beskrives utviklingen i bidragsraten slik den simuleres med oppdatert referansebane, sammenlignet med hvordan den ble vurdert under forberedelsen av pensjonsreformen.

Det har vært gjort enkelte endringer i pensjonsreglene fra 2011 til i dag. Disse har, med unntak av ytelser til etterlatte, i hovedsak dreid seg om å gjøre reglene for gammel alderspensjon gunstigere. Effektene av disse endringene er betydelige på kort sikt, men vil i stor grad være faset ut til 2050. Samlet kostnad akkumulert fram

² Fredriksen, Dennis, Erling Holmøy, Birger Strøm og Nils Martin Stølen (2019). Betydningen av pensjonsreformen for arbeidstilbud og offentlige finanser. *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 04/2019. Oslo: Universitetsforlaget.

³ Knappt halvparten kan ifølge artikkelen knyttes til økte inntekter, mens noe over halvparten knyttes til reduserte utgifter i folketrygden og offentlig tjenestepensjon. Inntektsøkningen kommer som følge av bedre arbeidsinsentiver og denne kommer relativt raskt mens utgiftsreduksjonene kommer over tid, jf. at muligheten for tidliguttak gir merutgifter i om lag ti år etter reformen i 2011.

Boks 5.2 MOSART

Modell for skolegang, arbeidsmarked og trygd (MOSART) er en demografisk basert mikrosimuleringsmodell. Modellen tar i de fleste framskrivinger utgangspunkt i den fullstendige populasjonen av individer i de norske registerdataene og simulerer det videre livsforløpet for alle individene.

Modellen simulerer en rekke hendelser over livsløpet som inn- og utvandring, fødsler, død, forandringer i ekteskapsstatus, skolegang, effekten av utdanningsnivå, trygdestatus og arbeidstilbud med arbeidsinntekt. Modellen er særlig egnet til å studere sammenhengen mellom disse nevnte hendelsene, og er svært rik i modelleringen av pensjons- og trygdesystemet. Dette gjør MOSART til et særlig egnet verktøy for å beregne virkninger av ulike regelverksendringer for pensjons- og trygdesystemet; både budsjettmessige konsekvenser og konsekvenser for individene på både kort, mellomlang og lang sikt.

Det er laget en referansebane til denne meldingen som skiller seg noe fra referansebanen i NOU 2022: 7. Hensikten er at referansebanen skal ta utgangspunkt i regelverket for pensjonssystemet nøyaktig slik det er utformet i dag, uten å forskuttere noen endringer.

Sammenlignet med referansebanen i NOU 2022: 7 er den viktigste forskjellen at *reguleringen av minstestelsene ble vedtatt endret i 2022*; disse reguleres nå med gjennomsnittet av (forventet) lønns- og prisvekst. Dette gir en svakere utvikling i minstestelsene framover i den nye referansebanen enn i referansebanen i NOU 2022: 7 der minstestelsene ble regulert med lønnsveksten fratrukket virkningen av levealdersjustering.

I tillegg er det forutsatt at *arbeidsføre kompenserer for to tredjedeler av virkningen av levealdersjustering*, mens det i beregningene for Pensjonsutvalget ble forutsatt at arbeidsføre kompenserer fullt ut for virkningen av levealdersjustering. Sysselsettingen og skatte-

inntektene blir dermed lavere i den nye referansebanen. Denne forutsetningen er i tråd med Perspektivmeldingen hvor det er lagt til grunn at den arbeidsføre befolkningen kompenserer for nærmere to tredjedeler av virkningen av levealdersjusteringen.

Nye befolkningsframskrivinger fra 2022 er innarbeidet i beregningene.

Den demografiske utviklingen og utviklingen i sysselsettingen i 2021 og 2022 er innarbeidet. Den høye innvandringen har gjort at befolkningsveksten har vært relativt sterk i disse to årene, og også sysselsettingen har økt mer enn tidligere lagt til grunn.

Reguleringen av pensjoner i 2022 og 2023 er innarbeidet. Det gjør blant annet at minstenivåene i 2023 som andel av grunnbeløpet er høyere enn i beregningene i NOU 2022: 7.

Beregningene er gjort i 2023-(lønns)kroner.

Noen viktige forutsetninger i referansebanen er:

- A. Avgangsalderen øker mindre enn det som er nødvendig for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Det forutsettes at avgangsalderen økes slik at virkningen, sammen med opptjeningseffekten, betyr at arbeidsføre kompenserer for 2/3 av virkningen av levealdersjusteringen. Denne forutsetningen er i tråd med Perspektivmeldingen.
- B. Levealdersjusteringen øker mye mellom 1953- og 1963-kullet, delvis på grunn av overgang fra forholdstall til delingstall. Det er lagt inn en mer moderat vekst i avgangsalderen over disse årskullene.
- C. Overgangssannsynlighetene til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd holdes på gjennomsnittlig observert nivå over årene 2016–2020.
- D. Nivå for tidliguttak for alderspensjon reduseres med om lag 10–15 prosent sammenlignet med det observerte nivået.

Boks 5.2 forts.

E. Ut ifra befolkningsframskrivingene legges det inn innvandrere etter landbakgrunn (Vest-Europa+, Østlig EU og resten av verden), kjønn og alder. Nye innvandrere tildeles tre kjennetegn; utdanning, om de kommer rett i jobb og forventet inntektsnivå (et restledd som følger hver person over hele livsløpet). Alle tre kjennetegn er basert på statistikk fra nyere år. En stor andel av innvandrerne vil få uoppgitt utdanning, og det er en variabel som påvirker yrkesdeltaking og pensjonering. Å stå uten arbeid eller utdanningsaktivitet i voksen alder, er et kjennetegn som i stor grad svekker videre yrkesdeltaking.

Personer som kommer som innvandrere til Norge etter fylte 16 år, tar med seg sine kjennetegn, mens personer som er født av innvandrere eller ankommer Norge før fylte 16 år, opptrer på samme måte som de øvrige individene i modellen, med unntak av utdanningsvalg og fruktbarhet. Disse forskjellene gir lite utslag i resultatene. Personer som tar med seg kjennetegn som innvandrere, vil i større grad enn den øvrige befolkningen ha lavt eller uoppgitt utdanningsnivå. Det gir utslag i lavere yrkesdeltakelse og gjelder særlig for innvandrere fra ikke-vestlige land.

Landbakgrunn påvirker ikke direkte yrkesdeltaking og pensjonering, men indirekte gjennom de kjennetegnene de får til delt.

F. Utdanningsmønstre: Dagens mønster videreføres. Det kommer dermed en vesentlig økning i utdanningsnivået i den eldre delen av befolkningen i framskrivingene, spesielt blant kvinner. I MOSART påvirker utdanningsnivået yrkesdeltaking, uføretrygging og pensjonering ellers.

G. Arbeid: Yrkesprosenter og arbeidstid holdes på gjennomsnittet av de fem siste årene. Ved økt avgangsalder legges det inn en viss økning i nivået på arbeidsinntekten for gitt alder. Inntektsnivået faller med økende alder i siste del av yrkeslivet, trolig på grunn av kortere arbeidstid, men det er kanskje også knyttet til nedtrapping i innhold og svakere posisjon i lønnsforhandlinger. Dette svekker opptjeningseffekten av økt avgangsalder. Denne effekten forskyves til høyere alder ved økende levealder.

H. Samliv: Overganger i samlivsstatus holdes på gjennomsnittet av de fem siste årene. Kvinner som har stått utenfor arbeidsmarkedet og som blir skilt (eller enker), vil ha små pensjonsrettigheter. Det blir trolig flere skilte framover (generasjonseffekter), men samtidig har kvinner også høyere yrkesdeltaking enn før.

til 2050 er anslått til om lag 107 mrd. kroner.⁴ Endringene dreier seg om:

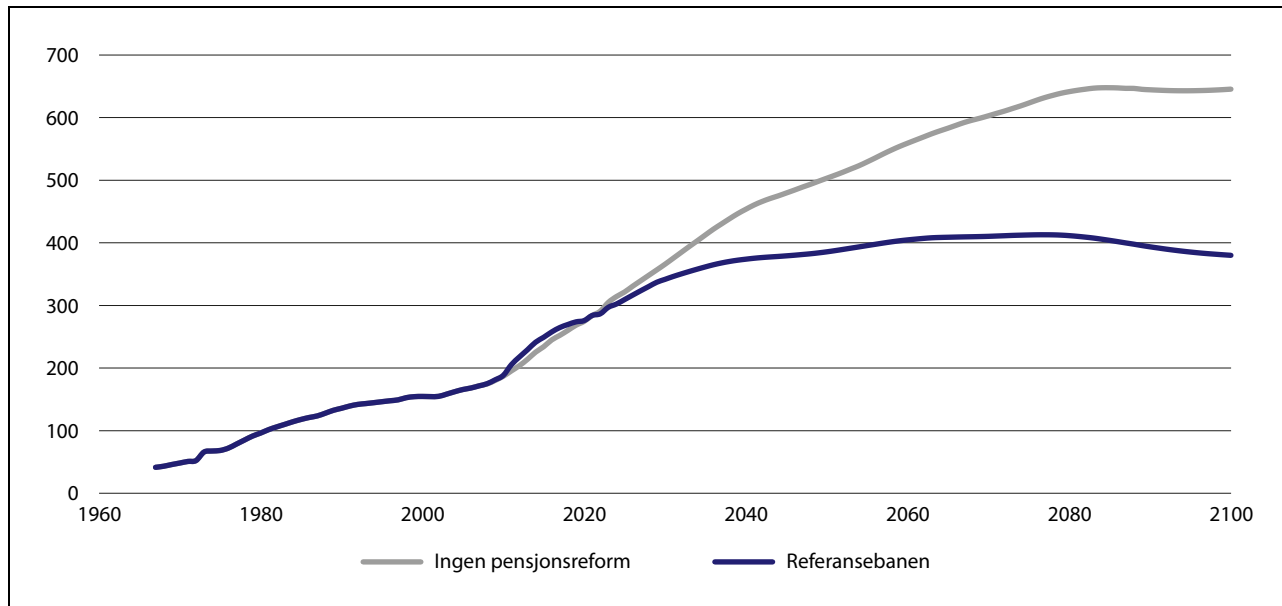
Grunnpensjonen til gifte og samboende i gammel opptjeningsmodell ble økt fra 0,85 G til 0,9 G fra september 2016. Dette fikk en helårsvirkning i 2017 på om lag 2,7 mrd. kroner. Fra 2021 vil de årlige merkostnadene falle gradvis som følge av innfasingen av ny opptjeningsmodell for alders-

⁴ Tallene er fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og er basert på deres beregningsmodell TRIM. Beregningene avviker noe fra kortsiktige beregninger som er foretatt i budsjett-sammenheng. Det er i tillegg vedtatt endringer i flyktningefordeler, inkludert økt krav til botid, som gjelder både gammel og ny folketrygd. Reduserte utgifter i folketrygden motvirkes delvis av økte utgifter til supplerende stønad utenfor folketrygden.

pensjon. Summert over perioden til 2050 gir dette knapt 50 mrd. kroner i merutgifter.

Minstepensjonen har blitt økt ekstraordinært i flere omganger, i 2016, 2017, 2019, 2020 og 2021.⁵ Merutgiftene som følge av disse økningene i minstepensjonen er ventet å nå toppen i 2024, med om lag 2 mrd. kroner. Etter dette vil de årlige merkostnadene avta, ettersom endringene kun gjelder pensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler, og siden det blir stadig færre minstepensjonister. Summert over perioden til 2050 gir dette om lag 37 mrd. kroner i merutgifter.

⁵ Minste pensjonsnivå for enslige økte også med 4 000 kroner fra 1. januar 2023. Dette er ikke med i tallene i dette avsnittet, men er inne i referansebanen.



Figur 5.1 Utgifter til alderspensjon fra folketrygden. Mrd. 2023-kroner (lønsdeflatert). Framskrevet etter 2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

For 2021 ble det vedtatt en gunstigere regulering av alderspensjonene enn hva som hadde vært tilfellet med regelverket som gjaldt fram til 2020. Den særskilte reguleringen i 2021 er anslått til 1,8 mrd. kroner for 2021. Den årlige merkostnaden vil deretter avta gradvis. Sammert over perioden til 2050 gir dette om lag 45 mrd. kroner i merutgifter.

Det er vedtatt endringer i etterlatteordningen. Etterlatteytelsen knyttet til gammel alderspensjon videreføres nominelt, dvs. uten regulering. Dette gir en akkumulert innsparing på rundt 24 mrd. kroner fram til 2050. Det er samtidig vedtatt at det ikke skal gis tillegg i alderspensjonen for etterlatte i ny folketrygd.

Samlede utgifter til alderspensjon

Samlet vil utgiftene til alderspensjon øke framover, helt fram til rundt år 2080, hvor utgiftene i 2023-kroner utgjør 412 mrd. kroner, se figur 5.1. Utgiftene stiger ganske raskt fram til om lag 2040 og vokser svakere etter dette.

I en situasjon uten pensjonsreform kunne utgiftene i 2080 komme til å bli 641 mrd. kroner, dvs. 230 mrd. kroner *mer* enn med pensjonsreformen. Alternativet «Uten pensjonsreform» innebærer en videreføring av 2010-regler. Det betyr blant annet ingen levealdersjustering og lønnsregulering av minsteytelser og løpende pensjoner. Både det at pensjonene ikke levealdersjusteres og

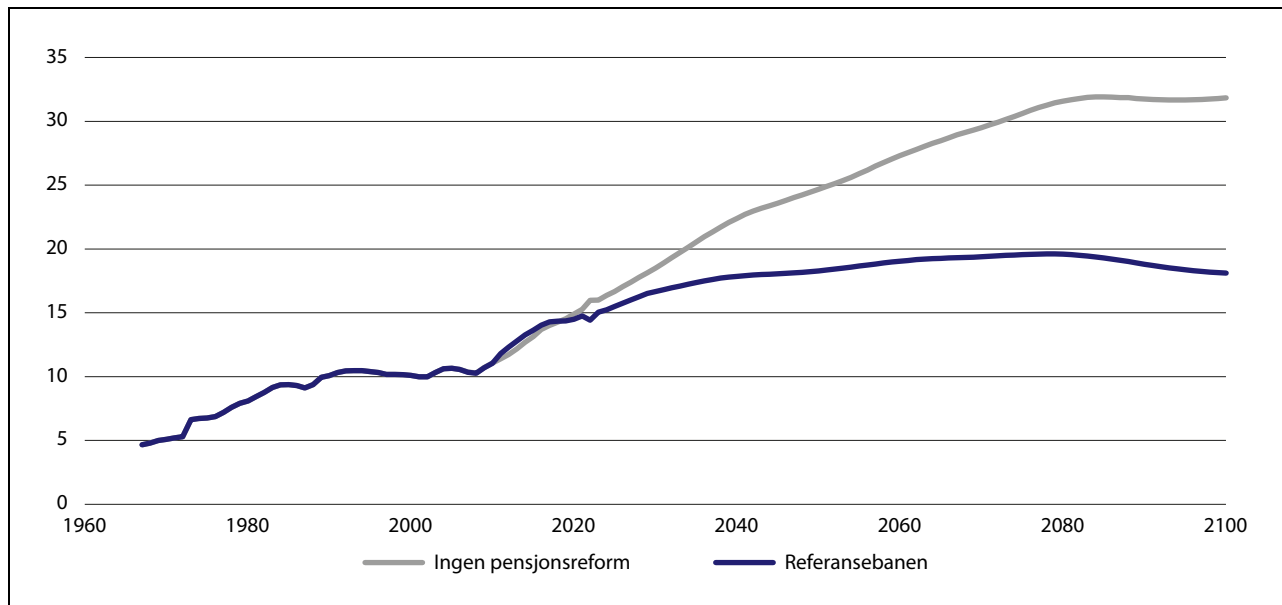
at løpende pensjoner og minsteytelser reguleres med lønnsvekst bidrar til økte utgifter. Videre er arbeidstilbudet lavere enn i referansebanen, ettersom det i referansebanen er forutsatt at arbeidsføre kompenserer for 2/3-deler av effekten av levealdersjusteringen.

Utvikling i bidragsraten

Figur 5.2 viser utviklingen i bidragsraten, se boks 5.1, med og uten pensjonsreformen. Hovedbildet er at bidragsraten stiger fra om lag 15 prosent i 2023, og etter hvert stabiliserer seg på rundt 18–19 prosent. Veksten er særlig sterk fram mot 2040. En stabilisering over tid er en viktig forutsetning for et bærekraftig system. I tillegg må nivået være bærekraftig.

Bidragsraten i 2050 er anslått til 18,3 prosent i referansebanen. Det er noe høyere enn det som ble beregnet i forbindelse med pensjonsreformen i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009). Nivået fortsetter å stige noe utover århundret, men mer avdempet. Bidragsraten når noe over 19 prosent i 2080. I alternativet uten pensjonsreform fortsetter bidragsraten å stige sterkt utover århundret, og overstiger 31 prosent. Det er i dette alternativet både forutsatt økte utgifter og noe lavere arbeidstilbud. Dette viser at uten pensjonsreformen ville den økonomiske bærekraften vært kraftig svekket.

Bildet som tegnes er at pensjonssystemet fram til 2050 ville ha vært enda mindre bærekraftig



Figur 5.2 Bidragsrate. Framskrevet etter 2022. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.1 Bidragsrate for alderspensjon i 2050. Anslag i NOU 2004: 1, i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) og nye anslag basert på oppdaterte forutsetninger. Prosent

	Pensjonskommisjonen NOU 2004: 1	Ot.prp. nr. 37 (2008–2009)	Oppdaterte anslag
Uten reform	23,2	21,0	24,7
Med reform	18,8	16,6	18,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

uten pensjonsreformen, enn det som ble lagt til grunn i 2004 og i 2009. Behovet for pensjonsreformen, vurdert ut fra bidragsraten, kan altså anslås å være en del større enn det som ble antatt da reformen ble vedtatt og også noe større enn de opprinnelige anslagene fra Pensjonskommisjonen, som vist i tabell 5.1.

Forskjellen fra Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) i alternativet med reform skyldes i stor grad effekten av tidliguttak av pensjon, som på kort sikt har økt pensjonsutgiftene mer enn man forutså. I anslaget fra 2009 ble det antatt at uttaksalder var lik avgangsalder, noe som kraftig undervurderte uttaket.

Et annet viktig element er at befolkningen i dagens befolkningsframskrivninger har betydelig lengre forventet levetid enn i framskrivingene som lå til grunn i 2009. Det påvirker særlig anslaget for bidragsraten uten reform. Oppjusteringen av anslaget på bidragsraten med reform er mindre enn uten reform. Dette skyldes at i det nye systemet blir pensjonen lavere når levealderen

øker, noe som gjør at bidragsraten også vil være mer uavhengig av endringer i levealder.

Utvikling i yrkesdeltakelse

En viktig hensikt med pensjonsreformen var å forbedre insentivene til å stå i arbeid. Fredriksen m.fl. (2019) anslø at pensjonsreformen kan føre til nesten ti prosent flere årsverk i 2060 enn uten reformen.⁶

Vurderinger så langt tyder på en betydelig økning av arbeidstilbudet på grunn av pensjonsreformen.

I referansebanen legges det til grunn at yrkesaktive forlenger yrkeskarrieren slik at de kompenseres for to tredjedeler av virkningen av levealdersjusteringen. Hvis yrkeskarrieren ikke

⁶ Fredriksen, Dennis Erling Holmøy, Birger Strøm og Nils Martin Stølen (2019). Betydningen av pensjonsreformen for arbeidstilbud og offentlig finanser. *Søkelys på arbeidslivet* 04/2019. Oslo: Universitetsforlaget.

forlenges, vil pensjonsopptjeningen bli mindre og utgiftene lavere. Men bidragsraten svekkes.

Størrelsen på pensjonsutbetalingene følger i stor grad proporsjonalt med volumet av pensjongs-givende inntekt over yrkeskarrieren. En del elementer i pensjonsreformen bidrar likevel til at bidragsraten øker hvis folk jobber mindre, dvs. reduserer pensjongs-givende inntekt gjennom livet.

- Redusert arbeidstilbud vil komme før reduserte pensjonsutgifter i tid, og dermed øke bidragsraten.
- Redusert arbeidstilbud vil føre til at flere vil få garantipensjon. Det gir mindre reduksjon i pensjonsutgifter enn reduksjonen i pensjongs-givende inntekt.
- Redusert arbeidstilbud vil også kunne redusere omfanget av inntekt over 7,1 G som ikke gir økt pensjonsopptjening i folketrygden. Dette vil bidra til en mindre reduksjon av pensjonsutgifter enn reduksjonen i pensjongs-givende inntekt.

Bidragsraten er altså i stor grad avhengig av hvilken utvikling vi vil få i yrkesdeltakelsen framover. Videre påvirker økt arbeidstilbud offentlige finanser betydelig mer enn det som framkommer av bidragsraten. En økning av pensjongs-givende inntekter vil ikke bare finansiere pensjonsutgifter (som altså i noen grad øker proporsjonalt med økningen i pensjongs-givende inntekter), men også andre offentlige utgifter (utdanning, rettsvesen, forvaltning, samferdsel), som ikke, eller i liten

grad, øker med veksten i pensjongs-givende inntekter.

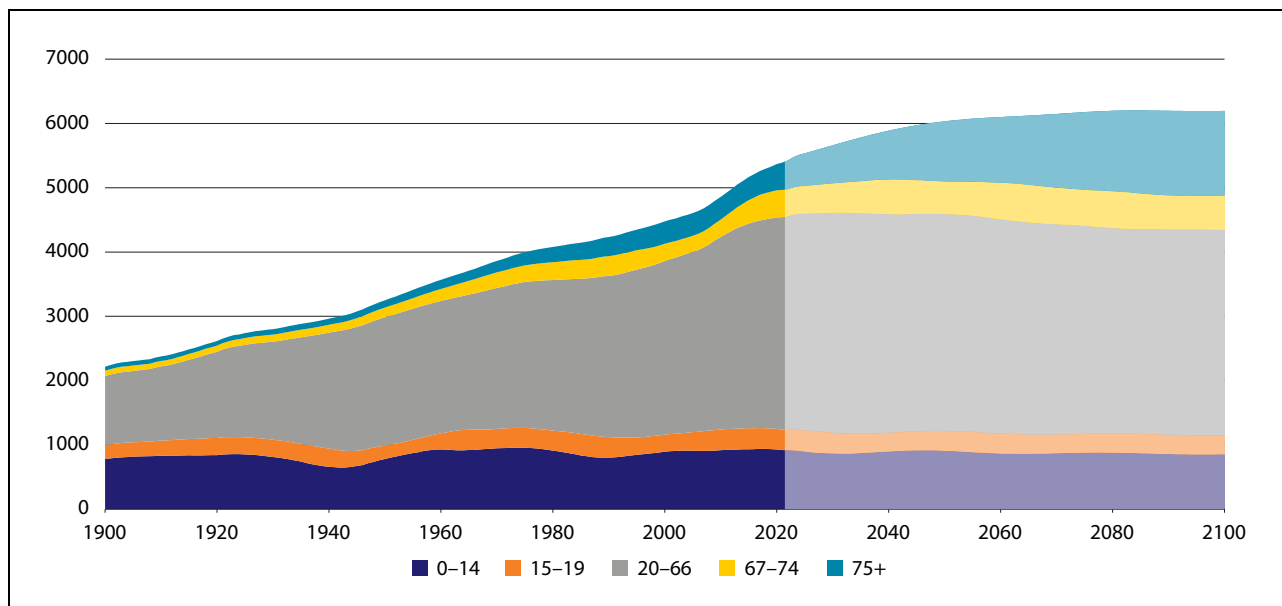
Oppsummering

Hovedbildet er at bidragsraten stiger fra om lag 15 prosent i 2023, men etter hvert stabiliserer seg på rundt 18–19 prosent. Veksten er særlig sterk fram mot 2040. En stabilisering over tid er en viktig forutsetning for et bærekraftig system. At utgiftene til pensjon vil øke betydelig de nærmeste tiårene, lå også til grunn for pensjonsreformen i 2009.

Levealdersjusteringen bidrar til å dempe og stabilisere utgiftsveksten framover. Bidragsraten fortsetter å stige sterkt utover århundret i alternativet uten pensjonsreform og overstiger 31 prosent i 2080. Dette tilsier at uten pensjonsreformen ville bærekraften vært kraftig svekket. Demningen i bidragsraten er noe avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn. Særlig er utviklingen i arbeidstilbudet viktig.

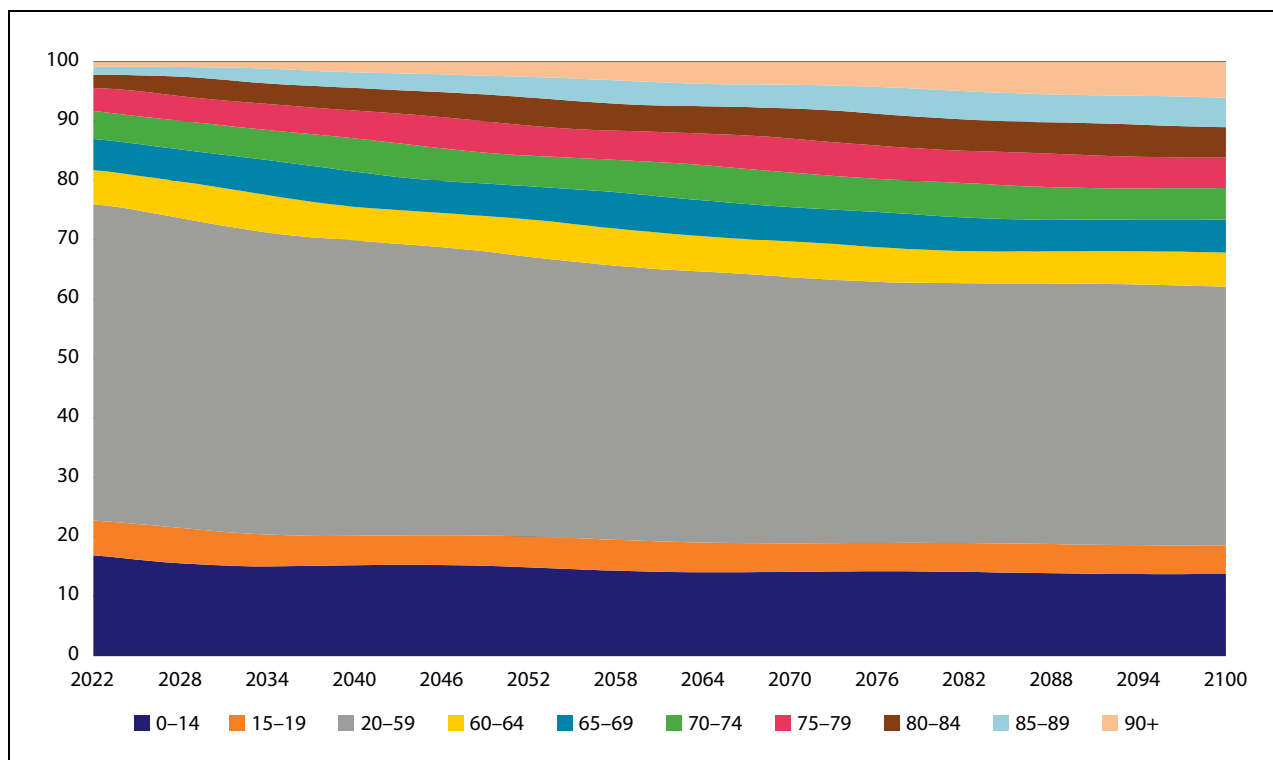
5.3.3 Betydningen av demografi

Fra 1900 og fram til i dag har befolkningsvekst hovedsakelig skjedd gjennom at det har blitt flere i yrkesaktiv alder (20–66 år). Framover vil aldersgruppen 20–66 år slutte å vokse, og etter hvert vil den krympe. Figur 5.3 viser befolkningen, faktisk fram til 2022 og framskrevet med SSBs middelalternativ fra 2022, fordelt på aldersgrupper fra 1900 til 2100.



Figur 5.3 Befolkning fordelt på aldersgrupper 1900 til 2100 i 1000 personer. Registrert og middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2022 (BF2022)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.4 Prosentandel av befolkningen etter aldersgrupper, framskrevne tall middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I løpet av de neste tiårene vil det bli flere personer som er 65 år eller eldre, enn barn og unge under 20 år. I 2050 vil det være flere over 70 år enn under 20 år, og i 2060 vil befolkningen som er 65 år eller eldre være mer enn en halv million flere enn antallet barn og unge i Norge. All befolkningsvekst framover kommer i aldersgruppen 67 år og over. Særlig vil andelen over 75 år øke.

Figur 5.4 viser hvordan befolkningssammensetningen forventes å utvikle seg de neste tiårene, med en finere inndeling av aldersintervall. Vi ser klart at det særlig er blant de aller eldste at andelen vil øke.

Den forventede aldringen av befolkningen vil tydelig påvirke forsørgerbrøken. Forsørgerbrøken for eldre er et mål på forholdet mellom antall personer i eldre aldersgrupper som typisk ikke arbeider, og antall personer i eldre der folk vanligvis arbeider. De neste avsnittene ser på endringer i demografianslag fra 2002 til 2022.

Endringen i demografianslag fra 2002 til 2022

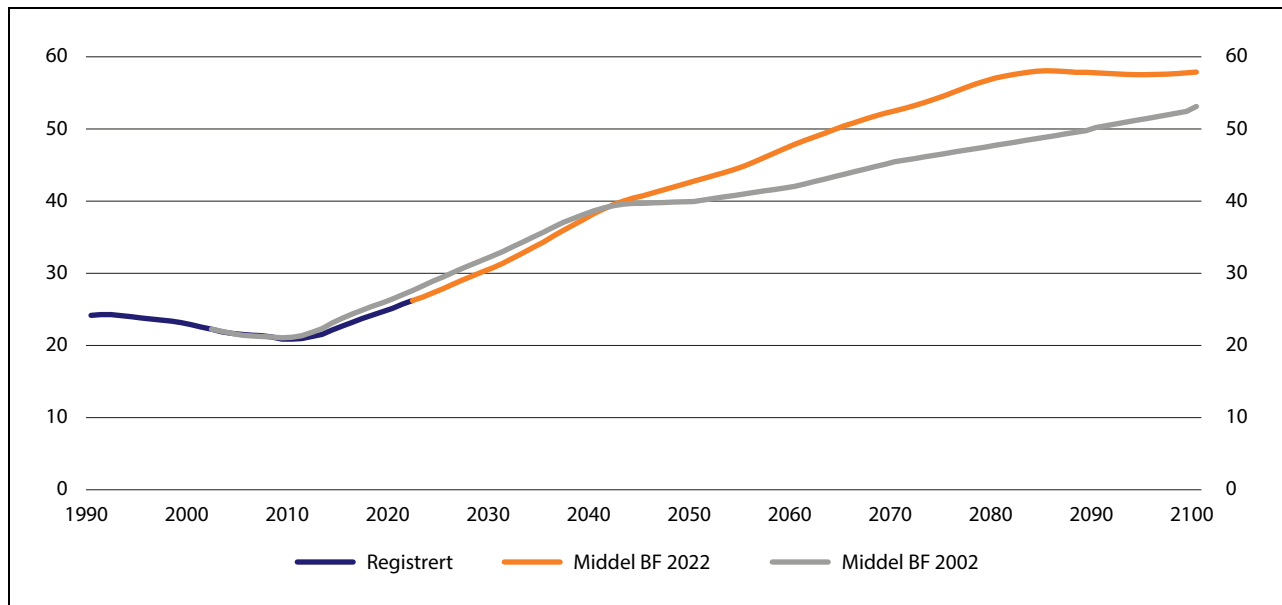
I det følgende beskrives endringer i anslagene for befolkningsutviklingen fram mot 2100 slik de ble anslått i SSBs befolkningsframskriving i 2002

sammenlignet med framskrivingene fra 2022. Vekten legges på endringer som påvirker bidragsraten.

Figur 5.5 viser at utviklingen i befolkningen over 67 år, som andel av befolkningen 20–66 år, er relativt like i de to middelalternativene fram til begynnelsen av 2040-tallet. Deretter øker andelen ytterligere i 2022-framskrivingen fram til 2085, mens den flater ut i 2002-framskrivingen. Dette innebærer at det ikke er særlig stor forskjell på forsørgerbyrden for eldre de neste 20 årene, men på lengre sikt ser utfordringen større ut nå enn den gjorde i 2002.

Endringene i framskrivingene fra 2002 til 2022 skyldes flere forhold. Forventet levealder er betydelig oppjustert med utgangspunkt i økt faktisk levealder, se tabellene 5.2–5.4. Effekten er sterk for begge kjønn, men sterkest for menn. Forventet levealder ved fødsel i 2050 er økt med 3,1 år for menn fra 2002-framskrivingen til 2022-framskrivingen. Tilsvarende tall for kvinner er 1,5 år. Som det går fram av tabell 5.3 og tabell 5.4, er nesten hele økningen for menn kommet i form av økt gjenstående levetid etter 62 år.

I tillegg har det vært en høyere netto innvandring enn antatt i 2002. Siden innvandrere i hovedsak er under 67 år, reduserer dette på kort sikt



Figur 5.5 Befolkningen 67 år og eldre som andel av befolkningen 20–66 år. Registrert og middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2002 (BF2002) og 2022 (BF2022). Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.2 Forventet levealder ved fødselen. Registrert 2002 og 2020 og middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2002 (BF2002) og 2022 (BF2022) i 2050 og 2060

	Kvinner			Menn		
	Registrert	BF2002	BF2022	Registrert	BF2002	BF2022
2002	81,5	81,6		76,4	76,3	
2020	84,9	84,1		81,5	79,3	
2050		88,1	89,6		84,2	87,3
2060		89,4	90,9		85,8	88,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

forholdet mellom de over 67 år og dem mellom 20 og 66 år.

Økt forventet levealder, og endring i antakelser om innvandring, har bare i løpet av de fire siste befolkningsframskrivingene (2016, 2018, 2020 og 2022) endret forholdet mellom aldersgruppen 67 pluss og aldersgruppen 20–66 år i 2060 fra vel 39 prosent i anslaget fra 2016 til knapt 48 prosent i anslagene fra 2020 og 2022. Det viser behovet for å ha mekanismer i pensjonssystemet som kan bidra til å dempe og/eller nøytralisere slike effekter. Økningen i levealder har særlig påvirket anslaget for bidragsraten uten pensjonsreform, mens oppjusteringen av anslaget med reform er mindre, fordi den ekstra økningen i levealder da vil ha langt mindre effekt på bidrags-

raten på grunn av levealdersjusteringen. Pensjonsreformen har gjort pensjonssystemet langt mere økonomisk robust for endringer i levealder – både den forutsette veksten, men også for avvik fra det som er forventet.

Demografisk utvikling – samlet forsørgelsesbyrde

Den samlede demografiske utfordringen avhenger ikke bare av utviklingen i levealderen for eldre. Også utviklingen i antallet yngre er viktig. I det følgende beskrives utviklingen i «samlet forsørgelsesbyrde» dvs. det kvantitative forholdet mellom de aldersgruppene som normalt forutsettes å være yrkesaktive, og de aldersgruppene som forutsettes å være forsørget enten av foreldre

Tabell 5.3 Forventet gjenstående levealder ved 62 år. Registrert 2002 og 2020 og middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2002 (BF2002) og 2022 (BF2022) i 2050 og 2060

	Kvinner			Menn		
	Registrert	BF2002	BF2022	Registrert	BF2002	BF2022
2002	22,5	22,4		18,6	18,5	
2020	24,7	24,4		22,2	20,5	
2050		27,7	28,9		24,1	27,0
2060		28,9	30,0		25,3	28,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.4 Forventet gjenstående levealder ved 67 år. Registrert 2002 og 2020 og middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2002 (BF2002) og 2022 (BF2022) i 2050 og 2060

	Kvinner			Menn		
	Registrert	BF2002	BF2022	Registrert	BF2002	BF2022
2002	18,3	18,2		14,8	14,7	
2020	20,3	20,1		18,0	16,4	
2050		23,3	24,3		19,6	22,4
2060		24,2	25,3		20,8	23,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

eller av pensjonssystemet. Dette gir et noe bredere grunnlag for å vurdere de samlede utfordringene for velferdsstaten knyttet til den demografiske utviklingen. Endringer i forholdet mellom antallet yngre og antallet eldre skyldes tre forhold:

1. Endringer i fødselstall på ulike tidspunkt som «forplanter» seg gjennom hver generasjons levealder. Det store antallet som ble født etter 1945, vil med stor grad av sikkerhet gi mange personer over 80 år fra 2025.
2. Endringer i levealder. Mens økningen i levealder tidligere i stor grad skyldtes redusert barnedødelighet, er veksten nå i stor grad drevet av at eldre lever lenger.
3. Utviklingen i innvandring og aldersfordelingen i denne gruppen.

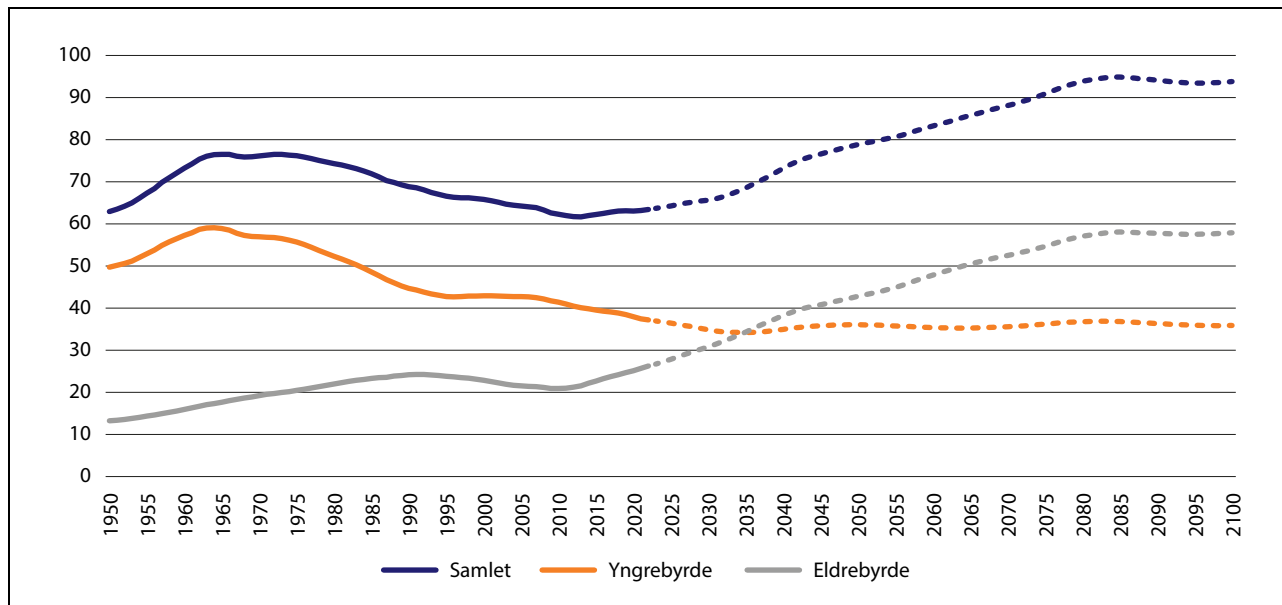
Figur 5.6 viser utviklingen i samlet forsørgelsesbyrde i perioden 1950–2100 basert på historiske tall og SSBs befolkningsframskriving fra 2022. Resultatene er avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn om fruktbarhet, levealder og innvandring. Her brukes SSBs middelalternativ.

Eldrebyrden er definert som antall personer 67 år og eldre, som andel av personer i alderen 20–66 år.⁷ Eldrebyrden øker til 47,9 prosent i 2060, altså nærmere en dobling sammenlignet med nivået på 26,2 prosent i 2022 (opp fra et bunnivå rundt 2010 på om lag 21 prosent).

Yngrebyrden er definert som antall personer 0–19 år, som andel av antall personer i alderen 20–66 år. Yngrebyrden er redusert fra 44,7 prosent i 1990 til 37,2 prosent ved inngangen til 2022 og reduseres videre til 35,4 prosent i 2060.

Samlet forsørgelsesbyrde er definert som summen av antall personer 0–19 år og 67 år og eldre, som andel av antall personer i alderen 20–66 år. Denne falt fra 68,8 prosent i 1990 til 62,0 prosent i 2011. Deretter har forsørgelsesbyrden økt noe, og den var på 63,4 prosent ved inngangen til

⁷ De ulike definisjonene av byrde ut fra forholdet mellom bestemte aldergrupper over tid kan sies å innebære et statistisk syn på den reelle byrdeutviklingen. Med økt levealder og bedre helse, vil en 67-åring i dag ha bedre forutsetninger for å stå i jobb enn en person på 67 år for 20 år siden og bør dermed ikke representere den samme «byrden».



Figur 5.6 Utviklingen i samlet forsørgelsesbyrde 1950–2100. Prosent

Historiske tall 1950–2022. Framskrivning 2023–2100 fra middelalternativet i befolkningsframskrivningen 2022.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2022. Framover stiger samlet forsørgelsesbyrde til 73,2 prosent i 2040 og 83,3 prosent i 2060.

Samlet forsørgelsesbyrde økte relativt mye fra 1950 til midten av 1960-tallet, særlig fordi det i perioden ble født mange barn. Deretter var det en lang periode fram til 2013 der andelen falt, og også dette var drevet av utviklingen i yngrebyrden. I framskrivingsperioden er utviklingen drevet av økning i eldrebyrden.

Forholdet mellom antall yngre og antall eldre endrer seg markert i perioden. I 1950 var det nesten fire ganger så mange under 20 år som det var i aldersgruppen 67 år og eldre. Fra 2035 er det flere i gruppen 67 år og eldre enn det er i aldersgruppen 0–19 år, og i 2100 er det mer enn 60 prosent flere i aldersgruppen 67 år og eldre enn i aldersgruppen 0–19 år.

Det er liten tvil om at befolkningsutviklingen vil innebære at samlet forsørgelsesbyrde vil øke relativt mye framover. Det er imidlertid ikke noen entil-en sammenheng mellom den demografiske utviklingen og belastningen for offentlige finanser.

For det *første* er det viktig hvor mange i arbeidsdyktig alder som faktisk arbeider, og hvor mye de arbeider. Samlet forsørgelsesbyrde er bare en opptelling av antall personer. Blant unge har økt utdanning ført til et markert lavere arbeidstilbud samtidig som økt utdanning kan bidra til økt yrkesdeltakelse senere i livet.

For det *andre* er ikke alle som ikke arbeider like belastende for offentlig økonomi. Eldre som mottar både pensjoner og et stort omfang av offentlige tjenester, kan være vesentlig mer belastende på offentlige budsjetter enn yngre.

For det *tredje* endres kostnadene knyttet til hver aldersgruppe over tid. Kostnadene knyttet til både unge og eldre er vesentlig høyere i dag enn tidligere. Utbyggingen av barnehager og utdanningstilbud og modningen av pensjonssystemet er forhold som har bidratt til dette. Samtidig bidrar levealdersjusteringen av pensjonsytelsene til å redusere konsekvensene, for pensjonsutgiftene av en økning i antallet eldre, ved at lengre levealder langt på vei nøytraliseres. Videre bidrar forlenget tid i arbeidslivet, også ut over 67 år, til høyere skattegrunnlag.

5.4 Velferdsstatens samlede økonomiske bærekraft

Pensjonssystemets økonomiske bærekraft bør vurderes ut fra en bredere tilnærming enn isolerte vurderinger av for eksempel bidragsraten eller forventede pensjonsutgifter framover. Den må også ses i en helhetlig sammenheng med bærekraften i offentlige finanser og andre utfordringer for velferdsstaten.

5.4.1 Hovedbudskap i Perspektivmeldingen 2021

Perspektivmeldingen presenterer hvert fjerde år framskrivinger av utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser på mellomlang og lang sikt. Siste melding ble lagt fram i februar 2021, jf. Meld. St. 14 (2020–2021).

Utfordringen knyttet til forholdet mellom antall yrkesaktive og pensjonister går fram av første avsnittet i Perspektivmeldingen som innledes slik:

«I årene framover står Norge overfor både nye og kjente utfordringer. I tiårene som kommer vil det stå færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Statens utgifter vil gå opp, uten at inntektene øker like mye. Samtidig skal vi gjennomføre det grønne skiftet. Å ta vare på og sikre velferdssamfunnets bærekraft – sosialt, klimamessig og økonomisk – er derfor vesentlig for at Norge fortsatt skal være et godt land å bo i.»

Meldingens budskap er punktvis oppsummert i boks 5.3.

5.4.2 Vurdering

Framskrivningene i Perspektivmeldingen tegner et krevende bilde av finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten framover, inkludert mulighetene for å finansiere pensjonssystemet.

Langsiktige framskrivinger er spesielt relevante ved utforming av pensjonsregler. Pensjonsytelser skiller seg fra mange andre offentlige ytelser og utgifter ved at regelendringer vil ha konsekvenser langt framover i tid. Både konsekvenser av innstramminger og konsekvenser av utvidelser vil gjerne fases inn over tid. Særlig innstramminger kan kreve overgangsregler som skjermer de som er nærmest pensjonsalder. Innstramminger og utvidelser vil derfor ikke behandles symmetrisk ved at utvidelser gjerne blir faset inn raskere enn innstramminger.

Det vil bli en stor utfordring for oss som samfunn å gjøre gode avveininger om offentlig ressursbruk framover som gjør at vi kan beholde og videreutvikle vårt velferdssamfunn. Framskrivningene i Perspektivmeldingen 2021 tilsier at det vil bli krevende å håndtere økte pensjonsutgifter. Vekst i disse vil konkurrere med bruk av offentlige midler til andre viktige formål, herunder sikring av ressurser til helse- og omsorgssektoren, eller kreve skatteøkninger.

Perspektivmeldingen 2021 anslår et inndekningsbehov som gradvis øker til 5,6 prosent av fastlands-BNP i 2060. Det betyr at inntektene må økes eller utgiftene reduseres. Det tilsvarer en årlig innstramming på nær fem mrd. per år, som må få utslag i enten reduserte utgifter eller økte inntekter. Basisforløpet tar utgangspunkt i at friske eldre kan stå lenger i arbeid. Det antas dermed at pensjonsreformen virker, og det demper inndekningsbehovet i tiårene framover. Det er likevel ikke nok til å bringe offentlige finanser i balanse.

Perspektivmeldingen 2021 viser hvordan alternative forutsetninger om sentrale størrelser påvirker inndekningsbehovet fram mot 2060, se figur 5.9. Figuren illustrerer også betydningen av alternative antagelser om innretningen av velferdsordningene (økte standarder i tjenesteytingen og lavere arbeidstid) for inndekningsbehovet.

Utgangsnivået for fondsverdien og utviklingen i fondsverdien og kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten har betydning for beregningene av det langsiktige inndekningsbehovet og derfor bærekraften i offentlige finanser framover. Fondsverdien har de siste årene utviklet seg gunstigere enn tidligere lagt til grunn, noe som vil påvirke nye beregninger av inndekningsbehovet. Usikkerheten om fondsverdien framover er stor, både på grunn av stor usikkerhet om utviklingen i internasjonale finansmarkeder og på grunn av betydelig usikkerhet om statens kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten framover.

God utvikling i aksjemarkedene og svakere krone har bidratt til å trekke opp verdien av fondet målt i norske kroner i 2023. I tillegg har høye olje- og gasspriser gitt betydelige ekstraintekter for staten, særlig i fjor, og bidratt til å øke fondsverdien de siste to årene. Fondets verdi anslås til 15 300 mrd. kroner ved inngangen til budsjettåret 2024, opp nærmere 3 000 mrd. kroner fra året før.⁸

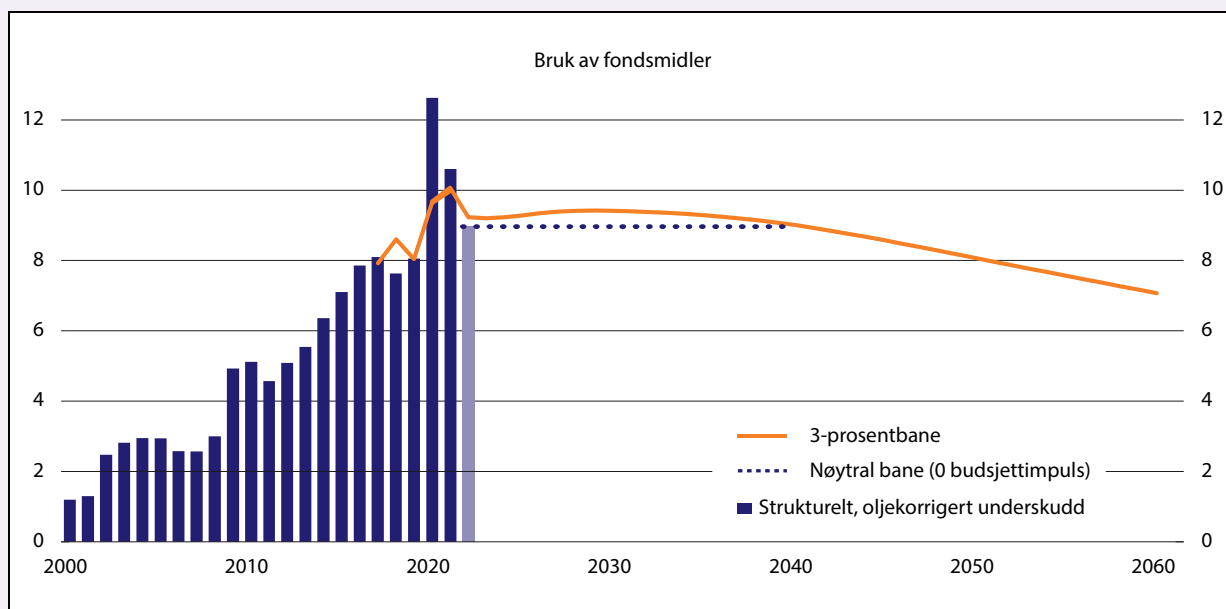
Figur 5.9 gir oss et utgangspunkt for å vurdere hvordan både økt fondsverdi og endringer i olje- og gasspriser framover påvirker det langsiktige inndekningsbehovet. Fondsverdien ved utgangen av 2021 var i Perspektivmeldingen 2021 anslått til 1 300 mrd. kroner høyere enn til Perspektivmeldingen 2017. Uten denne oppjusteringen ville anslaget for inndekningsbehovet fram mot 2060 økt med 0,6 prosentenheter sammenlignet med basisforløpet.

I Perspektivmeldingen 2021 er det beregnings-teknisk forutsatt en fondsverdi på om lag

⁸ Meld. St. 1 (2023–2024) *Nasjonalbudsjettet 2024*.

Boks 5.3 Oppsummering av budskapet i Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021

- Vi står nå som samfunn ved et skille. Til nå har vi hatt sterk vekst i de aldersgruppene som er i jobb. Framover vil aldersgruppen 20–66 år slutte å vokse, og etter hvert vil den krympe. All befolkningsvekst framover kommer i aldersgruppen 67 år og over. Særlig vil andelen over 75 år øke. Vekst i de eldre aldersgruppene innebærer økning i utgifter til pensjoner og helse- og omsorg.
- Innfasingen av økte oljeinntekter er i hovedsak bak oss. Over tid vil det være en mindre andel av offentlige utgifter som kan finansieres av Statens pensjonsfond utland. Figur 5.7 viser at det vil være lite rom for å fase inn økt bruk av fondsmidler framover, og andelen vil gå ned utover mot 2060 etter hvert som økonomien vokser.
- Resultatet av svakere vekst i arbeidsstyrken og økonomien, samt nedgang i bilrelaterte avgiftsinntekter, vil være at skatteinntektene vokser saktere. Den årlige økningen både i skatte- og fondsinntekter er beregnet til å bli betydelig lavere fram mot 2030 enn i den foregående tiårsperioden.
- Det er anslått en vekst i skatteinntektene på 18 mrd. 2021-kroner i gjennomsnitt i nasjonalbudsjettene for 2011–2019, mens veksten reduseres til 10 mrd. kroner i gjennomsnitt i perioden fram til 2030.
- Bruken av fondsinntekter vokste i gjennomsnitt med 12 mrd. kroner årlig i perioden 2011–2019, mot anslått 3–6 mrd. 2021-kroner årlig i perioden 2023–2030. Gitt at handlingsregelen ligger til grunn, blir det mindre handlingsrom i statsbudsjettene framover.
- I perioden 2011–2019 var det stort rom for ulike nye satsinger. I perioden 2023–2030 er det ikke rom for mer enn å dekke utgiftsveksten i folketrygden og utgiftsveksten i kommuner og helseforetak knyttet til demografiske endringer. Nye satsinger vil kreve omprioriteringer eller økte skatter. Se figur 5.8.
- Ser vi lenger fram, øker utfordringene. Utgiftene vil øke raskere enn inntektene, og vi får et finansieringsgap. I hovedalternativet i Perspektivmeldingen 2021, som kalles basisforløpet, er det et gradvis økende innstrammingsbehov fram til 2060 på 5,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

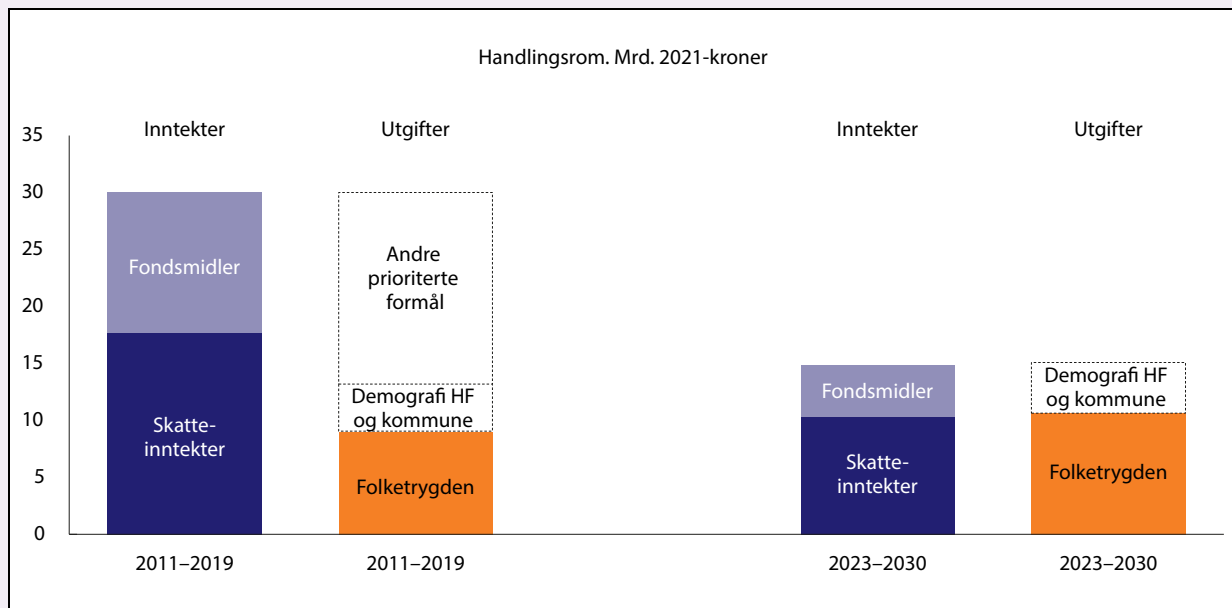


Figur 5.7 Strukturelt oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning i fondet med en gjennomsnittlig impuls på 0,0–0,1 prosent. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Stølpene som viser strukturelt oljekorrigert underskudd er t.o.m. 2021 basert på budsjettallene i saldert budsjett for 2021. Stolpen for 2022 er anslag i Perspektivmeldingen 2021.

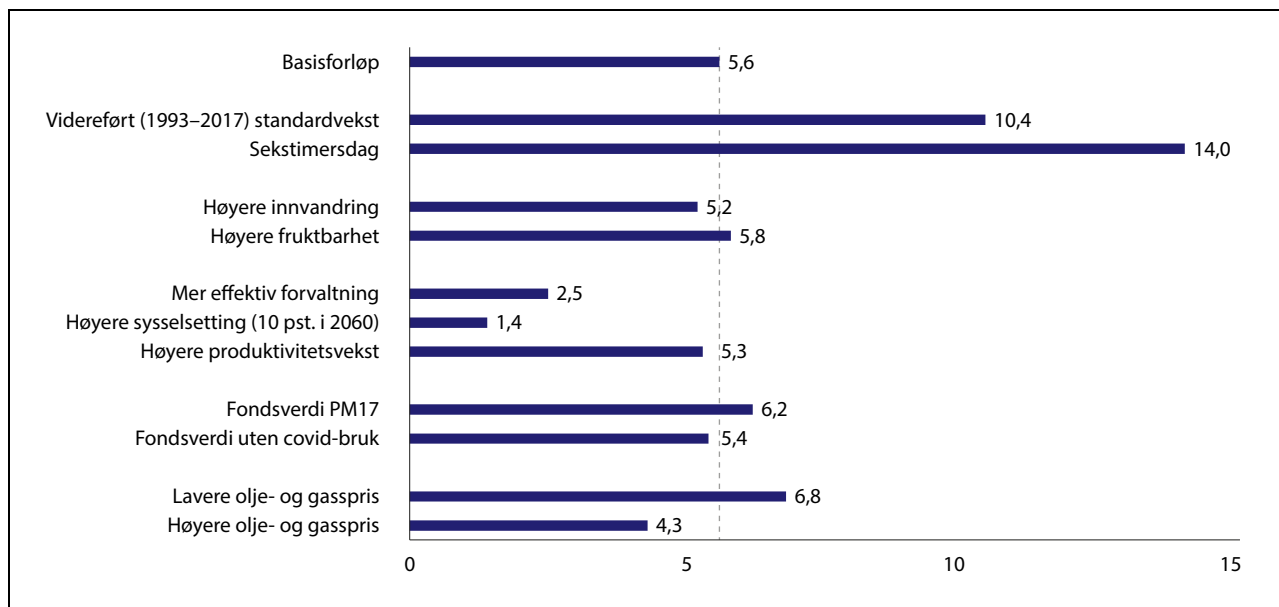
Kilde: Finansdepartementet. Perspektivmeldingen 2021, figur 7.2.

Boks 5.3 forts.



Figur 5.8 Anslått årlig vekst i strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, vekst i bruk av olje- og fondsinnntekter, folketrygden og demografidrevne kostnader i helseforetakene og kommunesektoren. Mrd. 2021-kroner. I figuren er midtpunktet mellom 3 og 6 mrd. kroner (4,5 mrd. kroner) lagt til grunn

Kilde: Finansdepartementet. Perspektivmeldingen 2021, figur 7.7.



Figur 5.9 Inndekningsbehov fram mot 2060. Basisforløp og alternative scenarier. Andeler av Fastlands-BNP. Prosent

Kilde: Finansdepartementet. Perspektivmeldingen 2021, figur 7.14.

10 400 mrd. kroner ved inngangen til 2022. I 2023-kroner anslås fondet ved inngangen til budsjettåret 2024, til om lag 4 000 milliarder kroner høyere enn det som lå til grunn i basisforløpet i Perspektivmeldingen 2021. Deler av økingen skyldes svakere kronekurs. Økt fondsverdi kan derfor ha redusert inndekningsbehovet i 2060 opp mot 2 prosentpoeng, avhengig av hvor mye svakere krone slår ut i høyere prisnivå. Dette indikerer at selv med den betydelige økingen i fondsverdien vi har hatt siden 2021, vil det fortsatt være et betydelig inndekningsbehov fram mot 2060.

Figur 5.9 angir også hvordan inndekningsbehovet påvirkes av høyere og lavere olje- og gasspriser. I basisalternativet i Perspektivmeldingen 2021 ble det tatt utgangspunkt i en *langsiktig oljepris* på 50 USD per fat og en langsiktig gasspris på 5,5 (2021) USD per MMBtu (2021-priser). Alternativforløp med høy og lav oljepris (+/- 20 prosent) bidrar til at inndekningsbehovet avtar eller øker med om lag 1¼ prosentpoeng regnet som andel av Fastlands-BNP. Utviklingen siden 2021 kan peke i retning av noe høyere langsiktige olje og gasspriser, blant annet fordi billig russisk rørgass er blitt erstattet av dyrere LNG etter at Russland har stoppet det meste av gasstilførselen til Europa og investerings- og finansieringskostnader har økt. Men selv en langsiktig oljepris som er 20 prosent høyere enn anslått i perspektivmeldingen, dvs. 67,5 USD per fat regnet i 2023-priser og en tilsvarende økning i gassprisen, vil ikke redusere det langsiktige inndekningsbehovet med mer enn 1¼ prosentpoeng regnet som andel av Fastlands-BNP.

Verken økt utgangsnivå for fondsverdien eller realistiske anslag for økt olje- og gasspris vil derfor kunne fjerne det framtidige inndekningsbehovet, verken hver for seg eller samlet. Dessuten er oljepengebruken blitt vesentlig økt gjennom de siste tre statsbudsjettene, slik at den nå ligger 1¼ prosent av BNP høyere i budsjettforlaget for 2024 enn lagt til grunn i Perspektivmeldingen 2021. Det økte handlingsrommet som

høyere fondsverdi har gitt, er altså i stor grad allerede benyttet til å øke utgiftene. Hvis dette ikke blir reversert framover, vil det isolert sett bidra i motsatt retning av den økte fondsverdien og høyere olje- og gasspriser.

Selv om de økonomiske utsiktene kan være noe mindre krevende enn det bildet som ble tegnet i Perspektivmeldingen 2021, pga. økt fondsverdi og høyere olje og gasspriser, så vil det fortsatt være et betydelig inndekningsbehov. Det betyr at framover mot 2060 må inntektene økes eller utgiftene reduseres.

Det som virkelig betyr noe for den framtidige bærekraften er hvor mye vi jobber, og hvor mye vi får ut av ressursene i offentlig tjenesteproduksjon. En økning i sysselsettingen og tilhørende økning i skattegrunnlaget for finansieringen av offentlige utgifter, vil ha stor betydning for det langsiktige inndekningsbehovet. Dersom sysselsettingen fram mot 2060 øker med 10 prosent sammenlignet med basisforløpet i Perspektivmeldingen 2021, vil inndekningsbehovet over samme periode bli redusert med 4,1 prosentpoeng målt som andel av Fastlands-BNP.

Man kan håpe på at sysselsettingen øker mer og at Statens pensjonsfond vokser raskere enn det som nå legges til grunn, men en bør ikke planlegge ut fra dette. Regjeringen mener, som utvalget, at nedsiderisikoen som finnes for offentlige finanser framover bør vektlegges. Det tilsier at en bør være forsiktig med nye justeringer av pensjonssystemet som øker utgiftene. Dette må også ses i lys av at pensjonsregler i noen grad er beskyttet av Grunnloven, slik at det kan bli krevende å stramme inn ordninger med rask effekt på et senere tidspunkt hvis en først har økt pensjonsrettighetene.

Framover vil det være særlig viktig å sikre at eventuelle justeringer i pensjonssystemet opprettholder gode insentiver til å stå i arbeid, og ikke vesentlig svekker levealdersjusteringen, som er den mekanismen i pensjonsreformen som særlig ivaretar den økonomiske bærekraften.

6 Levealdersjustering og fleksibel pensjon

6.1 Innledning og sammendrag

Fleksibelt uttak og levealdersjustering er to sentrale elementer i pensjonsreformen. Levealdersjusteringen gjør at årlig pensjon blir lavere dersom levealderen øker. Flexibelt uttak av alderspensjon gir den enkelte valget mellom å utsette uttaket av pensjon og få høyere årlig pensjon, kombinere hel eller delvis pensjon med fortsatt arbeid, eller å tre ut av arbeidslivet tidlig og ta ut en lavere årlig pensjon. Flexibel pensjon gir altså mulighet til å kompensere for virkningen av levealdersjustering, og det er derfor en nær sammenheng mellom fleksibel pensjon og levealdersjustering. Det er avgjørende for reformens sosiale bærekraft at tilstrekkelig mange kompenserer helt eller delvis ved å jobbe lenger.

Flexibel pensjon gir den enkelte mulighet til selv å velge pensjoneringstidspunkt mellom 62 og 75 år. Flexibel pensjon er et gode for den enkelte. De fleksible uttaksreglene medfører at det blir relativt stor nivåforskjell på årlig utbetalt alderspensjon avhengig av om pensjonen tas ut tidlig eller sent.

Uttaksreglene er «nøytrale». Dette innebærer at den samlede utbetalingen av alderspensjon vil bli den samme uavhengig av når pensjonsuttaket starter. Det er bred enighet om at uttaksreglene i folketrygden bør være tilnærmet nøytrale. Reglene legger til rette for at alderspensjonen skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen avkortes.

Levealdersjusteringen operasjonaliseres ved at årlig pensjon beregnes ved å fordele pensjonsbeholdningen på forventet antall gjenstående leveår. Levealdersjustering er en stabiliserende mekanisme som innebærer at når gjennomsnittlig levealder i befolkningen øker, må den enkelte arbeide noe lenger for å få samme pensjonsnivå som eldre årskull. Dette skyldes at opparbeidede pensjonsrettigheter da skal fordeles på flere år. Levealdersjusteringen gjør dermed at folketrygdens utgifter til alderspensjon blir mindre påvirket av økt levealder.

Pensjonskommissjonen la til grunn at levealdersjusteringen ville redusere årlig pensjon ved 67 år med rundt en halv prosent fra ett årskull til det neste. Forventet gjennomsnittlig levealder har økt mer enn det som ble lagt til grunn da pensjonsreformen ble innført. Levealdersjusteringen ligger derfor an til å bli sterkere enn antatt. Med anslagene fra 2023 på utviklingen i levealderen de neste årene, blir pensjonen ved 67 år for 1963-kullet – det første årskullet som i sin helhet skal få alderspensjonen med nye regler – 8,1 prosent lavere enn det Pensjonskommissjonen la til grunn. Ved uttak fra 67 år blir årlig pensjon, målt i G, for personer født i 1983 knapt 14 prosent lavere enn for en person født i 1963 som har like høy pensjonsopptjening.

Det er forventet at levealdersjusteringen vil bidra til å øke avgangsalderen, og levealdersjusteringen er dermed et viktig element for å øke arbeidstilbudet. Flexibel pensjon har bidratt til at flere eldre står i arbeid lenger. Det vil framover være behov for å videreføre insentivene til utsatt avgang fra arbeidslivet for å opprettholde et tilfredsstillende nivå på arbeidstilbudet. Regjeringen foreslår på denne bakgrunnen at levealdersjustering og fleksibel pensjon videreføres.

Helsetilstanden og evnen til å fortsette i arbeid varierer betydelig mellom individer og mellom grupper. Regjeringen mener det er avgjørende for at pensjonssystemet skal ha legitimitet, at det ikke er grupper som systematisk kommer dårlig ut fordi de ikke klarer å utsette avgangstidspunktet slik levealdersjusteringen legger opp til. Regjeringen vil derfor nedsette et utvalg som skal vurdere, og komme med forslag til, ulike løsninger for sliterne, og herunder forslag til en ordning i folketrygden.

I dette kapitlet gjengis Pensjonsutvalgets vurderinger og forslag knyttet til levealdersjustering og fleksibel pensjon i avsnitt 6.2, mens avsnitt 6.3 oppsummerer uttalelser fra høringsinstansene. Regjeringens vurderinger og forslag omtales avslutningsvis i avsnitt 6.4.

6.2 Pensjonsutvalgets vurderinger

6.2.1 Oppslutning om reformen og langsiktighet i regelverksutforming

Utvalget peker på at etter hvert som ny alderspensjon fases inn, og levealdersjusteringen får større effekt, er det avgjørende at det er oppslutning om de samlede pensjonsreglene, og at oppslutningen hviler på at konsekvensene av reglene er forstått og akseptert ut fra en helhetsvurdering. Utvalget anerkjenner at fritt valg av pensjoneringsstidspunkt er et gode, men viser samtidig til at det er viktig å ta hensyn til samfunnets behov for arbeidskraft og å begrense veksten i pensjonsutgiftene. Utvalget poengterer at dersom mange kompenserer for levealdersjusteringen ved å jobbe lenger, vil pensjonsnivåene kunne opprettholdes. Dersom dette ikke skjer, kan det true både den sosiale og økonomiske bærekraften. Tiltalen til pensjonssystemet kan svekkes dersom systemet ikke leverer akseptable pensjonsnivåer for flertallet. Utvalget mener derfor det er svært viktig at pensjonssystemet bidrar til at flere står lenger i arbeid.

Utvalget mener at pensjonsreformen var nødvendig for å begrense veksten i utgiftene til alderspensjon fra folketrygden og for å bedre bærekraften i offentlige finanser. Videre mener utvalget at hovedelementene i pensjonsreformen må ligge fast. Pensjonsutvalget vektlegger at pensjonsbeslutninger er langsiktige, og mener at det framover vil være særlig viktig å sikre at eventuelle justeringer både opprettholder gode insentiver til å stå i arbeid og ikke innebærer svekkelse av levealdersjusteringen – mekanismen i pensjonsreformen som særlig ivaretar den økonomiske bærekraften.

6.2.2 Utvalget mener levealdersjustering og fleksibel pensjon bør opprettholdes

Utvalget viser til at levealdersjustering og fleksibelt uttak er sentrale virkemidler for å sikre den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet. Utvalget peker på viktigheten av å ta hensyn til at pensjonsbeslutninger er langsiktige, og viser til at mange av beslutningene om pensjonsregler som tas i dag vil få virkning først på lengre sikt. Utvalget poengterer at levealdersjusteringen er avgjørende for å sikre den økonomiske bærekraften til pensjonssystemet, og foreslår dermed ingen endring i mekanismen for levealdersjustering.

Når levealderen i befolkningen øker, gjør levealdersjusteringen det nødvendig å øke avgangs-

alderen for å oppnå like høy årlig pensjon som eldre årskull. I forarbeidet til pensjonsreformen ble det lagt til grunn at levealdersjusteringen ville føre til at årlig pensjon ville bli redusert med om lag en halv prosent fra ett årskull til det neste, for en gitt uttaksalder på 67 år. Utvalget peker på at fordi forventet levealder har økt mer enn antatt, så vil virkningen av levealdersjusteringen bli sterkere framover.

Utvalget vurderer at det foreløpig er for tidlig å konkludere med at levealdersjusteringen har den ønskede virkningen på arbeidstilbudet for eldre arbeidstakere. Det har vært en økning i gjennomsnittlig avgangsalder siden 2011, men det er uklart hvilken betydning levealdersjusteringen har hatt, særlig siden dette bare er én av flere endringer i pensjonssystemet og også forhold utenom pensjonssystemet trolig har hatt betydning. Omleggingen av tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor får først virkning for 1963-kullet som fyller 62 år i 2025. Utvalget mener det også framover er viktig å følge utviklingen i avgangsalderen og vurdere i hvilken grad målene for reformen nås og om det er behov for justeringer.

Å utsette avgangen fra yrkeslivet vil ha en positiv inntektseffekt som følge av flere år med pensjonsopptjenning. Utvalget mener at dagens aldersgrense på 67 år bør økes i takt med økningen i levealderen slik at yrkesaktive som utsetter avgangen i takt med den økte aldersgrensen, hensyntatt opptjenningseffekten, får fullt kompensert for virkningen av levealdersjustering. Utvalget skriver at formålet med å øke aldersgrensen på 67 år i første rekke er å påvirke pensjoneringsnormene, dvs. den generelle oppfatningen i befolkningen av ved hvilken alder en bør planlegge å ta ut alderspensjon. I den grad økte aldersgrenser gir lengre yrkeskarrierer, vil det bidra til å øke verdiskapingen og skatteinntektene, og på den måten styrke den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet. Lengre yrkeskarrierer betyr også høyere nivå på utbetalt pensjon, noe som vil bidra til å styrke den sosiale bærekraften.

Dersom yrkesaktive som utsetter avgangen i takt med den økte aldersgrensen skal få fullt kompensert for virkningen av levealdersjustering, må 67-årsgrensen økes med to tredjedeler av økningen i forventet levealder. Utvalget kaller denne dynamiske økte aldersgrensen for normert pensjoneringsalder. Utvalget foreslår også at den nedre aldersgrensen for å ta ut pensjon, som i dag er 62 år, og den øvre grensen for opptjenning av pensjonsrettigheter og fleksibelt uttak, som i dag er 75 år, skal økes i takt med den normerte pensjo-

neringsalderen. Utvalget foreslår at aldersgrensene i pensjonssystemet økes gradvis fra og med 1964-kullet. Aldersgrensene i pensjonssystemet omtales nærmere i kapittel 8.

Utvalget skriver at det ved økte aldersgrenser må regnes med økt bruk av blant annet sykepenger, arbeidsavklaringspenger og dagpenger, og videre at flere vil avslutte yrkeskarrieren med uføretrygd. Utvalget viser til at avhengig av hvordan økte aldersgrenser gjennomføres, så vil det bli et spenningsforhold mellom hensynet til sosial bærekraft og hensynet til økonomisk bærekraft. Utvalget viser videre til at ikke alle vil ha like lett for å tilpasse seg økningen i aldersgrensene ved å jobbe lenger. De skriver at det derfor kan være behov for ordninger som ivaretar grupper som har behov for tidlig avgang. De viser videre til at slike ordninger ikke bør bli så gunstige at de i alvorlig grad svekker de økonomiske insentivene til å fortsette i jobb.

Evnen til å fortsette i jobb svekkes med alderen, og noen blir arbeidsledige i høy alder. En del vil måtte ta ut alderspensjon tidligere enn ønsket som følge av at arbeidsinntekten faller bort. Dette vil kunne medføre at disse personene ikke oppnår et tilfredsstillende pensjonsnivå. Utvalget vurderer at det er viktig for pensjonsreformens legitimitet at ikke mange «tvinges» til å ta ut alderspensjonen tidligere enn de ønsker. De som mister jobben, men ønsker å fortsette i arbeid, vil kunne ha rett til dagpenger i inntil to år og på den måten ha mulighet til å utsette uttaket av alderspensjonen. Utvalget foreslår at aldersgrensene for de øvrige inntektssikringsordningene i folketrygden økes i takt med aldersgrensene i pensjonssystemet. Det gjelder for eksempel grensene for å kunne motta dagpenger, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. Utvalget vurderer at når pensjonssystemet legger til rette for lengre yrkeskarrierer, bør reglene for andre ytelser i folketrygden tilpasses dette. Utvalget viser til at økende levealder og sterkere levealdersjustering trolig vil føre til økende avgangsalder, og mener at velferdsordningene ikke bør svekkes i siste del av yrkeslivet. Aldersgrensene for annen inntektssikring i folketrygden enn alderspensjon omtales nærmere i avsnitt 8.4.

Forventet levealder for den enkelte varierer, blant annet med kjønn, utdanning og yrke. Utvalget mener det er betydelige praktiske problemer knyttet til å forskjellsbehandle ulike grupper med utgangspunkt i at de har ulik forventet levealder. Utvalget mener derfor at reglene for levealdersjustering og fleksibelt uttak fortsatt bør være like for alle i hvert årskull.

For at pensjonssystemet skal være sosialt bærekraftig, mener utvalget det er viktig at det ikke er store systematiske forskjeller i muligheten til å utnytte fleksibiliteten i systemet og til å kompensere for virkningen av levealdersjusteringen.

Utvalget drøfter om noen grupper har behov for særskilte regler eller egne ordninger. Utvalget skiller mellom to hovedtyper av ordninger: 1) tidligpensjonsordninger som gir mulighet til å ta ut pensjon tidligere enn det de generelle reglene innebærer, og 2) tillegg til den ordinære pensjonen som gir en høyere samlet pensjon enn ordinære regler og dermed mulighet til å slutte i arbeid tidligere. De to ordningene kan også kombineres.

Den største gruppen som har en tidligpensjonsordning er personer med særaldersgrense. Utvalget viser til at det i avtalen om tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor fra 3. mars 2018, går fram at det skal være prosesser både om pensjonsreglene for personer med særaldersgrense og om aldersgrensene. Utvalget har derfor ikke vurdert spørsmålene knyttet til langsiktige pensjonsregler for personer med særaldersgrenser, eller hvilke aldersgrenser som skal gjelde i framtiden.

Utvalget peker på at helsetilstanden og evnen til å fortsette i arbeid etter fylte 62 år varierer betydelig mellom individer. Relativt mange har helseproblemer, og omfanget øker med alderen. For personer med så store helseproblemer at det begrenser muligheten til å jobbe, vurderer utvalget at uføretrygd og andre inntektssikringsordninger i folketrygden vil være mulige løsninger. Utvalget peker på at noen ikke vil kvalifisere for ytelser fra folketrygden fordi helseproblemene ikke vurderes å være alvorlige nok. Samtidig viser utvalget til at personer i denne gruppen, som ikke hadde rett til AFP, hadde mulighet til å ta ut alderspensjon fra folketrygden først fra 67 år før pensjonsreformen.

Utvalget vurderte om det bør være særregler for noen grupper som ikke har mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen. Utvalget peker på at en utfordring med å lage egne ordninger for spesielle grupper er å avgrense gruppene på en meningsfull måte. Avgrensningen må være basert på objektive kriterier, og slik utvalget ser det, vil det derfor være vanskelig å få ordningen tilstrekkelig målrettet. I tillegg må de som blir omfattet skille seg tilstrekkelig fra andre grupper for at ordningen skal oppfattes som rettferdig. Hvis en stor del av de som mottar en ytelse i realiteten kunne fortsatt i jobb, undergraver det legitimiteten til ordningen. Utvalget viser til at slike ord-

ninger i praksis enten blir utformet med enkle, strenge og objektive kriterier med usikker treffsikkerhet, eller med avkortingsregler mot annen inntekt som begrenser hvor attraktive ordningene er. Slik utvalget ser det, vil det være vanskelig å unngå avkortingsregler dersom det innføres særregler for noen grupper. Utvalgets vurdering er at pensjonsreglene bør legges til rette for at alderspensjonen skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen avkortes. Videre peker utvalget på at regler som avkorter pensjonen mot arbeidsinntekt gjør det mindre lønnsomt å fortsette i arbeid, og vil dermed svekke den økonomiske bærekraften i systemet.

Utvalget viser til at det er en sammenheng mellom inntekt som yrkesaktiv, helse og forventet levealder. Videre peker utvalget på at trygdeordningene i folketrygden, og de omfordelende elementene i pensjonssystemet, i stor grad kommer personer som i mindre grad har mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen til gode. Utvalget mener at dersom det er behov for å styrke den sosiale bærekraften i pensjonssystemet, bør det primært gjøres gjennom å styrke de omfordelende elementene, ikke ved å svekke arbeidsinsentivene.

6.3 Høringsuttalelser

Levealdersjustering

Flere høringsinstanser deler utvalgets vurdering om at reformen ser ut til å virke etter hensikten ved at utgiftsveksten dempes og arbeidsinsentivene forbedres.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) støtter utvalgets vurdering om at levealdersjusteringen er avgjørende for å sikre den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet. LO mener det er positivt at utvalget er samlet om forslaget om en videreføring av levealdersjusteringen og peker på viktigheten av bred politisk enighet om hovedelementene i folketrygden.

KS – Kommunesektorens organisasjon er enig med utvalget i at levealdersjustering er ett av hovedelementene i pensjonsreformen som bidrar til økonomisk bærekraft, og at levealdersjusteringen må videreføres. *Hovedorganisasjonen Virke* slutter seg til utvalgets vurdering av at hovedelementene i pensjonsreformen må ligge fast, og at levealdersjusteringen er avgjørende for å sikre den økonomiske bærekraften til pensjonssystemet. *Finans Norge* peker på levealdersjusteringen som ett av de bærende elementene i det nye pensjonssystemet som stimulerer arbeids-

linjen, og mener det er viktig at dette videreføres. Også *Arbeids- og velferdsdirektoratet* deler utvalgets syn om at levealdersjustering er et grunnleggende element i pensjonsreformen som bør videreføres og skriver at «levealdersjusteringen er en særdeles viktig komponent for å styrke den økonomiske bærekraften».

Næringslivets Hovedorganisasjon støtter hovedlinjene i utvalgets forslag og mener at «det er av stor betydning at vi har et bærekraftig pensjonssystem som stimulerer til arbeid og har bred tillit og oppslutning. Et pensjonssystem kan ikke være sosialt bærekraftig over tid hvis det ikke samtidig er økonomisk bærekraftig.»

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund mener det er en svakhet ved utvalgets analyser at forskjeller i forventet tid som pensjonist ikke er vurdert eller beskrevet. *Senior Norge* viser til at det er store og systematiske forskjeller i forventet levealder og i arbeidsforhold i befolkningen, og mener at dette slår sosialt uheldig ut i pensjoner og pensjonssystem. *Senior Norge* mener at man bør finne bedre løsninger på dette problemet. Også *Forsvarets Seniorforbund* peker på at det kan være systematiske forskjeller i den forventede økningen i levealder og mener at dette bør tas bedre hensyn til.

Samfunnsviterne mener levealdersjusteringen blir for hard for yngre årskull og at den må vurderes på nytt basert på utviklingen i arbeidsmarkedet, arbeidstilbudet for seniorer, helseutvikling og faktisk mulighet til å omsette all økt levealder til arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig med utvalget i at det ikke er gjennomførbart å innføre en differensiering av levealdersjusteringen basert på at enkeltgrupper har kortere forventet levealder, eller er vanskeligere stilt når det kommer til evnen til å stå lenger i jobb, og skriver at «mer nyansert differensiering av levealdersjustering vil være utfordrende å gjennomføre i praksis». Også *Oslo Pensjonsforsikring* (OPF) støtter at levealdersjusteringen bør være lik for alle i et gitt årskull og mener det vil være store praktiske problemer ved å behandle ulike grupper forskjellig basert på forventet levealder. Videre viser OPF til at likebehandling er et grunnleggende premiss i forsikring av offentlige tjenstepensjonsordninger.

Fleksibel pensjon

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets syn om at fleksibelt uttak av alderspensjon bør videreføres. Direktoratet mener at dette er et viktig element som sikrer den enkeltes mulighet til å

tilpasse seg når levealderen øker, samtidig som det sikrer valgfrihet.

Oslo Pensjonsforsikring støtter at regelverket for fleksibelt uttak bør være likt for alle i hvert årskull.

Befalets Fellesorganisasjon mener at mange ikke forstår konsekvensene ved uttak av fleksibel pensjon, og at det bør avklares hvem som skal informere om konsekvensene av valgt uttakstidspunkt. *Pensjonistpartiet Viken* mener at konsekvensene ved tidlig uttak av fleksibel alderspensjon er for lite kjent og at det fører til at man ikke tar et informert valg, og at det derfor bør gis bedre og individuell informasjon om konsekvensene av fleksibelt uttak.

Den Norske Aktuarforening (DNA) peker på at flere benytter seg av muligheten til å ta ut pensjon samtidig med lønn, og viser til at en undersøkelse gjort av Fafo har vist at tidliguttak av pensjon i kombinasjon med jobb i stor grad innebærer at pensjonen enten går direkte til barn og barnebarn, eller tas ut tidlig for at disse skal kunne arve pengene. DNA stiller spørsmål ved den sosiale bærekraften som følge av at aldersgruppen 62+ skal kunne få lønn og pensjon samtidig, og viser til at overgangen til kun pensjon blir tøffere enn om man kun hadde hatt lønn før en slutter i arbeid, og at dette fallet forsterkes ytterligere når en eventuell utbetaling fra innskuddspensjon opphører. DNA mener at muligheten til å kunne ta ut lønn og pensjon samtidig må tas opp til ny vurdering, med tanke både på sosial bærekraft, hensiktsmessighet av ordningen og om det å fjerne ordningen vil gi bedre insitamenter til å bli stående i arbeid lenge.

Norsk Kvinnesaksforening mener pensjon er noe den enkelte skal ha i stedet for lønn, og at muligheten til å kombinere uttak av pensjon og full jobb må fjernes. *Norsk dyrepleier- og assistentforening* mener arbeidstakere bør gis insentiv til å jobbe lengst mulig, og at det derfor fortsatt bør være grense for arbeidsinntekt i kombinasjon med pensjon.

Personer som ikke kan utsette avgangen fra arbeidslivet

Landsorganisasjonen i Norge (LO) er svært bekymret for at reformen har medført at ulikhetene i pensjonsnivåene vil vokse. LO påpeker at muligheten til lange yrkeskarrierer varierer med yrkesløp, den enkeltes helse og ikke minst situasjonen i arbeidsmarkedet. LO skriver at de som ikke kan forlenge yrkesløpet dermed har utsikt til å få lav pensjonsdekning, og mener at den sosiale

bærekraften i folketrygden av den grunn kommer under press.

Landsorganisasjonen i Norge, LO Stat, Norsk Tjenestemannslag og Unio peker på at ikke alle har helse og arbeidsoppgaver som gjør at de kan stå i jobb til aldersgrensen. Instansene omtaler denne gruppen som «slitere», og mener at utvalget burde foreslått konkrete løsninger for denne gruppen for å gi dem mulighet til å gå av med tidligpensjon dersom de har behov for dette. Instansene mener at regjeringen bør utrede en «sliterordning».

Landsorganisasjonen i Norge (LO) ser forslag om heving av nedre aldersgrense i sammenheng med behovet for en sliterordning. LO skriver at organisasjonen ikke kan støtte en heving av nedre aldersgrense uten en sliterordning i folketrygden. LO mener at en «sliterordning» knyttet til folketrygden kan utformes slik at den supplerer folketrygden og ikke motvirker den. De mener også at andre løsninger er mulig, og nevner opptjening basert på antall år i arbeid, ikke bare inntekt. LO viser også til at AFP er en ordning som muliggjør tidligavgang, og at en reformert AFP i tråd med partenes protokoll fra 2018-oppgjøret også vil hjelpe på dette. *Unio* mener det må innføres «sliterordninger» i en eller annen form, og nevner lavere delingstall eller særaldersgrenser som mulige løsninger.

Skolenes landsforbund peker på at ikke alle vil ha mulighet til å stå lenger i arbeidslivet, og mener mulighetsrommet avhenger av type arbeid, helsesituasjonen og arbeidsmarkedet. Skolenes landsforbund mener det er problematisk å henvide de som ikke kan stå løpet ut til andre ordninger, som for eksempel uføretrygd, fordi det ikke ivaretar den enkeltes verdighet i slutten av sin arbeidskarriere og kan påvirke den enkeltes pensjonsutbetaling negativt. Skolenes landsforbund mener at det må utredes og innføres en sliterordning i folketrygden, slik at flere kan kvalifisere til å gå av tidligere dersom de har behov for det.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) er bekymret for gruppen som har behov for å gå av med alderspensjon tidlig, men som ikke har oppjent nok pensjon. YS mener det er uheldig dersom noen må avslutte en yrkeskarriere med uføretrygd fordi det kan oppleves som uverdigg. YS viser til at AFP-ordningen opprinnelig ble etablert for å sikre en verdigg avgang for arbeidstakere som hadde hatt et langt yrkesliv, men at denne ordningen ikke lenger er en tidligpensjonsordning som ivaretar «sliterne» spesielt. Videre mener YS at den tariffavtalte sliterordningen ikke sikrer «sliterne» i tilstrekkelig grad. YS mener

derfor at man må videreføre et arbeid der man ser pensjonssystemet som en helhet, og at man i dette arbeidet må finne fram til ordninger som kan ivareta «sliterne»; enten etter mønster fra Sliterordningen i privat sektor eller en annen ordning som ivaretar de samme hensynene.

Den Norske Aktuarforening (DNA) viser til at pensjonssystemet forutsetter at flere må stå i jobb lenger for å kompensere for levealderforbedringen, og peker på at det vil kunne være mange som ikke orker, eller av forskjellige grunner ikke kan, stå i jobb etter 62 år. DNA støtter at det utredes nærmere løsninger for de som ikke orker å stå i jobb til «normalder», men som ikke er syke nok til å kvalifisere til uførepensjon, selv om dette ikke er en klart definert gruppe.

Norsk dyrepleier- og assistentforening mener det er viktig å ha en mulighet for å gå av med pensjon tidligere i yrker som er særlig krevende, og at det bør ses på ordninger som også omfatter yrker som ikke tradisjonelt har vært regnet som et «sliteryrke».

Creo Oslo mener at pensjonssystemet må utformes slik at de som har arbeidet hele livet oppnår mer enn minstepensjon også når de yrkesbetinget må gå av med pensjon noen år før 67 år.

Finans Norge mener det ikke bør innføres en generell sliterordning i folketrygden, og viser til at det vil motvirke prinsippene i pensjonssystemet knyttet til arbeidslinjen. Også *Parat* støtter utvalgets vurdering av å ikke foreslå særegne ordninger i folketrygden, og mener at en slik ordning vil svekke den økonomiske bærekraften i systemet.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støtter utvalget i at den sosiale bærekraften i pensjonssystemet primært bør ivaretas gjennom de omfordelende elementene i pensjonssystemet, samt gjennom andre folketrygdytelser som de helsesrelaterte ytelsene. NHO mener det er vanskelig å lage et pensjonssystem som tar hensyn til alle ulike behov og grupper, og kan «ikke se hvordan man kan avgrense hvem som skal regnes som slitere». NHO mener at det for individer som ikke kan utføre sitt arbeid, bør vurderes andre muligheter i eller utenfor eksisterende arbeidsplass, og viser til at det er andre helsesrelaterte ytelser som gir sikring dersom individet ikke har arbeidsevne.

Arbeidsgiverforeningen Spekter viser til at mange arbeidstakere i dag har rett til AFP, som følge av at de er omfattet av en tariffavtale med et slikt pensjonstillegg, og videre at mange av de som ikke har rett til AFP tilhører gruppen av ansatte med dårligst lønns- og arbeidsvilkår og med lavest pensjonsopptjening. Spekter mener dette tilsier at det vil være sosialt bedre å avvikle

AFP-ordningen og integrere disse ytelsene i en forbedret folketrygd. Spekter mener man da også bør vurdere en avvikling og integrering av den tariffavtalte sliterordningen.

Arbeidsinsentiver og tilrettelegging for forlenget yrkeskarriere

Finans Norge mener utformingen av pensjonssystemet må være bærekraftig både økonomisk og sosialt, samt at det må stimulere arbeidslinjen. *Finans Norge* mener arbeidskraften er en nøkkel for å finansiere den framtidige velferdsstaten.

Den Norske Aktuarforening (DNA) viser til at utbetaling av pensjoner fra folketrygden er helt avhengig av sysselsettingen i Norge, og mener at sysselsettingstiltak vil ha stor betydning for at folketrygden skal kunne gi rimelig gode pensjoner. DNA foreslår at det utredes hvordan det skal sikres at både myndighetene, arbeidsgivere- og arbeidstakerorganisasjoner legger til rette for at folk skal kunne stå lenge i arbeid.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) skriver at det er viktig at man arbeider for å utforme arbeidsplassen slik at flest mulig kan jobbe lengst mulig. NHO peker på at dette blant annet handler om godt arbeidsmiljø, HMS og kompetanseutvikling gjennom hele livet. Videre skriver NHO at alle parter, både politikere, arbeidsgivere og arbeidstagere selv, har ansvar for å se hva de kan gjøre for at flere skal kunne jobbe lengre.

Landsorganisasjonen i Norge (LO), *LO Stat* og *Norsk Tjenestemannslag* mener at det beste for alle er at flest mulig kan kompensere for levealderjusteringen ved å jobbe lengre, og skriver i sine høringsuttalelser at det krever en helt annen og mer aktiv inkludering av senioren i arbeidslivet. Instansene mener det må legges til rette for forlenget arbeidsliv og kompetanseutvikling, samt at det må bli lettere for senioren å søke arbeid. LO understreker at innsatsen ikke bare må settes inn blant seniorer, da forebygging for å unngå tidlig-avgang eller utpressing må starte tidlig. LO skriver videre at «HMS, tilrettelegging for å lette belastende oppgaver og kompetanseheving er viktig gjennom hele yrkeslivet».

Unio mener at å utvikle tiltak innenfor arbeidsmiljøfeltet trolig er det viktigste for å nå pensjonsreformens mål om å stå lengre i arbeid for brede grupper i samfunnet. Unio mener også at alderen for seniorgoder, som bl.a. ekstra ferieuke over 60 år, ikke bør økes. De viser til at forskning på virkningen av seniorgoder ikke entydig viser at seniorgoder har positiv effekt, men Unios oppfatning er likevel at seniorgoder fra 60 eller 62 år

bidrar til forlenget yrkeskarriere. Etter deres syn vil en heving av alderen for når disse godene inntrer medføre at godene treffer færre av de som virkelig trenger dem. Unio tror i stedet på flere seniortiltak i aldersspennet der frafall skjer.

LO i Oslo mener de økonomiske virkemidlene som skal få ansatte til å jobbe lenger er rettet mot den enkelte på individnivå, ikke mot arbeidsgiver eller arbeidslivet på systemisk nivå. *LO i Oslo* mener det må legges mer ansvar over på arbeidsgiverne for å tilrettelegge og organisere arbeidet slik at ansattes helse i størst mulig grad ivaretas.

Parat peker på at det må jobbes med arbeidslivsrelaterte tiltak for å sikre at flest mulig kan jobbe lenger. Videre mener *Parat* at det må bli lettere å skifte jobb, også sent i et livsløp eller yrkeskarriere.

Landsforbundet for offentlige pensjonister (LOP) mener det er en mangel i rapporten til Pensjonsutvalget å ikke rette søkelyset mot arbeidsgiver. Slik *LOP* ser det, blir mange presset ut av arbeidslivet i stedet for å bli oppmuntret og gitt insentiver til å stå lenger i jobb. *LOP* mener det må stilles langt større krav til seniortiltak og tilrettelegging hvis folk skal kunne stå lenger i jobb.

Norsk Kvinnesaksforening mener at arbeidslivet bør tilrettelegges slik at eldre som ønsker det, kan stå lenger i jobb. Videre peker de på at det i dag er arbeidstaker som har insentiver til å fortsette å jobbe i form av høyere pensjonsutbetalinger, men at arbeidsgivere framover må gis insentiver for å legge forholdene til rette for at eldre arbeidstakere skal kunne stå lenge i jobb, for eksempel i form av redusert arbeidsgiveravgift.

Senior Norge og *Forsvarets Seniorforbund* peker på at forslagene er avhengige av en aktiv og målrettet «arbeidslivs- og arbeidsmarkedspolitikk» slik at eldre som ønsker, og har helse til det, kan fortsette flere år i jobb. Videre mener de at en ny IA-avtale og et fornyet IA-samarbeid bør konkretisere mål om høyere sysselsetting og lavere frafall blant eldre, og forsterke virkemidler og innsats for å nå målene.

Unio viser til en nylig utarbeidet Fafo-rapport om pedagogisk personale over 55 år som viser at lærere alt i alt trives med jobben sin, at eldre lærere trives i enda større grad enn yngre lærere, at lærere jobber lenger enn før og at de står i jobb lenger enn kommunalt ansatte flest. *Unio* mener at det ut fra denne Fafo-rapporten ser ut til at disse medlemsgruppene tilpasser/innretter seg til et system med normerte aldersgrenser. *Unio* viser videre til at lærerne i sin tariffavtale har enkelte seniortiltak som bl.a. reduserer undervisnings-

tiden for eldre lærere, og mener at denne type forebyggingstiltak er viktig for at ansatte skal kunne stå lenger i arbeid.

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til at Likestillings- og diskrimineringsloven § 26 forplikter alle arbeidsgivere til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av: «kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller kombinasjoner av disse» i sin virksomhet. Arbeidet skal blant annet omfatte områdene rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv. Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til at alder ikke er omfattet av denne aktivitetsplikten, og mener dette er uheldig. Etter ombudets syn, er det et stort behov for et aktivt, målrettet og systematisk arbeid for å forebygge aldersdiskriminering og for å sikre tilrettelegging for eldre i arbeidslivet. På bakgrunn av dette mener ombudet at likestillings- og diskrimineringslovens § 26 bør endres slik at alder blir omfattet.

6.4 Regjeringens vurderinger

6.4.1 Videreføring av prinsippene i pensjonsreformen

Levealdersjustering

Levealderen har økt markant siden folketrygden ble innført i 1967, og økningen har vært sterkere enn forutsatt før pensjonsreformen. Innføring av levealdersjustering har vært et nødvendig grep for å sikre et mer bærekraftig pensjonssystem.

Levealdersjusteringen i folketrygden ivaretas av forholdstallene (i gammel folketrygd) og delingstallene (i ny folketrygd). Pensjonskommissionens vurderinger av levealdersjusteringen og forslagene til konkretisering av levealdersjusteringen i høringsnotatet om ny alderspensjon av 2008 omtales i boks 6.1. Levealdersjusteringen er utformet med sikte på at den årlige pensjonen skal reflektere forventet antall år som pensjonist. Når levealderen øker, vil dermed den årlige pensjonen ved en gitt uttaksalder bli lavere. Hvor sterk levealdersjusteringen er, kan måles ved endringen i forholdstall og delingstall fra ett årskull til det neste ved en gitt uttaksalder, eksempelvis ved 67 år. Denne endringen påvirkes særlig av endringer i forventet levealder. Nivået på forholdstallene og

Boks 6.1 Pensjonskommissjonen og høringsnotat om ny alderspensjon

Pensjonskommissjonen la til grunn at levealdersjusteringen ville redusere årlig pensjon ved 67 år med rundt en halv prosent fra ett årskull til det neste, både på kort og lang sikt. Det samme ble lagt til grunn i St.meld. nr. 12 (2004–2005) og St.meld. nr. 5 (2006–2007). Ingen av disse dokumentene hadde imidlertid noe detaljert forslag til hvordan levealdersjusteringen skulle utformes.

Høringsnotat om ny alderspensjon, av 28. januar 2008, hadde flere forslag med konsekvenser for levealdersjusteringen. For det første ble det foreslått at ny alderspensjon skulle utformes «på beholdningsform», altså at pensjonsoppbyggingen skulle akkumuleres i en pensjonsbeholdning og ikke tjenes opp som en årlig ytelse før levealdersjustering. Det gjorde det nødvendig å skille mellom levealdersjustering av ny og gammel alderspensjon. Begrepet delingstall ble reservert for ny alderspensjon, mens tallene som skulle omregne gammel alderspensjon til en årlig ytelse fikk betegnelsen forholdstall.

For det andre ble det foreslått konkrete modeller for å fastsette forholds- og delingstall:

- Forholds- og delingstallene skulle fastsettes endelig det året den enkelte fyller 61 år.
- Forholds- og delingstallene skulle fastsettes med utgangspunkt i observert dødelighet over en periode på 10 år.
- I ny alderspensjon skulle det tas hensyn til endringer i dødelighet før 62 år.

Samlet innebar dette at anslaget på virkningen av levealdersjustering ble klart sterkere for de første årskullene enn tidligere lagt til grunn. I høringsnotatet heter det:

«Det har vært en sterk nedgang i dødelighet i årene fra 2002 til 2006. Det betyr at levealdersjusteringen for nye pensjonister etter 2010 de første årene vil bli sterkere enn det som tidligere er lagt til grunn, og som fortsatt legges til grunn for den langsiktige utviklingen i levealderen. Når forventet levealder i forholdstallet baseres på et gjennomsnitt over ti år, innebærer nedgangen i dødelighet en årlig vekst i forholdstallene på om lag 1,0 prosent i hvert av de tre første årene etter 2010.»

Tabellene i høringsnotatet viser at endringen i forholdstallet ved 67 år var rundt én prosent for årskullene helt fram til og med 1952-kullet, altså rundt dobbelt så sterk som tidligere lagt til grunn.

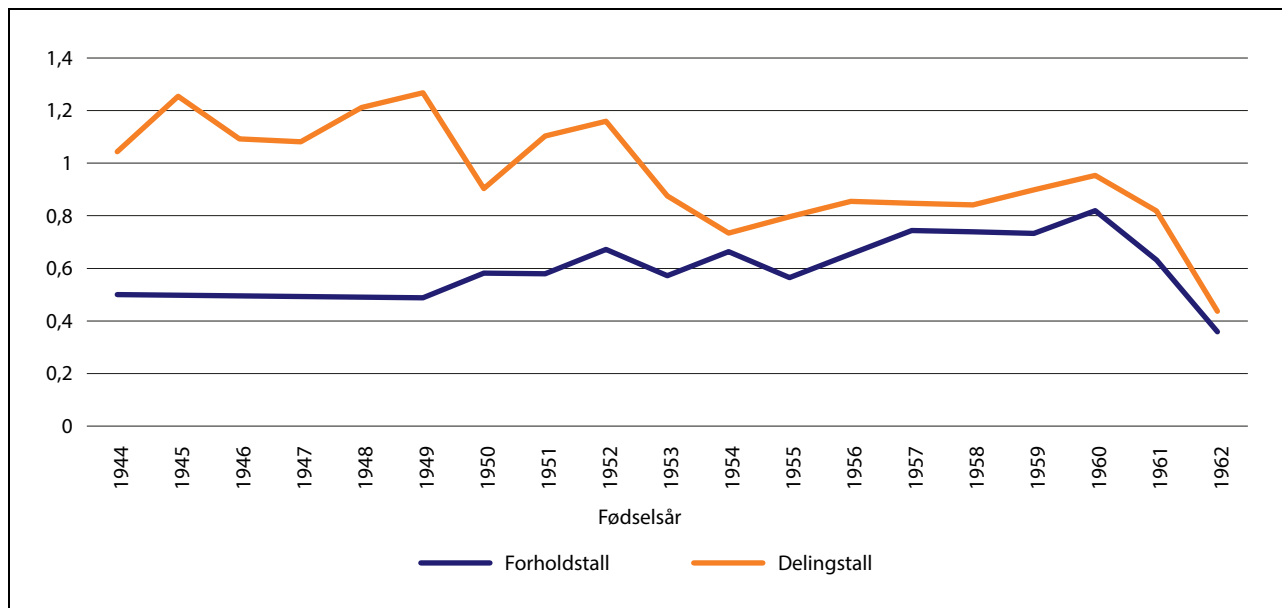
Høringsnotatet var trolig en viktig årsak til at levealdersjusteringen i folketrygden ble en del av forhandlingene om ny AFP i privat sektor våren 2008. Der ble det enighet om en «gradvis innfasing av levealdersjusteringen». Dette ble konkretisert ved at det ble satt en øvre grense for hvor mye forholdstallene ved 67 år kunne endres seg fra ett årskull til det neste for de første årskullene som kunne ta ut fleksibel pensjon: endringen skulle ikke overstige 0,5 prosent for årskullene 1944–1949, og begrensningen på endringen ble gradvis faset ut over årskullene 1950–1959. Det ble ikke lagt inn noen tilsvarende begrensning på den årlige endringen i delingstallene.

delingstallene påvirkes også av fratrekksfaktoren på 0,75 prosent. Fratrekksfaktoren er fastsatt basert på antagelsen om at denne over tid ville gi om lag samme resultat som å regulere pensjonene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Fratrekksfaktoren har imidlertid minimal betydning for endringen i forholds- og delingstall mellom årskull.

Delingstallene påvirkes også av endringer i dødeligheten før 62 år, kalt dødelighetsarv eller arvegevinst. Dødelighetsarven reduserer nivået på delingstallene, og redusert dødelighet før 62 år

betyr dermed at økningen i delingstallene fra ett årskull til det neste blir større enn den ellers ville vært. Endringer i dødelighet før 62 år har imidlertid klart mindre betydning enn endringer i dødelighet etter 62 år. Forholdstallene påvirkes ikke av endringer i dødeligheten før 62 år. Dødelighetsarven medfører dermed at virkningen av levealdersjusteringen er noe sterkere i delingstallene enn i forholdstallene.

Figur 6.1 viser årlig endring i forholds- og delingstall for årskullene 1944–1962. Figuren viser at den gradvise innfasingen av levealders-



Figur 6.1 Årlig endring i forholdstall og delingstall ved 67 år for årskullene 1944–1962. Prosent

Hypotetiske delingstall for årskullene 1944–1953.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

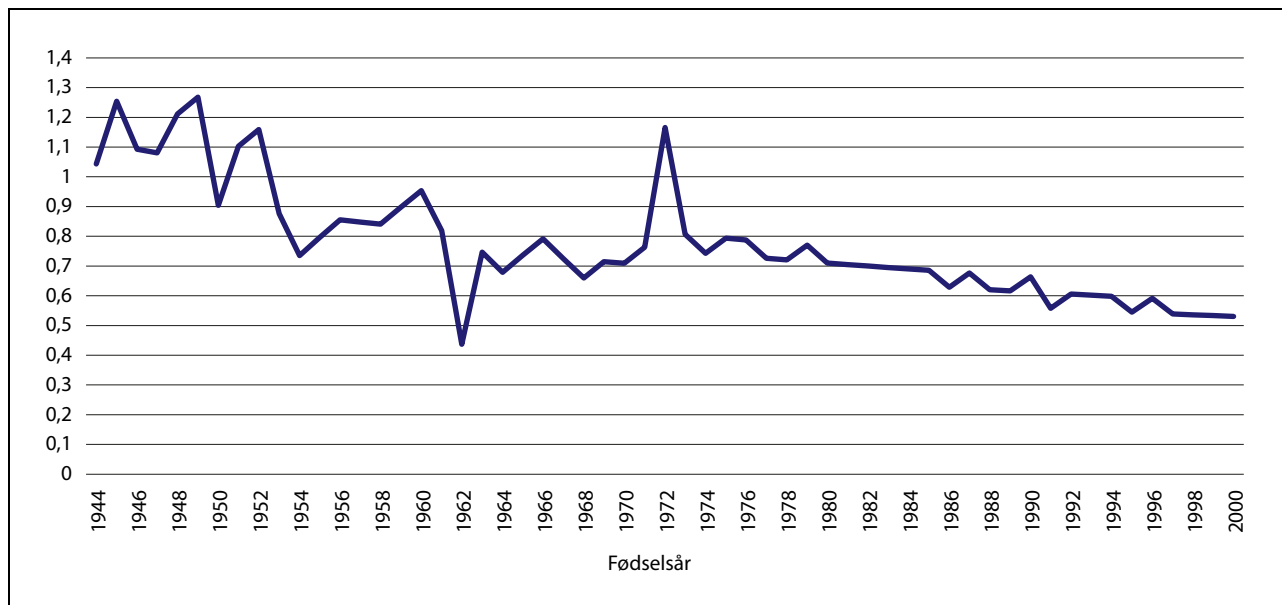
justering i forholdstallene var effektiv de første årene og at den årlige endringen deretter har ligget høyere enn 0,5 prosent. For de siste årskullene som får fastsatt forholdstall, er endringen ved 67 år 0,4 prosent. Figuren viser videre at endringen i (det hypotetiske) delingstallet gjennomgående var noe over 1,0 prosent fram til og med 1952-kullet, altså enda litt høyere enn antatt i høringsnotatet fra januar 2008. Dette skyldes dels at levealderen har økt mer enn lagt til grunn i høringsnotatet og dels at virkningen av arvegevinsten ble bygget inn i delingstallene, mens det i høringsnotatet ble håndtert som en ekstra opptjening. Også for kullene etter 1952-kullet har virkningen av levealdersjusteringen blitt sterkere i delingstallene enn det som ble lagt til grunn i høringsnotatet.

Styrken på levealdersjusteringen over tid kan måles ved den akkumulerte virkningen av de årlige endringene i forholds- og delingstall. De nyeste prognosene på forholdstall og delingstall ble publisert i juni 2023. De viser at forholdstallet for 1963-kullet ved 67 år er 12,7 prosent høyere enn for 1943-kullet, mens delingstallet er 20,7 prosent høyere enn for 1943-kullet. Samlet betyr dette at for personer som fullt ut omfattes av gamle opptjeningsregler for alderspensjon, dvs. årskullene til og med 1953-kullet, har virkningen av levealdersjustering blitt om lag som lagt til grunn av Pensjonskommissjonen. Virkningen av levealdersjustering har blitt noe sterkere i gammel opp-

tjeningsmodell for årskullene fra 1954, og disse har i tillegg fått effekten av at den nye opptjeningsmodellen – uten noen skjerming for levealdersjustering – fases gradvis inn. For de årskullene som fullt ut får alderspensjonen beregnet med ny opptjeningsmodell, har effekten av levealdersjusteringen blitt klart sterkere enn Pensjonskommissjonen la til grunn.

Ifølge prognosene for delingstall fra 2023, vil veksten i delingstallet ved 67 år bli avtakende framover. For de første årskullene etter 1963-kullet er den årlige endringen rundt 0,8 prosent, men endringen anslås å avta til rundt 0,5 prosent årlig for personer født rundt år 2000, altså på linje med det Pensjonskommissjonen la til grunn, se figur 6.2.

Delingstallene fastsettes året før første mulige uttaksalder, det vil si det året et årskull fyller 61 år. Delingstallene er basert på observert dødelighet over en periode på ti år, til og med det året kullet fyller 60 år. Når levealderen over tid øker, vil det å benytte eldre årskulls observerte dødelighet innebære at delingstallene er basert på en forventet levealder som underestimerer det som vil bli reell gjennomsnittlig levealder for det aktuelle årskullet. Fordi delingstallene fastsettes før nedre uttaksalder, vil et årskulls delingstall ved 67 år i tillegg være basert på sju år «gammel» statistikk. For 1962-kullet, som er 61 år i 2023, ble delingstallene fastsatt i 2023. Delingstallene er dermed beregnet på bakgrunn av dødelighetsstatistikk i perioden 2013–2022.



Figur 6.2 Årlig endring i delingstall ved 67 år for årskullene 1944–2000. Prosent

Den klare nedgangen i endringen i delingstallet for 1962-kullet og den klare økingen for 1972-kullet, som avviker fra den øvrige trenden, skyldes overdødelighet pga. koronarelaterte dødsfall i 2022 og måten delingstallene fastsettes på.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det var en betydelig overdødelighet i Norge i 2022 og forventet levealder falt. Mye av økingen i dødelighet kan, ifølge Folkehelseinstituttet, tilskrives koronarelaterte dødsfall. Forventet levealder for menn var 80,9 år i 2022. Det er et fall på 0,7 år sammenlignet med 2021, og er den største nedgangen fra ett år til det neste etter andre verdenskrig. I samme periode falt forventet gjennomsnittlig levetid ved 60 år med 0,5 år for menn og 0,35 år for kvinner. Utviklingen er verken uventet eller spesiell for Norge. 1971-kullet er det siste årskullet hvor observert dødelighetssannsynlighet for 2022 inngår (delingstallet beregnes på bakgrunn av dødelighetssannsynligheter for årene 2022–2031) og dette ses tydelig i endringen i delingstall fra 1971-kullet til 1972-kullet.

Som følge av at forventet levealder har økt mer enn tidligere forutsatt, har levealdersjusteringen blitt sterkere enn tidligere forventet. Konsekvensen av dette er at personer født i 1963 og senere må jobbe noe lenger enn tidligere forventet for å oppnå et gitt pensjonsnivå. Sterkere levealdersjustering ligger til grunn for utvalgets forslag om å heve aldersgrensene i pensjonssystemet for personer født i 1964 og senere. Regjeringens vurderinger av aldersgrensene i pensjonssystemet omtales i kapittel 8.

Yrkesdeltakelsen blant eldre arbeidstakere har økt etter pensjonsreformen. Det har blitt undersøkt om yrkesdeltakingen har økt i ulik grad

mellom ulike grupper. Se boks 6.2 for en oppsummering av studier som undersøker effekten av fleksibelt uttak og levealdersjustering så langt.

Undersøkelsene har så langt ikke identifisert grupper som henger etter; økingen i yrkesdeltakingen synes å være uavhengig av tidligere inntekt, utdanning, yrke og helse. Det er imidlertid usikkert om økingen i yrkesdeltakingen blant eldre er høy nok. Framover vil alderssammensetningen av arbeidsstyrken endre seg betydelig. Ifølge SSBs middelalternativ i 2022-befolkningsframskrivningen, vil antall personer i alderen 20–59 år øke med kun 16 000 personer i perioden fram mot 2040, mens antall personer i alderen 60–70 år vil øke med 79 000 personer. Sysselsettingsandelen blant de eldste vil dermed bli stadig viktigere for utviklingen i den samlede sysselsettingen og dermed også for pensjonssystemets bærekraft.

Som følge av levealdersjusteringen, vil det framover være nødvendig å jobbe lenger for å opprettholde pensjonsnivåene relativt til inntekten som yrkesaktiv. Prognosene for forventet levealder tilsier at levealderen vil fortsette å øke for yngre årskull. Etter hvert vil dermed levealdersjusteringen kreve lengre yrkeskarrierer for å sikre akseptable pensjonsnivåer. Sterkere virkning av levealdersjustering enn forutsatt betyr at behovet for å øke avgangsalderen har økt ytterligere. Forlengede yrkeskarrierer er avgjørende for å sikre at pensjonssystemet skal være både

økonomisk og sosialt bærekraftig på lang sikt. Regjeringen mener det er svært viktig at det legges til rette for lange yrkeskarrierer slik at gjennomsnittlig avgangsalder vil øke for yngre årskull.

Når levealderen øker, innebærer det flere år med utbetaling av alderspensjon, og dermed en økning i statens utgifter til alderspensjon. Det er avgjørende for å sikre den økonomiske bærekraften til pensjonssystemet at tilstrekkelig mange øker avgangsalderen. Når levealderen har økt mer enn forventet, innebærer det at dagens og kommende pensjonister i gjennomsnitt vil få flere år som pensjonist enn tidligere antatt. Levealdersjustering er det sentrale elementet i pensjonsreformen for å begrense statens utgifter til alderspensjon. Regjeringen mener det er avgjørende for systemets økonomiske bærekraft at levealders-

justeringen opprettholdes over tid og foreslår at levealdersjustering videreføres.

Ulike grupper i befolkningen har relativt store forskjeller i forventet levealder. Eksempelvis lever kvinner lenger enn menn, personer med høy utdanning og høy inntekt lever lenger enn personer med lav utdanning og lav inntekt og leger lever lenger enn kokker, jf. boks 6.3.

Forskjellene i levealder har vært relativt stabile over tid. Levealdersjusteringen og reglene for fleksibelt uttak tar ikke hensyn til at det er forskjeller i forventet levealder for ulike grupper. Reglene er like for alle i hvert årskull.

De målte forskjellene i levealder mellom grupper tar utgangspunkt i data som går langt tilbake i tid. Det er derfor usikkert i hvilken grad forskjellene er representative på det aktuelle tidspunktet. Over tid kan innholdet i mange yrker endre seg

Boks 6.2 Virkningen av fleksibelt uttak og levealdersjustering så langt

Det er markerte forskjeller mellom ulike grupper med hensyn til når de i gjennomsnitt slutter i arbeid. De undersøkelsene som er omtalt under vurderer ikke dette, men i hvilken grad det er forskjeller i hvordan yrkesdeltakingen har endret seg.

Ulike grupper ble berørt av pensjonsreformen på forskjellig måte. For å vurdere virkningen av fleksibelt uttak og levealdersjustering er det mest interessant å studere personer i privat sektor med AFP. Disse fikk fra 2011 lagt om AFP-ordningen fra en tidligpensjonsordning til en fleksibel, nøytral ordning og fikk dermed den største endringen i insentivene til å jobbe lenger. Flere undersøkelser viser at arbeidstilbudet i denne gruppen har økt markant etter pensjonsreformen, men spørsmålet er om det er forskjeller mellom ulike grupper.

Andersen m.fl. (2021)¹ sammenligner tilpasningen til årskullene 1946–1947, som var de siste som fullt ut hadde den gamle AFP-ordningen, med tilpasningen til årskullene 1949–1950, som var de første som kunne ta ut fleksibel pensjon fra 62 år. De finner at antall timeverk økte med hele 42 prosent i alderen 62–66 år, og økningen gjelder for alle nivåer på inntekten som yrkesaktiv:

«Viewed as a whole, we interpret the results in Figs. 6–9 as suggestive of relatively homogeneous labor supply responses across the differ-

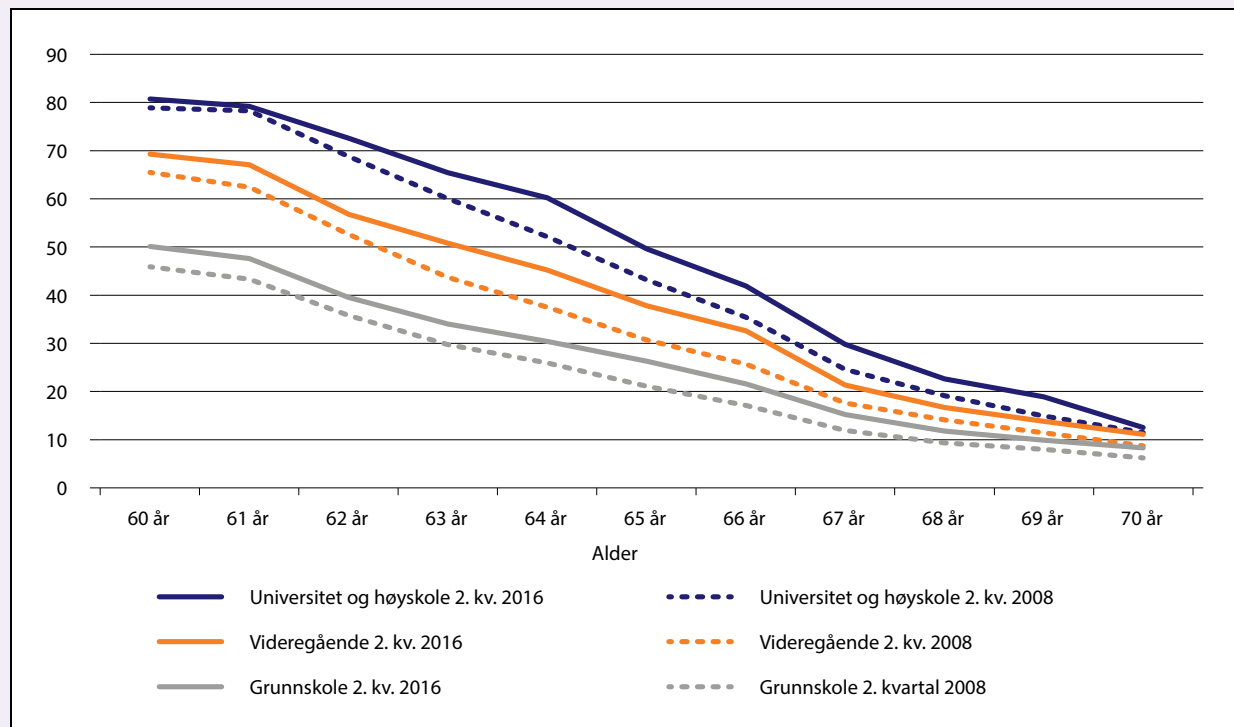
ent earnings groups, with a possible exception for those with the highest earnings. This is somewhat surprising, since we would generally expect that ‘worn-out workers’, holding the most physically demanding jobs in the lower end of the earnings distribution, should respond less, having less scope for individual adjustments. One explanation may be that there is quite some overlap in occupational groups between deciles, such that low-wage individuals with long careers may fall into the same category as high-wage individuals with shorter or interrupted careers.»

De forsøker deretter en alternativ tilnærming der de deler inn yrkene etter sosioøkonomisk status og forventet levealder, samt etter tidligere sykefravær. Dette endrer ikke konklusjonen:

«It seems clear that the labor supply responses are similar across the different socioeconomic groups regardless of the specific variable used to construct them. In particular, it is worth noting that labor supply sensitivity is almost unrelated to past sickness absence.»

Nordby og Nesheim (2017)² sammenligner yrkesdeltakingen etter alder i 2. kvartal 2016 med yrkesdeltakingen i 2. kvartal 2008. Figur 6.3 viser lønnstakerprosenten etter utdanning og alder.

Boks 6.2 forts.



Figur 6.3 Lønnstakerprosent etter alder og utdanningsnivå for bosatte 60–70 år. Prosent av befolkningen i samme alder

2. kvartal 2008 og 2. kvartal 2016.

Kilde: Nordby og Nesheim (2017).

Det går fram av figuren at sysselsettingen øker med utdanning, og sysselsettingen har økt fra 2008 (stiplede linjer) til 2016 (heltrukne linjer) for alle utdanningsgruppene. Forfatterne skriver:

«Når vi ser på utviklingen etter pensjonsreformen har veksten i sysselsettingsprosent vært sterkest for de med grunnskole som høyeste utdanning og lavest for de med høyere utdanning. Men for alle utdanningsgruppene tyder tallene på at pensjonsreformen har gjort at flere står i jobb lengre.»

Aakvik m.fl. (2020)³ undersøker om dårlig helse begrenser økningen i arbeidstilbudet etter pensjonsreformen. De analyserer effekten av reformen på arbeidsdeltakingen og antall avtalte

timer i arbeid for mennesker med ulik helsetilstand før reformen. Et sentralt funn er at effekten synes å være uavhengig av helsetilstand, og det gjelder for begge kjønn: De med dårlig helse øker arbeidstilbudet minst like mye som de med best helse. Dette gjelder enten de måler helsetilstanden ved antall fastlegebesøk eller ved type helseproblem.

¹ Andersen, Asbjørn Goul, Simen Markussen og Knut Røed (2021). Pension reform and the efficiency-equity trade-off: Impacts of removing an early retirement subsidy. *Labour Economics*, Vol. 72, October 2021.

² Nordby, Pål og Helse Nesheim (2017). *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. 2016*. Rapport nr 5/2017. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

³ Aakvik, Arild, Tor Helge Holmås og Karin Monstad (2020). Sysselsettingseffekter av pensjonsreformen – avhenger de av helsetilstand? *Søkelys på arbeidslivet*, vol. 37 (01-02), pp 4–19. Oslo: Universitetsforlaget.

vesentlig, for eksempel er mange som tidligere hadde tungt fysisk arbeid i dag operatører av maskiner. Kjønnforskjellen i levealder er relativt stabil over tid, og kjønn er i de aller fleste tilfeller et objektivt kriterium. Prinsipielt mener regjeringen at det ikke er ønskelig å styrke menns pensjon på bekostning av kvinners pensjon.

Siden folketrygden utbetaler livsvarige pensjoner, er like regler til fordel for de som lever lenge. Selv om ulike grupper har ulik forventet levealder, er regjeringen enig med utvalget i at reglene for levealdersjustering bør være like for alle i et gitt årskull. Regjeringen viser til at levealdersjustering av livsvarige pensjoner bare er ett av mange omfordelende elementer i pensjonssystemet, og

at flere av de andre omfordelende elementene, inklusive skattesystemet, virker i motsatt retning.

Fleksibelt og nøytralt uttak av pensjon

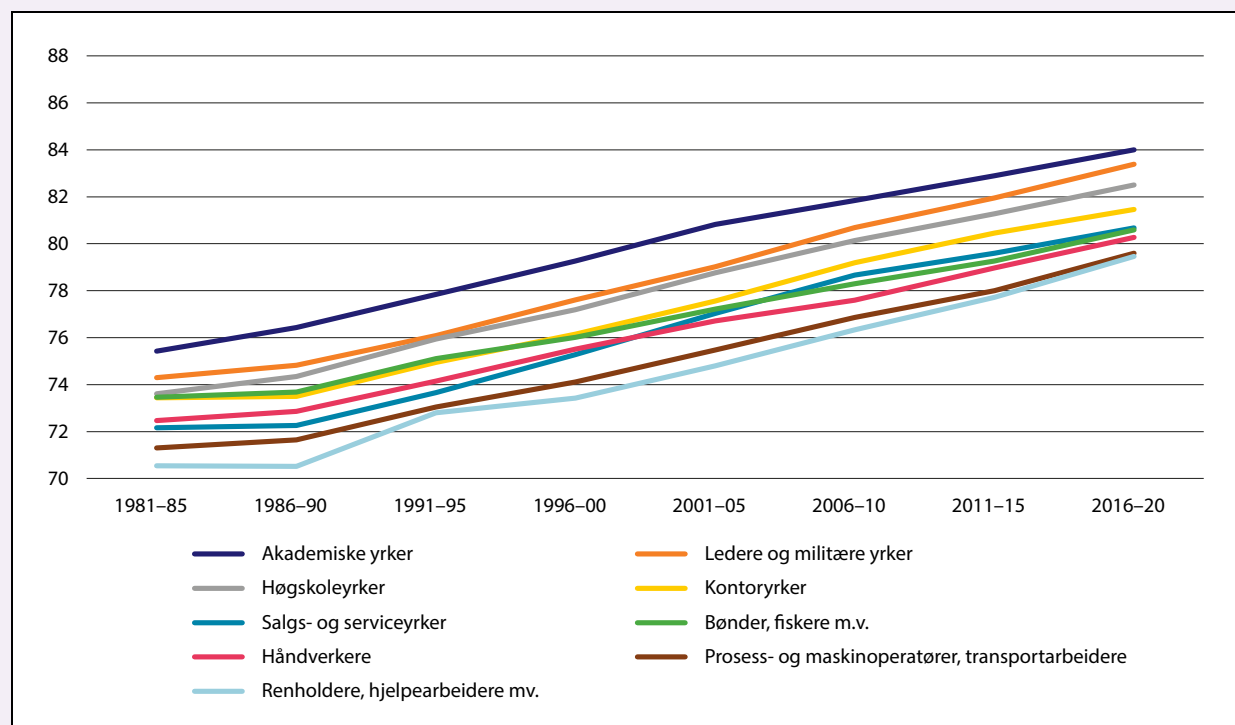
Pensjonsreformen har medført store endringer i pensjonssystemet. To av de viktigste elementene i reformen er nøytralt utformede uttaksregler og fleksibelt uttak av pensjon. Flexibelt uttak av pensjon innebærer at pensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 til 75 år. Når alderspensjonen tas ut, blir den opptjente pensjonsbeholdningen regnet om til en årlig pensjon. Et sentralt element i den nye alderspensjonen er at årlig pensjon skal reflektere forventet antall år som pensjonist gjen-

Boks 6.3 Forskjeller i levealder mellom yrker

Det er relativt stor forskjell i forventet levealder for personer som har hatt ulike yrker. Texmon (2022)¹ beskriver forskjellene blant menn og kvinner i perioden 1981–2020.

Med en inndeling i ni yrkesfelt, er det blant menn en forskjell på mellom fem og seks år i forventet levealder ved fødselen mellom de som lever lengst og de som lever kortest, og leve-

alderen stiger med utdanningsnivå. Menn med akademiske yrker lever lengst, mens renholdere og hjelpearbeidere mv. lever kortest. Blant kvinner er forskjellene mellom yrkesfeltene mindre, vel fire år. Også blant kvinner er det personer med akademiske yrker som lever lengst, men kvinner med høyskoleutdanning har nesten like høy levealder.

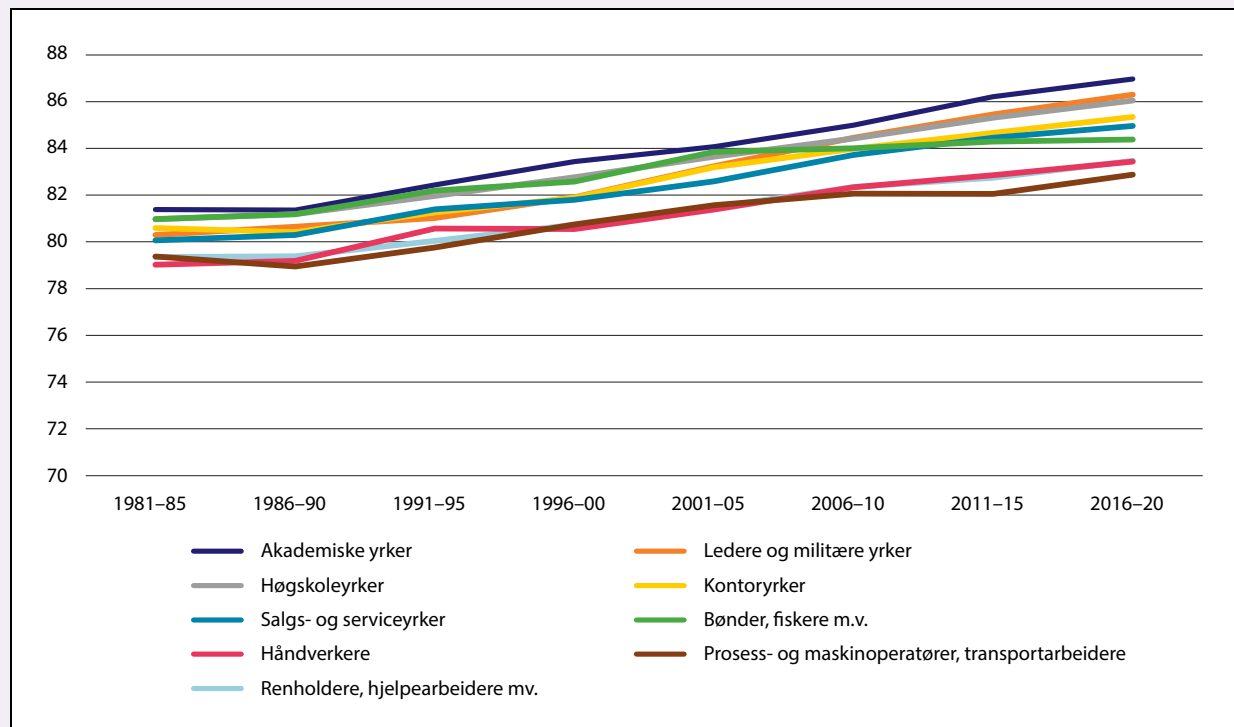


Figur 6.4 Forventet levealder ved fødselen i ni yrkesfelt for menn. År

Femårsperioder 1981–2020.

Kilde: Texmon (2022).

Boks 6.3 forts.



Figur 6.5 Forventet levealder ved fødselen i ni yrkesfelt for kvinner. År

Femårsperioder 1981–2020.

Kilde: Texmon (2022).

Texmon har også sett på forskjeller mellom yrker med en finere inndeling med 36 grupper av menn og 35 grupper av kvinner. Her er resultatene mer usikre. Med mindre grupper blir forskjellene noe større, særlig blant kvinner. Blant menn er forskjellen mellom høyeste og laveste levealder knapt seks år, mens den er seks og et halvt år blant kvinnene.

Blant menn er det «kokker, kjøkkenassistenter» og «ufaglærte» som lever kortest, mens gruppen «leger, psykologer, tannleger, farmasøytter og veterinærer» lever lengst. Også med den finere inndelingen er det en nokså entydig sammenheng mellom utdanning og levealder.

Blant kvinnene er det noen grupper som skiller seg ut med særlig lav eller høy levealder.

I den første gruppen finner vi «servicepersonell (hotell og restaurant)», mens de gruppene som lever lengst er «lektor, lærer med universitetsutdanning» og «lærer med treårig høyskole». Blant kvinner var yrkesgruppene med krav til bachelornivå like godt representert blant de lengstlevende som yrkesgruppene med krav til masternivå.

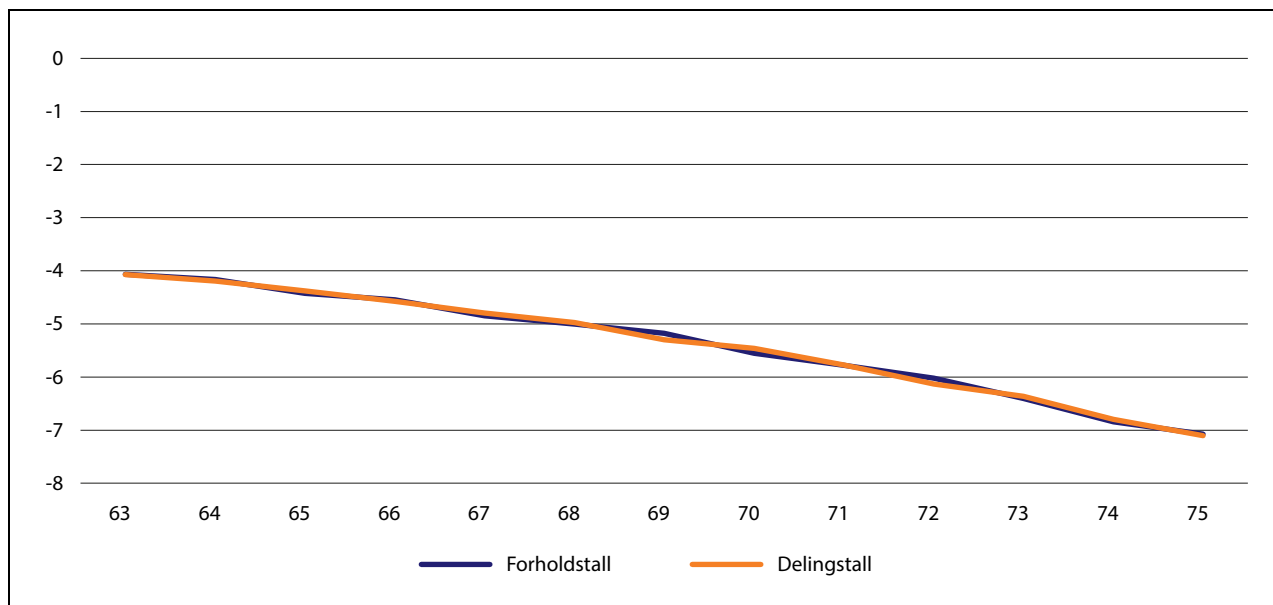
Både blant menn og kvinner er forskjellene i forventet, gjenstående levealder mindre ved 62 år enn ved fødselen. Det skyldes at andelen som dør før 62 år er høyere blant personer med lav forventet levealder ved fødselen.

¹ Texmon, Inger (2022). *Dødelighet etter yrke – utvikling etter 2000*. SSB-rapport 2022/24.

nom levealdersjusteringen. De nøytrale uttaksreglene innebærer at senere uttakstidspunkt gir høyere årlig pensjon i ordninger som gir livsvarig alderspensjon. Årlig pensjon øker jo senere den tas ut, som følge av at pensjonen da skal utbetales over færre år. Flexibiliteten i systemet

innebærer også at alderspensjon og arbeidsinntekt kan kombineres fritt uten at pensjonen avkortes.

Figur 6.6 viser hvor mye forholds- og delings-tallene endres ved ett år utsatt uttak for 1962-kullet, som er det yngste årskullet som har fått



Figur 6.6 Årlig endring i forholdstall og delingstall for 1962-kullet ved ett års utsatt uttak. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

endelig fastsatt disse. Det går fram at ved en uttaksalder på 67 år, er både forholds- og delingstallene rundt fem prosent lavere enn ved uttak ett år tidligere. Dette betyr at en person født i 1962, som ved uttaksalder 66 år ville fått utbetalt en folketrygd på 260 000 kroner, ville fått utbetalt omtrent 13 000 kroner mer per år ved å utsette uttaket til 67 år (i tillegg kommer effekten av ett ekstra år med pensjonsopptjening). Tallverdien av endringen fra en uttaksalder til den neste blir større med alderen fordi ett år senere uttak blir en stadig større andel av forventet gjenstående levetid.

Privat sektor har hatt pensjonsordninger som er tilpasset de nye pensjonsreglene i folketrygden siden 2011, og har dermed hatt en fleksibel samlet pensjonsytelse. I offentlig sektor er gjeldende tjenstepensjonsordning en såkalt bruttoordning som samordnes med alderspensjon fra folketrygden, og AFP er en tidligpensjonsordning, noe som bidrar til at de som tar ut pensjon tidlig verken har incentiv til å fortsette i arbeid, eller mulighet til å kombinere arbeid og pensjon uten streng avkorting mot inntekt. Fra 2025 vil offentlige pensjonsordninger være tilpasset nye pensjonsregler, og personer født i 1963 eller senere vil dermed ha de samme økonomiske incentivene til å fortsette i arbeid som arbeidstakere i privat sektor.

Det er godt dokumentert at muligheten til å motta pensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt uten avkorting gir økt arbeidstilbud, se for eksem-

pel Brinch m.fl. (2017)¹ og Hernæs og Jia (2013)². Siden fleksibel pensjon ble innført i 2011, har både gjennomsnittlig avgangsalder økt, samtidig som det har vært en stor økning i antall personer som har kombinert arbeid med uttak av pensjon. Effektene så langt skyldes i hovedsak tilpasninger i privat sektor. Rapporten fra Pensjonsutvalget understreker at innføringen av fleksibel pensjon har virket i tråd med hensikten, og at effektene blir sterkere fra 2025 når offentlig sektor også får de samme incentivene.

Fleksibel pensjon er et gode som både gir personlig og økonomisk frihet. Flexibel pensjon innebærer at den enkelte kan velge tidspunkt for å ta ut pensjon, og samtidig ha mulighet til å fortsette i arbeid. Hvor mye man får utbetalt i pensjon står i forhold til hvor mye man har tjent opp gjennom arbeidskarrieren. Å videreføre fleksibel pensjon innebærer å gi økonomisk incentiv til å fortsette lenger i arbeid.

I 2022 hadde Norge for første gang over en million alderspensjonister. Blant disse var 92 prosent over 67 år i 2022. Med den utviklingen som forventes framover i forholdet mellom «unge» og «eldre», er det nødvendig at flere i befolkningen

¹ Brinch, Christian N., Erik Hernæs and Zhiyang Jia (2017). Saliency and Social Security Benefits. *Journal of Labor Economics*, Vol. 35, no. 1, pp 265–297.

² Hernæs, Erik and Zhiyang Jia (2013). Earnings Distribution and Labour Supply after a Retirement Earnings Test Reform. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75, pp 410–434.

jobber lenger. Dette er viktig både for å kunne opprettholde gode tjenester til befolkningen, men også for å sikre skatteinngang og finansiering av offentlige tjenester. Det er derfor et sterkt behov for å videreføre insentivene til utsatt avgang fra arbeidslivet og opprettholde arbeidstilbudet.

Regjeringen mener, i tråd med Pensjonsutvalgets vurderinger, at levealdersjusteringen må videreføres. Levealdersjustering er virkningen på den årlige pensjonen mellom årskull som følge av økningen i forventet levealder ved en gitt uttaksalder. Levealdersjusteringen må derfor ses i sammenheng med virkningen på årlig pensjon av å utsette uttaket av pensjon for den enkelte – en mulighet som følger av nøytralt og fleksibelt utformede uttaksregler for pensjon. De to effektene henger nøye sammen, siden muligheten til å kompensere for virkningen av levealdersjusteringen er gjennom utsatt uttak av pensjon og utsatt avgang fra yrkeslivet. Det er utsatt uttak og avgang som sikrer at pensjonsnivåene kan opprettholdes over tid. En forutsetning for å kombinere arbeidsinntekt og pensjon uten avkorting er at uttaksreglene er tilnærmet nøytrale. Regjeringen mener på denne bakgrunn at fleksibelt og nøytralt uttak av pensjon må videreføres.

6.4.2 Personer som ikke kan utsette avgangen fra arbeidslivet

Personer som ikke kan utsette avgangen fra arbeidslivet vil ikke ha mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen. Personer som av ulike årsaker ikke kan jobbe lenge nok til å kompensere for levealdersjusteringen, vil få en relativt lav årlig pensjonsytelse målt som andel av tidligere inntekt, sammenlignet med personer som fortsetter lenge i arbeid.

Helsetilstanden og evnen til å fortsette i arbeid etter fylte 62 år varierer betydelig mellom individer. Relativt mange har helseproblemer, og omfanget øker med alderen. For personer med så store helseproblemer at det begrenser muligheten til å jobbe, vil uføretrygd og andre inntektssikringsordninger i folketrygden være mulige løsninger. Levealdersjustering for disse gruppene vurderes i kapittel 8 og 9.

Noen kan ha redusert helse uten å kvalifisere for helserelaterte ytelser fra folketrygden fordi helseproblemene ikke vurderes å være alvorlige nok. Før pensjonsreformen hadde personer i denne gruppen, som ikke hadde rett til AFP, mulighet til å ta ut alderspensjon fra folketrygden først fra 67 år. Etter pensjonsreformen har denne gruppen fått mulighet til å ta ut pensjon fra 62 år,

gitt at opptjeningen på uttakstidspunktet er høy nok. Det at pensjonsreglene er utformet fleksibelt gir den enkelte valgmulighet til å ta ut pensjon opptil fem år før man har ubetinget rett til å motta pensjon. Tidlig uttak av pensjon vil medføre en relativt lav årlig pensjonsytelse som følge av den nøytrale utformingen av uttaksreglene. For personer med helseproblemer, men hvor helseproblemene ikke vurderes som alvorlige nok til å kvalifisere for en helserelatert ytelse, kan det likevel være et bedre alternativ å gå av med pensjon ved tidligste mulige uttaksalder enn å fortsette i arbeid. Flexibiliteten i uttaksreglene legger til rette for at den enkelte, basert på en individuell vurdering av blant annet helse og personlige preferanser, selv kan velge tidspunkt for uttak av pensjon. Dette understreker behovet for å opprettholde flexibiliteten i uttaksreglene.

For en del vil manglende etterspørsel etter arbeidskraften som den enkelte tilbyr begrense muligheten til å fortsette i arbeid lenge nok til å kompensere for levealdersjusteringen. De som mister jobben, men ønsker å fortsette i arbeid, vil kunne ha rett til dagpenger. Som arbeidssøkere kan disse personene motta dagpenger, og kan slik utsette uttaket av alderspensjonen. Aldersgrensen for å motta dagpenger vurderes i avsnitt 8.4. Ved behov vil også arbeidsmarkedstiltak fra Arbeids- og velferdsetaten kunne bidra til at personer kan skaffe seg annet arbeid.

Tidligpensjonsordninger gir mottakerne mulighet til å tre ut av arbeidslivet tidlig, enten ved at laveste avgangsalder er lavere enn de generelle reglene gir rom for eller ved at pensjonen ved tidlig avgang er høyere enn for andre grupper. Den største gruppen som har en tidligpensjonsordning er personer med særaldersgrense, dvs. en lavere aldersgrense enn den ordinære aldersgrensen. Særaldersgrenser forkommer i svært liten grad i privat sektor, mens om lag en tredjedel av ansatte i offentlig sektor har en særaldersgrense. De fleste med en særaldersgrense har en aldersgrense på 60, 63 eller 65 år. Når levalderen i befolkningen øker, vil den årlige pensjonen ved en gitt uttaksalder bli lavere. For personer med særaldersgrenser, innebærer tidligste mulige avgangsalder et relativt lavt livsvarig pensjonsnivå. Som følge av levealdersjusteringen, er det nødvendig å jobbe lenger også for personer med særaldersgrenser.

Tidligere hadde ikke personer med særaldersgrenser mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen. I 2021 vedtok Stortinget at statsansatte og sykepleiere med særaldersgrense skal ha rett til å fortsette i arbeid etter særaldersgren-

sen, jf. Prop. 138 L (2020–2021) og Innst. 519 L (2020–2021). Tilsvarende endring ble gjort gjeldende i Spekter-området fra 1. juli 2021 og i kommunal sektor fra 1. januar 2022. Lovendringen innebærer at de som har særaldersgrense 60, 63 eller 65 år ikke lenger har plikt til å fratre stillingen ved oppnådd aldersgrense, og kan fortsette å arbeide helt til den alminnelige aldersgrensen på 70 år. Lovendringen omfatter ikke Forsvaret. Opphevelsen av plikten til å fratre innebærer at personer med særaldersgrenser, som ønsker å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette avgangen fra arbeidslivet, nå kan gjøre det.

Den 25. august 2023 inngikk departementet og partene i offentlig sektor en avtale om tilpasning av pensjonsreglene for personer med særaldersgrenser. Avtalen sikrer et høyere pensjonsnivå for denne gruppen gjennom et såkalt «særalderspåslag». I tillegg ble det avtalt å fase ut muligheten til avgang tre år før aldersgrensen (85-årsregelen) og gradvis øke særaldersgrensene i takt med økningen i levealder, for å øke nivået på den livsvarige pensjonen. De nye pensjonsreglene for personer med særaldersgrense vil innebære gradvis senere avgang fra yrkeslivet også for denne gruppen. Avtalen vil bli fulgt opp med et høringsnotat med forslag til lovendringer. Regjeringen og partene i offentlig sektor er enige om å gjennomføre en prosess for å avklare særregler for de som fortsatt har pliktig fratreden ved særaldersgrensen. Denne prosessen skal avsluttes innen 1. juli 2024. I avtalen står det også at «partene er innforstått med at det nå igangsettes et arbeid for å vurdere det framtidige omfanget av særaldersgrenser. Pliktig fratreden ved aldersgrensen er også en del av vurderingen».

I henhold til pensjonsavtalen av 3. mars 2018, skal det være en egen prosess for å avklare hvilke yrkesgrupper som i framtiden skal ha en særaldersgrense og hvilke aldersgrenser som skal gjelde. Som et ledd i dette arbeidet, ble det nedsett en arbeidsgruppe som fikk i mandat å vurdere det framtidige behovet for særaldersgrenser. Arbeidsgruppen avleverte sin rapport kalt *Særaldersgrenser før og nå – og en vurdering av det framtidige behovet* i juni 2023. Arbeidsgruppen mener at mange av yrkene med særaldersgrenser har arbeidsoppgaver som er forbundet med høy belastning, men at dette også gjelder innenfor andre yrker og at systemet ikke treffer like godt i dagens arbeidsliv. I rapporten peker arbeidsgruppen på at særaldersgrenser som system ikke ivaretar de store individuelle forskjellene som finnes innenfor yrkesgruppene, og at en særskilt

pensjonsordning, som bygger på at hele grupper av ansatte ikke kan fortsette utover en bestemt alder, er et lite målrettet virkemiddel. Arbeidsgruppen peker på at den generelle forbedringen i helse og kompetanse i befolkningen tilsier at en betydelig andel vil kunne jobbe utover særaldersgrensen uten, eller med kun begrenset grad av, tilrettelegging. Arbeidsgruppen viser også til at Norge har et velutviklet og godt system for helserelaterte trygdeytelser, samt at vern gjennom endringer i arbeidstidsbestemmelsene har blitt vesentlig styrket – både gjennom kortere arbeidstid og lengre ferie. Videre mener arbeidsgruppen at det foreligger et uforløst potensial for arbeidsmiljøutvikling, og at bedre bruk av den kompetansen og erfaringen disse ansatte representerer vil ha høy samfunnsmessig gevinst.

Arbeidsgruppen viser til at politi- og forsvarssektoren peker på at endret alderssammensetning vil kunne øke risikoen for at operative krav ikke tilfredsstilles. Arbeidsgruppen mener dette er utfordringer som må tas på alvor. Samtidig peker arbeidsgruppen på at «det er først når flere eldre faktisk medfører redusert beredskapssevne, og at det i så tilfelle ikke åpnes for rekruttering av yngre, at det kan oppstå en risiko for at beredskapssevnen reduseres». De skriver at «arbeidsgruppen merker seg at det er usikkert om en fjerning av særaldersgrensen vil medføre at beredskaps- og operativ evne ikke lenger vil være tilstrekkelig, men mener at denne usikkerheten må anerkjennes». Arbeidsgruppen skriver videre at «en detaljert vurdering av hva som kreves for å opprettholde tilstrekkelig nivå bør gjøres av personer med fagkompetanse innen beredskap og operativ evne.»

Regjeringen mener arbeidstakere som i dag har særaldersgrenser utgjør arbeidskraft og kompetanse som er viktig for offentlig sektor allerede i dag, men også særlig i tiden framover. Regjeringens mål med det videre arbeidet med særaldersgrensene er at offentlig sektor i større grad får benyttet den kompetansen personer som i dag har særaldersgrenser besitter. Samtidig mener regjeringen at hensynet til sikkerhet og beredskap er viktig, og at dette må være en del av vurderingen i det videre arbeidet med særaldersgrenser. Regjeringen viser til at det er pågående arbeid knyttet til særaldersgrenser, både med å utarbeide lovforslag for de avtalte nye pensjonsreglene og å vurdere det framtidige omfanget av særaldersgrenser, og foreslår derfor ikke endringer i reglene her.

6.4.3 Forebygging og tilrettelegging for forlengede yrkeskarrierer

Det er bred enighet om at flere eldre bør stå i jobb til en høyere alder. Et sentralt mål med pensjonsreformen er å gjøre pensjonssystemet mer bærekraftig på lang sikt. For å oppnå dette, er det lagt stor vekt på at reformen skal gi sterkere økonomisk belønning for å jobbe mer, både gjennom yrkeskarrieren og ved lengre yrkesliv. For å sikre at tilstrekkelig mange jobber både mer og lenger, er det viktig at det tilrettelegges for forlengede yrkeskarrierer med så høy stillingsandel som mulig.

Arbeidsmiljøet er av stor betydning for arbeidstakernes hverdag. Arbeidsmiljøet er knyttet til hvordan man organiserer, planlegger og tilrettelegger arbeidet. Et godt arbeidsmiljø er viktig for de sysselsattes trivsel, samtidig som at arbeid i et godt arbeidsmiljø er en kilde til god helse. Å være i arbeid gir sosiale relasjoner, identitet, personlig vekst og økonomisk trygghet for de aller fleste. På den annen side kan arbeid også ha negativ innvirkning på helsen hvis arbeidsmiljøet ikke er godt. Faktorer i arbeidsmiljøet kan bidra til nedsatt funksjon og at helseproblemer utvikles eller forsterkes. En konsekvens av dårlig arbeidsmiljø kan dermed være fravær eller avgang fra yrkeslivet.

Arbeidsmiljøloven pålegger arbeidsgiver en generell plikt til å sørge for individuell tilrettelegging. I arbeidsmiljølovens § 4-2 framgår generelle krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling, herunder at den enkeltes arbeidssituasjon skal organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger. Bestemmelsen skal bidra til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, slik at arbeidstaker ikke blir utsatt for skade eller sykdom som følge av arbeidet. Arbeidsmiljøloven gir også arbeidstakere over fylte 62 år rett til redusert arbeidstid dersom reduksjonen i arbeidstid kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Redusert arbeidstid vil gi redusert lønn. Formålet med bestemmelsen er å gi eldre arbeidstakere mulighet til å kombinere arbeid og pensjon, dersom det er nødvendig for å kunne stå lengre i arbeid.

Lov- og forskriftsverkets regulering av det psykososiale arbeidsmiljøet er mindre omfattende og detaljert enn reguleringen av det fysiske og kjemiske. Eksempler på kjente psykososiale risikofaktorer er motstridende krav, mobbing og lav selvbestemmelse. Arbeidstilsynet har, med støtte fra en partssammensatt gruppe, gjennom-

ført et utredningsarbeid med sikte på å vurdere om det er behov for å tydeliggjøre arbeidsmiljøregelverkets krav til det psykososiale arbeidsmiljøet i bred forstand. Kunnskapsinnhentingene viser ifølge Arbeidstilsynets rapport at mange virksomheter ikke jobber godt nok med, eller ikke prioriterer det psykososiale arbeidsmiljøarbeidet. Arbeidstilsynet avdekker mange brudd på dette regelverket gjennom tilsyn, og inntrykket fra etatens inspektører om at mange virksomheter opplever dagens regelverk som vanskelig å forstå, og etterleve i praksis, bekreftes. Staten jobber nå med å utarbeide konkrete forslag til nye lov- og forskriftsbestemmelser med sikte på at regelverket skal gi virksomhetene bedre veiledning og forståelse.

I høringsrunden har Likestillings- og diskrimineringsombudet vist til at Likestillings- og diskrimineringsloven § 26 forplikter alle arbeidsgivere til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av en rekke forhold, men ikke alder. Ombudet foreslår at likestillings- og diskrimineringslovens § 26 bør endres slik at alder blir omfattet. Regjeringen merker seg dette, men viser til at denne stortingsmeldingen skisserer innretningen for framtidens pensjonssystem og gjør derfor ikke en nærmere vurdering av dette her.

Det er godt dokumentert at arbeidsmiljøet er viktig for sykefravær, uførhet og tidspunkt for alderspensjonering. Arbeidsmiljøet kan dermed spille en viktig rolle for valget mellom å stå lenger i arbeid eller å gå av med pensjon. Eldre arbeidstakere rapporterer i flere undersøkelser at et godt arbeidsmiljø er svært viktig for valget om å fortsette i arbeid etter at man får rett til pensjon.³

De fleste i Norge arbeider under gode og forsvarlige arbeidsforhold. Analyser av europeiske arbeidsmiljødata viser at norske arbeidsforhold jevnt over er bedre enn i de fleste andre sammenlignbare land. Statens arbeidsmiljøinstituttets Faktabok om arbeidsmiljø og helse fra 2021 viser at ni av ti arbeidstakere er tilfreds med jobben sin. Selv om helhetsbildet er bra, er det ikke alltid sammenfall mellom høy trivsel og godt arbeidsmiljø eller risikofritt arbeid.

Også arbeidsgruppen som vurderte det framtidige behovet for særaldersgrenser mener at arbeidsmiljøet i Norge generelt sett er godt i europeisk sammenheng, men at det fortsatt er utfordringer også i det norske arbeidsmiljøet. Arbeidsgruppen peker på at lav grunnbemanning, eller andre organisatoriske forhold, kan gjøre det mer

³ Blant annet i Norsk seniorpolitisk barometer 2022.

krevenne å tilpasse arbeidsoppgaver, eller vakt- og turnusordninger, som tilrettelegging for ansatte som har behov for det. Sysselsettingsutvalget skriver i sin utredning, NOU 2021: 2, at arbeidsmiljøet i Norge har en gjennomgående høy standard og en positiv utvikling, men at det også er utfordringer. Sysselsettingsutvalget peker videre på at mye tyder på at mange av tiltakene i virksomhetene ikke i stor nok grad er kunnskapsbaserte, og at det er et potensiale for mer treffsikkert forebyggende arbeid.

Noen næringer har en generelt høyere forekomst av flere ugunstige organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøfaktorer. Næringer med høy samlet forekomst av risikofaktorer i arbeidsmiljøet og psykiske plager er sykehjem/pleie- og omsorgsinstitusjoner, hjemmetjenesten, passasjertransport, sykehustjenester, overnatting og servering, lege/tannlegeklinikker, barnehage/SFO, arbeidskraftutleie/bemanningsbyrå og barnevern/sosialkontor. De fleste av disse næringene, blant annet helse- og omsorgssektoren, har også høyere sykefravær enn gjennomsnittet. Arbeidet med å utarbeide og tilgjengeliggjøre mer presise regler om hvordan virksomhetene skal jobbe med sitt psykososiale arbeidsmiljø vil komme hele arbeidslivet til gode, men vil kunne ha særlig stor betydning i de nevnte bransjene.

Det er store forskjeller mellom bransjer og yrker når det gjelder arbeidsmiljøbelastninger, og deler av arbeidslivet er preget av høyt sykefravær og tidlig avgang. Veksten i tjenesteytende sektor har ført til at stadig flere jobber i yrker preget av kunde-, bruker- og pasientrelasjoner med utfordringer knyttet til emosjonelle krav, rollekonflikter, trusler og vold i enkelte yrkesgrupper. Videre er tradisjonelle fysiske, kjemiske og mekaniske arbeidsmiljøeksponeringer fortsatt utbredt i mange yrker. Tidligere vitenskapelige studier basert på Statens arbeidsmiljøinstituttts overvåkningsdata indikerer at en betydelig andel av det legemeldte fraværet som overstiger 40 dager i løpet av et år kan tilskrives mekaniske eksponeringer (25 prosent) og psykososiale risikofaktorer (15 prosent) på arbeidsplassen.⁴

Høy arbeidsbelastning skyldes ikke nødvendigvis yrket i seg selv, men kan knyttes til arbeids-

miljøfaktorer på den enkelte arbeidsplass. Statens arbeidsmiljøinstituttts overvåkningsdata viser at om lag 34 prosent av de med minst ett sykefravær på mer enn 14 dager siste år, oppgir at fraværet helt eller delvis skyldtes forhold på arbeidsplassen. Det er betydelige forskjeller i arbeidsrelatert sykefravær mellom ansatte i forskjellige næringer og yrker. Levekårsundersøkelsen 2019 viser at det er høyest forekomst av selvrapportert arbeidsrelatert fravær innenfor passasjertransport vei/bane (14 prosent), renhold (12 prosent), hjemmetjenesten (10 prosent) og sykehjem/pleie- og omsorgsinstitusjon (10 prosent).

Avgangen til uførhet eller tidligpensjon er særlig høy i manuelle yrker og i yrkesgrupper med lavere krav til utdanning. Disse yrkesgruppene kjennetegnes av en rekke utfordringer i arbeidsmiljøet knyttet til mekanisk, kjemisk og fysisk eksponering. Midtsundstad m.fl. (2017)⁵ viser at arbeidsmiljøfaktorer som høyt arbeidstempo/tidspress og lav jobbkontroll (selvbestemmelse), manglende lederstøtte, mobbing/trakassering og faktorer knyttet til tungt fysisk arbeid, øker sannsynligheten for tidlig avgang. Dette viser at det fortsatt ligger et betydelig potensiale for å beholde flere i arbeid lenger gjennom å gjøre arbeidsmiljøet bedre. Potensialet er som det framgår særlig høyt i visse næringer og yrker.

Andersen m.fl. (2019)⁶ viser at ulike yrkesgrupper har ulike barrierer og muligheter for å forlenge yrkeskarrieren. I studien konkluderes det med at tiltak for å forlenge yrkeskarrieren bør være målrettet og tilpasses ulike behov innenfor ulike yrkesgrupper. For gruppen med fysisk krevende arbeid pekes det på tilpasning av de fysiske arbeidskravene til arbeidstakernes kapasitet for å tilrettelegge for et lengre arbeidslivet, mens det for gruppen med mer stillestående arbeid pekes på det å gjøre arbeidet så engasjerende at arbeidstakeren ikke velger å gå av med pensjon. Videre pekes det på at økonomiske insentiver kan fungere på tvers av yrkesgrupper.

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er et trepartssamarbeid som skal bidra til høy sysselsetting og mobilisering av arbeidskraft gjennom å forebygge og redusere

⁴ Sterud, Tom (2014). *Work-related mechanical risk factors for long-term sick leave: a prospective study of the general working population in Norway*. Eur J Public Health, 24(1): p. 111-6. Aagestad, C., Johannessen, H.A., Tynes, T., Gravseth, H.M., Sterud, T. (2014) *Work-related psychosocial risk factors for long-term sick leave: a prospective study of the general working population in Norway*. J Occup Environ Med, 56(8): p. 787-93.

⁵ Midtsundstad, T., Mehlum, I.S. and Hilsen, A.I. (2017). *The impact of the working environment on work retention of older workers*. Oslo: Fafo.

⁶ Andersen, L.L., Jensen, P.H., and Sundstrup E. (2019). *Barriers and opportunities for prolonging working life across different occupational groups: the SeniorWorkingLife study*. European Journal of Public Health, 2020, Volume 30(2): p. 241-246.

sykefravær og frafall fra arbeidslivet. IA-avtalen setter arbeidsplassen i sentrum. Avtalens innsatsområder, organisering og virkemidler skal støtte arbeidet som ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte i den enkelte virksomhet gjør for å forebygge og redusere sykefravær og frafall og legge til rette for inkludering.

I undervisvurderingen av IA-avtalen 2014–2018 ble det konkludert med at den forebyggende arbeidsmiljøinnsatsen i IA-sammenheng hadde vært for svak, og at virkemidlene på dette området var for få. Partene i IA-avtalen samarbeidet derfor om et bedre faglig grunnlag for, og budskap om, en bedre og mer treffsikker forebyggende arbeidsmiljøinnsats. Det ble understreket at for å ha effekt, må arbeidsmiljøtiltak rettes mot forhold som har med selve arbeidet å gjøre, og som man vet har betydning for arbeidsrelatert helse og sykefravær. Arbeidsmiljøtiltak ble dermed tydeligere avgrenset fra mer generelle velferds- og folkehelseiltak.

I IA-avtalen 2019–2024 er forebyggende arbeidsmiljøarbeid betydelig vektlagt. Innsatsområdene handler om et godt forebyggende arbeidsmiljø- og sykefraværarbeid, men også om å være tidlig ute med kartlegging, drøfting og innsats for kompetanseheving. Virkemidlene under avtalen omfatter blant annet en særskilt satsing på bransjerettet veiledning og veivisning fra myndighetenes side, utprøving av målrettede tiltak gjennom bransjeprogrammer i prioriterte bransjer og sektorer, opplæring i arbeidsmiljøarbeid og en koordinert arbeidslivstjeneste.

Tilrettelegging av arbeidet som imøtekommer særskilte behov hos den enkelte arbeidstaker knyttet til svekket helse, alder eller andre forhold er viktig for at så mange som mulig skal kunne delta i arbeidslivet så lenge som mulig. Ifølge arbeidsgruppen som vurderte det framtidige behovet for særaldersgrenser sier 32 prosent blant ansatte over 50 år i yrker med særaldersgrense og 22 prosent i øvrige yrker seg enig i at jobben er slitsom for folk på deres alder. Kortere arbeidstid og mer selvbestemmelse blir tillagt størst vekt ved spørsmål om hvilke tiltak de ansatte mente kan gjøre det lettere å fortsette i yrket fram til pensjonsalder.⁷

Regjeringen er enig med arbeidsgruppen som vurderte det framtidige behovet for særaldersgrenser i at det fortsatt ligger et uforløst restpotensial i det å organisere arbeidet på en måte som i større grad enn i dag sikrer en arbeidsmiljøutvikling som forebygger syke-

fravær og uhelse, og som støtter opp under personlig mestring og utvikling. For å realisere potensialet som ligger i å forebygge arbeidsrelatert helseskade og avgang fra arbeidslivet, må virksomhetenes arbeidsmiljøarbeid rettes mot hvordan arbeidet organiseres, planlegges og gjennomføres på den konkrete arbeidsplassen. Arbeidsmiljøarbeidet må gjennomføres systematisk, uavhengig av om arbeidstakernes helse og alder gjør særskilte tilretteleggingstiltak nødvendig, og med kontinuitet slik at alle arbeidstakere i størst mulig grad unngår uheldige og unødvendige belastninger fra start til slutt i arbeidsforholdet.

Regjeringen mener at bedre forebyggende arbeidsmiljøarbeid, bedre tilrettelegging og kompetanseløft kan bidra til å gjøre det lettere å forlenge yrkeskarrieren. Disse virkemidlene kan også gjøre det lettere å forlenge yrkeskarrieren for gruppen omtalt som «slitere» og for personer som i dag har en særaldersgrense. Opplevelsen av at arbeidsoppgavene er krevende eller belastende inntreffer sjeldent ved en gitt alder. Ofte vil dette være forhold som er til stede uavhengig av den ansattes alder. Arbeidsmiljøutvikling, som forbedrer arbeidssituasjonen, vil komme alle ansatte til gode. Tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og redusere belastningen vil dermed kunne bidra til lavere helserelatert fravær og mindre frafall fra yrket, også blant yngre ansatte.

6.4.4 Særregler for enkelte grupper

Både pensjonssystemet før pensjonsreformen og systemet som ble innført i 2011 har innebygd flere elementer som bidrar til å omfordele pensjonsinntekt. I tillegg gis det for flere grupper pensjonsopptjening for perioder av livet med lav eller ingen inntekt. Pensjonsutvalget underbygger i sin utredning at disse ordningene har bidratt til å omfordele pensjonsinntekt fra grupper med høy inntekt til grupper med lav inntekt. Utvalget mener den sosiale bærekraften i pensjonssystemet primært bør ivaretas gjennom de omfordelende elementene i pensjonssystemet, samt gjennom andre folketrygdtytelser som de helserelaterte ytelsene. Regjeringen støtter utvalgets syn. Regjeringen viser samtidig til at utvalget skriver at ikke alle vil ha like lett for å tilpasse seg økningen i aldersgrensene ved å jobbe lenger.

Etter gammelt pensjonsregelverk kan personer med lav eller ingen pensjonsopptjening, og full trygdetid, ha rett til å motta en pensjonsytelse tilsvarende minste pensjonsnivå. Garantipensjonen i nytt pensjonsregelverk er folketrygdens laveste

⁷ Datakilde: Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø 2019.

pensjonsytelse for personer med full trygdetid som er født i 1963 eller senere. For personer født i perioden 1954–1962, beregnes minsteytelsen etter en kombinasjon av gamle og nye opptjeningsregler. De to minsteytelsene hadde likt ytelsesnivå i 2011. Stortinget har gitt flere særskilte tillegg i minste pensjonsnivå og dermed er minste pensjonsnivå nå vesentlig høyere enn garantipensjonen. Regjeringens vurdering av minstenivåene går fram av kapittel 10.

En del av høringsinstansene har uttalt at behovet for en «sliterordning» i pensjonssystemet bør utredes. Det er to hovedtyper av ordninger som kan vurderes for å ivareta «sliterne»: 1) ordninger som gir mulighet til å ta ut pensjon tidligere enn det de generelle reglene innebærer, og 2) ordninger som gir en høyere pensjon enn det de generelle reglene innebærer. De to ordningene kan også kombineres.

Danmark og Sverige har nylig innført ulike varianter av førstnevnte, altså ordninger som gir mulighet til å gå av tidligere enn det de generelle reglene innebærer. Finland har også en variant av en tidligpensjonsordning. Sliterordningen i privat sektor og overgangstillegget i offentlig tjenstepensjon er eksempel på sistnevnte, altså ordninger som gir høyere pensjon enn det de generelle reglene innebærer. Det samme er det avtalte «særalderspåslaget» til personer med særaldersgrense.

Gå av tidligere enn andre

Den danske ordningen fra 2022, ofte omtalt som Arne-pensjon, er en tidligpensjonsordning for arbeidstakere med lange yrkeskarrierer, se boks 6.4. Den danske ordningen er en kombinasjon av kvalifiseringsordning og selvseleksjon. En må tilfredsstillende enkelte forutsetninger for å kvalifisere til ordningen; det er krav til lengden på yrkeskarrieren og at den opptjente pensjonsformuen ikke er for høy. Utover det er det den enkelte som vurderer om vedkommende vil benytte seg av ytelsen. Ytelsen har derfor strenge avkortingsregler mot inntekt.

Den svenske ordningen, ofte omtalt som trygghetspensjon, er en særskilt uføretrygd som kun gjelder for eldre. Den gir rett til uføretrygd på andre vilkår enn det som gjelder for yngre, se boks 6.5. Den svenske ordningen er mer en helse-relatert ytelse enn en pensjonsytelse, og arbeids-evnen må være varig nedsatt for å motta ytelsen. Den finske ordningen, omtalt som arbeidslivspensjon, er også innrettet mot personer som har varig nedsatt arbeidsevne, se boks 6.6.

Den gamle AFP-ordningen, som fortsatt gjelder i offentlig sektor, er en ren tidligpensjonsordning. Kvalifikasjonsreglene for gammel AFP har variert noe mellom sektorer, men et felles-trekk er krav om å være i jobb i en viss periode før mottak av ytelsen og at en kun kan ha begrenset

Boks 6.4 Danmark: Tidligpensjon («Arne-pensjon»)

Dansk tidligpensjon er en ytelse man kan ha rett til fra et tidligere tidspunkt enn Folkepensjonen. For å få rett til tidligpensjon må en ha hatt en langvarig tilknytning til arbeidsmarkedet.

Fra 2022 gir en yrkeskarriere på 44 år rett til å ta ut pensjonen tre år før den ordinære folkepensjonsalderen, mens karrierer på 43 og 42 år gir mulighet til å ta ut tidligpensjonen hhv. to og ett år tidligere. Ansiennitetskravet skal øke framover, og fra 2027 må en ha 46 år i arbeid for å kunne ta ut tidligpensjonen tre år tidligere enn den ordinære folkepensjonsalderen. Ansienniteten tjenes opp fra fylte 16 år og fram til seks år før folkepensjonsalderen, dvs. til man fyller 61 år (62 og 63 år for visse årskull). Ansiennitetskravet begrenser tilgangen til hvem som vil ha rett på ytelsen.

Tidligpensjonen er på 14 008 danske kroner per måned i 2023, dvs. om lag som folkepensjo-

nen, og den skal avkortes både mot eventuell arbeidsinntekt og mot eventuelle pensjonsrettigheter i andre pensjonsordninger.

For lønnstakere som oppfyller kriteriene med hensyn til lengden på yrkeskarrieren og størrelsen på den opptjente pensjonsformuen, vil ordningen motivere til å slutte i jobb tre år tidligere enn den ordinære folkepensjonsalderen.

Fra 2020 har det i Danmark også vært mulig å motta en ytelse omtalt som seniorepensjon for personer som har mindre enn seks år igjen til pensjonsalderen. For å motta ytelsen er det et krav om varig nedsatt arbeidsevne, og at man i siste jobb arbeidet maksimalt 15 timer per uke, samt at man tidligere har jobbet minst 27 timer per uke i 20–25 år.

Boks 6.5 Sverige: Sykepenger for eldre i arbeidsfør alder («Trygghetspensjon»)

Den svenske ordningen gjelder fra 1. september 2022. Ytelsen gjelder de som har maksimalt fem år igjen til alderen da de ikke lenger har rett til sykepenger, noe som tilsvarer alderen hvor man kan ta ut full pensjon. Når ordningen ble innført gjaldt den for de som hadde fylt 60 år. I løpet av 2023 ble denne alderen økt til 61 år (i takt med økingen i pensjonsalderen). Ytelsen er på samme nivå som en ordinær uføreytelse.

Formålet med ordningen er å tilby økonomisk trygghet for personer som ikke lenger kan

jobbe og som i dag ofte tar ut alderspensjon tidlig med livsvarig lavere pensjon som resultat.

For å få innvilget ytelsen må arbeidsevnen være varig nedsatt. På samme måte som for ordinær uføretrygd, gjøres arbeidsevnevurderingen basert på en legeerklæring. Forskjellen mellom den såkalte trygghetspensjonen og ordinær uføretrygd er at arbeidsevnen utelukkende vurderes opp mot arbeid som vedkommende har hatt erfaring fra de siste femten årene.

Boks 6.6 Finland: Arbeidslivspensjon

I Finland ble det fra 2017 opprettet en tidligpensjonsordning omtalt som arbeidslivspensjon. Arbeidslivspensjon er beregnet på personer som har varig nedsatt arbeidsevne, for eksempel på grunn av sykdom, vansiring eller skade, og som har en lang yrkeskarriere bak seg, men som ikke har rett til full uføretrygd.

Personer født i 1955 er det første kullet som kan søke om arbeidslivspensjon. Arbeidslivspensjon kan mottas fra 63 år, som før økningen var pensjonsalderen for alle. Alderen for når arbeidslivspensjonen utbetales fra, øker fra og med 1965-kullet. Pensjonen utbetales fram til den årskullspesifikke pensjonsalderen. Etter hvert vil utbetalingsperioden bli to år, men for de første kullene vil utbetalingsperioden være kortere.

Det er et krav for rett til ytelsen at den enkelte har vært i arbeid i minst 38 år og at arbeidet har vært tungt og slitsomt. For at arbeidstakerens arbeid skal bedømmes som

anstrengende, utmattende og slitsomt er det et krav at ett eller flere av følgende forhold i vesentlig grad er inkludert i arbeidet:

- arbeidsbevegelser som krever stor muskelstyrke eller som belaster musklene i lang tid,
- spesielt høy belastning på luftveiene og sirkulasjonsorganene,
- stressende og vanskelige arbeidsstillinger,
- gjentatte arbeidsbevegelser som krever styrke eller stor fart eller arbeidsbevegelser som samtidig krever at hånden griper, gjør en vridende bevegelse og bruker kraft,
- interaktivt arbeid som er spesielt krevende og medfører eksepsjonell mental belastning,
- arbeide med oppgaver som krever konstant årvåkenhet eller spesiell oppmerksomhet og hvor det er stor risiko for fallulykke eller ulykke eller åpenbar risiko for vold.¹

¹ Pensjonsloven for den offentlige sektoren, § 52 (<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2016/20160081>)

inntekt før AFP blir avkortet. Ettersom kvalifikasjonskravene har vært nokså enkle å oppfylle, har en relativt høy andel av de som jobbet i AFP-virksomheter benyttet seg av ordningen, og gjennomsnittlig avgangsalder for dem med rett til gammel AFP har vært klart lavere enn for dem uten AFP. Et viktig grep i pensjonsreformen har nettopp vært å utvikle AFP som tidligpensjon, ettersom arbeidsinsentivene har vært svært dårlige i aldersintervallet for gammel AFP. Fra og

med 1963-kullet utvikles AFP som tidligpensjon også i offentlig sektor.

Høyere pensjon enn andre

Å oppnå høyere pensjon enn det de ordinære reglene gir for enkelte grupper kan operasjonaliseres på ulike måter. To hovedtilnærminger er gjennom særskilte delingstall eller gjennom særskilte tillegg.

Det er flere innvendinger mot å ha særskilte delingstall for enkeltgrupper. For det første må det avgrenses hvilke grupper som skal ha avvikende delingstall. Mange bytter både jobb og sektor i løpet av sin yrkeskarriere, noe som gjør det krevende å knytte særskilte delingstall til yrker. Dessuten vil særskilte delingstall for enkeltgrupper omfatte alle innenfor en gruppe, ikke bare de som faktisk går av tidlig. Videre er det mange som tar ut pensjonen før de slutter å jobbe og dette vil forsterkes ved å justere på delingstallene. Av nyere dato, er det derfor tillegg til den ordinære pensjonen som har vært innført i Norge.

Sliterordningen, som partene i privat sektor avtalte i 2018, er eksempel på et tillegg til den ordinære pensjonen som gir en høyere samlet pensjon til de som slutter tidlig. Slitertillegget er basert på selvseleksjon ved at det er den enkelte som definerer seg selv som sliter ved å slutte tidlig. Personer som mottar slitertillegg, frasier seg

muligheten til å jobbe utover en minstegrense. Se boks 6.7 for en nærmere beskrivelse av sliterordningen i privat sektor.

Overgangstillegget i offentlig tjenstepensjon, som gjelder for årskullene 1963–1970, er også eksempel på en tilleggsytelse til ordinær pensjon for de som slutter tidlig, se boks 6.8 for en nærmere beskrivelse av overgangstillegget i offentlig tjenstepensjon.

Vurdering av særskilte ordninger for enkeltgrupper

Regjeringen viser til at personer som av helsemessige årsaker ikke har mulighet til å forlenge yrkeslivet, vil kunne være berettiget en helserelatert ytelse fra folketrygden. Personer med så store helseproblemer at det begrenser muligheten til å jobbe er sikret gjennom eksisterende ytelser fra folketrygden. Andre kan ha redusert helse, men hvor helseproblemene ikke er av en

Boks 6.7 Sliterordningen i privat sektor

Sliterordningen ble avtalt av LO/YS og NHO i lønnsoppgjøret 2018. Ordningen utbetaler et slitertillegg til de som tar ut AFP i alderen 62–65 år og som ikke har arbeidsinntekt. Tillegget utbetales fram til fylte 80 år. En tilsvarende ordning er etablert innenfor Spekters tariffområder.

For å ha rett til slitertillegget er det blant annet krav om at arbeidstakeren har fått innvilget privat AFP og har hatt en gjennomsnittlig inntekt de tre siste kalenderårene som ikke overstiger 7,1 G. Retten til slitertillegget faller bort dersom mottakeren har en brutto arbeidsinntekt som overstiger 28 000 kroner i løpet av et kalenderår. Det kan ikke søkes på nytt dersom ytelsen faller bort som følge av for høy

arbeidsinntekt. Ved utgangen av 2022 var det 1 692 personer som mottok slitertillegg.

Fullt slitertillegg utgjør 0,25 G (29 700 kroner) og utbetales til personer født i 1963 eller senere som tar ut tillegget ved 62 år. De som tar ut ved fylte 63 år får 2/3 av fullt tillegg og de som tar ut ved 64 år får 1/3 av fullt tillegg. For personer født i årene 1957–1962 gjelder det overgangsregler som gir en lavere ytelse; personer født i 1957 får 1/7 av tillegget, personer født i 1958 får 2/7, osv.

Slitertillegget gir økt mulighet til å gå av tidlig for de som kvalifiserer til ordningen. Det er så langt under fem prosent av de som tar ut privat AFP som samtidig tar ut slitertillegget.

Boks 6.8 Overgangstillegg i offentlig tjenstepensjon

Overgangstillegget er en del av pensjonsavtalen i offentlig sektor av 3. mars 2018 og gjelder for årskullene 1963–1970.

Tillegget gis i alderen fra 62 til 67 år til de som fratrer fra medlemspliktig stilling før 67 år. Det kreves minst 15 års tjenestetid for å ha rett til tillegget, og tillegget avkortes dersom tjenestetiden er mindre enn 40 år.

Fullt overgangstillegg kan utbetales til 1963-kullet og utgjør 0,15 G (17 800 kroner). Tillegget trappes ned med 12,5 prosentpoeng for hvert påfølgende årskull etter 1963-kullet.

Tillegget skal ikke levealdersjusteres eller avkortes mot arbeidsinntekt.

slik karakter at man er berettiget en helse-relaterte ytelser fra folketrygden. Denne gruppen kan være aktuell for en eventuell «sliterordning» i folketrygden.

Begrepet «sliter» har tradisjonelt blitt brukt om arbeidstakere som begynte å jobbe tidlig, og har hatt et langt arbeidsliv med fysisk belastende arbeidsoppgaver. Industrierbeidere, med tung arbeidsbelastning gjennom en lang karriere, har gjerne blitt ansett som «slitere». Historisk sett har det gjerne vært en sammenheng mellom lengden på yrkeskarrieren og omfanget av belastende arbeidsoppgaver. Denne sammenhengen er ikke nødvendigvis like sterk lenger.

Overgang fra manuelt til maskinelt arbeid, digitalisering og stadig effektivisering av arbeidsprosesser har gjort at både arbeidsforholdene og arbeidsoppgavene i typiske «sliteryrker» har endret karakter. Den teknologiske utviklingen har medført at graden av fysisk belastende arbeidsoppgaver er blitt betydelig redusert, blant annet som følge av økt tilgang på tekniske hjelpemidler. Både krav til verneutstyr og automatisering av tunge og risikofylte oppgaver har bidratt til tryggere arbeidsforhold og en relativt mindre tung arbeidsbelastning. En konsekvens av denne utviklingen er at de som starter i disse bransjene i dag påføres relativt mindre arbeidsbelastning gjennom arbeidslivet sammenlignet med de som startet i samme bransje for 40 år siden. Samtidig har utviklingen i arbeidslivet medført at andre

belastninger kan ha blitt mer framtreddende, eksempelvis økt tidspress og økte krav knyttet til bruk av IKT.

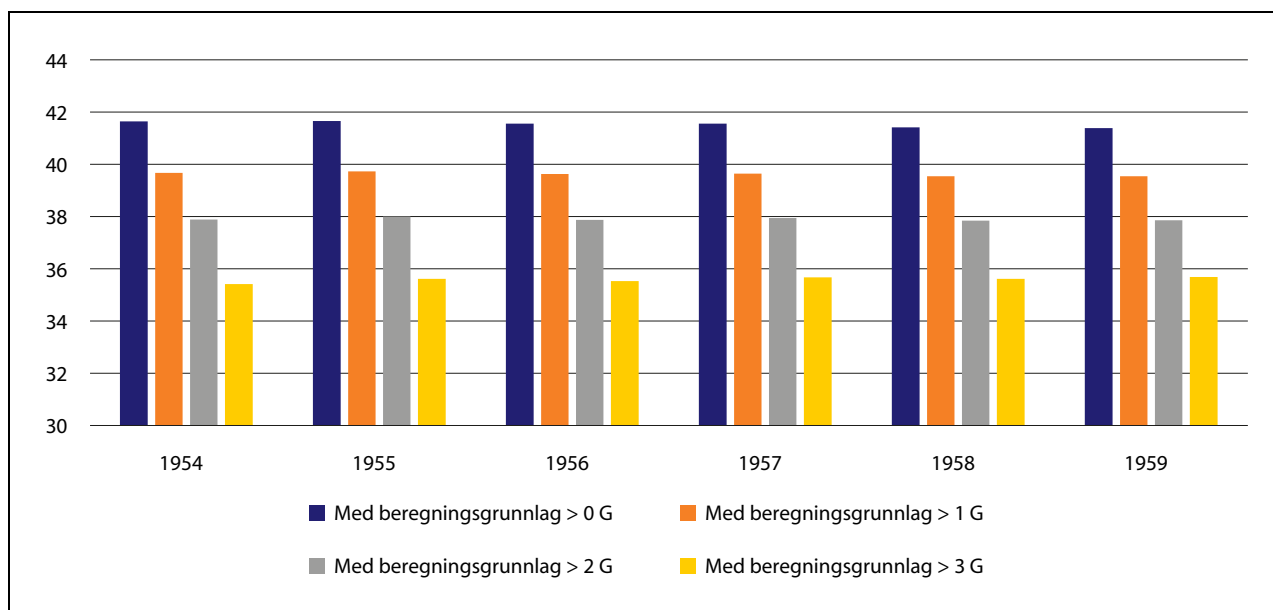
En hovedutfordring med et system med særskilte tillegg for enkeltgrupper er å avgrense hvem som skal få og hvem som ikke skal få tillegget, altså å avgrense gruppene på en meningsfull måte. Der som én gruppe skal få et tillegg fra folketrygden som ikke gis til andre grupper, er det viktig at gruppen kan defineres ut fra klare kriterier.

En hypotese kan være at de som går tidlig ut av arbeidslivet har startet tidlig og derfor har jobbet like lenge som de som slutter senere. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har undersøkt om det er systematiske forskjeller i opptjeningstiden blant ulike grupper av befolkningen, for eksempel om de som slutter tidlig systematisk har lengre yrkeskarrierer enn andre, eller om særlig lange yrkeskarrierer er mer utbredt i enkelte yrker.

Figur 6.7 viser gjennomsnittlig antall opptjeningsår ved fylte 61 år for alle, med ulike krav til årlig inntekt, i årskullene 1954–1959, mens figur 6.8 viser gjennomsnittlig antall opptjeningsår for de som slutter ved 62 år.

Det går fram av figur 6.7 og figur 6.8 at de som slutter tidlig i jobb, her definert som avgang ved 62 år, skiller seg lite fra gjennomsnittet. Dette indikerer at de som trer tidlig ut av arbeidslivet ikke systematisk har startet tidligere i jobb enn andre.

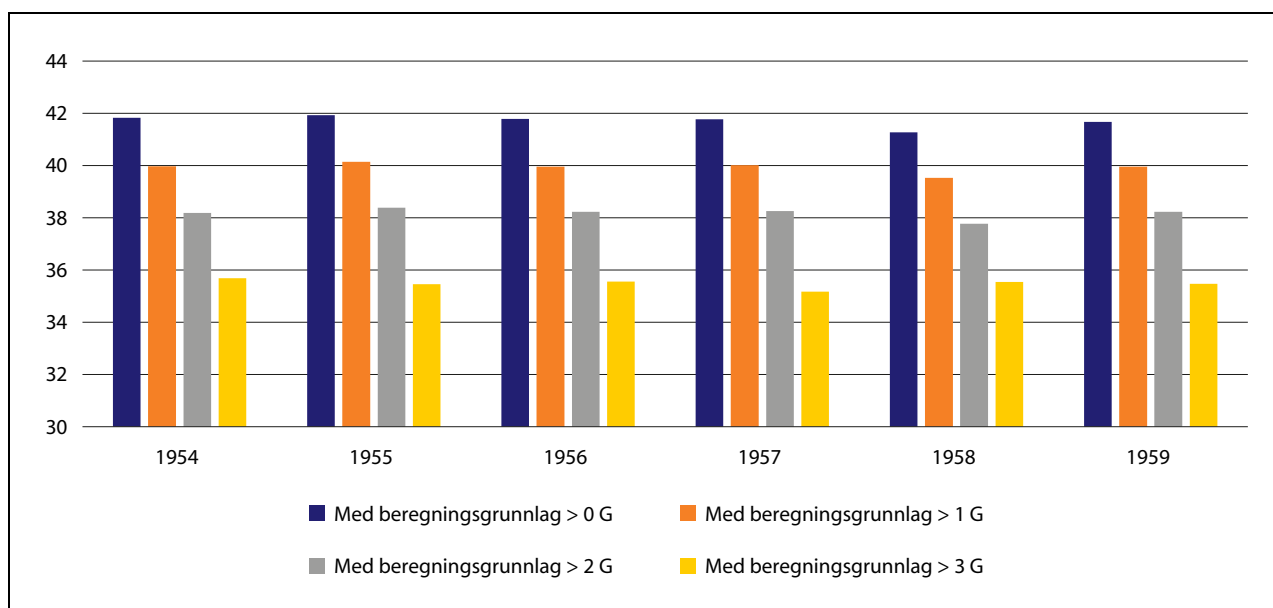
Det kan være store forskjeller innenfor gjennomsnittstallene og det kan være hensiktsmessig å



Figur 6.7 Gjennomsnittlig antall opptjeningsår i folketrygden ved fylte 61 år for alle. År

Tallene gjelder kun personer som var registrert sysselsatt ved 61 år (registrert sysselsatt i 4. kvartal året ved fylte 61 år), og ikke-uføre (ikke var ufør i desember i året ved fylte 61 år). I tillegg er kun personer som var registrert bosatt i Norge i desember i året ved fylte 61 år med.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 6.8 Gjennomsnittlig antall opptjeningsår i folketrygden ved fylte 61 år for personer som slutter i jobb ved 62 år. År

Tallene gjelder kun personer som var registrert sysselsatt ved 61 år (registrert sysselsatt i 4. kvartal året ved fylte 61 år), og ikke-uføre (ikke var ufør i desember i året ved fylte 61 år). I tillegg er kun personer som var registrert bosatt i Norge i desember i året ved fylte 61 år med. Slutter i jobb ved 62 år er definert som at personen ikke var registrert i jobb i 4. kvartal i året ved fylte 62 år.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

se på fordelingen av antall opptjeningsår. Figur 6.9 viser fordelingen av antall opptjeningsår ved fylte 61 år med opptjeningsgrunnlag over 2 G og 3 G.

Om lag åtte og to prosent med inntekt over hhv. 2 G og 3 G har 44–45 opptjeningsår. Departementet har undersøkt hvilke yrker som er særlig representerte i denne kategorien og følgende yrker peker seg ut:

- Postbud, arkiv- og personkontormedarbeidere
- Montører
- Prosess- og maskinoperatører
- Transportarbeidere og operatører av mobile maskiner mv.
- Økonomi- og logistikkmedarbeidere
- Andre håndverkspregede yrker
- Metall- og maskinarbeidere
- Byggarbeidere
- Kundeserviceyrker
- Presisjonsarbeidere, kunsthåndverkere, grafiske arbeidere mv.

Departementet har videre undersøkt hvilke yrker som har en overhyppighet når det gjelder å slutte tidlig, her definert som avgang ved 62 år, og følgende yrker peker seg ut:

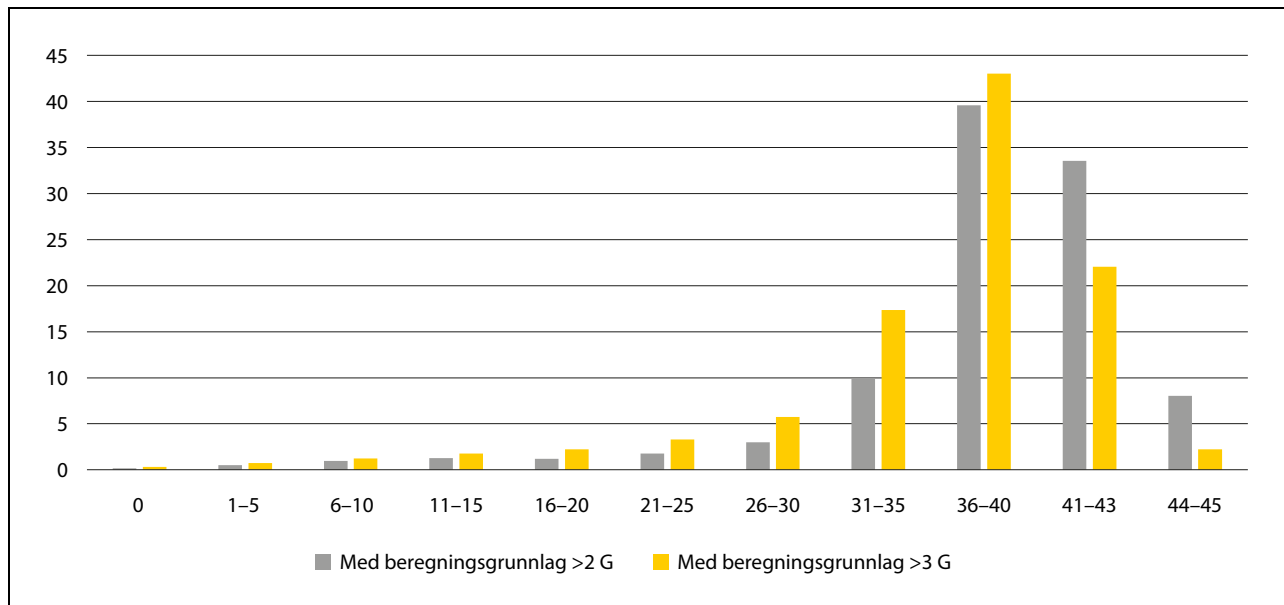
- Offiserer fra fenrik og høyere grad
- Presisjonsarbeidere, kunsthåndverkere, grafiske arbeidere mv.

- Postbud, arkiv- og personkontormedarbeidere
- Hjelpearbeidere i jordbruk, skogbruk og fiske
- Sikkerhetsarbeidere
- Renholdere mv.
- Kjøkkenassistenter
- Prosess- og maskinoperatører
- Hjelpearbeidere i bergverk, industri, bygg og anlegg og transport
- Montører

Selv om det er enkelte yrker som både har en høyere andel som slutter tidlig og som har en høyere andel med mange opptjeningsår, så er det langt fra en-til-en mellom disse gruppene. Figur 6.7, figur 6.8 og figur 6.9 viser samlet sett at det er lite som tyder på at antall opptjeningsår, eller lengden på yrkeskarrieren, er en god indikator på hvem som har behov for å slutte tidlig.

En alternativ forståelse av en typisk «sliter» er at det er arbeidets art som er avgjørende og at det innenfor enkelte yrker er mer vanlig med tidligavgang, uavhengig av lengden på yrkeskarrieren.

I sliterordningen, som partene i privat sektor opprettet, er medlemskap i ordningen basert på selvseleksjon ved at det er den enkelte som definerer seg selv som «sliter». I henhold til den tariffavtalte sliterordningen i privat sektor vil dermed



Figur 6.9 Fordeling av antall opptjeningsår i folketrygden ved fylte 61 år. Prosent

Tallene gjelder kun personer som var registrert sysselsatt ved 61 år (registrert sysselsatt i 4. kvartal året ved fylte 61 år), og ikke-uføre (ikke var ufør i desember i året ved fylte 61 år). I tillegg er kun personer som var registrert bosatt i Norge i desember i året ved fylte 61 år med. Figuren gjelder samlet for 1954–1959 kullene.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

«slitere» kunne finnes i alle sektorer, og uavhengig av lengden på arbeidsforholdet og graden av fysisk belastning i arbeidet.

Helsetilstand og evnen til å fortsette i arbeid varierer betydelig mellom individer og grupper. Regjeringen viser til at det er overhyppighet av uførhet i noen bransjer og at det kan være noen med lange karrierer som kan ha behov for å gå av tidligere enn andre. Samtidig er det grunn til å tro at det er enklere for enkelte yrkesgrupper å stå lenge i arbeid enn for andre grupper. Pensjonsutvalget peker på at en utfordring med å lage ordninger for spesielle grupper er å avgrense gruppene på en meningsfull måte. Videre mener utvalget at avgrensningen må være basert på objektive kriterier, og at dette kan gjøre det vanskelig å få ordningen tilstrekkelig målrettet. Regjeringen deler dette synet, og ser at det kan bli krevende å utarbeide treffsikre kriterier for å avgrense gruppen som bør være berettiget en «sliterytelse». Det er videre viktig at de som blir omfattet av en slik ordning skiller seg tilstrekkelig fra andre grupper for at ordningen skal oppfattes som rettferdig. Dersom det ikke finnes objektive kriterier for å avgrense hvem som har behov for å tre tidlig ut av arbeidslivet, står man igjen med selvseleksjon. I så fall vil det være opp til den enkelte å definere hvorvidt man ønsker/må benytte seg av ordningen. For å unngå at alle benytter seg av ordningen, må det være en begrensning knyttet til

ordningen. På tross av at avkorting mot inntekt vil motvirke intensjonen med pensjonsreformen og svekke insentivene til arbeid, er det nærliggende at eventuelle tillegg avkortet mot arbeidsinntekt. På den annen side vil avkorting mot inntekt ikke påvirke beslutningen om å fratrukke for de som uansett ikke vil, eller kan, jobbe etter pensjonering.

Regjeringen har merket seg at flere høringsinstanser, herunder flere av arbeidstakerorganisasjonene, mener at det er et premiss for økte aldersgrenser at det kommer løsninger for «slitergruppene». Flere av de samme instansene har pekt på at det bør utredes en «sliterordning» i folketrygden. *Landsorganisasjonen i Norge* har satt som forutsetning at det etableres en sliterordning innenfor folketrygden for å støtte forslaget om å heve nedre aldersgrense. Samtidig har andre høringsinstanser uttalt at det ikke bør innføres en generell «sliterordning». Regjeringen har også merket seg at Pensjonsutvalgets vurdering er at det vil være vanskelig å avgrense «slitergruppene» på en meningsfull måte og regjeringen deler denne vurderingen. Regjeringen deler også utvalgets syn om at den sosiale bærekraften i pensjonssystemet primært bør ivaretas gjennom de omfordelende elementene som er innebygd i dagens pensjonssystem og de eksisterende helse-relaterte ytelsene i folketrygden.

Levealderjusteringen og fleksibel pensjon legger opp til forlengede yrkeskarrierer. Regje-

ringen registrerer bekymringen flere av høringsinstansene har når det gjelder ulike grupper og individer sin mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen. Regjeringen viser til at det er utviklet ulike pensjonsløsninger for slitere i andre nordiske land, og at dette indikerer at denne problematikken er aktuell og relevant ikke bare i Norge. Pensjons- og trygdesystemene er imidlertid såpass ulike at det er nødvendig å se på egne løsninger som kan tilpasses det norske systemet.

Regjeringen mener det er viktig for pensjonssystemets legitimitet at det ikke er grupper som systematisk kommer dårlig ut fordi de ikke klarer å utsette avgangen. Regjeringen vil derfor ned-

sette et utvalg som skal vurdere, og komme med forslag til, ulike løsninger for «sliterne», og herunder forslag til en ordning i folketrygden.

Regjeringen mener dette utvalget ikke kun skal vurdere løsninger i pensjonssystemet, men at det bør framgå av mandatet at forebygging, tilrettelegging og kompetanseløft også skal inngå i vurderingen av løsninger. Regjeringen viser til at det er pågående prosesser både med å vurdere det framtidige omfanget av særaldersgrenser og en eventuell reformert AFP. Begge disse ytelsene muliggjør i dag tidlig avgang fra yrkeslivet med pensjon.

7 Regulering av pensjon

7.1 Innledning og sammendrag

Stortinget vedtok i 2022 nye regler for regulering av alderspensjon under utbetaling. Fra og med 2022 reguleres løpende pensjoner med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Dette gjelder også reguleringen av minste pensjonsnivå og garanti-pensjon, samt andre lovfestede pensjonsytelser som har samme reguleringsbestemmelser som i folketrygden, eller som viser direkte til reguleringsbestemmelser i folketrygden. AFP i privat sektor reguleres i tråd med de gamle reglene.

Pensjonsutvalget fikk opprinnelig i mandat å vurdere den praktiske gjennomføringen av regulering av pensjoner under utbetaling, og ev. komme med alternative forslag til reguleringsregler som ikke svekker bærekraften i pensjonssystemet. På bakgrunn av et anmodningsvedtak fra Stortinget i februar 2021 sendte daværende Arbeids- og sosialminister 26. mars brev til utvalget med en presisering av mandatet:

«Gitt Stortingets anmodningsvedtak om at regjeringen skal legge frem et forslag om omlegging av reguleringsreglene til gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst, er det viktig at utvalget utreder et konkret forslag til hvordan en slik omlegging kan gjennomføres. Utvalget må vurdere om en slik omlegging tilsier at det bør gjøres andre endringer i pensjonssystemet. Eksempler på forhold som utvalget må vurdere er vilkåret for å ta ut alderspensjon før 67 år, reguleringen av minsteytelsene og tiltak som kan sikre et konsistent pensjonssystem, herunder mulighetene til å opprettholde en nøytral uttaksmo-dell.»

Dette kapitlet redegjør for den historiske reguleringen av alderspensjon fra folketrygden og det vurderes hvordan reguleringen bør skje framover. Regjeringens vurdering av reguleringen av minsteytelsene går fram av avsnitt 10.5.

Pensjon utgjør hovedinntektskilden til de fleste eldre. Regulering av pensjoner under utbetaling står dermed sentralt for inntektsutviklingen for denne gruppen. Pensjonsrettighetene tjenes

opp over lang tid, og pengene skal utbetales over lang tid. For å sikre forutsigbarhet både for den enkelte og staten, er det viktig med klare regler og prinsipper for hvordan verdien av pensjonsrettigheter skal reguleres, både mens pensjonen tjenes opp og når den utbetales.

Den årlige reguleringen av alderspensjoner har langsiktige økonomiske konsekvenser, og de ulike elementene i pensjonssystemet henger tett sammen. Dersom kortsiktige hensyn får dominere ved den årlige reguleringen, skaper det uforutsigbarhet og en fare for at årlige endringer akkumulerer seg til systemendringer som ikke er ønsket eller tilsiktet. Langsiktigheten tilsier at konsekvenser av systemendringer bør vurderes nøye og endringer i pensjonssystemet fordrer dermed et helhetlig perspektiv. For å sikre et robust og forutsigbart pensjonssystem er det også viktig at systemet har bred politisk oppslutning over tid.

Pensjonsutvalget vurderte konsekvensene av omleggingen fra 2022, og om de nye reglene skaper skjevheter som fordrer tilpasninger i øvrig regelverk. Utvalget konkluderer med at det ikke er grunnlag for å foreta endringer nå, men anbefaler at problemstillingen løftes ved framtidige evalueringer av pensjonssystemet. Utvalget understreker viktigheten av at endringer i pensjonssystemet gjøres på bakgrunn av grundige og helhetlige vurderinger. I den forbindelse peker utvalget på at reguleringen av pensjoner bør være fullt ut regelstyrt.

Regjeringen er tilfreds med at et samlet Storting i 2022 vedtok å legge om reguleringsreglene for løpende alderspensjoner til gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Regjeringen mener omleggingen var riktig for å forhindre at pensjonister over lengre tid kan få en utvikling i pensjonen som avviker fra gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst innebærer at pensjonistene blir skjermet fra en negativ utvikling i kjøpekraft i år med lav reallønnsvekst, samtidig som de er sikret en del av den generelle velstandsutviklingen i samfunnet. Sammenlignet med de gamle reglene er de nye reguleringsreglene gunstigere for pensjonistene i år med lav eller negativ real-

lønnsvekst, mens de er mindre gunstige i år med høy reallønnsvekst. Dette gir en jevnere regulering, samtidig som dagens pensjonister fortsatt bidrar til pensjonssystemets økonomiske bærekraft gjennom at pensjonene over tid reguleres lavere enn lønnsveksten. Regjeringen mener derfor at de vedtatte reglene er en god måte å regulere pensjonene på.

Regjeringen mener det er viktig at reguleringsreglene sikrer forutsigbarhet for den enkelte og for staten. Regjeringen slutter seg derfor til Pensjonsutvalgets vurdering om at reguleringen av pensjoner bør være fullt ut regelstyrt og at den ikke egner seg til forhandlinger. Regjeringen støtter utvalgets vurdering av at det per i dag ikke er behov for tilpasninger i øvrig regelverk, men at problemstillingen bør vurderes i framtidige evalueringer av pensjonssystemet.

De nye reguleringsreglene har betydning for vilkåret for rett til uttak av alderspensjon før 67 år. Denne problemstillingen vurderes i kapittelet om minstestytelser, se punkt 10.5.3.

Avsnitt 7.2 diskuterer kort prinsipper for å regulere løpende pensjoner, og avsnitt 7.3 gir en oversikt over den historiske reguleringen av alderspensjon fra folketrygden. Avsnitt 7.4 presenterer Pensjonsutvalgets vurderinger og avsnitt 7.5 oppsummerer høringsuttalelsene. Regjeringens vurderinger presenteres i avsnitt 7.6.

7.2 Prinsipper for å regulere løpende pensjoner

De fleste land har en form for regelstyrt regulering av offentlige pensjoner, normalt ved at veksten i løpende pensjoner er knyttet til pris- og/eller lønnsveksten. Reglene skal sikre at pensjonistene opprettholder kjøpekraften og gi forutsigbarhet for inntektsutviklingen. I Norge blir flere ordninger regulert på sammen måte som alderspensjon fra folketrygden, for eksempel offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor.

Regulering av løpende pensjoner som er knyttet til utviklingen i priser, lønninger eller en kombinasjon av begge, har ulike egenskaper og ulike fordeler og ulemper.

Prisregulering innebærer at løpende pensjoner øker i takt med en prisindeks, normalt konsumprisindeksen. Prisregulering betyr at realverdien av pensjonene opprettholdes over tid. Prisregulering gjør imidlertid at pensjonistene ikke får ta del i den økonomiske veksten. I perioder med høy reallønnsvekst vil avstanden mellom lønnstakernes og pensjonistenes inntekter øke. Over tid øker

lønningene normalt mer enn prisene, og avstanden mellom verdien av pensjonen og en gjennomsnittslønn kan dermed bli stor mot slutten av livet, etter mange år som pensjonist.

Lønnsregulering betyr at løpende pensjoner øker i takt med en lønnsindeks, og sikrer at verdien av pensjonene følger lønnsutviklingen i samfunnet. Det innebærer at pensjonistene får en realinntektsutvikling på linje med hva lønns-takerne får. Når pensjonene følger lønnsutviklingen i samfunnet, medfører det også at pensjonistene står overfor den samme usikkerheten med hensyn til realinntektsutviklingen, som lønns-takerne. Ulempen med dette er at pensjonister har mindre evne til å håndtere risiko i form av svingninger i realinntekten enn yrkesaktive, siden pensjonistene har lavere inntekt og færre muligheter til å foreta individuelle tilpasninger for å øke inntekten.

Regulering av løpende pensjoner med en kombinasjon av *lønns-* og *prisveksten* gjør at pensjonistene sikres en *andel* av den økonomiske veksten. Denne reguleringsmetoden begrenser samtidig nedgangen i kjøpekraft i perioder med reallønnsnedgang.

Normalt vil lønnsveksten være større enn prisveksten, og regulering med lønnsveksten er derfor gunstigere for pensjonistene enn en regulering med prisveksten. I perioder med høy inflasjon og reallønnsnedgang vil det imidlertid være motsatt. Regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten vil i mindre grad svinge med variasjoner i utviklingen av reallønningene. Pensjonistene skjermes dermed fra å oppleve en like stor reallønnsnedgang som lønnstakere i perioder med høy inflasjon.

Reguleringen av løpende pensjoner må også ses i sammenheng med utgangsnivået på pensjonene, altså nivået på pensjonen det året pensjonen tas ut. Siden pensjon under opptjening reguleres med lønnsveksten opprettholdes verdien på pensjonsbeholdningen i forhold til lønnsnivået i samfunnet. Lavere regulering av pensjoner under utbetaling, gir rom for høyere utgangsnivåer, innenfor samme økonomiske ramme. Lavere regulering av løpende pensjoner gir også en profil på utbetalingene med høyere ytelse tidlig i perioden som pensjonist og relativt lavere ytelse sent i utbetalingsperioden.

Uten en regelstyrt regulering øker faren for at kortsiktige hensyn dominerer ved den årlige reguleringen, noe som igjen kan skape uforutsigbarhet og en fare for at pensjonene utvikler seg over tid på en måte som ikke er tilsiktet eller ønsket. Det tradisjonelle argumentet mot regel-

styrt regulering er at det begrenser statens økonomiske handlefrihet. For å sikre handlefrihet har flere land innført «sikkerhetsventiler» som åpner for å fravike reguleringsreglene, dersom den økonomiske situasjonen skulle tilsi det.

7.3 Regulering av alderspensjon fra folketrygden

7.3.1 Regulering av grunnbeløpet

Reguleringen fram til 2011

Grunnbeløpet ble innført som en del av folketrygden i 1967, og fram til 2011 var reguleringen av folketrygdens alderspensjon under utbetaling og opptjent pensjon direkte knyttet til grunnbeløpet.

Grunnbeløpet ble fram til 2011 fastsatt av Stortinget etter forutgående drøftinger med pensjonistenes organisasjoner i det såkalte trygdeoppgjøret. Drøftingene hadde karakter av forhandlinger, og reguleringen skulle gjennomføres med utgangspunkt i retningslinjer som Stortinget hadde vedtatt. Etter trygdeoppgjøret la regjeringen fram et forslag for Stortinget.

Grunnbeløpet ble i perioden 1967–2010 regulert etter ulike retningslinjer. I henhold til retningslinjene som gjaldt fram til 1978, ble det tatt sikte på en todelt regulering av grunnbeløpet. Det ble først gitt et pristillegg basert på veksten i konsumprisindeksen og deretter et velstandstillegg som skulle sikre pensjonistene en andel av velstandsøkningen.

Etter 1978 gikk en bort fra den todelte reguleringen ved at det spesielle pristillegget ble sløyfet. Reguleringen av grunnbeløpet skulle begrunnes med forventninger om inntektsutviklingen for yrkesaktive og med prisstigningen.

I 1991 kom det nye retningslinjer. Siktemålet med reguleringen av grunnbeløpet skulle fra da av være å gi pensjonistene en inntektsutvikling om lag på linje med «ventet inntektsutvikling for yrkesaktive» og i tråd med de prinsipper og mål som ble lagt til grunn for det inntektspolitiske opplegget ellers.

I flere av trygdeoppgjørene, særlig på 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, ble det tatt inn andre elementer enn regulering av grunnbeløpet i trygdeoppgjørene, herunder opptrapping av særtillegget for å øke minstepensjonen. Forbedringer på andre områder som partene var enige om, gikk da på bekostning av den ordinære reguleringen av grunnbeløpet.

Retningslinjene ble igjen revidert høsten 1999. Siktemålet med reguleringen skulle nå være å gi

pensjonister med pensjon fra folketrygden en inntektsutvikling «om lag på linje med utviklingen for yrkesaktive», og i tråd med de prinsipper og mål som ble lagt til grunn for det inntektspolitiske opplegget ellers. Når ordet «ventet» ble sløyfet, var det fordi en ønsket en klarere vektlegging av målet om parallell inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive.

Stortinget vedtok 28. mai 2003 de retningslinjene for regulering av grunnbeløpet som gjaldt inntil pensjonsreformen trådte i kraft, jf. Innst. S. nr. 223 (2002–2003). Disse lød som følger:

«Etter drøftingar på førehand med organisasjonar for pensjonistane gjer Regjeringa framlegg for Stortinget om regulering av grunnbeløpet i folketrygda.

Reguleringa av grunnbeløpet skjer normalt 1. mai kvart år.

Siktemålet for reguleringa skal vere å gi pensjonistar med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling minst på linje med utviklinga for yrkesaktive, korrigert for særlege tilhøve, og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegget elles. Til grunn for reguleringa skal liggje venta inntektsutvikling for lønns-takarar i alt i reguleringsåret etter justering av grunnbeløpet for avvik mellom venta og reell lønnsauke siste år.

Venta inntektsutvikling for yrkesaktive blir fastsett med utgangspunkt i inntektsoppgjera for lønns-takarar i alt. Det skal følgje med eit bakgrunnsmateriale som viser kva tala for venta inntektsutvikling for yrkesaktive er basert på og andre tilhøve som har hatt innverknad på fastlegginga av grunnbeløpet. Materialet skal også vise korleis inntektsutviklinga har vore for yrkesaktive og pensjonistar siste år og i dei seinare åra. Oversikt over utviklinga for yrkesaktive i alt baserast på materiale om lønnsutviklinga frå Det tekniske berekningsutvalet for inntektsoppgjera.»

De nye retningslinjene innebar en sterkere understreking av at pensjonene skulle reguleres i takt med lønnsutviklingen.

Også med disse retningslinjene ble prinsippet om at pensjonen skulle reguleres i takt med inntektsutviklingen for yrkesaktive fraveket, blant annet ved at noe av «rammen» ble benyttet til å øke særtillegget for enslige i årene 2008–2010.

I de årlige trygdeoppgjørene med forhandlinger med pensjonistenes organisasjoner var

fokuset primært på reguleringen av løpende pensjoner. Systemet gjorde at langsiktige konsekvenser av de årlige beslutningene i liten grad ble vurdert, for eksempel konsekvensene for opparbeidede pensjonsrettigheter. Dette var en viktig del av bakgrunnen for omleggingen av trygdeoppgjørene fra 2011.

Reguleringen av grunnbeløpet fra 2011

Fra 2011 gikk en over til et system der grunnbeløpet ble regulert med lønnsveksten, og reguleringsreglene ble fastsatt i lov og forskrift. Reguleringen av grunnbeløpet blir ikke lenger vedtatt av Stortinget, men fastsettes i forskrift ved kongelig resolusjon.

Grunnbeløpet i folketrygden er beskrevet i § 1-4 i folketrygdloven:

«Grunnbeløpet er en beregningsfaktor som har betydning for retten til ytelser og for størrelsen på ytelser etter denne loven.

Grunnbeløpet fastsettes av Kongen og reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten.

Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste to år.

Kongen gir forskrifter med nærmere regler om regulering av grunnbeløpet, herunder fra hvilket tidspunkt nytt grunnbeløp får virkning for de enkelte ytelsene etter denne loven.»

Nærmere bestemmelser om beregningen er fastsatt i forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden.

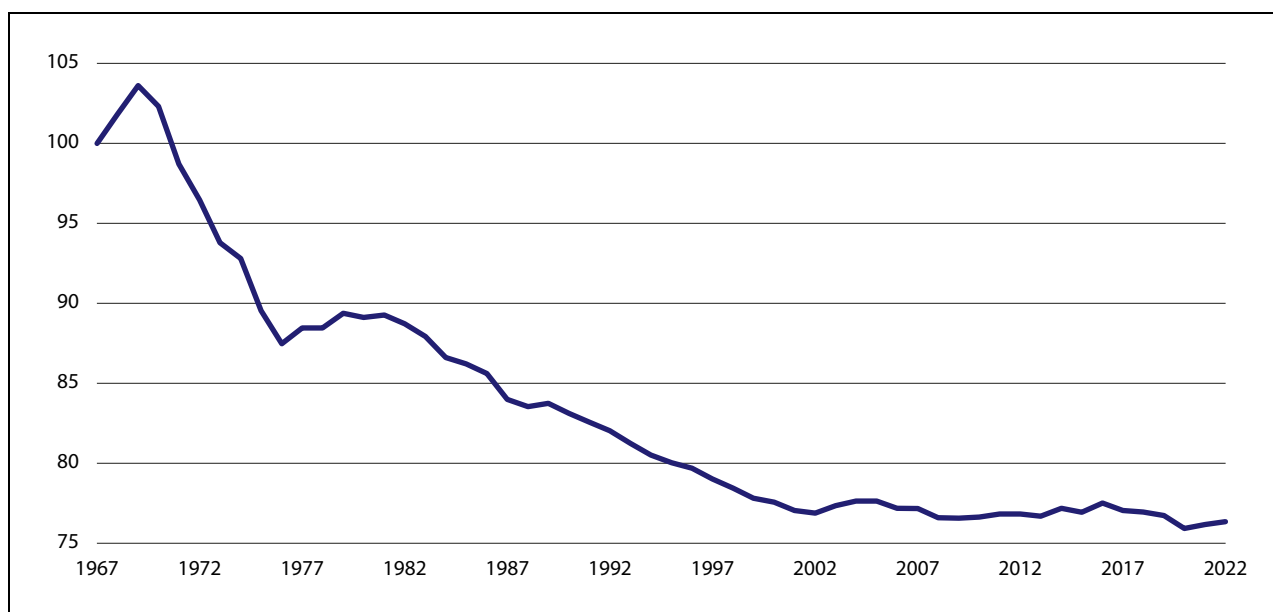
Overgangen til nytt system for regulering av grunnbeløpet har ført til at drøftingene med organisasjonene har fått nytt innhold. Drøftingene er nå avgrenset til å vurdere tallgrunnlaget for reguleringen. Gjennomføringen av trygdedrøftingene er nedfelt i en avtale mellom regjeringen og organisasjonene.

Utviklingen i grunnbeløpet

Figur 7.1 viser hvilken utvikling reguleringsregimene har gitt i grunnbeløpet over tid når det korrigeres for den alminnelige lønnsutviklingen. Det går fram at grunnbeløpet gjennomgående ble regulert svakere enn lønnsveksten fram til 2001, mens det deretter har fulgt lønnsveksten. Unntakene er to år på slutten av 1960-tallet og en periode fra 1976 til 1979. Svingningene etter 2011 skyldes at grunnbeløpet reguleres med utgangspunkt i et anslag på lønnsveksten og korrigeres for «feil anslag» to år tilbake i tid.

7.3.2 Regulering av alderspensjon fram til 2011

Før 2011 besto alderspensjon fra folketrygden av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg. Alle de tre komponentene ble beregnet



Figur 7.1 Grunnbeløpet 1967–2022, lønnsdeflatert. Indeks 1967=100

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

som andeler av grunnbeløpet og reguleringen av grunnbeløpet var dermed sentral for utviklingen i løpende pensjoner.

Pensjonskommisjonen

Pensjonskommisjonen (NOU 2004: 1) foreslo at løpende pensjoner skulle reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Å regulere pensjonene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten innebærer at realverdien av løpende pensjoner vil øke med om lag halvparten av reallønnsveksten. Begrunnelsen for å regulere pensjonene mindre enn økningen i lønningene var å sikre bærekraftige offentlige finanser på lang sikt. Kommisjonen skrev samtidig at å regulere løpende pensjoner med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten ville sikre pensjonistenes kjøpekraft og i tillegg gi dem en del av den generelle velstandsutviklingen. Kommisjonen pekte på at denne reguleringen ville gi en profil på utbetalingene i perioden som pensjonist som trolig var i bedre samsvar med folks ønsker og behov. En regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten ville, innenfor en gitt økonomisk ramme, gi rom for et høyere startnivå på pensjonen og dermed gi pensjonistene bedre økonomi i starten av pensjonisttilværelsen.

Forslagene fra Pensjonskommisjonen om regulering av løpende pensjoner ble fulgt opp i St.meld. nr. 12 (2004–2005) som dannet grunnlaget for det første pensjonsforliket på Stortinget 26. mai 2005, og også senere fulgt opp i St.meld. nr. 5 (2006–2007). Kommisjonens forslag om å regulere løpende pensjoner med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, ble i høringsnotatet om ny alderspensjon i folketrygden operasjonalisert som lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Fratrukket på 0,75 prosent gjenspeilet en forutsetning om at reallønnsveksten over tid vil være om lag 1,5 prosent. Dersom reallønnsveksten over tid er 1,5 prosent, vil det å regulere med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten derfor gi det samme resultatet som å regulere med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent.

Regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor hadde fordelaktige systemtekniske egenskaper, ved at reglene gav konsistens mellom reglene for opptjening og uttak. Forslaget ble presentert som en alternativ og forenklet måte å gjennomføre Stortingets vedtak på, som over tid var forventet å gi tilnærmet samme resultat som å regulere med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, gitt forventningen om en langsiktig reallønnsvekst på 1,5 prosent.

Konsistens

Delingstallene og forholdstallene bestemmer hvor høy den årlige pensjonen blir ved uttak i ulike aldre. Delingstallene fastsettes det året et årskull fyller 61 år, og det tas hensyn til hvordan pensjonen reguleres etter at den er tatt ut. Dersom reguleringen knyttes til lønnsveksten – med eller uten et fast fratrekk – kan delingstallene beregnes slik at summen av utbetalt pensjon automatisk blir lik opptjent pensjon for en som lever like lenge som forutsatt når delingstallene fastsettes. Dersom reguleringen også avhenger av prisveksten, må det gjøres et anslag på reallønnsveksten når delingstallene beregnes, og den faktiske, samlede pensjonsutbetalingen kan bli større eller mindre enn pensjonsbeholdningen. Hvis reallønnsveksten blir sterkere enn lagt til grunn ved beregningen av delingstallene, vil samlet pensjonsutbetaling bli høyere enn pensjonsbeholdningen, og omvendt hvis den blir lavere.

Stabilisere pensjonsutgiftene

Når reguleringen av løpende pensjoner knyttes til lønnsutviklingen, vil pensjonistenes inntekter svinge i takt med variasjonene i de yrkesaktives inntekter. Statens utgifter til pensjon vil dermed utgjøre en mer stabil andel av verdiskapingen i samfunnet. Dersom pensjonene reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, vil pensjonsutgiftene øke som andel av lønnsinntektene i perioder med svak reallønnsvekst, og avta i perioder med sterk reallønnsvekst. Det betyr at pensjonsutgiftene blir tyngre å finansiere i perioder med svak økonomisk vekst, mens høy vekst letter finansieringen av pensjonene. Pensjonene kan imidlertid da virke som en «automatisk stabilisator» ved at de demper konjunktursvingninger.

Tidligpensjon

For å kunne ta ut pensjon før 67 år må alderspensjonen ved 67 år minst tilsvare minste pensjonsnivå ved 67 år. Minste pensjonsnivå har blitt regulert med lønnsveksten fratrukket virkningen av levealdersjusteringen ved 67 år, målt ved endringen i forholdstallet mellom årskull. Siden forholdstallet fastsettes endelig det året et årskull fyller 61 år, er minste pensjonsnivå ved 67 år kjent på uttakstidspunktet, målt som andel av grunnbeløpet. Når løpende pensjoner reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor og grunnbeløpet reguleres med lønnsveksten, vil også løpende pensjoner ved 67 år målt som andel av

grunnbeløpet være kjent på uttakstidspunktet. En trenger dermed ikke å gjøre anslag på framtidig prisvekst for å kunne vurdere om vilkåret for tidliguttak vil være oppfylt.

Dersom pensjon under utbetaling blir regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, må anslag på framtidig prisutvikling inngå i vilkårsvurderingen. Dersom prisveksten blir lavere enn forutsatt – reallønnsveksten blir høyere – vil løpende pensjoner øke mindre enn forutsatt målt i antall grunnbeløp, og pensjonen ved 67 år kan bli lavere enn minste pensjonsnivå. Dette vil, med dagens regler, utløse et tillegg til pensjonen og dermed øke kostnadene.

7.3.3 Regulering av alderspensjon fra 2011 til 2021

Reglene for regulering av alderspensjon under utbetaling ble endret med pensjonsreformen. De nye reglene innebar at alderspensjon under utbetaling skulle reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Dette innebar en svakere regulering enn tidligere på 2000-tallet.

Reguleringen av løpende alderspensjon har fram til 2021 fulgt lønnsveksten, men med et fratrekk på 0,75 prosent. I reguleringen legges samlet lønnsvekst til grunn, og denne kan avvike fra faktisk årlig lønnsvekst. I samlet lønnsvekst (G-vekst) inngår en korleksjon for eventuelle avvik i anslått lønnsvekst ett og to år tilbake i tid. Det innebærer at det ikke bare er fratrukket på 0,75 prosent som har påvirket forskjellen mellom realveksten i lønninger og realveksten i alderspensjon, men også forskjellen mellom samlet lønnsvekst og lønnsveksten i det enkelte år. I samlet lønnsvekst tas det hensyn til avvik i anslagene for lønnsveksten de to foregående årene, slik at forskjellen i samlet lønnsvekst og lønnsveksten i det enkelte år jevnes ut.

Satsene for minste pensjonsnivå ble regulert i samsvar med lønnsveksten og deretter justert for effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret, men reguleringen skulle ikke være lavere enn lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Garantibestemmelsen ville fått virkning dersom effekten av levealdersjusteringen var over 0,75 prosent, noe som ikke har vært tilfellet i perioden 2011–2021.

En noe svakere regulering av løpende pensjoner enn av opptjente rettigheter var et premiss i pensjonsreformen; både dagens og framtidige pensjonister skulle bidra til å styrke bærekraften i pensjonssystemet. I perioden 1967–2010 ble både løpende pensjoner og opptjente rettigheter regu-

lert svakere enn lønnsveksten, men fra 2011 ble det lovfestet at opptjente rettigheter skulle reguleres med lønnsveksten. Fratrukket på 0,75 prosent ved reguleringen av løpende pensjoner og fratrukket i minsteytelsene for virkningen av levealdersjustering var innstramminger sammenlignet med de retningslinjene som gjaldt før 2011.

Løpende pensjoner ble i 2021 regulert slik at de fikk en årsvekst lik 3,83 prosent tilsvarende årsveksten i grunnbeløpet. Bakgrunnen var vedtak 1279 som Stortinget fattet i behandlingen av Meld. St. 33 (2020–2021).

7.3.4 Nye reguleringsregler fra 2022

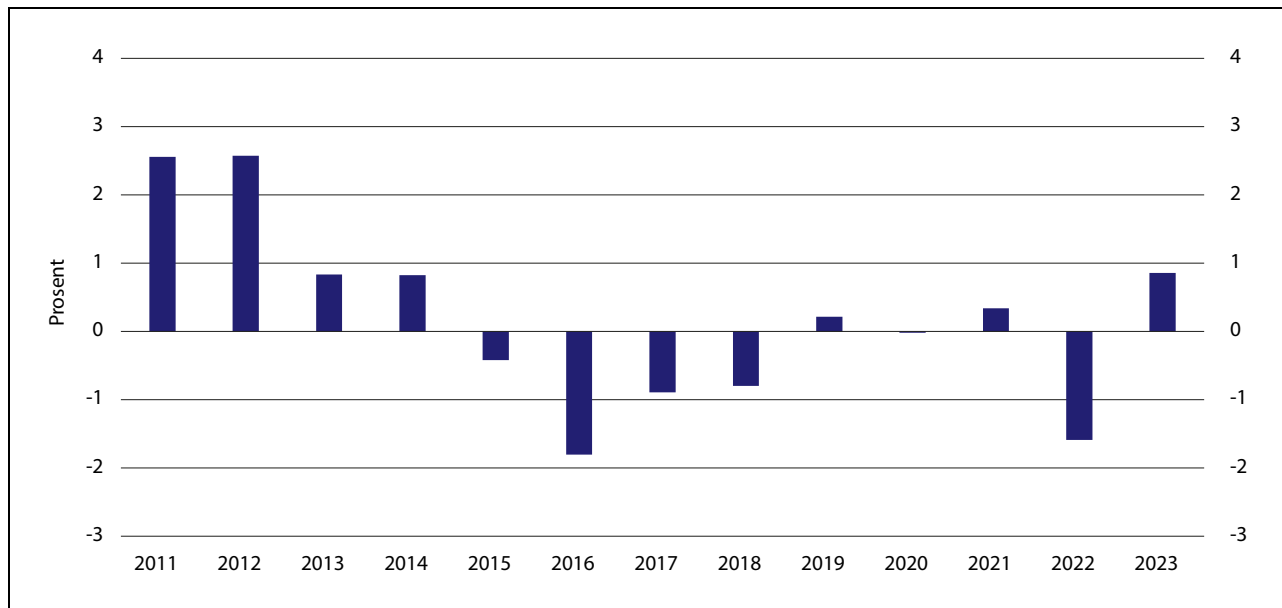
I perioden fra 2015 til 2020 var det negativ eller lav vekst i realverdien av løpende pensjoner, jf. figur 7.2 og tabell 7.1. Til sammenligning var det bare i ett av disse årene, i 2016, at reallønnsveksten var negativ. Regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst gir lavere sannsynlighet for negativ kjøpekraftsutvikling i det enkelte år, enn regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor.

Da reguleringsreglene ble innført i 2011 ble risikoen for negativ kjøpekraftsutvikling vurdert som relativt liten. Det ble samtidig antatt at perioder som gir negativ kjøpekraftsutvikling normalt ville være relativt kortvarige. I perioden 2015–2020 ville det imidlertid vært gunstigere å regulere løpende pensjoner med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Det ledet fram til at et enstemmig Storting 17. mars 2022 vedtok nye reguleringsregler fra og med 2022, jf. Innst. 194 L (2021–2022) og Lovvedtak 50 (2021–2022). De nye reglene innebærer at både løpende pensjoner og minstenivåene reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten fra 2022.

I Prop. 41 (2021–2022), som lå til grunn for lovvedtakene om nye reguleringsregler, ble det foreslått å kun endre reguleringsreglene for pensjon. Det innebar at reglene for fastsetting av forholds- og delingstallene forble uendret. Bakgrunnen for å ikke endre fastsettingen av forholds- og delingstallene var at man ønsket Pensjonsutvalgets helhetlige vurdering av systemet.

Fra 2022 inngår prisveksten, i tillegg til samlet lønnsvekst, i reguleringen av pensjoner under utbetaling. I reguleringen legges forventet prisvekst i reguleringsåret, justert for eventuelle avvik i anslått prisvekst ett år tilbake i tid, til grunn. Denne størrelsen, sammen med samlet lønnsvekst, legges så til grunn for beregningen av gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

Tabell 7.1 viser utviklingen i priser, lønninger og alderspensjon i perioden 2011 til 2023. I perio-



Figur 7.2 Prosentvis årlig realvekst i løpende alderspensjon fra folketrygden 2011–2023¹

¹ Gjelder pensjoner som er høyere enn minstepensjon. Prisveksten er målt ved konsumprisindeksen. Anslag for prisveksten i 2023 fra Nasjonalbudsjettet 2024.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 7.1 Utvikling i priser, lønninger og alderspensjon 2011–2023. Prosent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gjennomsnitt 2010–2023
Nominell lønnsvekst ¹	4,2	4,0	3,9	3,1	2,8	1,7	2,3	2,8	3,5	3,1	3,5	4,3	5,5	3,4
Prisvekst ²	1,2	0,8	2,1	2,0	2,1	3,6	1,8	2,7	2,2	1,3	3,5	5,8	6,0	2,7
Reallønnsvekst	3,0	3,2	1,8	1,1	0,7	-1,8	0,5	0,1	1,3	1,8	0,0	-1,5	-0,5	0,7
Realvekst i alderspensjon ³	2,7	2,4	0,9	0,9	-0,4	-1,8	-0,9	-0,8	0,2	0,0	0,3	-1,6	0,9	0,2

¹ Historiske tall 2011–2022. Anslag for lønnsveksten i 2023 fra Nasjonalbudsjettet 2024.

² Historiske tall 2011–2022. Anslag fra Nasjonalbudsjettet 2024 for 2023.

³ Realvekst i alderspensjon gjelder alderspensjon utover minstenivået og blir i reguleringen justert for avvik mellom anslått og faktisk lønnsvekst i foregående år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

den 2011–2014, 2019 og 2021 var realveksten i pensjonene positiv, mens veksten var negativ i perioden 2015–2018 og i 2022. Det var nullvekst i 2020. Det er forventet en realvekst på 0,9 prosent i 2023. På bakgrunn av anslag for 2023 er den gjennomsnittlige realveksten i alderspensjon i perioden 2010–2023 anslått til 0,2 prosent.

7.4 Pensjonsutvalgets vurderinger

Utvalget ble i mandatet bedt om å vurdere den praktiske gjennomføringen av regulering av pensjoner under utbetaling, og ev. komme med alternative forslag til reguleringsregler som ikke svekker bærekraften i pensjonssystemet. Mandatet ble

senere presisert, etter at Stortinget vedtok at løpende pensjoner skulle reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten med virkning fra 2022. I presiseringen ble utvalget bedt om å utrede et konkret forslag til hvordan en slik omlegging kan gjennomføres, og vurdere om omleggingen fordrer endringer i øvrig pensjonsregelverk. Eksempler på forhold som utvalget ble bedt om å vurdere var vilkåret for å ta ut alderspensjon før 67 år, reguleringen av minsteytelsene og tiltak som kan sikre et konsistent pensjonssystem, herunder mulighetene til å opprettholde en nøytral uttaksmodell.

Regelstyrt regulering

Fra 2011 ble den årlige reguleringen, både av opparbeidede pensjonsrettigheter og løpende pensjoner, fullt ut regelstyrt. Utvalget mener det er tungtveiende argumenter for at reguleringen bør forbli fullt ut regelstyrt, og at reguleringen ikke egner seg for årlige forhandlinger. Utvalget framhever at det var en viktig endring, og i tråd med det som er vanlig i andre land. Den årlige reguleringen av alderspensjonene har langsiktige økonomiske konsekvenser, både for den enkelte og for staten. Utvalget understreker derfor viktigheten av at reguleringen forblir fullt ut regelstyrt både for å sikre forutsigbarhet og for å forhindre at små endringer akkumulerer seg til større og utilsiktede systemendringer.

Konsistente og nøytrale uttaksregler

Utvalget viser til at regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten kan skape inkonsistenser dersom reallønnsveksten er høyere eller lavere enn 1,5 prosent. Dersom reallønnsveksten er lavere enn hva som ligger til grunn for beregningen av delingstallene (1,5 prosent), vil summen av pensjonsutbetalingene bli høyere desto tidligere pensjonen tas ut, mens høy reallønnsvekst gjør det mer lønnsomt å vente med å ta ut pensjonen. De nye reguleringsreglene er altså gunstigere enn de gamle i tilfeller der reallønnsveksten er lav, mens det er omvendt når reallønnsveksten er høy. Isolert sett vil det lønne seg å ta ut pensjon sent om reallønnsveksten i hele utbetalingsperioden er høyere enn 1,5 prosent, og tidlig om reallønnsveksten er lavere enn 1,5 prosent.

Utvalgets vurdering er at de inkonsistensene som kan oppstå ikke krever ytterligere tilpasninger, og de peker på flere grunner. For det første viser utvalget til at forskjellen i nåverdi mellom tidlig og sent uttak er relativt moderat. For det

andre viser de til at pensjonssystemet i praksis ikke er fullt ut aktuarisk nøytralt for den enkelte, blant annet på grunn av skattereglene for pensjonsinntekt og ulik forventet levealder enn det som ligger til grunn for beregningen av delingstallene. Skattereglene for pensjonsinntekt stimulerer normalt til tidliguttak, samtidig har mange en høyere forventet levealder enn det som ligger til grunn for beregningen av delingstallene, noe som gjør det lønnsomt å vente med å ta ut pensjon.

Flexibiliteten i alderspensjonssystemet åpner for at den enkelte kan starte og stoppe uttaket av pensjon. Reglene er slik at de som har tatt ut pensjonen, men stopper uttaket, får omregnet den løpende pensjonen til en pensjonsbeholdning ved at den multipliseres med delingstallet på stopptidspunktet. Deretter reguleres pensjonsbeholdningen med lønnsveksten inntil pensjonen tas ut på nytt, og ny årlig pensjon beregnes ved å dividere den oppregulerte pensjonsbeholdningen med delingstallet på nytt uttakstidspunkt. Dette åpner opp for at den enkelte kan oppnå en gevinst ved å starte eller stoppe pensjonsuttaket på strategisk valgte tidspunkter. Utvalget mener imidlertid at gevinstmulighetene ved å strategisk tilpasse seg ekstreme utslag i reallønnsveksten i enkeltår begrenses av det eksisterende regelverket; Ifølge folketryktdloven §§ 19-14 og 20-18 skal det ved reguleringen tas hensyn til når på året pensjonen er tatt ut eller pensjonsgraden er endret. For å få fullt utbytte av å tilpasse seg for eksempel en ekstremt lav reallønnsvekst, må pensjonen tas ut minst tolv måneder før reguleringen, og dersom pensjonen tas ut én måned før reguleringen, blir gevinsten bare en tolvtedel. Konsekvensene og omfanget av strategisk tilpasning på bakgrunn av forventet utvikling i lønns- og prisveksten, anses av utvalget som liten. I tillegg kan begrenset likviditet hos den enkelte redusere muligheten til å stoppe en pensjon som allerede er tatt ut for de som har sluttet i arbeid.

Utvalget vurderte også om størrelsen på fratrukket som inngår i forholds- og delingstallene bør endres. For å sikre at pensjonsreglene er konsistente, bør fratrukket som benyttes når delingstallene fastsettes reflektere forventninger om framtidig reallønnsvekst. Den framtidige reallønnsveksten er ukjent, og dermed må forholds- og delingstallene beregnes med utgangspunkt i anslag på den framtidige reallønnsveksten. Det kan gjøres ved å videreføre dagens ordning hvor det administrativt legges til grunn en reallønnsvekst, eller det kan legges opp til at anslaget skal beregnes med utgangspunkt i historiske

observasjoner av reallønnsveksten. Dersom man legger til grunn en lavere årlig reallønnsvekst enn man gjør i dag, vil delingstallene bli høyere og pensjonen fra uttakstidspunktet bli lavere.

Utvalget konkluderer med at fratrekket bør fastsettes administrativt som i dag. Utvalget mener det ikke er grunnlag nå for å endre faktoren på 0,75 prosent som benyttes når forholds- og delingstall fastsettes. De mener imidlertid det er grunn til å følge med på om faktoren på 0,75 over tid er i rimelig samsvar med forventet langsiktig lønnsvekst. Faktoren bør etter utvalgets syn justeres dersom avviket ventes å bli langvarig.

Utvalget har også vurdert mulige tiltak for å begrense inkonsistensene som oppstår ved at det ikke lenger er et forutsigbart forhold mellom opp-tjente pensjonsrettigheter og pensjon under utbetaling. Det kan vises at dersom pensjonsbeholdningen etter 62 år reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, altså som løpende pensjoner, men tillagt om lag 0,75 prosent for å korrigere for at faktoren 0,75 prosent benyttes ved beregningen av delingstallene, så vil systemet, under visse betingelser, bli aktuarisk nøytralt. Dette vil i stor grad begrense muligheten til å «spekulere» mot reallønnsveksten. Ulempen ved et slikt system vil være at pensjonsbeholdningen vil bli regulert ulikt før og etter fylte 62 år, noe som vil gi et noe mer komplisert pensjonssystem.

Et annet alternativ utvalget vurderte er å ikke fastsette delingstallene endelig før ved 66 år. Fordelen med dette er primært at de endelige delingstallene kan bli basert på mer oppdatert dødelighetsstatistikk. Men det vil også bety at eventuelle avvik i forutsetningene om regulering som ligger i de foreløpige delingstallene vil bli korrigert, noe som vil redusere muligheten for spekulasjon. En annen side ved en slik beregning av delingstallene er at oppdaterte beregninger på et senere tidspunkt i livet, normalt vil slå ut i en sterkere levealdersjustering. Et system med foreløpige delingstall ble vurdert i høringsnotatet om ny alderspensjon i januar 2008. Hensynet til forutsigbarhet ble trukket fram som en ulempe, og ingen høringsinstanser foreslo et slikt system den gangen.

7.5 Høringsuttalelser

Majoriteten av høringsinstansene stiller seg bak at den årlige reguleringen skal være fullt ut regelstyrt og at reguleringen ikke skal være åpen for forhandlinger. De fleste uttrykker sin støtte til at pensjonene nå reguleres med gjennomsnittet av lønns- og

prisveksten. Kun et fåtall ønsker at pensjonene skal reguleres med lønnsveksten, og kun én av instansene mener de årlige trygdedrøftingene burde være reelle forhandlinger. To instanser har innspill til sikringsbestemmelser der den ene er en øvre grense, mens den andre er en nedre grense for reguleringsfaktoren. Blant høringssvarene er det en bred enighet om utvalgets vurdering av at de nye reguleringsreglene ikke fordrer tilpasninger i øvrig regelverk.

Regelstyrt regulering

Blant arbeidstakerorganisasjonene som har uttalt seg om regulering av løpende pensjoner, har *Landsorganisasjonen i Norge* og *Parat* uttrykt sin støtte til at løpende pensjoner skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Det samme gjør interesseorganisasjonen *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke*.

Hovedorganisasjonene på arbeidsgiversiden, *Næringslivets hovedorganisasjon* og *KS – Kommunesektorens organisasjon* (KS), trekker fram viktigheten av at reguleringen av pensjoner er basert på objektive (regelstyrte) kriterier. KS skriver at det må være en høyt prioritert målsetting at politiske vedtak om sentrale pensjonsreformvedtak bør ligge fast, med hensikt å bidra til å skjerme for press om populære kortsiktige endringer i reglene.

Pensjonsleverandøren *Oslo Pensjonsforsikring AS* (OPF) stiller seg også bak prinsippet om at den årlige reguleringen av løpende pensjon skal være fullt ut regelstyrt og at reguleringen ikke egner seg til forhandlinger. OPF mener at endringer i både pensjonssystemet generelt, og regulering av pensjonsytelser spesielt, bør være et resultat av et helhetlig og grundig arbeid med et langsiktig perspektiv. OPF anser det som en politisk beslutning hvilket reguleringsprinsipp som skal gjelde, men at de på generelt grunnlag er tilhenger av forslag som bidrar til forenklinger i pensjonssystemet.

Interesseorganisasjonen *Den Norske Aktuarforening* skriver at en endring av reguleringen av løpende pensjoner vil kunne påvirke folke-trygdens delingstall og dermed beregnet pensjon ved uttak for den enkelte. Av den grunn mener de det er særdeles viktig at reguleringen blir fastsatt etter faste regler og ikke etter forhandlinger i årlige trygdeoppgjør.

Pensjonistorganisasjonene *Pensjonistpartiet Viken* og *Pensjonistforbundet* og *SAKO (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pen-*

sjonistforbund, *Politiets Pensjonistforbund*, *Jernbanepensjonistenes Forbund* og *Statens Vegvesens Pensjonistforbund*), gir betinget støtte til at løpende pensjoner reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Pensjonistpartiet Viken sitt primærstandpunkt er at pensjonsytelser skal reguleres med lønnsveksten, for å hindre at forskjellen mellom løpende pensjoner og reallønnsutviklingen øker. De skriver imidlertid at dersom dette ikke lar seg gjøre, ønsker de at Stortingets vedtatte reguleringsregler skal videreføres. Pensjonistforbundet og SAKO krever at den årlige reguleringen av løpende pensjon og trygd skal være gjenstand for reelle forhandlinger med pensjonistorganisasjonene og myndighetene, med en ramme på om lag lønnsveksten. De anser det som et viktig demokratisk prinsipp at landets 1,4 millioner pensjonister og trygdende sikres medinnflytelse over egen inntekt og levekår. De mener at å innføre forhandlinger sikrer inntektene til alderspensjonistene og trygdede ved at de ikke sakker akterut, og at man har virkemidlene for å utjevne forskjeller og utrydde fattigdom blant de nevnte gruppene.

LO-forbundet *Skolenes landsforbund* mener det er problematisk at løpende pensjoner blir regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten framfor lønnsveksten. De skriver at prosentvise tillegg alltid vil gi mer til dem med høyest inntekt, slik at gapet mellom minstepensjonister og lønnstakere øker.

Konsistente og nøytrale uttaksregler

Arbeidstakerorganisasjonene *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* og *Parat* gir sin støtte til utvalgets vurdering om å ikke endre regelverket for forholds- og delingstall. *Befalets Fellesorganisasjon* skriver det vil oppstå inkonsekvenser i pensjonssystemet ved å ikke foreta endringer i forholds- og delingstallene. De erkjenner imidlertid at en slik endring vil være krevende.

Næringslivets Hovedorganisasjon gir sin støtte til at det ikke foretas endringer i øvrig regelverk som følge av de nye reguleringsreglene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet deler utvalgets vurdering, og mener de inkonsistensene som måtte oppstå av å beholde dagens regler for å fastsette forholds- og delingstall er små.

Oslo Pensjonsforsikring AS deler utvalgets vurdering, men mener det bør foretas justeringer ved eventuelle lengre forventede avvik. *Pensjonistpartiet Viken* støtter en videreføring av dagens regler for å fastsette forholds- og delingstall, på bakgrunn av at de mener at dagens regler kan gi

en noe bedre uttelling for pensjonistene ved uttak og samordning.

Øvrige innspill i høringsrunden

I høringen har enkelte instanser kommet med forslag til sikringsbestemmelser de mener burde inngå i reguleringsreglene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver at dagens reguleringsbestemmelser ikke har noen begrensning for reguleringen dersom prisveksten overgår lønnsveksten. Det vil i år med høy prisvekst innebære at løpende pensjoner reguleres gunstigere enn lønnen til arbeidstakere. Direktoratet mener det bør vurderes om det skal fastsettes en begrensning på reguleringsfaktoren slik at reguleringen av løpende alderspensjoner ikke kan overstige lønnsveksten.

Samfunnsviterne tar til orde for at det bør fastsettes en sikkerhetsventil i reguleringsbestemmelsene slik at reguleringen i perioder med høy prisvekst og/eller reallønnsnedgang *minst* tilsvarende prisveksten.

7.6 Regjeringens vurderinger

7.6.1 Prinsipper for å regulere løpende pensjoner

Den årlige reguleringen av pensjoner står sentralt for inntektsutviklingen til pensjonistene, både ved at pensjonene utbetales over en lang periode og at pensjonen utgjør hovedinntektskilden til de fleste eldre. Reguleringen av pensjonene må sikre forutsigbarhet for pensjonistene, og for staten.

Regjeringen er tilfreds med at et enstemmig Storting i 2022 vedtok å legge om reguleringsreglene for løpende alderspensjoner til et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Den brede støtten til omleggingen både i Stortinget og blant høringsinstansene, er et tegn på at man nå har en modell som fungerer godt, og som vil kunne stå seg over tid.

Regjeringen mener at omleggingen av reguleringsreglene i 2022 var prinsipielt riktig for å forhindre at pensjonister over lengre tid kan få en utvikling i pensjonen som avviker fra gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Regjeringen er opptatt av at pensjonister skal ha en anstendig og forutsigbar inntektsutvikling, og at pensjonister ikke går i minus når andre går i pluss. Regjeringen er samtidig opptatt av at reguleringsreglene spiller en viktig rolle for å sikre en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene. Det er viktig for pensjonssystemets oppslutning og legi-

timitet blant dagens og kommende pensjonister at reguleringsreglene ivaretar begge disse hensynene på en god måte. Regjeringen mener samtidig at reguleringsreglene gir en god utbetalingsprofil på pensjonene ved at lavere regulering, innenfor en gitt utgiftsramme, gir rom for et høyere startnivå på utbetalingene.

Regulering med lønnvekst fratrukket en fast faktor hadde uheldige utslag ved at pensjonistene opplevde å få redusert kjøpekraft i år der lønns-takerne hadde lav reallønnsvekst. Regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten sikrer at pensjonistene får realinntektsvekst i år der lønns-takerne får reallønnsvekst, og viderefører reguleringsreglenes rolle i å sikre en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene.

Pensjonister har lavere inntekt og færre muligheter til å påvirke egen inntektssituasjon enn den yngre befolkningen. De er dermed dårligere stilt for å håndtere usikkerhet og eventuelle negative inntektssjokk. Regjeringen viser til at de vedtatte reglene gir en jevnere regulering av pensjonene: Pensjonistene blir skjermet fra en negativ utvikling i kjøpekraft i år med lav reallønnsvekst, samtidig som de er sikret en del av den generelle velstandsutviklingen i samfunnet. De nye reguleringsreglene er derimot mindre gunstige for pensjonistene enn de gamle reglene i år med høy reallønnsvekst. Regjeringen mener disse egen-skapene gir en regulering av pensjonene som i større grad ivaretar pensjonistenes behov for en forutsigbar inntektsutvikling, samtidig som dagens pensjonister fortsatt bidrar til pensjonssystemets økonomiske bærekraft.

7.6.2 Regelstyrt regulering

Den årlige reguleringen av alderspensjonene har langsiktige økonomiske konsekvenser, både for den enkelte og for staten. Regjeringen mener derfor det er avgjørende med klare og stabile regler og prinsipper for hvordan verdien av pensjonsrettigheter skal reguleres, både mens pensjonen tjenes opp og når den utbetales.

I tråd med Pensjonskommissjonens anbefalinger ble reguleringsreglene fullt ut regelfestet fra 2011. Det gav større forutsigbarhet for inntektsutviklingen til pensjonistene.

Regjeringen mener regelfestingen av den årlige reguleringen er et viktig prinsipp i pensjonsreformen. Regjeringen står derfor fast ved at den årlige reguleringen fremdeles skal være fullt ut regelstyrt og at trygdeoppgjørene ikke egner seg til forhandlinger. Regjeringen er tilfreds med at flertallet av høringsinstansene

stiller seg bak prinsippet om en fullt ut regelstyrt regulering. Det sikrer at forutsigbarheten ivaretas. Regelfestingen er imidlertid ikke til hinder for at regjeringen kan forhandle med pensjonistenes organisasjoner om andre saker av betydning for pensjonistenes levekår.

7.6.3 Konsistente og nøytrale uttaksregler

Etter pensjonsreformen i 2011 henger ulike deler av folketrygdens alderspensjonssystem tett sammen. Pensjonssystemet er utformet med nøytrale, konsistente og fleksible uttaksregler. Endringer i reglene for regulering av alderspensjon under utbetaling fordrer derfor en helhetlig gjennomgang av blant annet regelverket for fastsetting av forholds- og delingstall for å sikre fortsatt nøytralitet i uttakssystemet. Det er viktig for å opprettholde arbeidsinsentivene og bærekraften i pensjonssystemet.

Regjeringen viser til utvalgets grundige vurdering av de inkonsistensene som kan oppstå i uttakssystemet. Regjeringen støtter utvalgets konklusjon om at de nye reguleringsreglene ikke skaper systematiske skjevheter av en slik grad at det tilsier at det bør foretas endringer i øvrig regelverk.

Når det nå ikke foreslås endringer i regelverket for å fastsette forholds- og delingstallene, vil dette gi inkonsistens i uttakssystemet dersom reallønnsveksten avviker fra 1,5 prosent. Det medfører at pensjonsutbetalingene for den enkelte over livsløpet kan bli større eller mindre enn pensjonsbeholdningen. Det åpner samtidig opp for at den enkelte kan oppnå en gevinst ved å starte eller stoppe pensjonsuttaket på strategisk valgte tidspunkter.

Regjeringen viser til eksisterende regelverk som reduserer muligheten for strategiske tilpasninger. Regjeringen viser samtidig til at en slik tilpasning fordrer kunnskap om forventet lønns- og prisvekst minst 12 måneder før reguleringen finner sted for å oppnå full gevinst av tilpasningen. Muligheten for og omfanget av å tilpasse seg kortvarige ekstreme utslag i reallønnsveksten anses dermed som marginal. Regjeringen støtter Pensjonsutvalgets konklusjon om at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i øvrig regelverk. Regjeringen mener imidlertid problemstillingen bør inngå i framtidige evalueringer av pensjonssystemet og at det er viktig å følge med på den langsiktige reallønnsutviklingen som ligger til grunn for fratrekksfaktoren i forholds- og delingstallene. En endring i forventninger om reallønnsveksten kan tilsi justeringer av fratrekksfaktoren.

8 Aldersgrensene

8.1 Innledning og sammendrag

Det er tre sentrale aldersgrenser i reglene for alderspensjon fra folketrygden:

- 62 år: Laveste alder for å ta ut pensjon
- 67 år: Alder der alle har en ubetinget rett til å ta ut pensjon
- 75 år: Øvre grense for opptjening av pensjon, og pensjonen øker ikke ved uttak etter 75 år

I 2011 ble den laveste alderen for å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden senket fra 67 til 62 år. For å kunne ta ut pensjonen før 67 år kreves det at samlet pensjon minst tilsvarer minstepensjonen for enslige.

Ved 67 år har alle en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden; også personer uten pensjonsopptjening kan ta ut alderspensjon, og minstenivåene i pensjonssystemet gjelder ved uttak ved 67 år. Etter at det ble mulig å ta ut alderspensjonen fra 62 år, er grensen på 67 år en mindre viktig grense i pensjonssystemet enn den var tidligere.

Aldersgrensen på 75 år har to funksjoner. For det første gis det pensjonsopptjening til og med det året en fyller 75 år. For det andre øker pensjonen ved utsatt uttak – for en gitt opptjening – fram til måneden etter at en fyller 75 år.

Pensjonsutvalget foreslår en gradvis økning av aldersgrensene i pensjonssystemet fra og med personer født i 1964, og de fleste høringsinstansene støtter forslaget. Utvalget mener økte aldersgrenser kan bidra til at flere vil stå lenger i arbeid.

Aldersgrensene i pensjonsordninger utenom folketrygden – avtalefestet pensjon (AFP) og tjenestepensjon i privat og offentlig sektor – er også knyttet til aldersgrensene i folketrygden. Siden disse ordningene framover i hovedsak vil supplere alderspensjonen fra folketrygden, mener utvalget at også aldersgrensene i de supplerende ordningene bør øke. Ingen av de høringsinstansene som har uttalt seg om dette går mot forslaget.

En rekke andre aldersgrenser i folketrygden er koblet til aldersgrensene i pensjonssystemet. For eksempel er 67 år den øvre aldersgrensen for

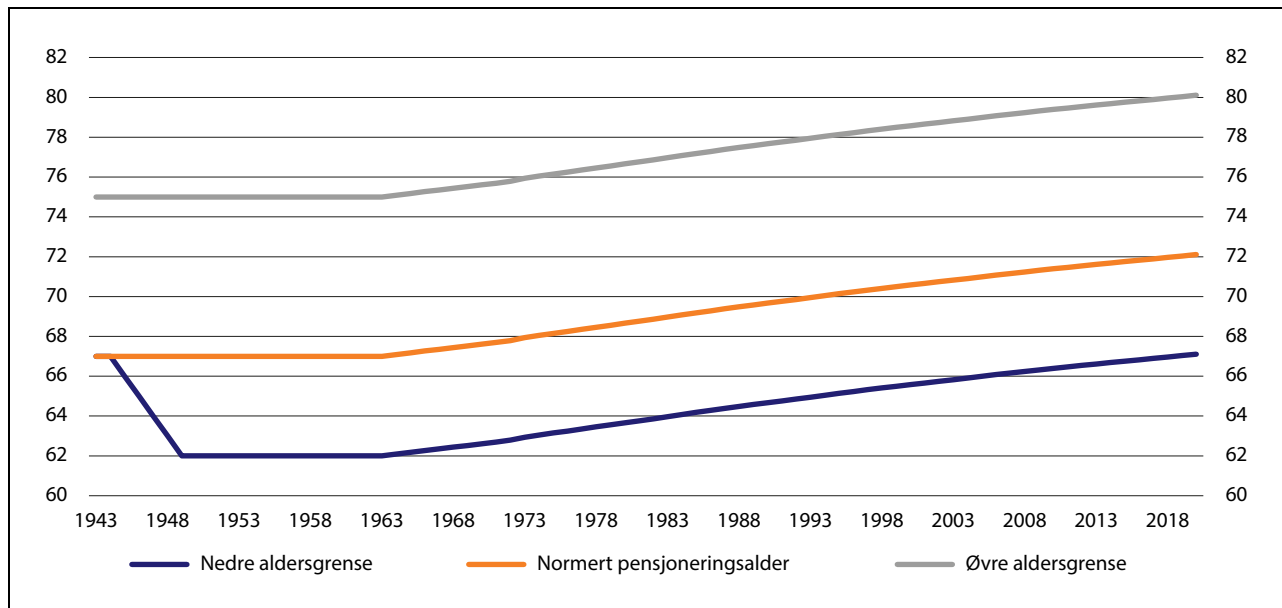
å kunne motta uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og dagpenger, mens det er en begrenset rett til sykepenge i alderen 67–70 år. Pensjonsutvalget foreslår at den øvre grensen for å kunne motta ytelser fra de andre inntektssikringsordningene i folketrygden skal øke i takt med aldersgrensene i pensjonssystemet. Ingen høringsinstanser mener at grensene for å kunne motta ytelser fra de andre inntektssikringsordningene ikke bør økes dersom grensene i pensjonssystemet øker.

Aldersgrensene for stillingsvern er regulert i arbeidsmiljøloven (72 år) og aldersgrenseloven (70 år). Pensjonsutvalget har ikke vurdert disse aldersgrensene, men peker på at grensene bør økes når de vil hindre mange i å kunne oppnå en tilfredsstillende samlet pensjon.

Regjeringen foreslår at aldersgrensene i pensjonssystemet øker gradvis fra og med personer født i 1964 i tråd med Pensjonsutvalgets forslag. Gitt de nyeste prognosene på delingstall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, har Statistisk sentralbyrå beregnet hvilken utvikling Pensjonsutvalgets forslag kan gi i aldersgrensene, se figur 8.1.

Regjeringen foreslår videre at aldersgrensene i de øvrige inntektssikringsordningene i folketrygden skal øke i takt med økningen i aldersgrensene i pensjonssystemet, og mener at aldersgrensene i tjenestepensjonsordningene og ordningene med avtalefestet pensjon også bør tilpasses endringene i folketrygdens alderspensjon. For de lovfestede ordningene vil regjeringen fremme lovforslag om dette.

Muligheten til å motta dagpenger, sykepenge, arbeidsavklaringspenger (korttidsytelser) og uføretrygd fram til den normerte pensjoneringsalderen gjør at det kan være økonomisk fordelaktig å motta disse ytelsene framfor å ta ut alderspensjon fra folketrygden. Dette har så langt ikke ført til økt bruk av disse ytelsene blant personer som har fylt 62 år. Dette kan imidlertid endre seg, og regjeringen mener det er viktig å følge med på utviklingen framover. Dersom det blir tegn til at korttidsytelsene i økende grad brukes for å oppnå høyere alderspensjon, vil regjeringen vurdere å stramme inn ordningene.



Figur 8.1 Aldersgrensene i pensjonssystemet for årskullene 1943–2020. Framskrevet fra 1964-årskullet. Alder

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Avsnitt 8.2 diskuterer aldersgrensene i pensjonssystemet fra folketrygden. Aldersgrensene i andre pensjonsordninger diskuteres i 8.3. I avsnitt 8.4 diskuteres aldersgrensene for andre ordninger i folketrygden og i avsnitt 8.5 diskuteres aldersgrensene for stillingsvern. Beregningsreglene for alderspensjon for uføre diskuteres i kapittel 9.

8.2 Aldersgrensene i pensjonssystemet

8.2.1 Pensjonsutvalgets forslag

Levealdersjustering er et sentralt element i pensjonsreformen som innebærer at det er nødvendig å jobbe lenger enn eldre årskull for å få like høy årlig pensjon som disse når levealderen øker. Det er dermed en implisitt justering av aldersgrensene i pensjonssystemet, og Pensjonsutvalget mener det er en logisk videreutvikling av pensjonsregelverket at de formelle aldersgrensene også økes i takt med den økende levealderen.

Utvalget foreslår at aldersgrensene skal øke i små skritt fra og med personer født i 1964. Økningen skal skje i takt med økningen i forventet levealder slik at yrkesaktive som utsetter avgangen i takt med de økte aldersgrensene, får fullt kompensert for virkningen av levealdersjustering. Aldersgrensene må da øke med to tredjedeler av økningen i forventet levealder. Den økte opp-

tjeningen som en forlenget yrkeskarriere i tråd med dette vil gi, vil sikre at arbeidsføre fullt ut kompenseres for effekten av levealdersjusteringen dersom de utsetter avgangen i takt med de økte aldersgrensene.

Utvalget foreslår videre at aldersgrensene skal øke med utgangspunkt i en vedtatt regel, og ikke være avhengig av vedtak i Stortinget hver gang aldersgrensene skal endres. Den regelen som utvalget foreslår vil, med utgangspunkt i befolkningsframskrivingen fra 2022, bety at aldersgrensene øker med om lag ett år per tiår, altså 1–2 måneder for hvert årskull. Utvalget foreslår at alderen for ubetinget rett til å ta ut pensjon, nå 67 år, blir kalt *normert pensjoneringsalder*.

Utvalget foreslår at det skal være den normerte pensjoneringsalderen som skal øke med utgangspunkt i en regel, og at de andre aldersgrensene i pensjonssystemet skal øke i takt med den normerte pensjoneringsalderen. Utvalget mener midlertid at det bør vurderes å øke den nedre aldersgrensen på 62 år mer enn de andre aldersgrensene, for eksempel to år mer over noen år.

8.2.2 Høringsuttalelser

De fleste høringsinstansene støtter utvalgets forslag om økte aldersgrenser. Det gjelder blant annet alle *hovedorganisasjonene i arbeidslivet* både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Få ha kommentert de enkelte aldersgrensene, men av de

som har gjort det, er det flest synspunkter knyttet til den nedre aldersgrensen på 62 år. *Landsorganisasjonen i Norge* (LO) og *YS* mener det må være en sliterordning dersom den nedre aldersgrensen på 62 år skal økes, mens *Unio* mener «det må videreutvikles løsninger for slitergruppene». LO og *Unio* går mot en større økning av den nedre aldersgrensen enn de andre aldersgrensene.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon støtter økte aldersgrenser og også at nedre aldersgrense bør øke mer enn de andre aldersgrensene. *Pensjonistforbundet* støtter økt 62-årsgrense dersom «sliterne i arbeidslivet sikres en ordning som ivaretar muligheten for å gå av tidlig». Forbundet støtter ikke en økning i alderen som gir ubetinget rett til alderspensjon, men mener denne bør videreføres på 67 år.

Steinar Holden mener øvre aldersgrense for å fastsette delingstall bør senkes til 70 eller 72 år. Pensjonen vil da ikke øke dersom uttaket av pensjon utsettes etter 70 eller 72 år. *KS – Kommunesektorens organisasjon* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter utvalgets forslag om at også 75-årsgrensen bør øke.

8.2.3 Regjeringens vurderinger

Innledning

Et viktig mål med pensjonsreformen er å stimulere til lengre yrkeskarrierer. Reglene for levealdersjustering og fleksibel pensjonsalder er sentrale virkemidler for å oppnå dette, og reglene gjør det mulig å oppnå like høy årlig alderspensjon som eldre årskull ved å jobbe lenger.

Dersom mange velger å ikke forlenge yrkeskarrieren, kan gjennomsnittlig alderspensjon etter hvert bli lav. Økte aldersgrenser i pensjonssystemet kan understøtte pensjonsreformen ved å bidra til at flere står lenger i arbeid. Økte aldersgrenser kan også øke gjennomsnittlig alderspensjon og dermed gjøre pensjonssystemet mer sosialt bærekraftig.

Økte aldersgrenser kan påvirke når den enkelte velger å ta ut pensjon på flere måter:

- Økt nedre aldersgrense for å ta ut pensjon vil tvinge de som ønsker å ta ut pensjonen tidligst mulig til å vente.
- Økt øvre aldersgrense for å tjene opp pensjon kan gjøre at flere ønsker å jobbe noe lenger.
- Økt alder for når en har ubetinget rett til alderspensjon, som nå er 67 år, kan påvirke pensjonsnormene i samfunnet, altså den alminnelige oppfatningen i befolkningen om når det er «normalt» å ta ut pensjon.

Regjeringen mener økte aldersgrenser kan bidra til økt avgangsalder og mener aldersgrensene i pensjonssystemet bør økes. Økte aldersgrenser vil i seg selv ikke påvirke hvor høy pensjonen blir for personer som tar ut pensjon etter nedre aldersgrense. Men lønnsregulering av minsteytelsene vil øke pensjonen ved en gitt alder for uttak for alle som mottar garantipensjon. I kapittel 10 foreslår regjeringen at minsteytelsene skal reguleres i takt med lønnsveksten. Økte aldersgrenser betyr at utgiftsøkningen som følger av å lønnsregulere minsteytelsene blir mindre, siden minsteytelsene skal utbetales ubetinget fra en høyere alder.

Hvordan øke aldersgrensene?

Økte aldersgrenser kan tidligst fastsettes endelig i 2025 med virkning fra 2026. Da fyller personer født i 1964 62 år, og regjeringen mener aldersgrensene bør økes fra og med dette årskullet.

Levealdersjusteringen virker fra og med personer født i 1944. Dersom aldersgrensene skulle økes med utgangspunkt i virkningen av levealdersjustering fra 1944-kullet, ville 67-årsgrensen måtte øke med rundt to og et halvt år for 1964-kullet. Det er langt høyere enn det som nå er median avgangsalder. Når ett av formålene med økte aldersgrenser er å påvirke pensjoneringsnormene, kan den normerte pensjoneringsalderen ikke ligge vesentlig høyere enn median avgangsalder.

Noen land har vedtatt å øke aldersgrensene like mye som veksten i levealderen. OECD (2021)¹ anbefaler imidlertid at aldersgrensene bør økes med to tredjedeler av økningen i levealderen. Personer som øker avgangsalderen i takt med den økte aldersgrensen, vil da også få økt opptjening og oppnå like høy årlig pensjon som eldre årskull. Regjeringen er enig i denne vurderingen.

Regjeringen mener økningen i aldersgrensene bør skje i små skritt med utgangspunkt i en vedtatt regel. Når økningen skjer med utgangspunkt i en vedtatt regel, blir endringene mer forutsigbare for den enkelte enn dersom hver økning er avhengig av vedtak i Stortinget.

OECD (2021) skriver at de fleste land som har innført en automatisk justeringsmekanisme for aldersgrensene har valgt å øke pensjonsalderen i små skritt. Dette gir en mer gradvis økning enn dersom aldersgrensene skal økes med et helt år av gangen, og sikrer at forskjellen mellom etter-

¹ *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.

følgende årskull blir liten. Dette kan gi større aksept for økningene.

Regjeringen deler Pensjonsutvalgets syn på hvordan endringene i aldersgrensene bør gjøres: Økningen i aldersgrensene bør knyttes til endringen i delingstallene ved 67 år. Endringen i delingstallene reflekterer i all hovedsak endringen i forventet gjenstående levealder, og å benytte delingstallene gjør at aldersgrensene kan fastsettes samtidig med delingstallene, altså innen 1. juli i året før et årskull når nedre aldersgrense i pensjonssystemet. Denne løsningen gjør at det ikke er nødvendig å innføre nye størrelser i pensjonssystemet.

Normert pensjoneringsalder – grensen på 67 år

Etter pensjonsreformen er aldersgrensen på 67 år en mindre viktig grense i pensjonssystemet. Det er imidlertid alderen der alle har en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden, og minstenivåene i pensjonssystemet er definert ved denne grensen. 67-årsgrensen er også viktig for en del andre inntektssikringsordninger både i og utenfor folketrygden.

Pensjonsutvalgets modell betyr, med utgangspunkt i prognosene for delingstall fra 2023, at den normerte pensjoneringsalderen vil øke til 68 år for personer født i 1974 og til 69 år for personer født i 1983. Grensen vil passere 70 år for personer født i 1994.

Det fastsatte garantipensjonsnivået vil gjelde ved uttak ved normert pensjoneringsalder. Dersom pensjonen tas ut tidligere, blir nivået lavere. Forskjellen avhenger av forskjellen på delingstallene ved uttak og ved den normerte pensjoneringsalderen. For eksempel kan garantipensjonen for de som er født i 1974 bli om lag 4 ½ prosent lavere ved 67 år enn ved normert pensjoneringsalder.

Det er i dag langt flere som tar ut alderspensjonen ved 67 år enn det de fleksible uttaksreglene tilsier. Det indikerer at denne grensen påvirker oppfatningen i befolkningen om når det er normalt å ta ut pensjon. Å øke 67-årsgrensen kan påvirke pensjoneringsnormene og bidra til at avgangsalderen øker mer enn den ellers ville gjort. Økt avgangsalder er et viktig mål med pensjonsreformen.

Nedre aldersgrense for å ta ut alderspensjon fra folketrygden

Alderspensjon fra folketrygden kan i dag tas ut fra fylte 62 år dersom samlet pensjon minst tilsvares

minstenivået for enslige med full trygdetid. Personer i privat sektor som mottar avtalefestet pensjon (AFP), kan medregne den livsvarige delen av AFP ved vilkårsprøvingen.

De fleksible uttaksreglene gjør at den årlige pensjonen blir høyere desto senere den tas ut. Det betyr at også personer med relativt mye pensjonsopptjening kan få en relativt lav pensjon dersom pensjonen tas ut tidlig. For eksempel vil en person født i 1963 få 20 prosent lavere årlig pensjon dersom pensjonen, for en gitt opptjening, tas ut ved 62 år enn dersom den tas ut ved 67 år.

Å øke den nedre aldersgrensen for å ta ut pensjon, betyr at de som hadde tenkt å ta ut pensjonen før den nye grensen, må vente med dette. De vil dermed få en høyere årlig pensjon. Mange av de som tar ut pensjonen tidlig fortsetter i jobb. I desember 2022 var vel 75 prosent av de 62-åringene som hadde tatt ut alderspensjon i 2022 fortsatt i jobb.

Pensjonsutvalget foreslår å øke aldersgrensene i pensjonssystemet i takt med økningen i levealderen. Utvalget foreslår at alle aldersgrensene skal øke i samme takt, men mener samtidig at det bør vurderes å øke den nedre grensen for å ta ut alderspensjon på 62 år raskere enn de andre aldersgrensene. Departementet har vurdert konsekvensene av å øke den nedre aldersgrensen med to år mer enn de andre aldersgrensene over en periode på åtte år. Statistisk sentralbyrå (SSB) har beregnet virkningene av en slik ekstra økning over perioden 2027–2034.

En raskere økning av nedre aldersgrense betyr at de som hadde tenkt å slutte å jobbe og ta ut pensjon før den nye aldersgrensen, må vente med dette. Sysselsettingen vil derfor øke. Økningen skjer gradvis, og SSB anslår at sysselsettingsveksten når 0,3 prosent rundt 2050 og blir liggende på dette nivået deretter. Nettoøkningen tilsvares mellom 9 000 og 10 000 personer. Mulige effekter av endrede pensjoneringsnormer er da ikke tatt hensyn til.

En del av de som ikke kan ta ut pensjon når nedre aldersgrense øker, vil bli uføre. I beregningene er økningen i antall uføre vel 1,5 prosent fra slutten av 2030-tallet og fram mot 2080. Det tilsvares 7 000 til 8 000 personer.

Fordi mange av de som tar ut pensjonen tidlig fortsetter i jobb, vil antallet som mottar alderspensjon gå klart mer ned enn det som følger av at en del må utsette avgangen fra arbeidslivet. Reduksjonen kommer relativt raskt; i beregningene er det allerede i 2034 hele 59 000 færre alderspensjonister. Reduksjonen er størst i 2060 da det er 74 000 færre alderspensjonister.

Når mange må vente med å ta ut alderspensjonen, vil utgiftene til alderspensjon bli skjøvet ut i tid. Dette vil redusere utgiftene til alderspensjon på kort og mellomlang sikt. Reduksjonen er størst i første del av 2030-tallet da den når 12 mrd. 2023-kroner årlig. Deretter blir reduksjonen mindre fordi økt opptjening og senere uttak gir høyere gjennomsnittlig pensjon. Etter 2060 er utgiftene til alderspensjon om lag som uten en raskere økning av den nedre aldersgrensen.

Flere uføre betyr økte utgifter til uføretrygd. Også utgiftene til en del andre ytelser i folketrygden vil øke, særlig sykepengene. Samlet ligger økningen i disse andre folketrygdytelsene på 3–4 mrd. 2023-kroner årlig fra slutten av 2030-tallet.

De samlede økonomiske konsekvensene av å øke nedre aldersgrense i pensjonssystemet med to år mer enn de andre aldersgrensene er en betydelig reduksjon i folketrygdens utgifter på kort og mellomlang sikt. I første del av 2030-tallet er innsparingen 9–10 mrd. 2023-kroner årlig. Etter hvert avtar reduksjonen i utgiftene til alderspensjon, og de samlede økonomiske konsekvensene av forslaget snur til en utgiftsøkning etter 2050. Fra 2060 til 2080 er den årlige utgiftsveksten 3–4 mrd. kroner. Samtidig gir den økte sysselsettingen økte skatteinntekter slik at nettoeffekten på offentlige finanser på lang sikt er en liten økning i bidragsraten, se boks 5.1.

Pensjonsreformen innebærer at en må stå lenger i arbeid for å få like høy årlig pensjon som eldre årskull. Økte aldersgrenser i pensjonssystemet er en tilpasning til dette. Regjeringen foreslår at økningen skal gjelde fra 1964-kullet, men levealdersjusteringen har virket fra 1944-kullet. En sterkere økning i nedre aldersgrense kan dermed sies være å hente inn noe som burde vært gjort tidligere. Både Sverige og Danmark har vedtatt en særskilt oppjustering av den nedre aldersgrensen for å ta ut pensjon.

En raskere økning i den nedre aldersgrensen vil ha flere positive virkninger: Reduserte muligheter for tidliguttak vil øke sysselsettingen på kort og lengre sikt og redusere folketrygdens utgifter på kort og mellomlang sikt. Det vil også gi mange en høyere årlig pensjon når de må utsette uttaket av alderspensjon. Den enkelte kan ha gode grunner til å ta ut pensjonen tidlig, se Lien (2021)², men det er uklart hvor mange av de som nå tar ut pensjonen tidlig som forstår konsekvensene av dette for det livsvarige pensjonsnivået.

Økt nedre aldersgrense vil også redusere forskjellen i årlig pensjon mellom de som tar ut pensjonen ved den nedre aldersgrensen og de som tar den ut ved (den økte) 67-årsgrensen, det utvalget kaller normert pensjoneringsalder.

Flere av høringsinstansene er bekymret for at økte aldersgrenser vil føre til at flere får problemer med å stå i arbeid til aldersgrensen, og en raskere økning av den nedre aldersgrensen vil øke omfanget av dette. Flere av arbeidstakerorganisasjonene støttet forslaget om økte aldersgrenser under tvil, med samme begrunnelse. De beregningene som SSB har gjennomført, tilsier at økt nedre aldersgrense vil føre til at flere vil falle utenfor.

Selv om det er gode argumenter for en raskere økning i den nedre aldersgrensen i pensjonssystemet, vil regjeringen ikke foreslå dette nå. Årsaken er blant annet at dette kan komplisere andre prosesser og at en raskere økning av den nedre aldersgrensen vil gjøre at flere får problemer med å stå i arbeid til aldersgrensen. Regjeringen varsler i avsnitt 6.4 at det skal settes ned et utvalg som skal vurdere ulike løsninger for sliterne. Det er også prosesser om særaldersgrenser og reformering av AFP i privat sektor. En særskilt økning av den nedre aldersgrensen i pensjonssystemet nå kan redusere mulighetene for en bred oppslutning om forslagene til justeringer i pensjonssystemet. Regjeringen foreslår derfor at den nedre aldersgrensen skal økes i takt med de andre grensene i pensjonssystemet.

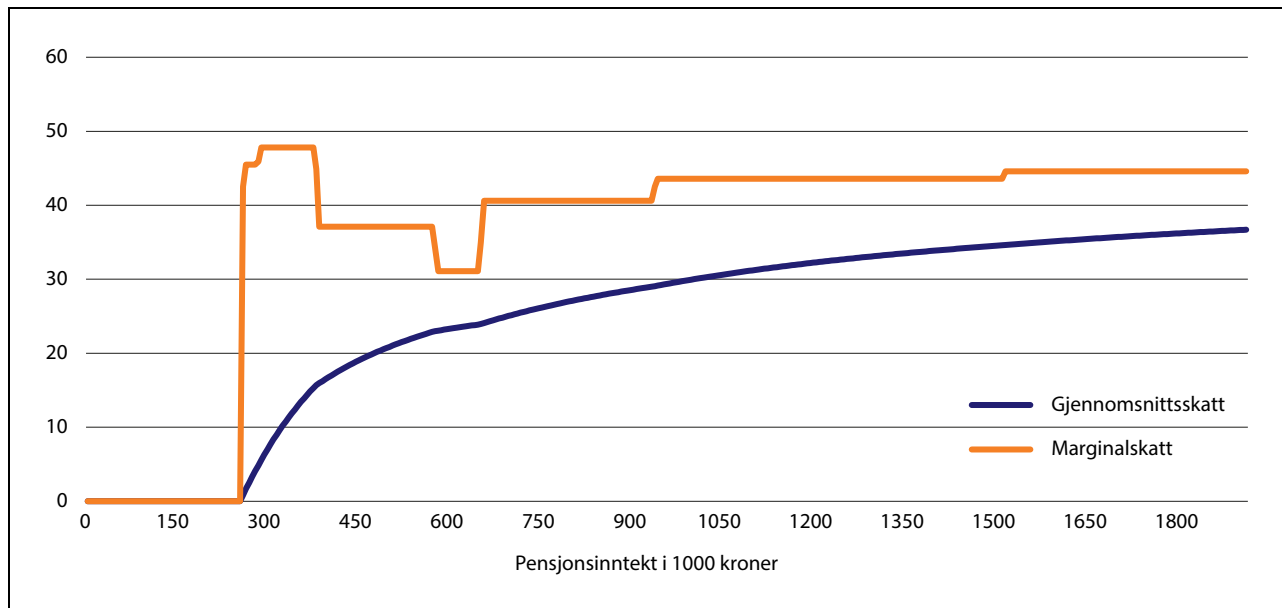
Øvre aldersgrense i pensjonssystemet

Den øvre aldersgrensen i pensjonssystemet er 75 år. Grensen har to funksjoner. For det første gis det pensjonsopptjening til og med det året en fyller 75 år. For det andre øker den årlige pensjonen ved utsatt uttak – for en gitt opptjening – fram til måneden etter at en fyller 75 år.

Før pensjonsreformen ble det gitt pensjonsopptjening til og med det kalenderåret en fylte 69 år, og den årlige pensjonen økte derfor ikke ved uttak etter fylte 70 år, selv om en fortsatt var i arbeid. Da den øvre grensen ble økt til 75 år, var yrkesdeltakelsen lav blant personer over 69 år. Departementet mente i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) at en økning av 70-årsgrensen ville ha «marginal betydning», men at økt øvre aldersgrense likevel kunne ha en positiv signaleffekt som kunne «stimulere til videre yrkesdeltakelse for dem som ønsker det».

Reglene for uttak av alderspensjon opptjent med den nye opptjeningsmodellen innebærer at

² Lien, Ole Christian (2021). *Når lønner det seg å ta ut alderspensjon?* Notat nr. 1/2021. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 8.2 Marginal- og gjennomsnittsskatt på pensjonsinntekt 2023. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

årlig pensjon beregnes ved at pensjonsopp-tjeningen (pensjonsbeholdningen) divideres med et delingstall. Delingstallet er fastsatt slik at samlet pensjonsutbetaling, før skatt, ikke skal påvirkes av når pensjonen tas ut, og forventet gjenstående levealder er derfor en sentral størrelse når delingstallet fastsettes. For de som lever lenger enn forventet gjenstående levealder, vil samlet pensjonsutbetaling bli høyere enn pensjonsbeholdningen, og det vil lønne seg å vente så lenge som mulig med å ta ut pensjon. For de som lever kortere enn forventet levealder er det motsatt.

Det fastsettes månedlige delingstall fra 62 til 75 år det året et årskull fyller 61 år. For å anslå forventet levealder benyttes registrert dødelighet i de ti foregående årene. I en periode med stigende levealder betyr det at forventet levealder under-vurderes. Anslagene på forventet gjenstående levealder er dessuten beregnet på grunnlag av den såkalte periodedødeligheten som påvirkes av dødeligheten blant personer som er vesentlig eldre enn 61-åringene.

I tillegg er det betydelig variasjon i forventet levealder mellom ulike grupper. Texmon (2022)³ viser at selv mellom gjennomsnittet for relativt store yrkesgrupper er det flere års forskjell mellom de som lever lengst og de som lever

kortest, og det er personer med akademiske yrker som lever lengst.

Gevinsten ved å utsette uttaket av pensjon kan være betydelig for de som lever lenge. Årlig pensjon, for en gitt pensjonsopp-tjening, er 39 prosent høyere ved uttak 75 år enn ved uttak 70 år for en person født i 1963. I delingstallene for 1963-kullet vil det trolig være en forventet gjenstående levealder på rundt 16 ½ år ved 70 år og 12 ¾ år ved 75 år. Relativt mange vil leve mye lenger enn det som ligger i beregningen av delingstallene, og disse vil kunne få en samlet pensjonsutbetaling før skatt som er klart større enn pensjonsbeholdningen. Og gevinsten er større jo senere pensjonen tas ut.

Gevinsten ved utsatt uttak av pensjon reduseres av de progressive skattereglene. Dette har størst betydning for dem med moderate pensjoner fordi gevinsten avhenger av forskjellen i gjennomsnittsskatt, og denne avtar med størrelsen på pensjonen, se figur 8.2.

Den betydelige økonomiske gevinsten ved utsatt uttak for personer som lever lenge gjør at *Steinar Holden* mener at den øvre grensen for å beregne delingstall bør senkes til 72 eller 70 år, slik at delingstallet ikke blir lavere dersom pensjonen tas ut etter 72 eller 70 år. Formålet er å redusere den privatøkonomiske gevinsten ved utsette uttaket og redusere forskjellene i pensjon.

Regjeringen er enig i at store forskjeller i pensjonsnivåer som skyldes at den enkelte får en privatøkonomisk gevinst fordi de har en høy for-

³ Texmon, Inger (2022). *Dødelighet etter yrke – utvikling etter 2000*. SSB-rapport 2022/24.

ventet levealder er uheldig. Dette må avveies mot de negative effektene av å redusere den øvre alderen for å beregne delingstall.

Å redusere den øvre alderen for å beregne delingstall vil gjøre det vanskeligere å kompensere for virkningen av levealdersjustering. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet må personer født i 1969 – med dagens regler – stå i arbeid til etter 70 år for å kompensere, mens personer født i 1987 må stå i arbeid til etter 72 år.⁴ Dersom den øvre alderen senkes, betyr det at mange vil måtte stå enda lenger i arbeid for å kompensere for virkningen av levealdersjustering siden det bare er økt opptjening som gir høyere pensjon, ikke senere uttak.

Ifølge Statistisk sentralbyrå var det 66 500 personer i alderen 70–74 år som hadde yrkesinntekt i 2021.⁵ Av disse hadde 16 300 inntekt over 2 grunnbeløp (G), og gjennomsnittlig yrkesinntekt for denne gruppen var 553 200 kroner (5,3 G).

Også blant de som står i arbeid etter fylte 70 år er det vanlig å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 70 år. Blant de nye alderspensjonistene i 2022 var det bare 1200 som var 70 år eller eldre.⁴ Det tilsvarte 1,8 prosent av de nye alderspensjonistene. Det er altså langt færre som tar ut pensjonen etter 70 år enn antallet som fortsatt er i jobb etter 70 år.

Framover vil en økende andel av befolkningen over 70 år ha kommet til Norge som voksne. De har dermed ikke hatt samme mulighet til å tjene opp pensjon i folketrygden som flertallet. For personer med relativt kort trygdetid kan det være særlig viktig at den årlige pensjonen øker når de står lenge i jobb.

For å kunne «spekulere» mot folketrygden gjennom å utsette uttaket av pensjon helt eller delvis noen år etter at en har sluttet i jobb for å øke sin samlede utbetalte pensjon, må en ha oppsparte midler til livsopphold. Det vil dermed være en begrenset gruppe som har mulighet til dette. Så langt er det ingenting som tyder på at slik spekulasjon har noe omfang.

Når den øvre aldersgrensen ble fastsatt til 75 år, var det blant annet fordi det kunne «stimulere til videre yrkesdeltakelse for dem som ønsker det». Å redusere grensen vil kunne ha en negativ signaleffekt og redusere yrkesdeltakelsen blant eldre. Regjeringen vil derfor ikke forslå en slik endring nå, og foreslår at den øvre aldersgrensen

skal øke i takt med de øvrige aldersgrensene. Dersom det skulle vise seg at det blir et økende omfang av strategisk spekulasjon, bør spørsmålet om en reduksjon i den øvre alderen for å beregne delingstall vurderes på nytt.

8.3 Aldersgrensene i andre pensjonsordninger

8.3.1 Pensjonsutvalgets forslag

Regelverket for pensjonsordningene som supplerer alderspensjon fra folketrygden – private og offentlige tjenstepensjonsordninger og offentlig og privat AFP – er tilpasset aldersgrensene i folketrygden. Pensjonsutvalget «mener at også aldersgrensene i tjenstepensjonsordninger, AFP-ordninger og individuelle pensjonsordninger bør økes dersom det innføres en ordning med økte aldersgrenser i folketrygden. Dette må imidlertid vurderes nærmere av de som forvalter regelverket for de ulike ordningene.»

8.3.2 Høringsuttalelser

Få høringsinstanser har uttalt seg om aldersgrensene for tjenstepensjon og avtalefestet pensjon (AFP). De fleste synes å legge til grunn at også aldersgrensene i de øvrige pensjonsordningene skal følge aldersgrensene i folketrygden, men enkelte peker på at dette vil kreve ytterligere utredninger.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er «enig i at det er naturlig å vurdere aldersgrensene i tjenstepensjonslovene. Det må foretas en nærmere utredning, der partene involveres, om tilpasninger i tjenstepensjonslovene knyttet til endrede aldersgrenser.» NHO peker også på at det må utredes hvordan uføreordningene i tjenstepensjonsordningene bør tilpasses økte aldersgrenser, blant annet hvordan premien skal beregnes. Om AFP i privat sektor skriver NHO at «partene vil vurdere behov for endringer i ordningen».

Den Norske Aktuarforening skriver: «Innføring av normalder i tjenstepensjon vil kunne påvirke utbetalingstiden for uførepensjon, innskudds- og premiefritak, beregning av størrelsen på etterlattepensjoner, samt opptjening av alderspensjon i ytelsesordninger. I private fonderte pensjonsordninger kan utbetalingstid ikke endres uten videre. Disse pensjonsordningene er basert på avtaler som allerede er inngått og ytelser som det er betalt for. Dette må det tas hensyn til ved en eventuell endring.»

⁴ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/pensjon-statistikk/relatert-informasjon/arkiv-alderspensjon.desember-2022>

⁵ Statistikkbanken, tabell 09605.

8.3.3 Regjeringens vurderinger

Pensjonsordninger utenom folketrygden omfatter private og offentlige tjenstepensjonsordninger og avtalefestet pensjon (AFP) i privat og offentlig sektor. Dette er i all hovedsak supplerende ytelser til alderspensjon fra folketrygden. Når aldersgrensene i folketrygden endres, er det derfor naturlig at også reglene for de øvrige pensjonsytelsene tilpasses disse endringene. For eksempel gjelder dette nedre aldersgrense for utbetaling av pensjon.

De fleste ordningene vil relativt enkelt kunne tilpasses økte aldersgrenser i folketrygdens alderspensjon, men på noen områder kreves det ytterligere utredning. Det gjelder særlig uførepensjon fra private tjenstepensjonsordninger og alderspensjon etter lov om foretakspensjon.

De supplerende tjenstepensjonsordningene er dels lovfestede og dels avtalefestede. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til endringer i de lovfestede ordningene og legger til grunn at også de avtalefestede ordningene vil bli tilpasset endringene i folketrygden.

Partene i offentlig sektor avtalte 25. august 2023 nye pensjonsregler for personer født i 1963 eller senere som har særaldersgrenser. Av avtalen går det fram at særaldersgrensene skal økes «i tråd med økningen i aldersgrensen for rett til ubetinget uttak av alderspensjon fra folketrygden». Regjeringen vil følge opp dette i arbeidet med nødvendige lovendringer.

8.4 Aldersgrensene i andre ordninger i folketrygden

8.4.1 Pensjonsutvalgets forslag

Pensjonsutvalget fikk i oppgave å «vurdere aldersgrensene i pensjonssystemet i sammenheng med en vurdering av aldersgrensene i øvrige inntektssikringsordninger og utviklingen i alderen hvor det er vanlig å trekke seg ut av arbeidsmarkedet.» «Øvrige inntektssikringsordninger» omfatter i dette avsnittet dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger; også kalt korttidssytelsene. Reglene for uføres alderspensjon vurderes i kapittel 9. Å øke aldersgrensene i pensjonssystemet kan i tillegg påvirke flere andre ytelser som supplerende stønad og omstillingsstønad. Dette omtales ikke i denne meldingen.

Det går fram av utvalgets mandat at bakgrunnen for at utvalget skulle vurdere aldersgrensene i de øvrige ordningene var at fleksibel alders-

pensjon fra 62 år åpnet for dobbelt inntektssikring; den enkelte kan samtidig ha rett til alderspensjon og til de øvrige ytelsene. Å motta de øvrige ytelsene gjør at den årlige alderspensjonen kan bli høyere både ved at den tas ut senere og ved at en tjener opp pensjonsrettigheter mens en mottar ytelsene. Det vil i de aller fleste tilfeller lønne seg økonomisk å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller dagpenger fra folketrygden i alderen 62–66 år, sammenlignet med å slutte i arbeid og ta ut alderspensjon fra folketrygden.

Pensjonsreformen innebærer at stadig flere må stå i jobb i flere år etter den nedre aldersgrensen i pensjonssystemet. Muligheten til å motta de øvrige ytelsene kan bidra til at mottakerne holder seg i arbeidsmarkedet, og legge til rette for forlengede arbeidsliv. Pensjonsutvalget mente at «aldersgrensene for andre trygdeytelser bør følge økte aldersgrenser i pensjonssystemet.»

8.4.2 Høringsuttalelser

Alle som støtter økt 67-årsgrense synes også å støtte utvalgets forslag om at aldersgrensene i de andre inntektssikringsordningene i folketrygden også bør økes. Enkelte vil imidlertid ha en større økning i enkelte grenser enn det utvalget foreslår.

Akademikerne mener de «midlertidige inntektssikringsordningene må være tilgjengelig så lenge man forventes å arbeide» og mener det er spesielt viktig at grensen for fulle sykepenge-rettigheter øker. *Pensjonistpartiet Viken* vil ha sykepenger til 75 år.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at dersom aldersgrensen ved 67 år økes, er det naturlig at overgangen fra uføretrygd til alderspensjon økes tilsvarende.

Pensjonistforbundet mener «den øvre grensen for mottak av dagpenger og sykepenger etter ordinære regler bør ikke knyttes opp mot pensjonssystemets aldersgrenser, men mot aldersgrensene i arbeidsmiljøloven». De mener videre at uføretrygd og arbeidsavklaringspenger bør kunne mottas fram til «den alderen hvor det er fullt ut kompensert for levealdersjusteringen.» For personer født i 1963 vil dette, ifølge anslag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, være ved 69 år og 5 måneder.⁶

Finans Norge mener at «for høye nivåer på korttidssytelser og uføreytelser i forhold til nivået på alderspensjonsytelsene vil kunne gi insentiver

⁶ <https://www.nav.no/no/person/pensjon/alderspensjon/uttak-regulering-og-levealdersjustering/levealdersjustering-av-alderspensjon>

til å benytte seg av disse ordningene, også for personer som kunne klart å stå lenger i arbeid helt, eller delvis».

Næringslivets Hovedorganisasjon «mener det er viktig å følge med på bruken av korttidsytelser og uføretrygd blant de eldste for å se hvordan den enkelte tilpasser seg, og for å ha et kunnskapsgrunnlag til neste evaluering».

8.4.3 Regjeringens vurderinger

Dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger kan som hovedregel mottas fram til fylte 67 år. Fra denne alderen har alle en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden. I tillegg er det en begrenset rett til sykepenger fra 67 til 70 år.

Folketrygdens ytelser ved arbeidsledighet og sykdom skal sikre inntekten for de som blir arbeidsledige eller får helseproblemer. Behovet for inntektssikring er prinsipielt sett ikke annerledes etter 62 år enn tidligere i livet, og muligheten til å motta korttidsytelsene kan bidra til et velfungerende arbeidsmarked for eldre og til at flere står lenger i arbeid. Regjeringen mener derfor at de øvre aldersgrensene for hvor lenge en kan motta dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger bør øke i takt med den normerte pensjoneringsalderen. Da vil ytelsene fortsatt kunne gis fram til en har en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden.

Enkelte høringsinstanser mener ytelsene bør kunne gis etter den normerte pensjoneringsalderen. Siden ytelsene skal erstatte manglende arbeidsinntekt, mener regjeringen at den øvre aldersgrensen ikke bør settes mye høyere enn den alderen der det er vanlig å tre ut av arbeidslivet. Og median avgangsalder er i dag lavere enn 67 år.

Muligheten til å motta korttidsytelser fram til den normerte pensjoneringsalderen gjør at det kan være økonomisk fordelaktig å motta disse ytelsene framfor å ta ut alderspensjon fra folketrygden:

- Nivået på ytelsen er normalt høyere enn nivået på alderspensjonen
- Mottak av ytelsene gir opptjening av pensjonsrettigheter
- En kan utsette å ta ut alderspensjonen og dermed få en høyere årlig alderspensjon

Særlig for de som ikke har rett til AFP kan det være gunstig å motta en korttidsytelse. For arbeidsføre født i 1963 som har hatt jevn inntekt på 6 G i 37 år ved fylte 62 år, blir kompensasjonsgraden etter skatt for alderspensjon fra folke-

trygden på 45,6 prosent ved avgang 62 år og 57,3 prosent ved avgang 67 år. Ett år senere uttak øker dermed kompensasjonsgraden etter skatt med 2–3 prosentpoeng. Personer som tar ut alderspensjonen ett år senere fordi de mottar sykepenger eller dagpenger i ett år får altså økt den årlige alderspensjonen med 2–3 prosentpoeng. Personer som mottar arbeidsavklaringspenger i ett år får en litt mindre økning i den årlige alderspensjonen fordi opptjeningseffekten er mindre, se under.

Muligheten til å utsette uttak av alderspensjon gjennom å motta en korttidsytelse oppsto da det ble åpnet for fleksibel pensjon fra 62 år i 2011. Dette har imidlertid ikke ført til økt bruk av disse ytelsene blant personer som har fylt 62 år. Dette kan imidlertid endre seg, og regjeringen mener det er viktig å følge med på utviklingen framover. Dersom det blir tegn til at korttidsytelsene i økende grad brukes for å oppnå høyere alderspensjon, vil regjeringen vurdere å stramme inn regelverket for disse ordningene for personer som har passert den nedre aldersgrensen i pensjonssystemet. Dette kan både omfatte endringer i kvalifikasjonsreglene, og endringer som gjør det mindre økonomisk attraktivt å motta ytelsene.

Det er i dag ulike regler for *opptjening av alderspensjon* for de ulike ytelsene. For sykepenger og arbeidsavklaringspenger tjenes det opp alderspensjon på grunnlag av den pensjons-givende inntekten (selve ytelsen), mens for dagpenger er grunnlaget den bortfalte inntekten (dagpengegrunnlaget). Det gis pensjonsopptjening så lenge man mottar ytelsene. En mulig endring er å begrense opptjeningen av pensjonsrettigheter for de som mottar korttidsytelser.

Dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sykepenger skal erstatte bortfalt eller manglende arbeidsinntekt. For å ha rett til ytelsene er det derfor *minstekrav til størrelsen på inntektsbortfallet*. For *dagpenger* må vanlig arbeidstid være redusert med minst 50 prosent. I tillegg kreves det en utbetalt brutto arbeidsinntekt som minst svarer til 1,5 ganger grunnbeløpet de siste tolv avsluttede kalendermånedene før det søkes om stønad, eller en utbetalt brutto arbeidsinntekt som minst svarer til tre ganger grunnbeløpet i løpet av de siste 36 avsluttede kalendermånedene. For *arbeidsavklaringspenger* er det ikke et krav om bortfalt arbeidsinntekt, men et krav om at arbeidsevnen må være redusert med minst halvparten. Arbeidstakere som har fylt 62 år må i tillegg ha hatt en pensjons-givende inntekt på minst ett grunnbeløp i året før arbeidsevnen ble nedsatt, eller til sammen tre grunnbeløp de siste tre årene.

Dette gjelder ikke dersom vedkommende har rett til å ta ut hel alderspensjon fra folketrygden. For *uføretrygd* er det krav om at arbeidsevnen må være varig redusert med minst halvparten. For personer som mottar *arbeidsavklaringspenger* når krav om uføretrygd settes fram, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med 40 prosent. For *sykepenger* fra folketrygden er det et krav at inntektsgrunnlaget for sykepenger (sykepengegrunnlaget) må være minst et halvt grunnbeløp og evnen til å utføre inntektsgivende arbeid må være nedsatt med minst 20 prosent.

Det er ulike regler for *hvor lenge en kan motta ytelsene*. *Dagpenger* kan gis i inntil to år (104 uker) til personer som har hatt en arbeidsinntekt på minst to grunnbeløp i løpet de siste tolv månedene eller i gjennomsnitt i løpet av de siste 36 månedene. Hvis inntekten har vært lavere enn to ganger grunnbeløpet, er maksimal dagpengeperiode ett år. For *arbeidsavklaringspenger* er det en maksimal stønadperiode på tre år. Stønadperioden kan forlenges i inntil to år dersom vedkommende allerede er i arbeid og anses å være nær ved å kunne øke arbeidsevnen sin, eller anses å være nær ved å bli satt i stand til å skaffe eller gå tilbake i arbeid. *Sykepenger* kan mottas i inntil ett år (248 sykepengedager) i løpet av en treårsperiode. Etter 26 uker får man rett til en ny sykepengeperiode. *Uføretrygd* mottas fram til 67 år.

For dagpenger og sykepenger er det ingen *minsteytelse*. De som har hatt en lav inntekt før inntektsbortfallet, får dermed en lav ytelse. For arbeidsavklaringspenger er det en minsteytelse på to ganger grunnbeløpet. Minsteytelsen for *uføretrygd* er 2,28 ganger grunnbeløpet (ordinær sats) for gifte og samboende og 2,48 ganger grunnbeløpet (høy sats) for enslige.⁷ Disse minsteytelsene er ikke direkte sammenlignbare med minsteytelsene i pensjonssystemet fordi alderspensjonen skattlegges lempeligere.

For uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger er det et medisinsk *inngangsvilkår*. Dagpenger kan en også få rett til, etter en venteperiode på 18 uker, selv om en sier opp stillingen selv.

For arbeidsavklaringspenger og dagpenger er det *aktivitetskrav* til de som mottar ytelsen. For dagpenger kan det settes lavere krav til eldre for å bli regnet som reell arbeidssøker: «Dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til helse,

omsorgsansvar for små barn eller pleietrengende i nær familie tilsier det, kan medlemmet regnes som reell arbeidssøker selv om vedkommende søker deltidsarbeid eller bare søker arbeid innenfor et begrenset geografisk område».

Dersom det blir aktuelt å vurdere innstramminger i reglene for uføretrygd, dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sykepenger for arbeidstakere som har passert den nedre aldersgrensen for å kunne motta alderspensjon, kan alle temaene som er nevnt over være aktuelle.

Regelverket for å beregne alderspensjon for uføre diskuteres nærmere i kapittel 9.

8.5 Aldersgrensene for stillingsvern

8.5.1 Innledning

Aldersgrensene for stillingsvern reguleres dels i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) og dels i lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl. (aldersgrenseloven).

Ifølge arbeidsmiljøloven kan arbeidsgiver avslutte et arbeidsforhold på grunn av alder når arbeidstakeren fyller 72 år. Arbeidsgiver kan fastsette en lavere bedriftsintern aldersgrense, men som hovedregel ikke under 70 år, dersom grensen gjøres kjent for arbeidstakerne, dersom den praktiseres konsekvent av arbeidsgiver og dersom arbeidstaker har en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Aldersgrensen i arbeidsmiljøloven er ikke til hinder for at arbeidstakeren kan fortsette i arbeid hvis begge parter ønsker det.

Den alminnelige aldersgrensen i staten reguleres i aldersgrenseloven og er 70 år. Arbeidsforholdet i staten opphører uten oppsigelse ved den alminnelige aldersgrensen, men ansettelsesmyndigheten kan forlenge arbeidsforholdet i inntil fem år. Det går fram av Statens personalhåndbok at personer som har passert aldersgrensen ikke kan ansettes på ordinære vilkår. I kommunene følger aldersgrensene de samme prinsippene som i staten, men arbeidsgivers mulighet til å forlenge arbeidsforholdet etter 70 år er mer begrenset enn i staten.

8.5.2 Pensjonsutvalgets vurdering

Pensjonsutvalget foreslo ikke endringer i aldersgrensene for stillingsvern, men pekte på at disse grensene ikke må være til hinder for videre yrkesdeltakelse for mange og begrense muligheten til å oppnå et tilfredsstillende pensjonsnivå.

⁷ For de som har blitt ufør før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, er minsteytelsene henholdsvis 2,66 og 2,91 ganger grunnbeløpet.

8.5.3 Høringsuttalelser

Aldersgrensene for stillingsvern er lite omtalt i høringsvarene. *Akademikerne* mener: «Slik det er i dag vil mange kunne bli hindret i pensjonsopp-tjening fram til 75 år fordi stillingsvernet gjør det enkelt for arbeidsgivere å skyve ut eldre arbeidskraft. En forutsetning for å øke aldersgrensene i pensjonssystemet er derfor at dagens regler for stillingsvern må fjernes/økes. Dette gjelder både dagens regulering i aldersgrenseloven og arbeidsmiljøloven.»

8.5.4 Regjeringens vurderinger

Regjeringen Solberg foreslo høsten 2021 at den alminnelige aldersgrensen i staten skulle heves til 72 år, slik den er i arbeidsmiljøloven. Mange høringsinstanser, både på arbeidsgiver- og

arbeidstakersiden, samt Sysselsettingsutvalgets flertall i fase II, mente at en burde holde på 70-års-grensen i staten for å unngå uverdige og konfliktfylte avganger fra arbeidslivet. Lovforslaget ble trukket av Regjeringen Støre.

Regjeringen mener aldersgrensene for stillingsvern ikke må hindre mange i å kunne oppnå et tilfredsstillende pensjonsnivå. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det først personer født i 1969 som må jobbe etter 70 år for å kompensere fullt for virkningen av levealdersjustering.⁸ Disse fyller 70 år i 2039. Regjeringen vil derfor ikke foreslå endringer i aldersgrensene for stillingsvern nå.

⁸ <https://www.nav.no/no/person/pensjon/alderspension/uttak-regulering-og-levealdersjustering/levealdersjustering-av-alderspension>

9 Alderspensjon for uføre

9.1 Innledning og sammendrag

Regjeringen foreslår i kapittel 8 at aldersgrensene for de midlertidige inntektssikringsordningene i folketrygden skal økes i takt med aldersgrensene i pensjonssystemet. Dersom både øvre aldersgrense for å motta øvrige ytelser, og derfor alderen hvor en overføres til alderspensjon, og opptjeningsalderen økes i takt med levealdersjusteringen, vil en i utgangspunktet skjermes for hele effekten av levealdersjusteringen.

Uføretrygden er en varig ytelse og vil i de fleste tilfeller løpe fram til pensjonsalder eller død. Dette gjør at det kan være naturlig å tenke annerledes om alderspensjon til uføre enn de andre midlertidige folketrygdytelsene hvor mange etter endt stønadperiode kommer tilbake i arbeid.

Pensjonsutvalget mente at for å sikre uføre et tilfredsstillende pensjonsnivå framover, må reglene for alderspensjon til uføre justeres. Utvalget vurderte ulike måter å gjøre dette på og anbefalte en initial økning i aldersgrensen for uføres opptjening (fra dagens 62-årsgrense), og at alderen for uføres opptjening og overgang til alderspensjon økes videre fra og med 1964-kullet. Utvalgets flertall, alle unntatt Fugleavaag og Søviknes, mente at regelverket for uføres alderspensjon bør ta utgangspunkt i hvor lenge arbeidsføre faktisk står i arbeid, og at aldersgrensene og nivået på uføres alderspensjon må vurderes etter en viss tid, og da i lys av utviklingen i avgangsmønsteret blant arbeidsføre. Av forsiktighets-hensyn valgte utvalgets flertall å legge opp til mindre enn «full skjerming», basert på en antakelse om at arbeidsføre ikke fullt ut vil kompensere for effekten av levealdersjusteringen gjennom å stå lenger i arbeid.

Regjeringen stiller seg bak prinsippet om at regelverket for uføres alderspensjon skal ta utgangspunkt i hvor lenge arbeidsføre står i arbeid, slik at uføres pensjonsnivå holder tritt med arbeidsføres gjennomsnittlige pensjonsnivå. Dette innebærer at uføre ikke ubetinget skal skjermes mot hele effekten av levealdersjusteringen, men at arbeidsføres framtidige avgangsmønster skal

legge føringer for nivået på alderspensjonen til uføre.

Regjeringen har i arbeidet med denne meldingen lagt til grunn en antakelse om at arbeidsføre i yngre årskull øker avgangsalderen slik at de kompensere for to tredjedeler av effekten av levealdersjusteringen. Regjeringen vil på bakgrunn av dette foreslå en løsning hvor uføre i årskullene 1964 og yngre skjermes for om lag to tredjedeler av den videre effekten av levealdersjusteringen. Dette vil medføre at uføres alderspensjonsnivå holder tritt med arbeidsføres alderspensjonsnivå dersom gjennomsnittlig avgangsalder utvikler seg i tråd med antakelsen.

Regjeringen foreslår at uføre har overgang til alderspensjon ved normert pensjoneringsalder, og at alderspensjonen da skal beregnes med ordinære delingstall. Regjeringen foreslår at øvre alder for opptjening til alderspensjon i ny opptjeningsmodell skal økes til 65 år, men ikke automatisk øke videre med økningen i normert pensjoneringsalder. Dette vil gi uføre i årskullet 1963 en alderspensjon på linje med personer som jobber til drøyt 66 år, og årskullene 1964 og yngre skjermes for om lag to tredjedeler av den videre virkningen av levealdersjustering.

Avsnitt 9.2 presenterer utvalgets vurderinger og forslag og avsnitt 9.3 gjengir høringsuttalelsene. Regjeringens vurderinger går fram av avsnitt 9.4. Avsnitt 9.5 presenterer utviklingen i pensjonsnivå og forholdet mellom uføres og arbeidsføres pensjonsnivå med regjeringens forslag, og avsnitt 9.6 presenterer effekter for den enkelte.

9.2 Pensjonsutvalgets vurderinger

Pensjonsutvalget fikk i mandat å utrede «[...] effekten av levealdersjusteringen for ulike grupper i samfunnet, herunder personer som mottar uføretrygd ved overgang til alderspensjon. Utvalget skal videre vurdere konkrete løsninger som kan sikre et rimelig forhold mellom alderspensjonsnivået til uføre og arbeidsføre.» I utvalgets mandat ble det vist til at framtidige års-

kull må stå lenger i arbeid for å opprettholde pensjonsnivåene til dagens pensjonister, men at det vil kunne være variasjon mellom individer og grupper med hensyn til muligheten for å utsette avgangsalderen. Mottakere av uføretrygd har ikke samme mulighet som arbeidsføre til å stå lenger i arbeid.

Utvalget skriver at det er grunn til å anta at avgangsalderen blant arbeidsføre vil øke over tid. Utvalget vurderer at det ikke har avgjørende betydning om økningen i avgangsalder skyldes levealdersjusteringen eller andre forhold. Utsatt avgang medfører – alt annet likt – høyere pensjonsnivåer, og utvalget anbefaler derfor justeringer i regelverket som vil sikre uføre en bedre alderspensjon enn det dagens regler vil innebære.

Utvalget presenterer ulike løsninger som kan gi økt alderspensjon til uføre: endret opptjeningsprosent eller -grunnlag for uføre, endrede aldersgrenser for opptjening og/eller overgang til alderspensjon fra uføretrygd og et særskilt tillegg i alderspensjon til uføre. Utvalget anbefaler at uføre i yngre årskull bør sikres en høyere alderspensjon ved at alderen for opptjening og overgang til alderspensjon økes fra og med 1964-kullet, i tråd med utvalgets modell for økte aldersgrenser.

Utvalget deler seg i et flertall og et mindretall når det gjelder den prinsipielle tilnærmingen til uføres pensjonsnivå:

- *Utvalgets flertall* mener at regelverket for uføres alderspensjon bør ta utgangspunkt i hvor lenge arbeidsføre står i arbeid og den forventede utviklingen framover. Flertallet legger seg på en noe forsiktig antakelse om i hvor stor grad arbeidsføre utsetter avgangen fra arbeid i de kommende årene, og av den grunn tilrår flertallet en «skjermingsgrad» i størrelsesorden en halv til to tredjedeler.
- *Utvalgets mindretall* – representantene Søviknes og Fuglevaag – mener at uføre skal ha opptjening til alderspensjon fram til normert pensjoneringsalder, og at overgangen fra uførepensjon til alderspensjon bør følge økningen i den normerte pensjoneringsalderen, uavhengig av arbeidsføres tilpasning.

Disse prinsippene medfører at utvalget også deler seg når det kommer til spørsmålet om regelverket for pensjonsopptjening for uføre i årskullene 1954–1963:

- *Utvalgets flertall* mener at uføre født 1954–1963 skal ha opptjening til og med kalenderåret de

fyller 64 år, det vil si tre års ekstra opptjening sammenlignet med gjeldende regelverk.

- *Utvalgets mindretall* mener at uføre født 1954–1963 skal ha opptjening til og med kalenderåret de fyller 66 år, det vil si fem års ekstra opptjening sammenlignet med gjeldende regelverk.

Fra og med 1963-kullet, som får hele alderspensjonen beregnet med ny opptjeningsmodell, vil ett års økt opptjening øke inntektspensjonen ved 67 år med om lag 2,5 prosent. Til sammenligning er den rene uttakseffekten – effekten på årlig pensjonsnivå av å utsette uttaket med ett år – om lag fem prosent. Samlet sett betyr dette at personer som utsetter pensjonsuttaket, og jobber ett år lenger, får en økning i årlig pensjonsnivå på om lag 7,5 prosent, altså om lag det samme som effekten av tre års økt opptjening og lik uttaksalder. Utvalget viser til at tre års økt opptjening for uføre i årskullene 1954–1963 vil medføre at uføre kompenseres i samme grad som arbeidsføre dersom arbeidsføre i 1963-kullet jobber ett år lenger enn arbeidsføre i 1953-kullet.

Utvalget argumenterer for at regelverket for uføres alderspensjon bør ta utgangspunkt i antakelser om framtidige tilpasninger blant arbeidsføre. Utvalget skriver videre at det trolig er enklere å forbedre uføres alderspensjon enn å stramme inn på et senere tidspunkt, dersom arbeidsføres avgangsmønster tilsier at det er behov for det. Med forslaget fra flertallet skal uføre skjermes for en halv til to tredjedeler av virkningen av levealdersjusteringen. Utvalget gikk imidlertid ikke inn i detaljene knyttet til hvordan en slik delvis skjerming kan gjennomføres i praksis. Utvalgets beregninger tok utgangspunkt i en forenklet modell for skjerming av uføres alderspensjon, hvor halv og to tredjedelers skjerming var operasjonalisert med at uføre fikk økt aldersgrensene (både øvre alder for opptjening og alder for overgang til alderspensjon) med hhv. halvparten og to tredjedeler av tiden som kreves for fullt ut å kompensere for levealdersjusteringen.

Utvalget viste til at det med fleksible uttaksregler ikke er mulig å forsikre den enkeltes alderspensjonsnivå korrekt mot uførhet, siden det ikke er mulig å gi et enkelt anslag på hva den uføre ville fått i alderspensjon dersom uførheten ikke hadde oppstått. Utvalget viser til at det er betydelige forskjeller mellom individer med hensyn til valgt avgangsalder, som igjen påvirker pensjonsnivået til den enkelte.

9.3 Høringsuttalelser

9.3.1 Virkemiddel for å øke uføres alderspensjon

Det store flertallet av hørings svarene gir sin tilslutning til utvalgets modell for økte aldersgrenser, og at uføre i yngre årskull skal få økt alderspensjon gjennom økt alder for opptjening og overgang til alderspensjon.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at dersom aldersgrensen ved 67 år økes, er det naturlig at overgangen fra uføretrygd til alderspensjon økes tilsvarende. Arbeids- og velferdsdirektoratet bemerker videre at «å fastsette en egen overgangsalder fra uføretrygd til alderspensjon som er uavhengig av normert pensjoneringsalder, vil ytterligere komplisere pensjonssystemet, kunne oppleves uforutsigbart, vanskeliggjøre systemforvaltningen og være krevende å kommunisere». Om valg av virkemiddel for årskullene som allerede har fått godskrevet pensjonsopptjening mellom 61 og 65 år, bemerker Arbeids- og velferdsdirektoratet at «det kan være utfordrende å håndtere en eventuell økning i opptjening i kalenderår som allerede er tilført pensjonsbeholdning dersom økningen skal tilføres fra et annet tidspunkt enn det som følger av gjeldende regelverk. For de årskullene som allerede har fått godskrevet pensjonsopptjening mellom 61 og 65 år, bør det utredes nærmere om en skjerming kan oppnås ved andre virkemidler.»

Akademikerne viser til at utvalget ikke har foreslått, og dermed ikke konsekvensvurdert, en konkret modell for uføres alderspensjon, og mener at dette må utredes videre før en kan ta endelig stilling til utforming, aldersgrenser mv.

9.3.2 Prinsipiell tilnærming

Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Hovedorganisasjonen Virke, Næringslivets Hovedorganisasjon, Parat og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund støtter flertallets prinsipp om at uføres pensjonsnivåer bør stabiliseres sammenlignet med yrkesaktive, og at arbeidsføres avgangsmønster er sentralt i vurderingen av regelverket for uføres alderspensjon.

Den Norske Aktuarforening støtter utvalgets flertall, «som et minimum til forbedring sammenlignet med dagens regel», men bemerker at «[...] en opptjening til normalder kunne vært hensiktsmessig og naturlig. [...] Når argumentet for å stoppe opptjening av alderspensjon til uføre blir

koblet mot arbeidsføres pensjoneringstidspunkt, der de arbeidsføre har stor valgfrihet, tas det lite hensyn til at de uføre ikke har noe valg når det gjelder starttidspunktet for uttak av alderspensjon.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener at uføre må skjermes fullt ut mot effekten av levealdersjustering og viser i den sammenhengen til at «[...] uføre er avskåret fra muligheten til å gjøre avveininger mellom nivå på alderspensjon og fritid». LO støtter utvalgets mindretall, og mener at uføre født til og med 1963 skal ha opptjening til 67 år i ny alderspensjon, og at alder for opptjening og overgang deretter skal følge utviklingen i normert pensjoneringsalder.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon støtter utvalgets mindretall, og ber om at regelverket for uføres alderspensjon ikke kobles til arbeidsføres grad av tilpasning for å kompensere for levealdersjusteringen.

Pensjonistforbundet mener uføre bør skjermes helt for levealdersjusteringen, og foreslår at både opptjening og overgang til alderspensjon derfor bør skje fra den alderen hvor det er fullt ut kompensert for levealdersjusteringen. Videre peker Pensjonistforbundet på at uføre – i motsetning til arbeidsføre – ikke har mulighet til å velge mellom økt fritid gjennom å gå av tidlig og å fortsette i arbeid.

Unio støtter også mindretallets forslag, og skriver at uføre bør få pensjonsopptjening fram til 67 år, og videre følge normert pensjonsalder etter hvert som den øker.

9.3.3 Samordning

Kommunal Landspensjonskasse (KLP) legger til grunn at forslaget innebærer at uføre får økt sin opptjening til alderspensjon i folketrygden med tilbakevirkende kraft. KLP bemerker i den forbindelse at samordningsreglene i offentlig tjenstepensjon vil medføre at økt opptjening i folketrygden vil redusere alderspensjonen fra offentlig tjenstepensjon med tilbakevirkende kraft.

9.4 Regjeringens vurderinger

9.4.1 Innledning

Om lag en tredjedel av dagens 66-åringer mottar uføretrygd, og disse har overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Uføre får pensjonsopptjening på bakgrunn av *antatt inntekt*, som reflekterer den inntekten den uføre er antatt å ville ha

dersom han eller hun ikke hadde blitt ufør. Dette medfører at personer som mottar uføretrygd tjener opp pensjonsrettigheter som om de hadde fortsatt i jobb.

Opptjeningen til alderspensjon for mottakere av uføretrygd har samme opptjeningsprosent som for arbeidsinntekter. Regelverket for uføres opptjening til alderspensjon varierer mellom årskullene. For uføre født til og med 1953, gjelder opptjeningsreglene i gammel alderspensjon (med besteårsregel og maksimalt 40 poengår), hvor den uføre får godskrevet pensjonsopptjening fram til og med kalenderåret en fyller 66 år. Fra og med 1954-kullet fases nye opptjeningsregler for alderspensjon inn, og disse gjelder fullt ut fra og med 1963-kullet. Med de nye opptjeningsreglene gir mottak av uføretrygd pensjonsopptjening fram til og med kalenderåret en fyller 61 år. Uføre født i årene 1944–1953 får også et tillegg til alderspensjonen som innebærer at virkningen av levealdersjustering om lag halveres (det såkalte skjermingstillegget for uføre alderspensjonister).

For personer som kommer tidlig ut i arbeidslivet vil de nye opptjeningsreglene kunne gi høyere alderspensjon sammenlignet med de gamle opptjeningsreglene, siden det kan gis opptjening utover 40 år. Dette vil i prinsippet også være mulig for uføre: En person som har jevn inntekt fra fylte 22 år og fram til uførheten oppstår, vil ha 40 års opptjening både med gamle og nye opptjeningsregler. Uføre som kom ut i arbeidslivet etter fylte 22 år vil få mindre enn 40 års opptjening med nye regler, mens personer som kommer ut i arbeidslivet som 21-åring eller yngre, og senere blir uføre, vil kunne få mer enn 40 års opptjening.

Før pensjonsreformen var alderspensjonen i utgangspunktet fullforsikret mot helseproblemer: Personer i arbeidsfør alder som ble syke, fikk en alderspensjon på nivå med det de ville fått dersom de hadde stått i arbeid fram til pensjonsalderen på 67 år. Fra 2011 er det innført fleksible og nøytrale uttaksregler, hvor en fritt kan velge uttaksalder i alderen 62–75 år (under forutsetning av tilstrekkelig høy opptjening). De som står lenge i arbeid og venter med uttak av alderspensjon får høyere pensjonsnivåer sammenlignet med personer som slutter i arbeid tidlig. Som utvalget pekte på, er det altså ikke lenger mulig å vite hvor mye den enkelte uføre ville fått i alderspensjon dersom uførheten ikke hadde oppstått. Dette er fordi vi ikke vet når den enkelte ville tatt ut alderspensjon dersom han eller hun ikke ble ufør. Konsekvensen er at uføre som hadde planer om å stå lenge i arbeid, vil kunne tape pensjonsmessig som følge av uførheten. Tilsvarende vil personer som hadde

planer om å slutte i arbeid tidlig, kunne få høyere alderspensjon som ufør. Selv om det ikke er mulig å lage et pensjonssystem for uføre som gir hvert enkelt individ den alderspensjonen han eller hun ville fått dersom uførheten ikke hadde oppstått, er det likevel mulig å lage et regelverk som tar sikte på at *gruppen* uføre holder tritt med *gruppen* arbeidsføre. Dersom arbeidsføre som *gruppe* står lenger i arbeid, mener regjeringen at det er gode argumenter for at uføres alderspensjon må heves som konsekvens av dette.

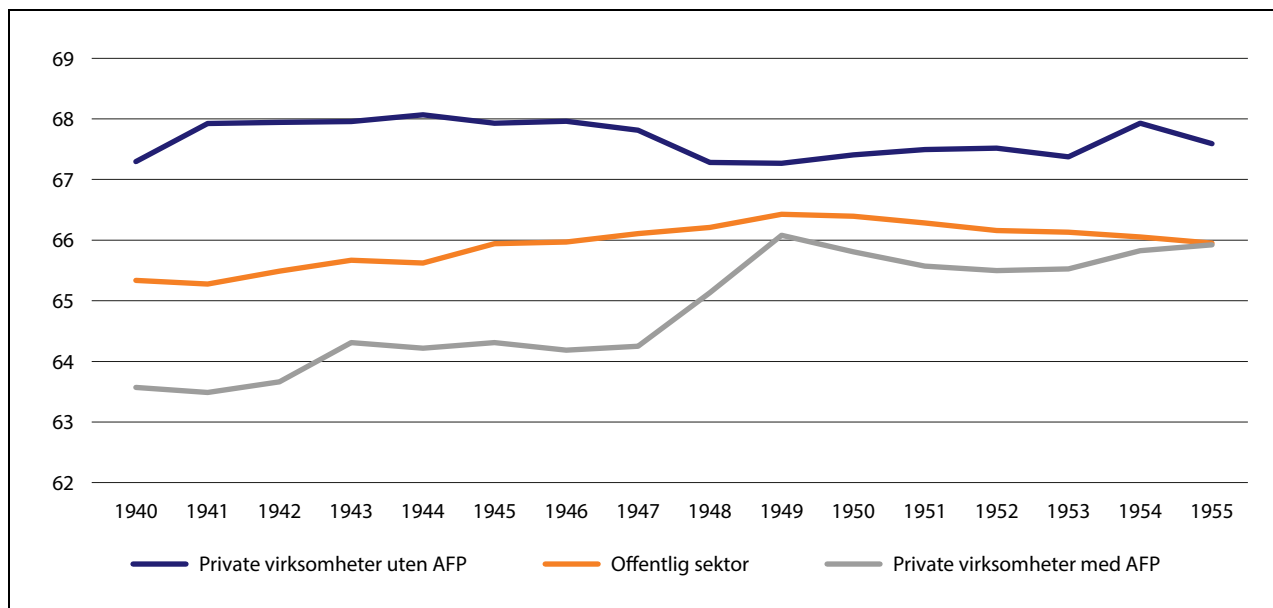
Bedre helsetilstand og høyere utdanningsnivå blant eldre, i kombinasjon med sterkere levealdersjustering for yngre årskull, trekker i retning av at avgangsalderen blant arbeidsføre vil øke over tid. Utsatt avgang medfører – alt annet likt – høyere pensjonsnivåer, og regjeringen vil derfor foreslå justeringer som vil sikre uføre i yngre årskull en bedre alderspensjon enn med gjeldende regelverk.

9.4.2 Utvikling i avgangsalder

Figur 9.1 viser median avgangsalder blant arbeidsføre i årskullene 1940–1955 fordelt på sektor og AFP-tilhørighet. Med arbeidsføre menes personer som var yrkesaktive ved 61 år, som verken mottok uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger i alderen 61–66 år og som var i live til minst fylte 67 år. Avgang er i denne sammenheng definert som at en er helt ute av arbeidslivet.

Median avgangsalder for personer i årskullene som har hatt mulighet til å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra 62 år, årskullene 1949 og yngre, ligger på om lag 67 og et halvt år blant de som jobber i privat sektor uten AFP-avtale, og rundt 66 år for ansatte i private virksomheter med AFP-avtale og for ansatte i offentlig sektor.

Noen kombinerer full alderspensjon med et mindre arbeidsforhold. Deltidsarbeid som kombineres med full alderspensjon vil trekke opp median avgangsalder når avgang defineres til å være tidspunktet der en er helt ute av arbeidslivet. Når formålet er å si noe om når gruppen arbeidsføre i gjennomsnitt trer ut av arbeidslivet og dermed har behov for å ta ut alderspensjon for å sørge for sitt livsopphold, kan det være grunn til å se hen til tidspunktet hvor en har redusert arbeidstilbudet sitt med et visst omfang, for eksempel minst halvparten av en fulltidsstilling. Dersom avgang defineres som når arbeidstiden faller under 20 timer i uka, er median avgangsalder noe lavere for alle sektorer, jf. figur 9.2. For privat sektor uten AFP er median avgangsalder som gjennomsnitt for årskullene 1949–1954 nær



Figur 9.1 Median avgangsalder blant arbeidsføre etter sektor og fødselsår (alt arbeid medregnes)

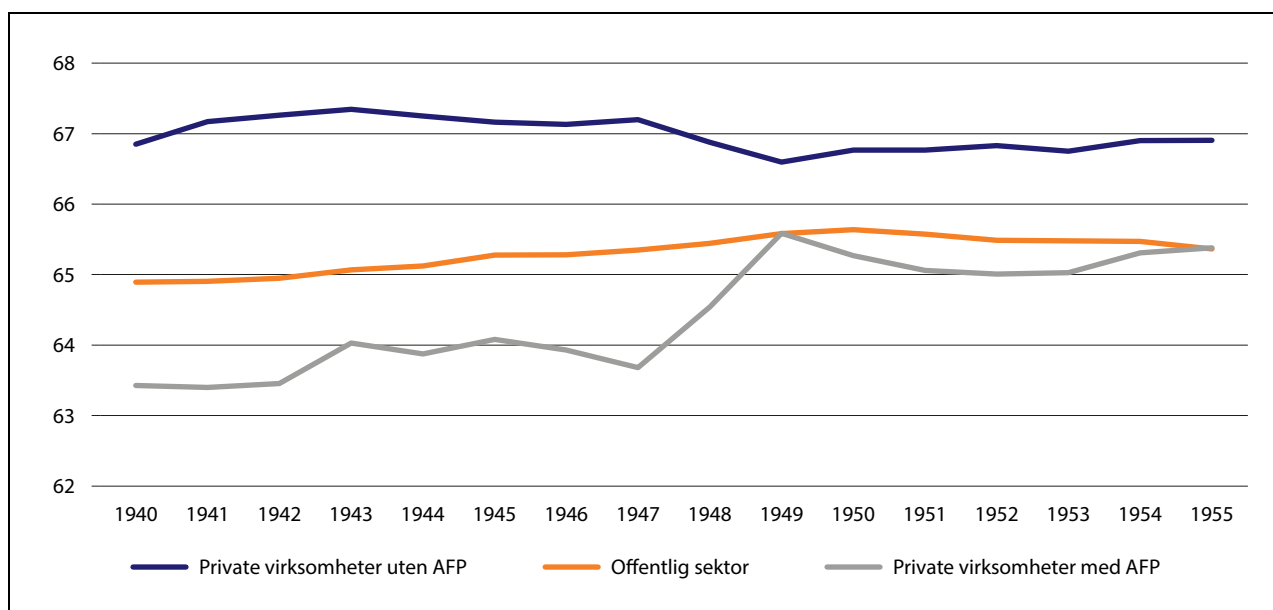
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

67 år med denne definisjonen, og for offentlig sektor og privat sektor med AFP om lag 65 og et halvt år.

Figurene viser at median avgangsalder i de første årskullene som er delvis omfattet av ny opp-tjeningsmodell (1954- og 1955-kullet) ligger på om lag samme nivå som før pensjonsreformen i privat sektor uten AFP. Avgangsalderen i private AFP-virksomheter økte med nær to år fra 1947-kullet til

1949-kullet. Dette må ses i sammenheng med innføringen av ny AFP i privat sektor som fritt kan kombineres med arbeid. I offentlig sektor har det vært en svak økning i median avgangsalder etter pensjonsreformen. Økningen var på om lag 0,3 år fra 1943-kullet, som ble 67 år i 2010, til 1955-kullet.

Med unntak av ansatte i private AFP-virksomheter, som med ny AFP fikk vesentlig styrket sine arbeidsinsentiver, er det altså så langt ingen tyde-



Figur 9.2 Median avgangsalder blant arbeidsføre etter sektor og fødselsår (arbeid på minst 20 timer per uke medregnes)

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

lige indikasjoner på at flertallet av de arbeidsføre står lenger i arbeid. Yngre årskull har noe lavere avgang fra arbeidslivet ved 62 år, og det er noen flere som er sysselsatt utover 67 år, men median avgangsalder for personer som ikke har rett til privat AFP er om lag uendret i den siste tiårsperioden.

Det er likevel grunn til å forvente at avgangsalderen øker i årene framover, altså at årskullene 1954–1963 i tiltakende grad utsetter avgangen fra arbeidslivet. Pensjonsutvalget viser til at en videreføring av avgangsmønsteret som er observert i perioden 2011–2020 vil gi en relativt beskjeden økning i avgangsalderen fram mot 1963-kullet. Utvalget peker samtidig på at sterkere levealdersjustering og innfasing av ny opptjeningsmodell vil kunne føre til en sterkere vekst i avgangsalderen.

9.4.3 Økte aldersgrenser for opptjening av pensjon

I ny opptjeningsmodell – som gjelder fullt ut for personer født 1963 og senere – har personer som mottar uføretrygd opptjening til fylte 62 år, og overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Dette gir en alderspensjon som om den uføre hadde stått i arbeid til om lag 65 og et halvt år. Pensjonsutvalget viste til at dette er om lag på nivå med den gjennomsnittlige avgangsalderen i 2021. Samtidig er det altså forskjeller i avgangsmønsteret mellom sektorene, og stor spredning i avgangsmønsteret på individnivå. Arbeidsføre kan fritt velge å slutte i arbeid og starte uttak av alderspensjon fra 62 år dersom en har tilstrekkelig opptjening, og fra 67 år uavhengig av opptjeningshistorikk.

Det er forventet at arbeidsføre i yngre årskull vil stå lenger i arbeid. Det var bred enighet i utvalget om at en gradvis økning i aldersgrensene for opptjening og overgang til alderspensjon er et godt virkemiddel for å sikre en rimelig utvikling i forholdet mellom arbeidsføres og uføres gjennomsnittlige pensjonsnivå. Det store flertallet av høringssvarene støttet også utvalgets modell for økte aldersgrenser.

Årskullene 1954–1963

Et samlet utvalg pekte på behovet for å justere regelverket for uføre i overgangskullene 1954–1962, og foreslo økt øvre alder for opptjening til alderspensjon i ny opptjeningsmodell. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger til forslaget om at uføre født 1954 og senere skal få økt opptjening i ny opptjeningsmodell. I likhet med

utvalget, er det også blant høringsinstansene uenighet om uføre født til og med 1963 skal ha opptjening til 65 eller 67 år. Enkelte av høringsinstansene, herunder *Pensjon for alle, LO i Oslo* og *Pensjonistforbundet*, vil også videreføre skjermingstillegget i gammel alderspensjon, og Pensjonistforbundet vil øke alderen for overgang til alderspensjon utover 67 år for uføre i overgangskullene 1954–1962.

Med utgangspunkt i *dagens* avgangsmønster, hvor om lag halvparten av de arbeidsføre har sluttet i arbeid ved 65–66 års alder, virker det etter regjeringens syn rimelig at uføre har opptjening til fylte 65 år og overgang til alderspensjon ved fylte 67 år i ny opptjeningsmodell. Dette vil innebære tre års økt opptjening for uføre.

Sammenlignet med 1953-kullet, må 1963-kullet stå om lag 1,5 år lenger i arbeid for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. I lys av dette kan tre års økt opptjening sies å skjerme for om lag to tredjedeler av den *videre* effekten av levealdersjustering. Tre års økt opptjening i ny opptjeningsmodell er også i tråd med flertallet i utvalget sitt forslag.

Opptjening til 65 år i ny opptjeningsmodell gir uføre en alderspensjon på nivå med det en ville fått dersom en stod i arbeid til om lag 66 og et halvt år. Effekten på uføres pensjonsnivå vil fases inn med ny opptjeningsmodell med 1/10 per årskull for kullene 1954–1962, og vil få full effekt fra og med årskullet 1963. Sammenlignet med 1943-kullet, må 1963-kullet stå om lag 2,5 år lenger i arbeid for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. I lys av dette kan tre års økt opptjening sies å skjerme 1963-kullet for noe mindre enn halvparten av *den samlede effekten* av levealdersjusteringen.

Med utgangspunkt i *dagens* avgangsmønster og en antakelse om at arbeidsføre kompenserer for om lag to tredjedeler av virkningen av levealdersjusteringen framover, foreslår regjeringen at alderen for opptjening til alderspensjon for uføre økes fra 62 år til 65 år for årskullene 1954–1963.

Årskullene 1964 og yngre

Utvalget foreslår at uføre født i 1964 og senere skal ha en videre økning i aldersgrensene slik at de skjerms for hele eller deler av levealdersjusteringen. Ingen høringsinstanser går mot en slik løsning. Utvalgets flertall tilrådte en skjeringsgrad i størrelsesorden en halv til to tredjedeler, mens mindretallet tilrådte full skjerming. Alle høringsinstansene sluttet seg til en styrking av

uføres alderspensjon sammenlignet med gjeldende regelverk, jf. omtalen i punkt 9.3.2.

Regjeringen stiller seg bak prinsippet om at regelverket for uføres alderspensjon skal ta utgangspunkt i hvor lenge arbeidsføre står i arbeid, slik at uføres pensjonsnivå holder tritt med arbeidsføres gjennomsnittlige pensjonsnivå. Dette innebærer at uføre ikke ubetinget skal skjermes mot hele effekten av levealdersjusteringen, men at arbeidsføres framtidige avgangsmønster skal legge føringer for pensjonsregelverket for uføre. Av forsiktighetshensyn valgte utvalgets flertall å legge opp til mindre enn «full skjerming», basert på en antakelse om at arbeidsføre ikke fullt ut vil kompensere for effekten av levealdersjusteringen gjennom å stå lenger i arbeid.

Pensjonsutvalget foreslo jevnlike evalueringer av pensjonsreformen og regelverket, for eksempel hvert tiende år. 1964-kullet fyller 67 år i 2031, det vil si ni år etter at utvalget leverte sin rapport. Om en nå legger opp til halv eller to tredjedeler skjerming fra 1964-kullet vil dermed få begrenset betydning for pensjonsnivå og årlige utgifter i folketrygden, gitt at skjermingsgraden skal vurderes på ny etter ti år i lys av utviklingen i avgangsmønsteret.

Effekten av levealdersjusteringen er 0,7–0,9 prosent per år, og forskjellen på flertallsforslagets øvre og nedre intervall er da 16 prosent av dette, eller om lag 0,10–0,15 prosent per år. For en årlig pensjon på 240 000 kroner utgjør dette 250–350 kroner per år. Forutsatt at en tredjedel av de nye alderspensjonistene kommer fra uføretrygd, vil årlige merutgifter i folketrygden som følger av å øke skjermingsgraden fra en halv til to tredjedeler utgjøre om lag 5 mill. kroner i 2031, 15 mill. kroner i 2032 og 30 mill. kroner i 2033. Til sammenligning er det anslått at tre års økt opptjening gir merutgifter i 2030 på om lag 800 mill. kroner, og drøyt 1,1 mrd. kroner i 2033.

Regjeringen har i arbeidet med denne meldingen lagt til grunn en antakelse om at arbeidsføre i yngre årskull øker avgangsalderen slik at de kompensere for to tredjedeler av effekten av levealdersjusteringen. Regjeringen vil på bakgrunn av dette foreslå en løsning hvor uføre i årskullene 1964 og yngre skjermes for om lag to tredjedeler av den videre effekten av levealdersjusteringen. Dette vil medføre at uføres alderspensjonsnivå holder tritt med arbeidsføres alderspensjonsnivå dersom gjennomsnittlig avgangsalder utvikler seg i tråd med antakelsen. Det er viktig å følge med på utviklingen i avgangsmønsteret over tid, og at graden av skjerming tilpasses i tråd med den faktiske utviklingen.

9.4.4 Praktisk gjennomføring av skjerming

Pensjonsutvalgets flertall anbefalte et intervall for skjermingsgrad, men gikk ikke nærmere inn på hvordan en konkret modell for skjerming skal utformes for årskullene 1964 og yngre. Dette er også bemerket av flere høringsinstanser.

Utvalgets utgifts- og ytelsesberegninger som ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå, tok utgangspunkt i en forenklet modell for skjerming av uføres alderspensjon. Halv skjerming var i utvalgets beregninger operasjonalisert med at uføre fikk økt aldersgrensene, både øvre alder for opptjening og overgang til alderspensjon, med halvparten av tiden som kreves for fullt ut å kompensere for levealdersjusteringen. Tilsvarende innebar to tredjedels skjerming at uføre fikk økt aldersgrensene med to tredjedeler av tiden som kreves for fullt ut å kompensere for levealdersjusteringen. En slik løsning ville innebære at uføre har overgang til alderspensjon før normert pensjoneringsalder, og det vil over tid bli en økende andel som er eldre enn øvre aldersgrense for uføretrygd, men yngre enn normert pensjoneringsalder. Noen av disse vil kunne ha lav opptjening og dermed ikke ha rett til tidlig uttak av alderspensjon. I utvalgets beregninger fikk slike tilfeller minstenivå i alderspensjon fra tidspunktet hvor de hadde overgang fra uføretrygd til alderspensjon.

I den praktiske regelverksutformingen må en ta stilling til om det er ønskelig og hensiktsmessig med et system hvor det for noen vil være en periode hvor en verken har rett til uføretrygd eller alderspensjon, og ev. andre løsninger for inntektssikring for denne gruppen. I praksis vil et regelverk hvor uføre overføres til alderspensjon før normert pensjoneringsalder være krevende å innføre, uten at det samtidig innføres supplerende ordninger i perioden fra overføring til alderspensjon og fram til normert pensjoneringsalder. Etter hvert som avstanden mellom overføringsalder og normert pensjoneringsalder øker, vil det bli en stadig lengre periode hvor personer kan risikere å verken ha rett til uføretrygd eller alderspensjon.

Arbeids- og velferdsdirektoratet kommenterer utfordringer med divergerende overgangsalder og normert pensjoneringsalder i sitt høringssvar. Pensjonsutvalget kommenterer også denne problemstillingen i forbindelse med omtalen av de midlertidige inntektssikringsordningene, hvor et samlet utvalg «[...] i utgangspunktet vil gå inn for at ordningene i folketrygden som er rettet mot personer i arbeidsfør alder, bør kunne gis så lenge det

ikke foreligger en ubetinget rett til alderspensjon.» Regjeringens utgangspunkt er at uføre skal ha en god og forutsigbar inntektssikring fram til normert pensjoneringsalder, og at denne inntektssikringen best ivaretas ved å øke øvre aldersgrense for uføretrygd tilsvarende økningen i normert pensjoneringsalder. Regjeringen foreslår derfor at aldersgrensen for å motta uføretrygd økes i takt med normert pensjoneringsalder.

En modell hvor uføre overføres til alderspensjon ved normert pensjoneringsalder vil gi høyere utgifter i folketrygden sammenlignet med utgiftsanslagene som ble levert til Pensjonsutvalgets utredning. Årsaken til dette er at uføretyelsen i gjennomsnitt er på et høyere nivå enn alderspensjonen. Uføretrygd har en kompensasjonsgrad på 66 prosent av tidligere inntekt, mens kompensasjonsgraden i alderspensjon for uføre født 1963 typisk vil ligge rundt 45–55 prosent med opptjening til 65 år og overgang til alderspensjon ved 67 år. En andel av merutgiftene vil imidlertid motsvares av høyere skatteinngang siden uføretrygden er på et høyere bruttonivå og skattlegges som lønnsinntekt.

Samlet sett vil modellen med overgang ved normert pensjoneringsalder gi uføre en noe høyere kompensasjonsgrad etter skatt når en sammenligner med skjermingsmetoden i NOU 2022: 7. Det kan også innvendes at en slik modell vil gi uføre full skjerming for effekten av levealdersjustering fram til normert pensjoneringsalder, og at denne skjermingsgraden vil være uavhengig av arbeidsføres tilpasning. Samtidig vil tidsrommet mellom dagens 67-årsgrense og normert pensjoneringsalder utgjøre en relativt liten andel av gjenstående forventet levetid for de første årskullene som omfattes av økte aldersgrenser. Over tid vil dette tidsrommet øke, eksempelvis er normert pensjoneringsalder for 1980-kullet anslått til om lag 68 ½ år. Det vil kunne framstå som urimelig at uføre i yngre årskull skal få ordinær uføretrygd – hvor kompensasjonsgraden er 66 prosent – fram til normert pensjoneringsalder, dersom arbeidsføre i samme årskull normalt slutter i arbeid og starter uttak av alderspensjon – med tilhørende lavere kompensasjonsgrader – i god tid før normert pensjoneringsalder.

Når uføre skal overføres til alderspensjon ved normert pensjoneringsalder, må en ta stilling til hvordan alderspensjonen skal beregnes. En mulighet er å beregne alderspensjonen som om den var tatt ut på et tidligere tidspunkt, for eksempel ved alderen hvor en har kompensert for to tredjedeler av virkningen av levealdersjustering. I praksis vil en da måtte benytte et høyere delings-

tall enn delingstallet som gjelder ved normert pensjoneringsalder for det enkelte årskull. Et regelverk som beregner uføres alderspensjon med særskilte delingstall må ha klare kriterier for hvem som defineres som uføre ved beregning av alderspensjon, siden uførestatusen vil ha betydelige konsekvenser for pensjonsnivået til yngre årskull. Dersom en legger til grunn to tredjedels skjerming og særskilte delingstall for uføre, vil eksempelvis uføre født i 1980 få en årlig alderspensjon som ligger om lag 4 prosent lavere enn pensjonsnivået til en som ikke er ufør. For en pensjonsformue på 4 mill. kroner utgjør dette 160 000 kroner. Dette kan gi utfordringer med tilpasninger, for eksempel at personer med varig nedsatt inntekts-evne forsøker å forbli på midlertidige ytelser framfor uføretrygd. Det vil også over tid kunne gi stor forskjell i pensjonsnivå mellom to personer med tilsvarende syke- og trygdehistorikk, men hvor den ene når maksperioden på midlertidige ytelser rett før normert pensjoneringsalder og innvilges uføretrygd, mens den andre har overgang rett fra en midlertidig ytelse til alderspensjon. Samtidig vil særskilte delingstall for uføre styrke insensitive til å forbli i arbeid eller på midlertidige ytelser med tilhørende aktivitetskrav.

En alternativ tilnærming kan være at uføre har overgang til alderspensjon ved normert pensjoneringsalder med ordinære delingstall, men at alderen for opptjening for uføre ligger fast. Dette vil gi om lag to tredjedels skjerming, siden opptjenings-effekten utgjør om lag halvparten av uttakseffekten. Fast opptjeningsalder og ordinære delingstall for uføre vil kunne framstå som en enklere løsning, sammenlignet med varianten hvor uføre har særskilte delingstall. Det vil gi et mer oversiktlig regelverk for den enkelte, og det vil være relativt like regler mellom de midlertidige ytelsene og uføretrygd, med unntak av reglene for opptjening til alderspensjon. Det vil også være mulig å harmonisere opptjeningsreglene for midlertidige ytelser og uføretrygd ytterligere, slik at regelverket blir oversiktlig for den enkelte og at uføretidspunktet – og dermed om en mottar en midlertidig ytelse eller uføretrygd ved normert pensjoneringsalder – ikke påvirker alderspensjonsnivået.

En klar ulempe er imidlertid at en slik løsning ikke har samme mulighet for å redusere skjermingsgraden, dersom det viser seg at arbeidsføre kompenserer for mindre enn to tredjedeler av virkningen av levealdersjustering. Dette vil imidlertid også være tilfellet for de midlertidige ytelsene. Pensjonsutvalget gikk eksplisitt inn for at disse ordningene bør kunne gis så lenge det

ikke foreligger en ubetinget rett til alderspensjon. Dersom det over tid viser seg at utviklingen i avgangsmønsteret ikke følger utviklingen i normert pensjoneringsalder, slik at det blir stadig mer vanlig å ha avgang fra arbeidslivet før normert pensjoneringsalder, vil det være grunn til nærmere å vurdere innstramminger i både de midlertidige ordningene og uføretrygd. Slike innstramminger kan være redusert opptjening og lavere kompensasjonsgrad etter en viss alder. Dette diskuteres nærmere i avsnitt 8.4.

Regjeringen legger vekt på at vi har gode inntektssikringsordninger også mot slutten av arbeidslivet, og at trygde- og pensjonsregelverket skal være enkelt og oversiktlig. Av den grunn mener regjeringen at uføre bør ha overgang til alderspensjon ved normert pensjoneringsalder, og at alderspensjonen da skal beregnes med ordinære delingstall. Av forsiktighetshensyn mener regjeringen at øvre alder for opptjening til alderspensjon i ny opptjeningsmodell bør økes til 65 år, men ikke automatisk øke videre med økningen i normert pensjoneringsalder. Dette vil gi uføre i årskullet 1963 en alderspensjon på linje med personer som jobber til drøyt 66 år og deretter tar ut full alderspensjon, og årskullene 1964 og yngre om lag to tredjedels skjerming av den videre virkningen av levealdersjustering.

Regjeringen mener at aldersgrensene for uføres alderspensjon må ses i lys av utviklingen i avgangsmønsteret blant arbeidssføre, med mål om at uføres og arbeidssføres pensjonsnivå står i et rimelig forhold over tid.

9.4.5 Automatisk mekanisme

Pensjonssystemet består av et sett klart definerte regler som sikrer forutsigbarhet og likebehandling. Det kan framstå som uheldig at pensjonsnivået til gruppen uføre, som utgjør om lag en tredjedel av alle nye pensjonister, skal være gjenstand for stadig tilbakevendende vurderinger av til dels faglig og til dels politisk karakter. Klare forhåndsdefinerte regler for uføres alderspensjon vil kunne bidra økt trygghet og forutsigbarhet for den enkelte uføre, og forhindre kortsiktige løsninger som vil kunne være i stadig endring med skiftende politiske flertall.

I forbindelse med tidligere vurderinger av alderspensjon til uføre, har det vært vurdert om det er mulig å legge opp til en mer regelstyrt, eller automatisk, skjermingsordning for uføre som er basert på en eller flere forhåndsdefinerte indikatorer. I Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*

skrev Arbeidsdepartementet at en la til grunn at det må etableres en mekanisme der en tar hensyn til endringen i de arbeidssføres tilpasning ved beregningen av uføres alderspensjon. I høringsnotatet om alderspensjon til tidligere mottakere av uføretrygd utsendt av Arbeids- og sosialdepartementet i 2019, skrev departementet at det «på nåværende tidspunkt ikke er mulig å etablere indikatorer for arbeidssføres tilpasning til levealdersjusteringen som det vil være bred enighet om at kan benyttes for å bestemme nivået på uføres alderspensjon». Videre skrev departementet at en «vurderer at det heller ikke med et fullt innfasert pensjonssystem vil være mulig å etablere en enkel handlingsregel for beregning av uføres alderspensjon som sikrer et rimelig nivå i forhold til arbeidssføres alderspensjon».

Pensjonsutvalget pekte på økte aldersgrenser som virkemiddel for å øke uføres alderspensjon, og drøftet muligheten for at aldersgrensene i pensjonssystemet kunne justeres i takt med faktisk avgangsalder for de yrkesaktive. Utvalget trakk fram noen uheldige sider ved dette, og pekte blant annet på «måleproblemer» og at en slik modell «vil være sårbar for konjunktursvingninger og utslag av ulike rammebetingelser for pensjone-ring». Eksempelvis er det grunn til å forvente en økning i avgangsalderen i offentlig sektor fra 2025 som følge av omleggingen av AFP-ordningen fra en tidligpensjonsordning til et livsvarig tillegg til folketrygden. Slike kommende regelendringer i offentlig tjenstepensjon og pensjonssystemet ellers vil kunne gi betydelige utslag i indikatorer som er basert på tidspunkt for uttak av pensjon og/eller avgang fra arbeidslivet. Det er imidlertid ikke åpenbart om, og eventuelt hvordan, slike regelverksendringer bør påvirke uføres alderspensjonsnivå.

Regjeringens utgangspunkt er at regelverket for uføres alderspensjon skal vurderes i lys av utviklingen i avgangsmønsteret blant arbeidssføre og utviklingen i andelen uføre. Spesielt sett hen til de kommende endringene i de offentlige tjenstepensjonsordningene som sannsynligvis vil påvirke avgangs- og pensjoneringsmønsteret blant arbeidssføre, vil ikke regjeringen nå foreslå en automatisk justeringsmekanisme for skjerming av uføres alderspensjon mot virkningen av levealdersjustering. En kan heller ikke utelukke framtidige endringer i pensjonssystemet som vil påvirke avgangs- og pensjoneringsmønsteret, og som dermed vanskeliggjør innføring av en automatisk justeringsmekanisme for å bestemme nivået på uføres alderspensjon. Regjeringen vil derfor på et senere tidspunkt komme tilbake til hvordan prosessen

knyttet til vurderingen av aldersgrensene og pensjonsnivået for uføre bør legges opp, herunder om dette spørsmålet bør inngå i de jevnlige evalueringene av pensjonssystemet eller om det bør opprettes en faglig uavhengig gruppe som vurderer dette spørsmålet. Regjeringen vil også vurdere muligheten for mer automatiske løsninger som sikrer en rimelig utvikling mellom arbeidsføres og uføres alderspensjon.

9.5 Utviklingen i pensjonsnivå og forholdet mellom uføres og arbeidsføres pensjonsnivå

9.5.1 Uføres gjennomsnittlige pensjonsnivå

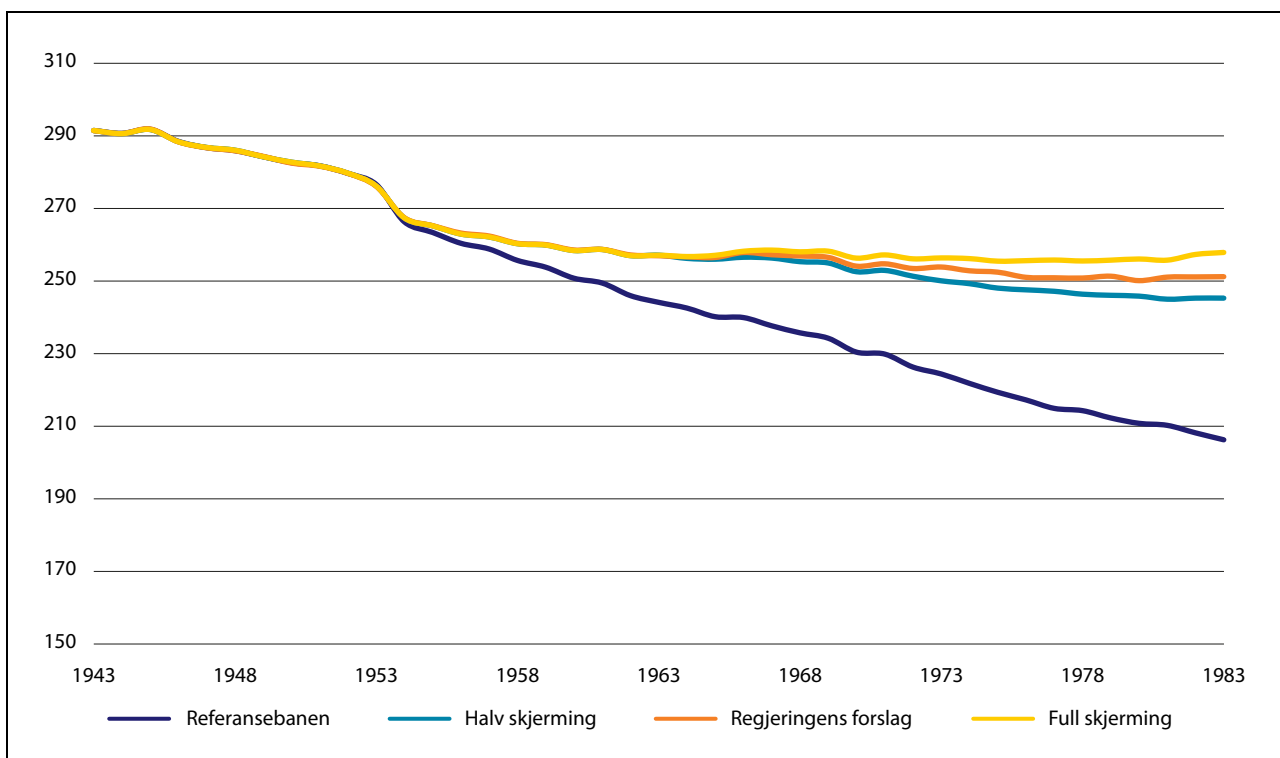
Figur 9.3 viser framskrevet gjennomsnittlig pensjonsnivå for uføre i årskullene 1943–1983 for ulike grader av skjerming for levealdersjustering, sammenholdt med gjeldende regelverk (referansebanen). I referansebanen har uføre pensjonsopptjening i ny opptjeningsmodell fram til 62 år. I reformalternativene har uføre født 1954–1963 pensjonsopptjening i ny opptjeningsmodell fram til 65 år. Merk at figuren viser nivåer hvor grunnbeløpet er benyttet som deflator, altså viser figuren pensjonsnivå målt i faste lønninger. Under antakelse om at reallønnsveksten over tid vil være

høyere enn virkningen av levealdersjusteringen, vil *kjøpekraften* til uføre i yngre årskull bli stadig høyere. Fallende pensjonsnivåer for yngre årskull er altså et uttrykk for fallende pensjonsnivåer relativt til den antatte velstandsutviklingen i samfunnet, og må ikke tolkes som at yngre årskull vil få lavere pensjonsnivåer i absolutt forstand.

Det framgår av figuren at gjennomsnittlig pensjonsnivå for uføre, målt i faste lønninger, vil holde seg om lag uendret dersom en legger opp til full skjerming for virkningen av levealdersjustering. Mindre endringer i framskrivingsperioden skyldes forskjeller i opptjeningshistorikk mellom ulike årskull.

Med gjeldende regelverk viser framskrivningene at uføres gjennomsnittlige alderspensjonsnivå reduseres med om lag 15 prosent fra 1963-kullet til 1983-kullet, noe som tilsvarer om lag virkningen av levealdersjusteringen.

Figuren viser videre gjennomsnittlig pensjonsnivå med hhv. halv og to tredjedelers skjerming for virkning av levealdersjustering, hvor to tredjedelers skjerming er operasjonalisert ved at øvre alder for opptjening holdes fast på 65 år for uføre, og overgang til alderspensjon skjer ved normert pensjoneringsalder. Med halv skjerming vil uføres gjennomsnittlige alderspensjonsnivå reduseres med om lag fem prosent fra 1963-kullet til 1983-



Figur 9.3 Gjennomsnittlig alderspensjon til tidligere mottakere av uføretrygd. Framskrivninger for årskullene 1943–1983. Tusen 2023-kroner (lønnsdeflatert).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

kullet. Når halv skjerming medfører at gjennomsnittlig ytelse bare reduseres med om lag en tredjedel, skyldes dette at mange uføre har lav opptjening og derfor mottar en avkortet garanti-pensjon. Garantipensjonen reguleres med lønnsveksten i reformalternativene, og dette bidrar sammen med skjermingen til økt gjennomsnittlig alderspensjon for uføre i yngre årskull. Regjeringens forslag, som innebærer om lag to tredjedels skjerming, gir en reduksjon i gjennomsnittlig ytelse for uføre på om lag to prosent fra 1963-kullet til 1983-kullet.

9.5.2 Forholdet mellom uføres og arbeidspføres gjennomsnittlige alderspensjonsnivå

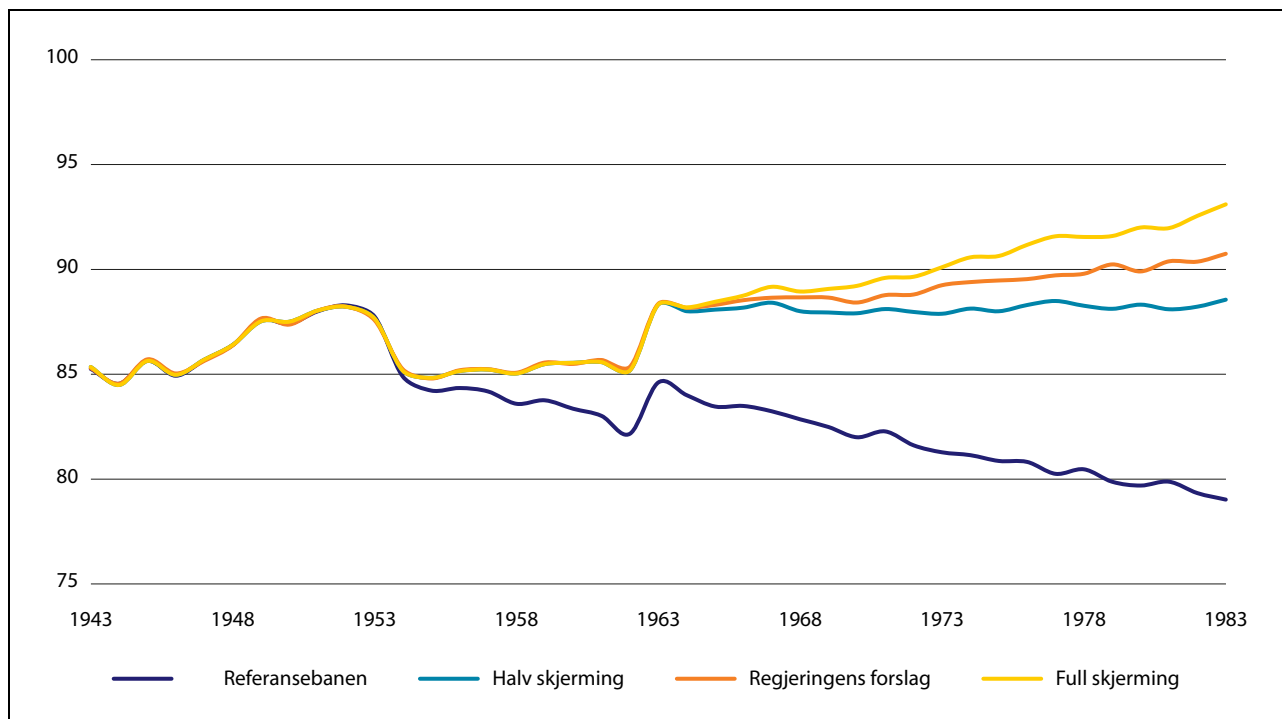
Framskrivningene viser at gjennomsnittlig alderspensjonsnivå for arbeidspføre også vil være fallende for yngre årskull. Dette skyldes antakelsen om at arbeidspføre kompenserer bare for deler av virkningen av levealdersjusteringen. Figur 9.4 viser framskrivninger av forholdet mellom uføres og arbeidspføres alderspensjonsnivå for årskullene 1943–1983, under forutsetning av at arbeidspføre kompenserer for to tredjedeler av virkningen av levealdersjustering.

For årskullene 1943–1953 ble forholdet styrket i favør av uføre, som må ses i sammenheng med

skjermingstillegget til uføre alderspensjonister som utgjorde 0,25 prosent for 1944-kullet, økende til drøye 2,5 prosent for 1953-kullet. Fra 1953 til 1954-kullet faller forholdet med om lag 1,5 prosentpoeng.

For alle alternativer stiger forholdet fra 1962-kullet til 1963-kullet med 2,5–3 prosentpoeng. Dette bruddet skyldes at utviklingen av AFP som tidligpensjonsordning i offentlig sektor er antatt å føre til at mange ansatte i offentlig sektor født i 1963 og senere vil ta ut alderspensjon fra folketrygden tidligere, og dermed få en lavere gjennomsnittlig alderspensjon.

Det framgår av figuren at gjeldende regelverk (referansebanen) vil medføre at uføre får et stadig lavere pensjonsnivå relativt til arbeidspføre, gitt forutsetningen om at arbeidspføre i yngre årskull står lengre i arbeid. Med alle reformalternativene (halv, to tredjedeler og full skjerming), vil uføre i årskullene 1954–1963 få opptjening til 65 år i ny opptjeningsmodell, noe som medfører at forholdet mellom uføres og arbeidspføres alderspensjon holdes om lag uendret. Fra 1964-kullet vil forholdet holde seg om lag uendret i alternativet med halv skjerming, mens det øker med om lag 2,5 prosentpoeng fra 1964-kullet til 1983-kullet i alternativet med to tredjedels skjerming. I alternativet med full skjerming øker forholdet med 5 prosentpoeng fra 1964-kullet til 1983-kullet.



Figur 9.4 Forholdet mellom uføres og arbeidspføres gjennomsnittlige pensjonsnivå. Framskrivninger for årskullene 1943–1983. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Forholdet mellom uføres og arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjon påvirkes av blant annet kjønnsfordelingen og opptjeningshistorikken i gruppene. Et forhold lavere enn 100 betyr ikke nødvendigvis at uføre får en lavere alderspensjon enn de ville fått dersom de ikke ble uføre. Et lavere forhold kan til dels forklares med at det er flere kvinner enn menn som blir uføre. Kvinner har lavere gjennomsnittlig alderspensjon sammenlignet med menn, og kjønnsfordelingen i gruppen uføre vil da trekke gjennomsnittlig pensjonsnivå ned. Videre vil mange arbeidsføre ta ut alderspensjon før de slutter i arbeid, slik at samlet inntekt som alderspensjonist blir høyere enn samlet alderspensjonen fra folketrygden. En bør av den grunn ikke legge vekt på *nivået* i seg selv, altså at uføre som gruppe har en gjennomsnittlig alderspensjon som utgjør 80–90 prosent av arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjon.

Det framgår av figuren at forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon øker når uføre skjermes for to tredjedeler av virkningen av levealdersjustering. Dette skyldes i hovedsak at mange uføre har lav pensjonsopptjening, som igjen fører til at en større andel uføre mottar garantipensjon. Når garantipensjonsatsene reguleres med lønnsveksten i reformalternativene, medfører dette at garantipensjonen utvikler seg gunstigere sammenlignet med utviklingen i gjennomsnittlig pensjonsnivå i yngre årskull. Grupper med lavere opptjening, herunder uføre, vil da over tid komme bedre ut enn gjennomsnittet av alle alderspensjonister. Når forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon forventes å endres over tid, skyldes det til dels forslaget om lønnsregulering av minsteatsene, som er til fordel for grupper med lavere pensjonsopptjening, som eksempelvis kvinner og uføre.

9.6 Effekter for den enkelte

I det følgende presenteres typeeksempler som belyser konsekvenser av regjeringens forslag, sammenholdt med gjeldende regelverk. I tillegg er det også vist alternativer med halv og full skjerming. Eksempelene viser kompensasjonsgrad før skatt ved normert pensjoneringsalder for aleneboende født i 1964, 1974 og 1984 med årlig inntekt som yrkesaktiv på 4, 5, 6 og 7 G. Det er lagt til grunn 38 opptjeningsår ved 62 år. Det er i alle reformalternativene lagt til grunn at garantipensjonen reguleres med lønnsveksten fra 2025, i tråd med regjeringens forslag som presenteres i kapit-

tel 10. Det er lagt til grunn at uføre har pensjonsopptjening til 65 år i ny opptjeningsmodell for 1963-kullet.

Tabell 9.1 viser kompensasjonsgrad (før skatt) ved normert pensjoneringsalder for uføre med halv skjerming, altså opptjening til 65 år og overgang til alderspensjon ved 67 år for 1963-kullet, og halv skjerming fra og med 1964-kullet.

Tabell 9.1 Kompensasjonsgrad for uføre ved normert pensjoneringsalder for ulik inntekt som yrkesaktiv. Utvalgte årskull. Halv skjerming. Prosent

	1964	1974	1984
4 G	56,2	55,9	55,5
5 G	46,8	46,4	46,1
6 G	45,4	43,6	41,9
7 G	45,4	43,6	41,9

Tabell 9.2 viser kompensasjonsgrad (før skatt) for uføre med regjeringens forslag.

Tabell 9.2 Kompensasjonsgrad for uføre ved normert pensjoneringsalder for ulik inntekt som yrkesaktiv. Utvalgte årskull. Regjeringens forslag (to tredjedels skjerming). Prosent

	1964	1974	1984
4 G	56,2	56,0	55,8
5 G	46,8	46,5	46,3
6 G	45,4	44,2	43,1
7 G	45,4	44,2	43,1

Tabell 9.3 viser kompensasjonsgrad (før skatt) for uføre med opptjening til 65 år og overgang til alderspensjon ved 67 år for 1963-kullet, og at disse aldersgrensene øker i takt med normert pensjoneringsalder for yngre årskull.

Tabell 9.3 Kompensasjonsgrad for uføre ved normert pensjoneringsalder for ulik inntekt som yrkesaktiv. Utvalgte årskull. Full skjerming. Prosent

	1964	1974	1984
4 G	56,2	56,2	56,2
5 G	46,8	46,8	46,8
6 G	45,5	45,5	45,5
7 G	45,5	45,5	45,5

Tabell 9.4 viser kompensasjonsgrad (før skatt) for uføre ved 67 år med *dagens regler*, altså opptjening til 62 år og overgang til alderspensjon ved 67 år. Det er her lagt til grunn at garantipensjonen reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

Tabell 9.4 Kompensasjonsgrad for uføre ved 67 år for ulike inntekt som yrkesaktiv. Utvalgte årskull. Dagens regler. Prosent

	1964	1974	1984
4 G	52,5	48,6	45,1
5 G	43,6	40,5	37,5
6 G	41,8	38,7	35,9
7 G	41,8	38,7	35,9

Tabellene 9.1–9.4 viser at forskjellen på halv, to tredjedeler og full skjerming er tilnærmet lik null når en ser på årskullet 1964. Med dagens regler

vil kompensasjonsgraden for inntekt i intervallet 5–7 G ligge på om lag 42–44 prosent. En økning i øvre alder for opptjening til 65 år løfter kompensasjonsgraden til 45–47 prosent.

For yngre årskull vil forskjellen mellom dagens regler og reformalternativene være større, siden levealdersjusteringen tiltar over tid. Med dagens regler vil kompensasjonsgraden for inntekt i intervallet 5–7 G ligge på om lag 36–38 prosent for 1984-kullet. Med regjeringens forslag vil kompensasjonsgraden ligge på 43–46 prosent. Også for 1984-kullet vil forskjellen mellom halv og full skjerming være liten (om lag ett prosentpoeng) for personer med lavere inntekter (4 G). Full skjerming vil altså i første rekke øke pensjonsnivået til uføre som hadde middels og høye inntekter før uførheten oppstod, men i liten grad øke pensjonsnivået til uføre som har lav opptjening. Disse vil i stor grad sikres gjennom garantipensjonen og får begrenset uttelling av økt opptjening av inntektspensjon.

10 Minsteytelsene

10.1 Innledning og sammendrag

Minsteytelsene i pensjonssystemet sikrer pensjonister en varig, grunnleggende økonomisk trygghet. Grunnsikringen innebærer at man er garantert en minste inntekt som pensjonist, som er uavhengig av tidligere inntekt eller innbetaling til en pensjonsordning, men som avhenger av trygdetid. Minstenivåene bidrar sammen med skattesystemet til sosial omfordeling og til å sikre gode levekår, uavhengig av omfang av lønnet arbeid. Hensynet til å sikre gode levekår har bred politisk oppslutning, og står sentralt i den norske velferdsmodellen.

Utformingen av pensjonssystemet er et resultat av en avveining mellom ulike hensyn. God minstesikring er ett av flere hensyn som skal ivaretas. Pensjonssystemet må også bidra til standardsikring, som innebærer at pensjonen står i et rimelig forhold til tidligere arbeidsinntekt. Når den enkelte får pensjonsmessig uttelling for arbeidsinnsats bidrar det til økt arbeidstilbud som er viktig for velferdsstatens bærekraft, og det bidrar til å opprettholde legitimiteten og betalingsviljen for folketrygdens alderspensjon som bærebjelken i det samlede pensjonssystemet. Det har vært bred politisk enighet om at personer som har vært i jobb skal ha en høyere pensjon enn de som ikke har det.

Garantipensjonen i ny alderspensjon har en annen utforming enn minste pensjonsnivå i den gamle ordningen, og de ulike egenskapene innebærer at nivåene bør vurderes ulikt. For å få full garantipensjon og fullt minste pensjonsnivå kreves det 40 års trygdetid.

I ny alderspensjon får personer med liten eller ingen pensjonsopptjening en grunnsikring i alderdommen gjennom en garantipensjon, som avkortes delvis mot opptjent inntektspensjon. Det innebærer at alle som har opptjent noe inntektspensjon gjennom arbeid, men også ved avtjening av førstegangstjeneste, omsorgsarbeid eller ved å motta trygdeytelser, vil få en samlet pensjon som er høyere enn minstenivået. Dette er en vesentlig forskjell fra den gamle ordningen, hvor selv personer med en god del arbeidsinntekt kunne ende

opp som minstepensjonister, og få samme pensjonsnivå som de som aldri hadde deltatt i arbeidsmarkedet.

Etter pensjonsreformen har minsteytelsene i pensjonssystemet blitt økt en rekke ganger, utover den ordinære reguleringen. Pensjonsutvalget peker på at dette er en indikasjon på at reglene som ble innført i 2011 ikke har hatt tilstrekkelig oppslutning. Utvalget mener det er ønskelig at det etableres et nivå på minsteytelsene og et system for reguleringen av dem, som reduserer omfanget av ekstraordinære økninger som vedtas uten at de langsiktige konsekvensene er belyst. I tråd med dette foreslår utvalget at minsteytelsene ved den normerte pensjoneringsalderen reguleres i takt med den generelle velstandsutviklingen målt ved den gjennomsnittlige lønnsveksten. Pensjonsutvalget tilrår ikke en generell økning av minsteytelsene i pensjonssystemet. Utvalget viser til at de norske minstenivåene har vokst betydelig over tid, er relativt sjenerøse sammenlignet med minstenivåene i andre land, og at eldres økonomiske situasjon generelt har bedret seg vesentlig de siste tiårene. Videre vises det til at økte minsteytelser og en gunstigere regulering enn i dag kan gi vesentlig høyere pensjonsutgifter, og at det derfor er nødvendig å prioritere.

Det som i dagligtale omtales som minsteytelsene i pensjonssystemet er, på samme måte som de inntektsbaserte elementene som inntektspensjon, også elementer som opptjenes gradvis. Til forskjell fra inntektspensjonen, som opptjenes på bakgrunn av årlig pensjongivende inntekt (eller ulønnet omsorgsarbeid, mottak av uføretrygd mm.), tjenes garantipensjonen av fordelingshensyn opp uavhengig av inntektsnivået. Garantipensjonsnivået man har rett til avhenger av trygdetid, som opptjenes på bakgrunn av perioder man bor og/eller arbeider i Norge. I tillegg til at minstenivåene avhenger av sivilstand, er minstenivået den enkelte har rett til bestemt av antall år man har bodd og/eller arbeidet i Norge.

Beskrivelsene i dette kapittelet vil derfor i hovedsak være under forutsetningen om 40 års trygdetid, og der minstenivåene er tilsvarende lavere ved færre enn 40 års trygdetid.

En opptjener dermed rett til alderspensjon både gjennom elementer som varierer med pensjonsgivende inntekt og gjennom elementer som opptjenes uavhengig av inntektsnivå, men gjennom trygdetid. Pensjonsutvalget foreslo ikke endringer i dette grunnleggende trekket ved pensjonssystemet. Regjeringen vil heller ikke foreslå endringer i disse reglene, og mener at justeringer bør gjøres innenfor dette systemet.

Regjeringen mener, i tråd med Pensjonsutvalgets vurderinger, at nivåene på minsteveltelsene bør videreføres, samtidig som det etableres et nytt system for regulering av minstenivåene. Formålet er å sikre gode levekår også for framtidens pensjonister, og etablere et forutsigbart system som reduserer behovet for ekstraordinære økninger som vedtas uten at de langsiktige konsekvensene er belyst.

I avsnitt 10.2 gjengis kort Pensjonsutvalgets forslag og vurderinger knyttet til minsteveltelsene, og i avsnitt 10.3 omtales høringsinnspillene. Regjeringens vurderinger av minstenivåene omtales i avsnitt 10.4 og i avsnitt 10.5 gir regjeringen sin vurdering av reguleringen av minsteveltelsene.

10.2 Pensjonsutvalgets vurderinger

Utvalget ble i sitt mandat bedt om å vurdere både nivået på minsteveltelsene og reguleringen av minsteveltelsene framover. Siden reguleringen av minsteveltelsene påvirker det framtidige nivået på veltelsene, har utvalget vurdert disse to spørsmålene samlet.

Utvalget peker på at Stortinget siden 2016 har økt minsteveltelsene i pensjonssystemet en rekke ganger i tillegg til den ordinære reguleringen fra 1. mai. Utvalgets vurdering er at dette er en indikasjon på at de reglene som ble innført i 2011 ikke har hatt tilstrekkelig oppslutning. Utvalget peker på at endringer i minsteveltelsene har konsekvenser for pensjonssystemets virkemåte, særlig hvis de også omfatter garantipensjonen i ny alderspensjon. Utvalget ser det som hensiktsmessig at det etableres et nivå på minsteveltelsene og et system for reguleringen av dem som reduserer omfanget av ekstraordinære økninger som vedtas uten at de langsiktige konsekvensene er belyst.

Utvalget peker på at både økte minsteveltelselser og en gunstigere regulering enn i dag kan gi vesentlig høyere pensjonsutgifter enn med de reglene som har virket fra 2011, og at det derfor er nødvendig å prioritere.

10.2.1 Regulering av minsteveltelsene

Pensjonsutvalget mener at det er tungtveiende argumenter for at minsteveltelsene, ved den normale pensjoneringsalderen, bør reguleres i takt med den generelle velstandsutviklingen, målt ved den gjennomsnittlige lønnsveksten. Utvalget viser til at dersom minstenivået i utgangspunkt er fastsatt ut fra hva som er et akseptabelt relativt nivå, sammenlignet med lønnsnivået, vil det å regulere minsteveltelsene svakere enn lønnsveksten innebære at minstenivået blir gradvis lavere enn dette nivået. Fra et sosialpolitisk perspektiv kan det da argumenteres for at å regulere minsteveltelsene i takt med lønnsveksten vil bidra til å forebygge relativ fattigdom. Utvalget viser også til en studie som viser at lønnsregulering er den mest vanlige måten å regulere minsteveltelsene på internasjonalt.

For et gitt nivå på minsteveltelsene vil lønnsregulering sikre at minsteveltelsene opprettholder sin verdi sammenlignet med en gjennomsnittslønn over tid. Dersom de arbeidsføre ikke kompenserer fullt ut for effekten av levealdersjusteringen, påpeker utvalget at forholdet mellom gjennomsnittlig alderspensjon til nye arbeidsføre alderspensjonister og minsteveltelsene vil gå ned. Utvalget peker i denne sammenheng på behovet for å vurdere forholdet mellom pensjonsnivåene til ulike grupper over tid.

Utvalget har også vurdert om minsteveltelsene i stedet bør reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, men tillagt en fast faktor som over tid forventes å gi den samme veksten i minsteveltelsene som å regulere med lønnsveksten direkte. En slik regulering vil forenkle vilkårsprøvingen for tidliguttak, og vil gi mindre variasjoner i veksten i realverdien av minsteveltelsene, enn dersom minsteveltelsene reguleres med lønnsveksten. I år der reallønnsveksten er lav vil et fast tillegg gi en gunstigere regulering enn å regulere med lønnsveksten. I år med høy reallønnsvekst vil tillegget bety en svakere regulering, og det kan oppstå press for å øke det faste tillegget. I så fall kan minsteveltelsen over tid bli regulert gunstigere enn den generelle lønnsveksten. Utvalget vurderer at regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten tillagt en fast faktor, kan gi et mindre stabilt system enn dersom minsteveltelsene reguleres med lønnsveksten.

10.2.2 Årskullspesifikk minsteveltelse

Utvalget mener alle løpende pensjoner bør reguleres på samme måte, altså med gjennomsnittet av

lønns- og prisveksten. Når minstenivåene reguleres gunstigere enn løpende pensjoner, vil en del som i utgangspunktet har en pensjon over minstenivåene etter hvert kunne komme ned på og under minstenivået. Med dagens regler vil disse få et tillegg til pensjonen som sikrer at de oppnår minstenivået.

Utvalgets flertall, alle unntatt Fuglevaag og Søviknes, mener det ikke lenger bør gis et slikt tillegg til pensjonen slik at hvert årskull får sine spesifikke minstenivåer.

Utvalgets vurdering er at årskullspesifikk minsteytelse vil være en forenkling, og det vil fjerne en uheldig egenskap ved dagens regler: Å ta ut pensjonen tidlig gjør at årlig pensjon blir lavere. De som har lave pensjoner kan da bli «tatt igjen» av minsteytelsen, og kan dermed få en høyere samlet pensjonsutbetaling når minsteytelsen reguleres gunstigere enn løpende pensjoner.¹ Det trekker isolert sett i retning av at det blir lønnsomt for personer med lav eller moderat opp tjening å ta ut pensjonen så tidlig som mulig.

10.2.3 Nivået på minsteytelsene

For å ikke svekke forholdet mellom standard-sikringen og minstesikringen i pensjonssystemet, og for å begrense utgiftsveksten, tilrår utvalget ikke en generell økning i minstenivåene, verken i gammel folketrygd eller garantipensjonen i ny folketrygd.

Utvalgets vurdering er at minstenivåene for pensjonister i Norge er høye ved en internasjonal sammenligning, særlig etter skatt. Utvalget peker på at mange minstepensjonister også har andre inntekter og formue. Utvalget peker også på at mens forholdet mellom høyeste og laveste pensjon i folketrygden i 1967 var 4 : 1, var forholdet i 2010 halvert til 2 : 1, dvs. et betydelig flattere pensjonssystem.

Utvalget vektlegger også at økte minstenivåer vil medføre at færre vil oppfylle kravet for uttak av alderspensjon før fylte 67 år, og slik begrense muligheten til fleksibelt uttak for de som av ulike årsaker ønsker å ta ut alderspensjonen tidlig.

Når det gjelder garantipensjonen understreker utvalget at denne minstesikringen har en annen rolle i ny folketrygd enn minste pensjonsnivå i gammel folketrygd. Så å si alle vil ha noe pensjonsopptjening ut over garantipensjonsnivået. En

økning av nivået på garantipensjonen vil medføre at enda flere vil motta en avkortet garantipensjon, og dermed få svekket pensjonsmessig uttelling av å stå i arbeid.

Utvalgets medlemmer Fuglevaag og Søviknes mener at nivået på garantipensjonen i ny folketrygd må heves, spesielt for enslige.

Utvalget vurderer at i framtiden vil økt garantipensjon, som påvirker alle i avkortingsintervallet for garantipensjonen, være en lite målrettet og kostbar måte å forebygge fattigdom blant eldre på. Hvis det er ønskelig å bedre levekårene for vanskeligstilte eldre, mener utvalget det er bedre å bruke mer målrettede tiltak. Dette kan for eksempel skje ved at garantipensjonen suppleres med en justert bostøtteordning for alderspensjonister som tar større hensyn til variasjonen i økonomiske behov mellom enslige og samboende/gifte pensjonister, og til den reelle variasjonen i boligformue og boutgifter mellom de eldre.

10.2.4 Differensiering etter sivilstand

Utvalget mener at det er sterkere grunner for å differensiere minsteytelsene enn for at høyere pensjoner skal variere med familiesituasjonen. Utvalget mener minsteytelsene fortsatt bør være høyere for enslige enn for gifte, og mener det bør vurderes å øke forskjellen mellom garantipensjonen for enslige og for gifte.

10.3 Høringsuttalelser

De fleste høringsinstansene synes å slutte seg til forslaget om å regulere minsteytelsene med lønnsvekst, men høringsinstansene er noe mer delte når det gjelder årskullspesifikke minstenivåer og nivået på minsteytelsene.

10.3.1 Regulering av minsteytelsene

Alle arbeidstakerorganisasjonene som har uttalt seg om regulering av minstenivåene støtter utvalgets forslag om at minsteytelsene bør reguleres med lønnsvekst. *Landsorganisasjonen i Norge*, *Unio*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, *Parat*, *LO Stat*, *Norsk Tjenestemannslag*, *Skolenes landsforbund*, *Forsvarets Seniorforbund*, *Det norske maskinistforbund* og *AVYO* støtter prinsippet om at minsteytelsene skal reguleres i takt med velstandsutviklingen.

Også alle arbeidsgiverorganisasjonene som har uttalt seg, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *KS – Kommunesektorens organisasjon*,

¹ Utvalgets vurdering her gjelder reguleringsreglene som gjaldt før 2022. Reglene som gjelder fra 2022 innebærer at alle pensjoner reguleres på samme måte.

Arbeidsgiverforeningen Spekter, Hovedorganisasjonen Virke og Samfunnsbedriftene, støtter forslaget om å regulere minstestytelsene med lønnsvekst. NHO understreker at det er viktig at insentivene til arbeid fortsatt er sterke og peker på at å regulere garantipensjonen med lønnsvekst er et kostbart tiltak. De skriver at det derfor er viktig at reguleringsregimet evalueres jevnlig sammen med øvrig evaluering av pensjonsreformen.

Også *Landsforbundet for offentlige pensjonister, Pensjonistpartiet Viken, Demokratene, Senior Norge og LHL* støtter forslaget om å regulere minstestytelsene med lønnsvekst.

Pensjonistforbundet skriver at regulering av minstestytelsene med lønnsvekst vil stoppe det økende gapet mellom minstestytelsene og lønnsnivået, men de mener at utvalgets forslag ikke går langt nok.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) støtter at satsene for minstestytelsene ved normert pensjoneringsalder bør reguleres med lønnsveksten. FFO skriver at en slik lønnsregulering også er godt nytt knyttet til alderspensjonen for uføre med lav til middels opptjening.

Den Norske Aktuarforening støtter forslaget om å regulere minstestytelsene med lønnsvekst, siden minstestytelsen ellers ville blitt lavere og lavere for nye minstepensjonister. Også *Finans Norge* støtter at minstestytelsene reguleres med lønnsvekst.

Statistisk sentralbyrå (SSB) påpeker at i den praktiske politikken har satsene for minstestytelsene vært tilnærmet regulert med lønnsveksten, som er i kontrast til den vedtatte regelen om regulering med lønnsveksten minus et fratrekk. På bakgrunn av dette mener SSB det er hensiktsmessig å legge til grunn at lønnsregulering av satsene for minstestytelsene vil kunne bli realiteten, selv uten at Pensjonsutvalgets forslag følges opp. SSB understreker derfor at det ikke er gitt at å forkaste Pensjonsutvalgets samlede pakke «sparer» like mye som rapporten viser. Det avhenger av den praktiske politikken som da vil bli ført, og historisk utvikling tyder på at det vil innebære at minstestytelsene i det minste ikke svekkes i verdi relativt til lønsmottakerne over tid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser positivt på at forslaget vil styrke minstesikringen for alderspensjon sammenlignet med en videreføring av dagens regler og samtidig gi tilstrekkelig uttelling for å ha vært i arbeid.

Kommunal Landspensjonskasse (KLP) bemerker at ytelser fra folketrygden er samordningspliktige med flere ytelser fra offentlig tjenestepensjon, og at enhver endring av minstestytelsene derfor vil

kunne få konsekvenser for pensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning. KLP mener at dersom forslagene fra utvalget blir vedtatt, bør det samtidig vurderes om disse endringene medfører behov for endringer i regelverket for offentlig tjenestepensjon.

10.3.2 Årskullspesifikk minstestytelse

Landsorganisasjonen i Norge (LO) skriver at årskullspesifikke minstestytelser innebærer at eldre minstepensjonister kan få ytelser på lavere nivåer enn nye minstepensjonister, samt at de som har opptjent noe over minstepensjonsnivået, når de tar ut pensjonen sin, over tid vil kunne ende opp på nivåer under nye minstepensjonister. LO skriver at dette i utgangspunktet framstår som uheldig, men vurderingene knyttet til en generell heving av minstenivået tilsier at dette er en hensiktsmessig løsning siden forslaget sikrer at minstenivået reguleres i takt med velstandsutviklingen i samfunnet. LO skriver videre at dersom mange på denne måten ender opp på minstepensjonsnivåer som framstår som lave, vil dette kunne bidra til at framtidige stortingsflertall igjen vil kunne lappe på pensjonssystemet, noe forslagene fra utvalget er ment å hindre. På den annen side vil et slikt system kunne bidra til at flere venter med å ta ut pensjon samtidig som de arbeider, fordi man ikke lenger vil bli liggende på minstepensjonsnivået.

Unio viser til at utvalget er delt i synet på om alle pensjoner bør reguleres likt, og uttaler at de etter en samlet vurdering har kommet til at de støtter flertallets syn. Også *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* støtter etter en helthetsvurdering flertallets forslag. *Akademikerne* støtter også årskullspesifikke minstestytelser.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) støtter ikke årskullspesifikke minstestytelser. De uttaler at de ikke kan se at ulike årskull vil ha ulike behov når det gjelder en minstesikring. Kostnadene ved å leve i et gitt år avhenger ikke av hvilket år du er født. NTL uttaler videre at et slikt system sannsynligvis også vil bli svært vanskelig for folk å forstå. *Skolenes landsforbund* synes det er problematisk at nivået på minstepensjonen skal være avhengig av når man er født. *Pensjonistforbundet, AVYO, Samfunnsvitene, LHL og Pensjon for alle* støtter heller ikke årskullspesifikke minstestytelser.

Landsforbundet for offentlige pensjonister avviser Pensjonsutvalgets forslag om årskullspesifikke minstestytelser og uttaler at minstestytelsene må være like for alle.

Senior Norge uttaler at utvalgslertallets forslag om årskullspesifikke minstepensjoner virker komplisert, og de peker på at det kan være mange som vil ha vondt for å forstå og akseptere årskullspesifikke nivåer.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) mener at mindretallet har den beste løsningen når det gjelder deres anbefaling om å videreføre reglene som sikrer et tillegg til pensjonister med pensjon rett over minstenivået, siden de kan falle ned på minstenivået – når minsteytelsene reguleres noe bedre. FFO skriver at det er viktig at alle oppnår minstenivået på pensjonen. Til flertallets bekymring over at felles minsteytelse kan gi insentiver til tidliguttak skriver FFO at «de ikke tror folk flest er den type rasjonelle aktører med atferd kun motivert av sin personlige økonomi». FFO skriver videre: «En antakelse om at personer med lav eller moderat opptjening ser fremtidig mulighet til å dra nytte av at minsteytelsene reguleres gunstigere enn løpende pensjoner, og derfor ser at en vil ha fordeler av å 'falle ned' i en minsteytelse – blir kun spekulasjoner.»

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støtter flertallets forslag om årskullspesifikke minsteytelser. NHO skriver at årskullspesifikke minsteytelser vil fjerne en uheldig egenskap ved dagens regler, hvor det for enkelte er av betydning når man starter uttak.

Arbeidsgiverforeningen Spekter og Hovedorganisasjonen Virke slutter seg til flertallets forslag om årskullspesifikke minsteytelser. *KS – Kommunesektorens organisasjon* uttaler at årskullspesifikke minsteytelser har flere hensiktsmessige egenskaper, særlig at reguleringen kan være som for øvrige pensjonsytelser, med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst, slik at relasjonen til øvrige pensjonsytelser blir ivaretatt.

Den Norske Aktuarforening (DNA) skriver at dersom reguleringen av pensjonene etter utbetaling medfører en lavere regulering enn G-reguleringen så kan det være en viss risiko for at dette kan vise seg å ikke være sosialt bærekraftig, avhengig av hvor lav minstepensjonen kan bli for de eldste. Dette vil kunne føre til behov for å gjøre endringer knyttet til minstepensjonene før en ny evaluering er foretatt. Denne mulige effekten mener DNA bør vurderes nærmere. DNA skriver videre at de ikke har sett dokumentasjon på at eldre bruker mindre penger jo eldre de blir, og tenker at det uansett trengs et minimum av midler for å betale husleie, strøm og mat, selv for de aller eldste.

Oslo Pensjonsforsikring AS (OPF) skriver at de ikke har noen oppfatning om hva som er riktig

nivå på minsteytelsene, eller hva som er riktig reguleringsmekanisme for disse. Dette er i utgangspunktet politiske spørsmål. Ut fra et leverandørståsted vil OPF likevel støtte forslag som bidrar til forenklinger i pensjonssystemet, noe det synes som at utvalgets forslag gjør.

Oslo kommune gir i hovedsak tilslutning til forslagene fra Pensjonsutvalgets flertall. Kommunen mener videre at det kan være ønskelig å ytterligere styrke minsteytelsene i folketrygden og ber om at departementet vurderer hvordan forslagene fra mindretallet påvirker den totale økonomiske bærekraften sammenlignet med flertallets forslag før det tas endelig stilling til valg av løsning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at etter folketrygdloven § 5-14 og forskrift om stønad til dekning av utgifter til viktige legemidler mv. av 28. juni 2007 nr. 814 § 8, er minstepensjonister fritatt fra å betale egenandel. Dersom utvalgets forslag om årskullspesifikke minstenivåer og aldersgrenser gjennomføres, mener direktoratet at forholdet til hvem som skal ha rett til egenandelsfritak bør avklares.

10.3.3 Nivået på minsteytelsene

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til argumentasjonen fra utvalget om at det generelle nivået på minsteytelsene må ses i sammenheng med at minsteytelsene ved den normerte pensjoneringsalderen foreslås å øke med lønnsveksten. LO viser til utvalgets argumentasjon og skriver:

«En sterk økning i minstenivåene vil redusere uttellingen i form av økt pensjon ved å være i arbeid og dermed svekke arbeidsinsentivene. Minstesikringen blir bedre, men standard-sikringen svekkes. Økte minstenivåer vil også medføre at færre vil oppfylle kravet for å kunne ta ut alderspensjon før den normerte pensjoneringsalderen og dermed begrense muligheten til fleksibelt uttak for de som av ulike årsaker ønsker å ta ut alderspensjonen tidlig.»

LO slutter seg til disse vurderingene og uttaler at utvalget viderefører tidligere politikk på området. Folketrygden skal både gi en god minstesikring og en standardsikring som står i forhold til tidligere arbeidsinntekt. LO uttaler videre at utvalgets forslag er ment å sikre et minstenivå som er høyt i internasjonal sammenheng, og samtidig standarden for de som jobber. Selv om det er viktig å sikre at det skal gi pensjonsmessig uttelling å jobbe, så må pensjonssystemet også sikre at minimumsnivåene hindrer fattigdom blant eldre.

Unio viser til at forholdet mellom standard-sikring og minstesikring har endret seg fra 70-tallet fra om lag 4 : 1 til nå 2 : 1 og støtter utvalgets flertall som ikke ønsker å flate dette ut ytterligere. *Unio* har vært opptatt av at yrkesaktive skal få uttelling i pensjonen for arbeid, og de har vært bekymret for hvor mange kvinner som ikke oppfyller kravet til å kunne ta ut pensjon tidlig. En økt minsteytelse ville medført at flere, særlig kvinner, ikke ville oppfylt dette kravet. *Unio* støtter også flertallet i utvalget i at et system med supplerende ytelser, bostøtte og lignende, er mer målrettet mot de som behøver det enn en høyere garantipensjon.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) viser til at utvalget ikke foreslår en generell heving av minsteytelser. YS støtter vurderingen og resonnementene som ligger til grunn for det.

Akademikerne viser til at nivået på garantipensjonen/minsteytelsen må vurderes helhetlig for å oppnå en god balanse mellom minstesikringen og standardsikringen i pensjonssystemet. De viser til at utvalget ikke tilrår en generell økning av minsteytelser for å ikke svekke forholdet mellom standardsikringen og minstesikringen. *Akademikerne* støtter dette.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) mener det er viktig at man får pensjonsmessig uttelling for å ha jobbet, men mener samtidig at det er viktig at minsteytelser holder et nivå som ikke medfører at vi får mange fattige eldre. NTL viser til at nivået på den nye garantipensjonen vil bli lavere enn den gamle minstepensjonen, og at fram til nå har den politiske diskusjonen i stor grad handlet om at nivået på minstepensjonen har vært for lavt. NTL mener derfor at et første skritt må være å vurdere en heving av garantipensjonen til minste pensjonsnivå. NTL mener videre at ordningen med rett til full minste pensjonsytelse for flyktninger bør gjeninnføres.

Skolenes landsforbund støtter utvalget når det gjelder vurderingen av det generelle nivået på minsteytelser, men påpeker viktigheten av at minstenivåene ikke må ligge under fattigdomsgrensen. *Landsforbundet for offentlige pensjonister* mener at det burde være et minstemål at minsteytelser ligger på EU60.

AVYO skriver at de støtter mindretallets forslag om at garantipensjonen i ny folketrygd må heves, spesielt for enslige. *LO i Trondheim og omegn* støtter også forslaget fra mindretallet i at nivået på garantipensjon må heves. *LO i Oslo* mener garantipensjonen som erstatter minste pensjonsnivå ikke kan ha et lavere nivå enn minste pensjonsnivå.

Pensjon for alle mener at første skritt på vei mot økonomisk trygghet for alle er at garantipensjonen reguleres opp til dagens minste pensjonsnivå, og at neste skritt må være å justere opp til over EUs fattigdomsgrense. *FØL Norge* uttaler at det å øke minstesatsene opptil fattigdomsgrensen vil gjøre at færre havner i fattigdom. *Eldreombudet* mener at regjeringen må komme med en opptrappingsplan for minstepensjonen opp til EU60. *Samfunnsviterne* mener at nivået på garantipensjonen må heves til å minst tilsvare fattigdomsgrensen.

Pensjonistforbundet mener at minste pensjonsnivå også skal videreføres i ny alderspensjon fra folketrygden. De skriver at dette vil ha lavere kostnader enn å harmonisere garantipensjonen med minste pensjonsnivå, slik Pensjonsutvalget har utredet. *Pensjonistforbundet* krever at satsene for minste pensjonsnivå økes gjennom en opptrappingsplan hvor «målet er å overstige fattigdomsgrensen etter EU-definisjonen (EU60)».

Pensjonistpartiet Viken mener at minstepensjonen bør økes gradvis over tid for å minske de sosiale forskjellene og sikre at det blir en mer lik fordeling mellom kvinner og menn. *Pensjonistpartiet Viken* mener at hvor mye minstepensjonene bør økes må utredes, slik at økonomiske og andre konsekvenser klargjøres for Stortinget.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støtter utvalget i at det ikke bør gis et generelt løft av minsteytelser, men heller endre reguleringen. De skriver at å løfte minsteytelser vil endre forholdet mellom grunnsikring og alderspensjon opptjent som følge av arbeid. NHO mener at et generelt løft kan svekke arbeidsinsentivene i ny folketrygd da flere vil motta en avkortet garantipensjon, siden denne avkortes mot pensjon som opptjenes som følge av arbeid. NHO peker videre på at økte minsteytelser vil gjøre at færre kan ta ut pensjonen tidlig. NHO mener at gode insentiver til arbeid og muligheter til tidliguttak er viktige hensyn som må ivaretas.

Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker, som utvalget, at garantipensjonen som minstesikring har en annen rolle i ny folketrygd enn minste pensjonsnivå har i gammel folketrygd. Utformingen av garantipensjonen innebærer at alle som har hatt pensjongivende inntekt vil motta en pensjon som er høyere enn garantipensjonsnivået. Direktoratet skriver at for de fleste vil det derfor ha mindre betydning at garantipensjonsnivået er lavere enn minste pensjonsnivå.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon er enige med flertallet i at en bør prioritere regule-

ringen av minsteytelsene framfor en generell økning i minstenivåene.

Samfunnsbedriftene støtter utvalgets resonnement om ikke å tilrå en generell økning av minsteytelsene, som i sin tur vil kunne svekke arbeidsinsentivene ved at det vil redusere uttellingen i form av økt pensjon ved å være i arbeid.

Creo Oslo skriver at pensjonssystemet må utformes slik at de som har arbeidet hele livet, oppnår mer enn minstepensjon også når de yrkesbetinget må gå av med pensjon noen år før aldersgrensen. De skriver videre at det må føles nedverdiggende å kun få minstepensjon etter en full yrkeskarriere med normal inntekt. *Creo Oslo* er bekymret for de sosiale og politiske spenningene et slikt urettferdig pensjonssystem ville føre til.

Enkelte privatpersoner argumenterer for at nivået på minsteytelsene bør økes og enkelte peker på EU60 som et rimelig nivå.

10.3.4 Differensiering etter sivilstand

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til at husholdninger med to personer har stordriftsfordeler ved at de kan dele på mange utgifter som enslige må dekke alene. LO slutter seg til vurderingene fra utvalget om at enslige pensjonister bør ha en høyere minsteytelse enn hver person i et par. LO slutter seg også til at det bør vurderes å øke forskjellen mellom garantipensjonen for enslige og for gifte/samboende.

Unio støtter utvalget i forslaget om at enslige pensjonister bør ha en høyere minsteytelse enn hver person i et par, samt at det bør vurderes å øke forskjellen mellom garantipensjonen for enslige og for gifte/samboende. Også *Norsk Tjenestemannslag* støtter at det bør vurderes å øke forskjellen mellom garantipensjonen for enslige og for gifte/samboende.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) uttaler at de lenge har vært og fortsatt er imot, å fjerne differensieringen av minsteytelsene ut fra sivilstand. De støtter utvalget i at siden gifte minstepensjonister greier seg bedre enn enslige så bør man heller vurdere å øke forskjellen. YS uttaler at det trolig vil være fornuftig å omtale det som tillegg til enslige enn som fratrekk for gifte pensjonister.

Skolenes landsforbund støtter utvalgets vurderinger av at minsteytelsene bør differensieres etter sivilstand. De viser til at utvalget dokumenterer at 80 prosent av de aleneboende minstepensjonistene lever med en samlet inntekt under fattigdomsgrensen. Skolenes landsforbund uttrykker at dette ikke er sosialt bærekraftig og at disse

minstepensjonistene må løftes til et nivå som forebygger fattigdom og utenforskap i alderdommen.

Pensjon for alle ser absolutt behovet for at ensliges pensjon er høyere enn for ektepar og samboende og mener at dette ikke kan løses gjennom at ektepar og samboende får mindre. Løsningen må være at enslige får mer.

Pensjonistpartiet Viken støtter forslaget om å gjøre noe med ensliges pensjoner, framfor å redusere ektefelles pensjon fordi de bor sammen. De skriver at det er «hevet over enhver tvil at det å bo sammen letter den økonomiske situasjonen for de som er gift eller samboende».

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støtter at nivået på minsteytelsene for enslige og par bør differensieres mer enn i dag. De skriver at formålet med minsteytelsene er å gi alderspensjonistene en grunnsikring for å sikre rimelige levekår, og ytelsen har dermed en sosial karakter. NHO mener at slike ytelser bør gis ut fra en behovsvurdering.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at en differensiering mellom enslige og gifte/samboende er rimelig med bakgrunn i stordriftsfordeler til samboende, men ønsker å påpeke at kompleksiteten i regelverket og i etatens systemløsning økes dersom det innføres ytterligere satser.

10.4 Regjeringens vurderinger av minstenivåene

Siden innføringen av folketrygden har det vært en betydelig vekst i minsteytelsene sammenlignet med den alminnelige lønnsutviklingen. De eldre økonomiske situasjon generelt har også bedret seg vesentlig de siste tiårene, men det er stor variasjon mellom ulike grupper. Pensjonsutvalget viser til at de norske minstenivåene er relativt sjenerøse sammenlignet med minstenivåene i andre land. Regjeringen mener pensjonssystemet skal ha gode minsteytelser. Gode minstenivåer bidrar sammen med skattesystemet til å sikre gode levekår, sosial omfordeling og til en trygg og verdig alderdom for alle. Hensynet til å sikre gode levekår for alle i samfunnet har bred politisk oppslutning i Norge, uavhengig av synet på forskjeller i levekår i samfunnet.

Reguleringen av minstenivåene påvirker det framtidige nivået på ytelsene. Et godt nivå på dagens minsteytelser vil bare sikre framtidens pensjonister dersom reguleringen opprettholder nivåene i tilstrekkelig grad. Nivået på minsteytelsene i dag og reguleringen av minsteytelsene framover bør derfor vurderes samlet. Etter pen-

sjonsreformen har minsteytelsene i pensjonssystemet blitt økt en rekke ganger, utover den ordinære reguleringen. Pensjonsutvalget ser dette som en indikasjon på at de reglene som ble innført i 2011 ikke har hatt tilstrekkelig oppslutning. De ekstraordinære økningene har vært viktige for å bedre levekårene for utsatte grupper av eldre. Samtidig har endringer i minsteytelsene andre konsekvenser for pensjonssystemets virkemåte.

Minstenivåene i ny alderspensjon har en annen utforming enn minstepensjonen i den gamle ordningen, og de ulike egenskapene innebærer at nivåene bør vurderes ulikt. En vesentlig forskjell er at nær sagt alle som i hovedsak har bodd i Norge vil ha opptjent inntekstpensjon, og dermed vil de aller fleste ved uttak motta en ytelse over garantipensjonsnivået. Den gamle ordningen innebar derimot at årlig inntekt opp til 1 G ikke ga pensjonsmessig uttelling. Mange av dagens enslige minstepensjonister er kvinner som i liten grad har vært yrkesaktive eller som har hatt lav inntekt. Det henger i stor grad sammen med hvordan samfunnet tidligere var organisert. Dagens forventning er at alle i yrkesaktiv alder arbeider eller mottar pensjonsgivende ytelse, slik at tilnærmet alle vil få pensjon ut over garantipensjonsnivået.

Pensjonsutvalget viser til at å både øke minsteytelsene og innføre en gunstigere regulering enn i dag kan gi vesentlig høyere pensjonsutgifter, og de mener derfor det er nødvendig å prioritere. Utvalget mener samtidig at det er tungtveiende argumenter for at minstenivåene, ved den normerte pensjoneringsalderen, bør reguleres i takt med den generelle velstandsutviklingen, målt ved den gjennomsnittlige lønnsveksten. Regjeringen støtter utvalgets vurderinger og viser til at en heving av minstenivåene og en videreføring av gjeldende reguleringsregler vil innebære å prioritere dagens minstenivåer framfor minstenivåene til framtidige generasjoner i uforholdsmessig stor grad. Regjeringen mener at pensjonssystemet bør ha gode minstenivåer, men det bør også gjelde i framtiden.

Økte minstenivåer har særlig stor økonomisk betydning hvis de også omfatter garantipensjonen i ny alderspensjon. Utformingen av garantipensjonen innebærer at økninger har andre og større konsekvenser med hensyn til både fordeling, pensjonsmessig uttelling for arbeid og kostnader, sammenlignet med å øke minste pensjonsnivå. Det er derfor avgjørende at konsekvensene av endringer i minsteytelsene, både på kort og lang sikt, blir tilstrekkelig belyst. Dersom utviklingen i minstenivåene i stor grad styres av ekstra-

ordinære økninger gjennom de årlige budsjettforlikene, innebærer det en fare for at dette ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte.

De ekstraordinære økningene de siste årene kan videre tyde på at reguleringsreglene som ble innført med pensjonsreformen ikke har hatt tilstrekkelig oppslutning. Regjeringen mener, i tråd med Pensjonsutvalgets vurderinger, at nivåene på minsteytelsene bør videreføres, samtidig som det etableres et nytt system for regulering av minstenivåene. Formålet er å sikre gode levekår også for framtidens pensjonister, og samtidig etablere et forutsigbart system som reduserer behovet for ekstraordinære økninger som vedtas uten at de langsiktige konsekvensene er belyst. Regjeringens vurderinger av reguleringen av minsteytelsene er omtalt i avsnitt 10.5. I det følgende omtales regjeringens vurderinger av minstenivåene.

10.4.1 Utviklingen i minsteytelsene i folketrygdens alderspensjon

Fra folketrygden ble etablert og fram til pensjonsreformen i 2011 var utviklingen preget av økt vekt på grunnsikring og mindre vekt på standard-sikring. Mindesteytelsene økte klart mer enn lønningene i denne perioden, mens pensjoner over minstenivåene økte mindre enn lønnsveksten. Mens forholdet mellom høyeste og laveste pensjon i folketrygden i 1967 var 4 : 1, var forholdet i 2010 halvert til 2 : 1.

Pensjonsreformen innebar ingen umiddelbar endring i forholdet mellom grunnsikringen og standardsikringen i pensjonssystemet. Mindesteytelsene ble videreført på samme nivå som før, men reguleringsreglene innebærer i utgangspunktet en svakere utvikling i minsteytelsene over tid, sammenlignet med reglene før pensjonsreformen. Fra 2016 har dette blitt motvirket av at Stortinget ved flere anledninger har vedtatt å øke minste pensjonsnivå utover den ordinære reguleringen.

Minsteytelsene 1967–2023

Ved innføringen av folketrygden i 1967 bestod minstesikringen i pensjonssystemet av kun grunnpensjon. Det tidligere systemet i alderstrygden med differensierte satser for ektepar og enslige ble beholdt for grunnpensjonen, mens tilleggs pensjonen ble utmålt uavhengig av sivilstand. Minstepensjonen for enslige var ett grunnbeløp (G), som ble fastsatt til 5 400 kroner. Grunnpensjonen til gifte utgjorde 75 prosent av G til hver av ektefellene. Samlet minstepensjon til ekte-

par tilsvarte dermed 150 prosent av minstepensjonen til enslige. Alderspensionister som forsørget ektefelle fikk et ektefelle tillegg på 50 prosent av G, og de som forsørget barn fikk et barne tillegg på 25 prosent av G for hvert barn.

Satsene for grunnpensjon forble uendret målt i G fram til 2003. Under behandlingen av statsbudsjettet for 2003 ble det vedtatt at grunnpensjonen for gifte og samboende pensjonister skulle trappes opp. I tråd med dette ble grunnpensjonen for gifte og samboende økt i flere trinn til 85 prosent av G i 2005.

Særtillegget ble innført i 1969. Minstepensjonen besto deretter av grunnpensjon og særtillegg. Satsen for særtillegget ble satt til 7,5 prosent av grunnbeløpet både for enslige og gifte, som bidro til å redusere den relative forskjellen mellom minsteytelsene til enslige og gifte. Etter at særtillegget ble innført er det økt en rekke ganger. Det har i ulike perioder både vært felles satser og satser differensiert etter sivilstand. I 1972 ble særtilleggssatsen for enslige og for pensjonister med ektefelle tillegg økt fra 14 til 17 prosent, og for gifte med ektefelle som mottar pensjon til 16 prosent av G. Fra 1994 ble det igjen en felles sats på 60,5 prosent. Satsene ble trappet videre opp gjennom 1990- og 2000-tallet, inntil særtillegget fra 2010 utgjorde 100 prosent av G både for enslige og for gifte og samboere.

Figur 10.1 viser utviklingen i minste pensjonsnivå og garantipensjonssatsene, målt som andel av grunnbeløpet i perioden 1967–2023. Minsteytelsene økte særlig mye på 1970-tallet og mot slutten av 1990- og 2000-tallet. Med unntak av økningen av grunnpensjonen til gifte og samboende i perioden 2003–2005, skyldes veksten i minsteytelsene fram til 2010 at særtillegget har blitt økt.

Med pensjonsreformen i 2011 ble systemet for minsteytelsene lagt om. Minstenivåene ble videreført på samme nivå, men skulle fra da av reguleres i takt med lønnsveksten fratrukket virkningen av levealdersjustering ved 67 år. For pensjon opptjent etter gamle regler ble minstenivåene – kalt minste pensjonsnivå – fra 2011 fastsatt som kronebeløp. Overgangen var en teknisk omlegging ved at det ikke ble gitt særtillegg til nye pensjonister født i 1943 eller senere. Hvis summen av grunnpensjon og tilleggspensjon var mindre enn minste pensjonsnivå, fikk nye pensjonister i stedet et pensjonstillegg som dekket differansen opp til minste pensjonsnivå.

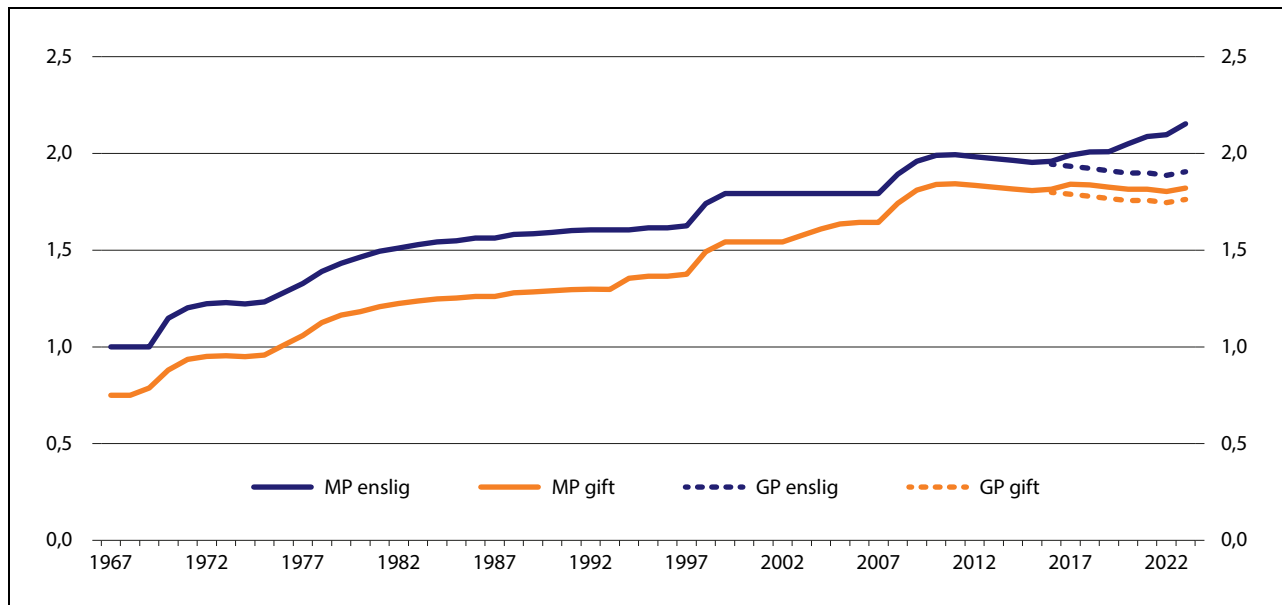
I 2016 kunne det første årskullet med opptjening i ny opptjeningsmodell for alderspensjon ta ut pensjon. Dette gjaldt personer født i 1954 som tok ut alderspensjon fra 62 år. Det ble der-

med også fastsatt minstesatser – kalt garantipensjon – for pensjon fra ny alderspensjon. Ordinær og høy sats for garantipensjon ble satt lik de tilsvarende satsene for minste pensjonsnivå, og også garantipensjonen ble dermed avhengig av sivilstand. Personer med opptjening i både gammel og ny opptjeningsmodell får et minstenivå som er en kombinasjon av minste pensjonsnivå og garantipensjon. Personer født i 1963 og senere får kun garantipensjon.

Siden 2016 har Stortinget flere ganger, i tillegg til den ordinære reguleringen, vedtatt å øke minste pensjonsnivå. I 2016 økte lav og ordinær sats for minste pensjonsnivå for alderspensjonister med 4 000 kroner, og det ble innført en ny, særskilt sats for enslige alderspensjonister som var 4 000 kroner høyere enn høy sats. Fra samme tidspunkt økte grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister fra 85 til 90 prosent av grunnbeløpet, noe som økte lav og ordinær sats for minste pensjonsnivå ytterligere. Den særskilte satsen for enslige minstepensjonister økte med 4 000 kroner både i 2017, 2019 og 2020, og med 5 000 kroner i 2021. I 2017 økte også de øvrige satsene for minste pensjonsnivå med 1 000 kroner. I tillegg slo garantibestemmelsen om at minstenivåene ikke skal øke mindre enn løpende pensjoner inn 1. mai 2021, og alle minstesatsene økte prosentvis like mye som løpende pensjoner. Med virkning fra 1. januar 2023 økte satsen for minste pensjonsnivå for enslige med 4 000 kroner.

Figur 10.1 viser at satsene for minste pensjonsnivå, for både enslige og gifte, nå ligger høyere enn det som følger av reguleringsreglene. Satsene for garantipensjon, samt minste pensjonsnivå for gifte, ligger nå lavere enn satsene i 2010 målt i antall grunnbeløp. Minste pensjonsnivå for enslige ligger derimot høyere, som hovedsakelig skyldes effekten av de særskilte økningene i minste pensjonsnivå for enslige. Garantipensjonen, som ikke har vært økt særskilt slik som minste pensjonsnivå, har fulgt forløpet i reguleringsbestemmelsen i loven.² Reguleringsreglene innebærer at alle minsteytelsene i 2023 økte mer enn gjennomsnittslønnen. Anslaget for prisvekst som lå til grunn ved reguleringen i 2022 var lavere enn faktisk prisvekst. I tillegg kommer det at anslaget for prisvekst i 2023 er høyere enn anslaget for lønnsvekst. Begge deler bidrar til at minsteytelsene øker mer enn gjennomsnittlig

² Trykdeoppkjøret 2021 ble gjennomført med en særskilt regulering som også berørte satsene for garantipensjon. Resultatet ble at både løpende pensjoner og minsteytelsene ble regulert med lønnsveksten.



Figur 10.1 Minste pensjonsnivå¹ (MP) og garantipensjon (GP) for enslige og gifte målt som andel av grunnbeløpet 1967–2023. Årlig gjennomsnitt

¹ Satsen for enslige var fram til 2016 lik satsen for gifte som forsørget ektefelle. Fra 2016 ble det fastsatt en egen særskilt sats for enslige. For minste pensjonsnivå for gifte er det brukt ordinær sats.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

lønn, dvs. grunnbeløpet. Den særskilte økningen for enslige minstepensjonister kommer i tillegg til dette.

Ved sammenligning av minstenivåene i gammel og ny ordning, må det tas i betraktning at i ny opptjeningsmodell vil nær sagt alle som i hovedsak har bodd i Norge få et høyere pensjonsnivå enn satsene for garantipensjon, jf. figur 10.3. Dette er en vesentlig forskjell fra gammel opptjeningsmodell der selv en god del arbeidsinntekt gjennom yrkeskarrieren kunne resultere i minste pensjonsnivå, jf. prinsippsskisse i figur 10.6.

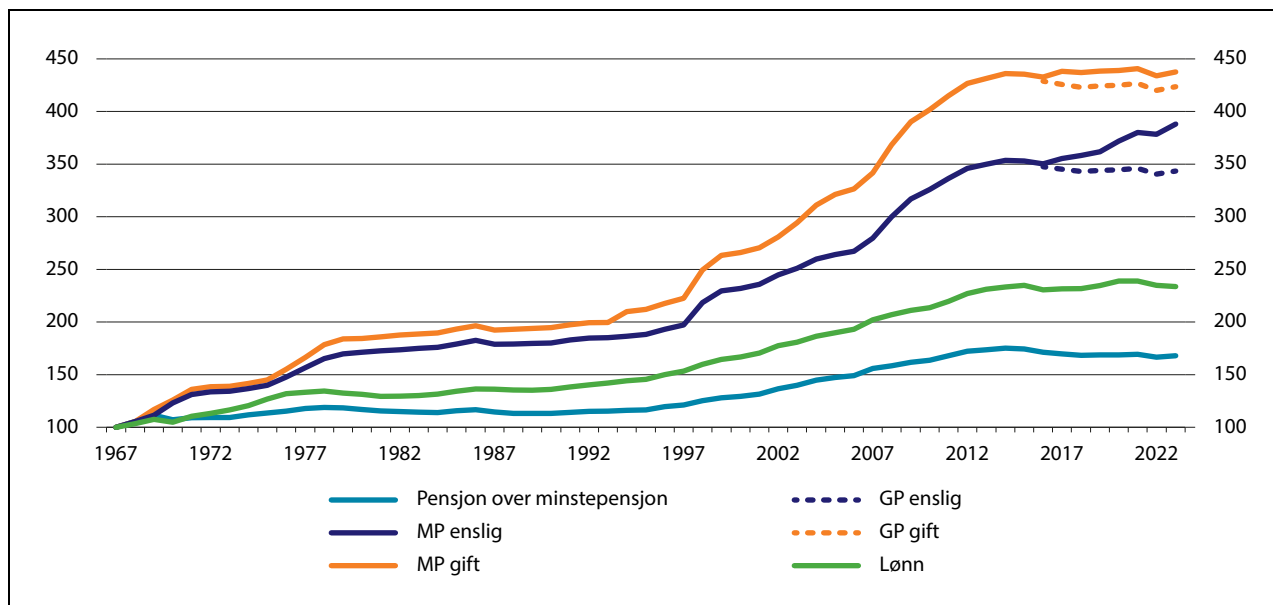
Utviklingen i realverdien av minste pensjonsnivå 1967–2023

Avsnittet over viste at det har vært en betydelig vekst i minsteytelsene siden 1967, målt ved den alminnelige lønnsutviklingen representert ved grunnbeløpet. Utviklingen i kjøpekraften til mottakere av minsteytelsene vil også avhenge av prisutviklingen. I figur 10.2 tas det hensyn til prisutviklingen, og figuren viser dermed utviklingen i realverdien av lønninger og pensjoner i perioden 1967–2023. Mens reallønningene økte med 134 prosent i perioden, hadde pensjoner over minstepensjon en reell økning på 68 prosent. Realverdien av minstepensjonen for enslige økte med 288 prosent, mens minstepensjonen for gifte økte med 338 pro-

sent. Etter skatt utgjorde minstepensjonen for enslige 51 prosent av en gjennomsnittslønn i 2023, mens tilsvarende andel for gifte var 43 prosent.

Hoveddelen av veksten i realverdien av minstenivåene, lønn og pensjon over minstenivå i perioden har kommet før 2010, jf. figur 10.2. Det går fram av figuren at minste pensjonsnivå for enslige har økt klart mer enn lønningene også etter 2010. Realverdien av minste pensjonsnivå for gifte har også økt etter 2010, mens realverdien av garantipensjonen er noe redusert. Nedgangen i kjøpekraft i 2022 henger sammen med den uvanlig høye prisveksten og at faktisk prisvekst i 2022 ble høyere enn anslaget for prisvekst som lå til grunn ved reguleringen 1. mai 2022. Prisveksten inneværende år vil ved reguleringstidspunktet ikke være en kjent størrelse, og anslått prisvekst legges til grunn. Avvik fra faktisk prisvekst i reguleringen vil bli korrigert for det etterfølgende år. Dette bidrar til en gunstigere utvikling i pensjonene enn i gjennomsnittslønnen i 2023.

Figur 10.2 viser at minsteytelsene over tid har økt langt mer enn lønninger og pensjon over minstenivået. Figuren sier likevel ikke noe om hvilken kjøpekraft dagens nivå på minsteytelsene gir. Forbruksforskningsinstituttet SIFOs referansebudsjett viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Referansebudsjettet viser hva det koster å leve på et akseptabelt for-



Figur 10.2 Realverdien av lønn, pensjon over minstenivået, minste pensjonsnivå (MP) og garantipensjon (GP) for enslige og gifte 1967–2023. Indekser 1967=100

Pensjon og lønn er korrigert for prisstigning målt ved konsumprisindeksen. Det er brukt anslag for lønns- og prisvekst i 2023 fra Nasjonalbudsjettet 2024. Pensjon over minstenivået er målt ved utviklingen i grunnbeløpet fram til 2010, ved lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent fra 2011 til 2021 og ved gjennomsnittet av lønns- og prisveksten i 2022 og 2023. Satsen for minste pensjonsnivå for enslige var fram til 2016 lik satsen for gifte som forsørget ektefelle. Fra 2016 ble det fastsatt en egen særskilt sats for enslige. For minste pensjonsnivå for gifte er det brukt ordinær sats.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 10.1 Minsteytelsene i forhold til SIFOs referansebudsjett. Gjennomsnitt 2023. Kroner og prosent

	Minsteytelse i kroner	SIFOs referansebudsjett i kroner	Minsteytelse som andel av referansebudsjettet (prosent)
Minste pensjonsnivå, enslige (særskilt sats)	250 299	167 304	150
Minste pensjonsnivå, gifte (ordinær sats)	211 658	129 474	163
Garantipensjon (høy sats)	221 502	167 304	132
Garantipensjon (ordinær sats)	204 899	129 474	158

Kilde: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

bruksnivå for det aktuelle husholdet. Med et akseptabelt forbruksnivå menes et forbruk som kan godtas av folk flest. Forbruket er akseptabelt i den forstand at de fleste nordmenn – uansett egen inntekt – kan leve på dette nivået uten å skille seg for mye ut, og er et forbruk som en med rimelighet kan forvente at personer som er i arbeid har tilgang til. Personer som kun mottar minsteytelse betaler ikke skatt med dagens regler. Nivået på minsteytelsene kan derfor sammenlignes direkte med referansebudsjettet, se

tabell 10.1.³ Av tabellen framgår det at minsteytelsene ligger mellom om lag 30 og 60 prosent høyere enn referansebudsjettet.

³ Budsjettet for enslige er beregnet for en kvinne i alderen 67–73 år med én fossilbil. For gifte/samboende er det tatt utgangspunkt i utgiftene for et hushold med en kvinne og en mann i alderen 67–73 år som deler én fossilbil. Referansebudsjettet omfatter ikke alle utgifter som en person eller en familie kan ha, som utgifter til bolig, feriereiser, gaver og helsetjenester utover et årlig lege- og tannlegebesøk.

Minstenivåene i ny og gammel alderspensjon

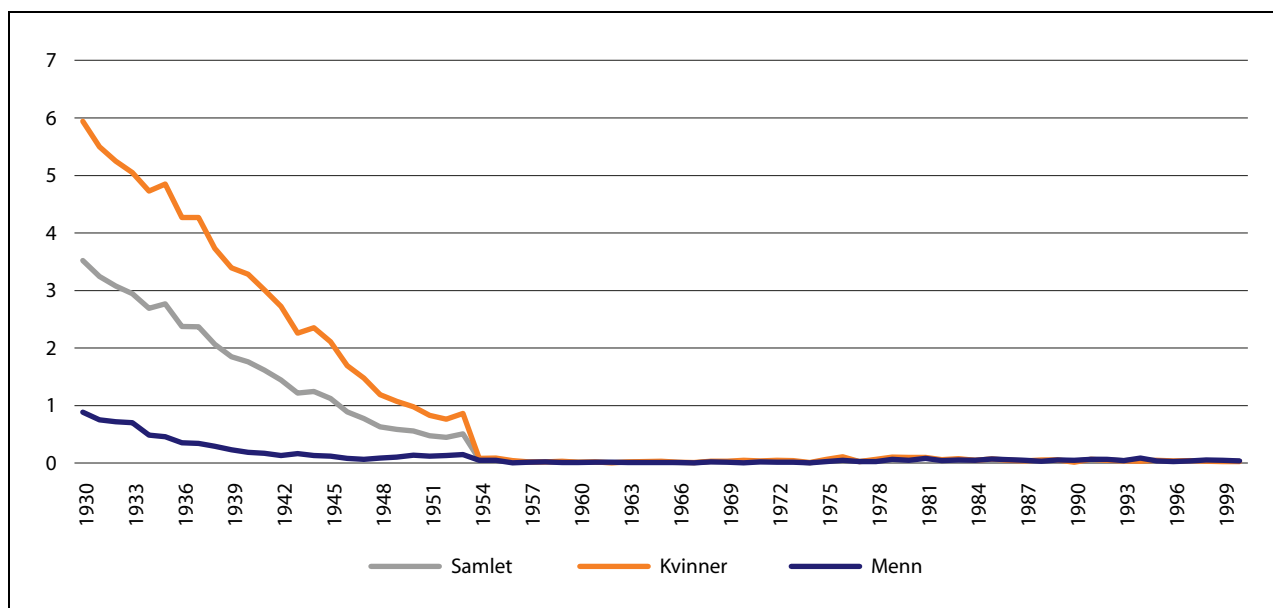
I gammel alderspensjon er det fire ulike satser for gifte/samboende avhengig av hvilken inntekt ektefellen har eller om denne mottar ytelser (alderspensjon, AFP fra offentlig sektor, uføretrygd eller overgangsstønad). I ny alderspensjon er det kun to satser. Enslige og gifte/samboende med ektefelle som ikke mottar alderspensjon eller enkelte andre ytelser, eller har inntekt under 2 G, har rett til høy sats. Andre får ordinær sats. De ulike satsene er nærmere beskrevet i boks 10.1. Alle satsene gjelder ved full trygdetid.

For en pensjonist med ektefelle med inntekt under 2 G, som ikke mottar pensjon eller trygd, er minstenivåene i gammel og ny alderspensjon om lag like. For en pensjonist med ektefelle som mottar alderspensjon eller AFP fra offentlig sektor er satsen en del høyere i ny alderspensjon, men i gammel modell er det en garanti for at samlet alderspensjon for paret minst skal tilsvare to ganger minste pensjonsnivå etter ordinær sats. Dersom ektefellen har en lav alderspensjon innebærer dette at satsen likevel blir høyere i gammel modell.

For en pensjonist med ektefelle som mottar uføretrygd, overgangsstønad eller har årlig inntekt over 2 G, er minstenivået noe høyere i gammel modell enn i ny modell. Det er særlig for enslige at minstenivået i gammel alderspensjon er høyere enn i ny alderspensjon.

Ved sammenligning av minstenivåene i gammel og ny ordning må det imidlertid tas i betraktning at ny opptjeningsmodell gir de aller fleste et høyere pensjonsnivå enn satsene for garantipensjon. Dette er en vesentlig forskjell fra gammel ordning, der selv en god del arbeidsinntekt gjennom yrkeskarrieren kunne resultere i minste pensjonsnivå, jf. prinsippsskisse i figur 10.6. All arbeidsinntekt, mottak av uføretrygd, mottak av arbeidsavklaringspenger, mottak av dagpenger, mottak av sykepenger, førstegangstjeneste og omsorgsarbeid gir opptjening av inntektpensjon, og vil bidra til at samlet pensjon vil bli høyere enn nivået på garantipensjonen. For personer som i hovedsak har bodd i Norge vil det altså knapt være tilfeller hvor en kun mottar garantipensjon.

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden* ble det anslått at kun én prosent av pensjonistene i 2050 bare vil motta garantipensjon. Nye anslag tyder på at dette vil gjelde enda færre. I figur 10.3 vises andelen uten opptjent inntekts- eller tilleggspensjon etter fødselsår i perioden 1930–2000. For årskull født før 1954-kullet representerer denne andelen personer som ikke har opptjent noe tilleggspensjon. Andelen uten noe tilleggspensjon reduseres kraftig fra 1930-kullet og framover. Det framgår av figuren at dette særlig gjelder kvinner, som trolig henger sammen med den sterke økningen i kvinners sysselsetting fra 1960- til 1980-tallet. Fra 1954-kullet representerer andelen i figur 10.3



Figur 10.3 Andel uten opptjent tilleggs- eller inntektpensjon.¹ Etter fødselsår. Prosent

¹ For personer født før 1954 viser figuren andelen som ikke har opptjent noe tilleggspensjon. For personer født 1954 og senere viser figuren andelen uten noe opptjent inntektpensjon. Kun bosatte med minst 20 års trygdetid er inkludert i figuren.

personer som ikke vil motta noe inntekstpensjon, og her er andelen nær null.

I ny alderspensjon tjenes inntekstpensjon opp fra første krone. Dette er en vesentlig forskjell fra den gamle ordningen, hvor årlig inntekt opp til 1 G ikke ga pensjonsmessig uttelling. Forskjellen i opptjeningsreglene framkommer i figur 10.3 ved et markert fall fra andelen uten opptjent tilleggspensjon i 1953-kullet, til andelen uten inntekstpensjon i 1954-kullet.

Selv om man ikke har opptjent noe inntekstpensjon vil personer født 1954–1962 likevel motta en minsteytelse over garantipensjonsnivået. Det skyldes at disse årskullene får beregnet minsteytelsen med en andel av satsene for minste pensjonsnivå, og en andel av satsene for garantipensjon, jf. tabell 10.3. Fra 1963-kullet vil imidlertid personer uten inntekstpensjon kun motta en minsteytelse lik garantipensjonsatsen. Anslagene innebærer at dette vil gjelde svært få. I 1963-kullet anslås andelen til nær 0,2 promille, eller om lag 10 personer. Dette innebærer at nær sagt alle mottakere av garantipensjon som i hovedsak har bodd i Norge vil motta en alderspensjon over garantipensjonsatsen.

Internasjonal sammenligning av minstenivå

Pensjonsutvalget viser til sammenligninger av minstenivåene i det norske pensjonssystemet og minstenivåene i andre land. Utvalget konkluderer med at de norske minstenivåene er relativt sjenerøse. Få land har høyere minstenivåer før skatt, og i Norge betaler man heller ikke skatt på minsteytelsene. En sammenligning av minstesikringen etter skatt i de skandinaviske landene viser at Norge har det høyeste nivået for gifte og samboende pensjonister, målt som andel av gjennomsnittslønn etter skatt. Minstenivået for enslige er høyest i Danmark, tett fulgt av nivået i Norge. I Sverige er nivået på minstepensjonen vesentlig lavere enn i de to andre landene, og dette kompenseres bare delvis av at bostøtteordningen for pensjonister er mer sjenerøs enn i Norge. Sammenligningen er gjort for perioden 2010–2019 og på bakgrunn av satsene for minste pensjonsnivå. Minstepensjonsnivå for enslige er økt utover den ordinære reguleringen både i 2020, 2021 og 2023. I 2019 var satsene for garantipensjon på om lag samme nivå som de tilsvarende satsene for minste pensjonsnivå. Satsene for garantipensjon for gifte/samboende og enslige utgjorde da hhv. 97 og 95 prosent av tilsvarende satser for minste pensjonsnivå, jf. figur 10.1. Videre er garantipensjonsatsene i 2023 på om lag samme nivå som i 2019, målt i G.⁴

Den økonomiske situasjonen til alderspensjonistene kan ikke vurderes ut fra nivået på alderspensjonen fra folketrygden alene. Andre inntekter, levekostnader på bostedet og formuessituasjon vil også ha betydning. Gjennomgangen i punkt 10.4.4 viser at mange mottakere av minsteytelsene har andre inntekter i tillegg til alderspensjonen. Ved internasjonale sammenligninger av ytelser bør det også tas med i betraktning at en del tjenester i Norge, i større grad enn i andre land, dekkes av det offentlige. Pensjonsutvalget viser til en studie⁵ hvor det konkluderes med at andelen med lavinntekt i Norge reduseres betydelig når en tar hensyn til verdien av offentlige tjenester. Det skyldes at barn og eldre mottar en stor del av de offentlige tjenestene, og disse tilhører husholdninger som er overrepresentert i den nedre halvdel av inntektsfordelingen.

10.4.2 Differensiering etter sivilstand

Minsteytelsenes formål er å gi alderspensjonistene en grunnsikring for å sikre rimelige levekår. Regjeringen mener, i likhet med Pensjonsutvalget, at det er sterkere grunner for å differensiere minsteytelsene enn for at pensjoner over minstenivåene skal variere med familiesituasjonen. Enslige pensjonister har ingen å dele utgiftene med. Husholdninger med to personer har stordriftsfordeler ved at de kan dele på mange utgifter som enslige må dekke alene. En riktig prioritering av fellesskapets ressurser innebærer derfor, etter regjeringens syn, at ytelsene bør gis ut fra en erkjennelse av denne fordelene, og hvilket nivå på grunnsikringen som faktisk vil sikre pensjonistene rimelige levekår.

En egenskap ved garantipensjonen er at ytelsene til alle som er i avkortingsintervallet for garantipensjonen påvirkes av nivået på garantipensjonen. Det innebærer at ytelsene for mange med moderate inntekter gjennom yrkeslivet i noen grad vil være påvirket av sivilstand, jf. punkt 10.4.8. Dette er en vesentlig forskjell fra minstesikringen i gammel opptjeningsmodell, hvor avkortingen av tilleggspensjonen krone for krone mot særtillegget innebar at man enten mottok minstesikringen, eller pensjon opptjent av egen

⁴ Reguleringsreglene som gjaldt fram til 2022 innebar i utgangspunktet at garantipensjonsnivået målt i G ble redusert. Dette ble imidlertid motvirket av en særskilt regulering av pensjon i 2021. I tillegg kommer det at alle pensjoner økte mer enn G i 2023.

⁵ Aaberge, Rolf, Audun Langørgen og Petter Y. Lindgren (2021). *Fordelingseffekter av offentlig tjenesteproduksjon i Europa*. Samfunnsøkonomen, nr. 2.

inntekt mv. Garantipensjonen i ny alderspensjon er dermed i mindre grad en ren minstesikring enn minste pensjonsnivå i gammel alderspensjon.

I ny alderspensjon vil alle som har opptjent noe inntektpensjon gjennom arbeid, men også ved avtjening av førstegangstjeneste, omsorgsarbeid eller ved å motta trygdeytelser, få en samlet pensjon som er høyere enn garantipensjonsnivået. Ny opptjeningsmodell gir dermed nær sagt alle som i hovedsak har bodd i Norge et høyere pensjonsnivå enn satsene for garantipensjon. Hva som blir faktisk forskjell i pensjonsnivå mellom enslige og gifte som mottar garantipensjon, vil dermed avhenge av opptjening av inntektpensjon.

Pensjonsutvalget viser til at sivilstandsdiﬀerensieringen er langt større i gammel ordning enn i ny alderspensjon. Dersom forholdet mellom garantipensjonen for enslige og gifte/samboende skal være likere forholdet mellom minste pensjonsnivå for enslige og gifte/samboende, må enten garantipensjonen for gifte og samboende reduseres, eller så må garantipensjonen for enslige økes.

Økt forskjell på garantipensjonen mellom gifte og enslige kunne oppnås ved at garantipensjonen for gifte og samboende holdes nominelt uendret noen år. Dette ville øke forholdet mellom enslige og giftes/samboendes garantipensjon gradvis. Regjeringen ønsker imidlertid ikke å redusere garantipensjonsnivået til gifte og samboende.

Dersom ikke garantipensjonen for gifte skulle reduseres, ville økt forskjell mellom garantipensjonssatsen for enslige og for gifte måtte innebære å øke satsen for enslige. I ny opptjeningsmodell er konsekvensene av å øke minsteytelsen mer omfattende enn i gammel opptjeningsmodell. Økte minsteytelser vil endre forholdet mellom grunnsikringen og standardsikringen i pensjonssystemet, men også svekke den pensjonsmessige uttellingen fra arbeid i ny folketrygd gjennom at flere vil motta en avkortet garantipensjon. Samtidig vil økte minsteytelser innebære at færre kan ta ut pensjonen tidlig. Dette er også hensyn som Pensjonsutvalget vektlegger i sin vurdering av en generell økning i minstenivåene. Regjeringen vurderer på denne bakgrunn at minsteytelsene i ny alderspensjon fortsatt bør være høyere for enslige enn for gifte, men foreslår ingen endringer i nivået på satsene for garantipensjon.

10.4.3 Utviklingen i mottak av minsteytelsene

Før pensjonsreformen ble alle som mottok særtillegg regnet som minstepensjonister. Fra 2011 er det ikke lenger rett fram å avgrense gruppen

minstepensjonister. Dette er knyttet til at minsteytelsene i ny og gammel alderspensjon har ulik utforming, samt innføringen av fleksibelt uttak. Videre får endringer i minstenivåene som følge av innfasing av ny alderspensjon konsekvenser for hvem som defineres som minstepensjonist. Dette vil i økende grad gi utfordringer ved sammenligning av mottakere av minsteytelsene over tid. Nedenfor beskrives gruppen som Arbeids- og velferdsdirektoratet regner som minstepensjonister, og utviklingen i antall minstepensjonister fra 1970 til i dag.

Hvem er «minstepensjonister»?

Før pensjonsreformen besto alderspensjonen av grunnpensjon og tilleggspensjon og/eller særtillegg. Særtillegget ble avkortet krone for krone mot opptjent tilleggspensjon, og minstenivåene var lik summen av full grunnpensjon og fullt særtillegg. Personer som mottok særtillegg, ble regnet som minstepensjonister. Satsene for minstepensjon var likevel ingen nedre grense for alderspensjonen fordi både grunnpensjon og særtillegg ble avkortet proporsjonalt dersom trygdetiden var kortere enn 40 år. Se boks 10.2 for en beskrivelse av trygdetid.

Fra 2011 blir minstenivåene fastsatt som kronebeløp. Kronebeløpene i gammel alderspensjon (minste pensjonsnivå) og ny alderspensjon (garantipensjon) er ulike, jf. punkt 10.4.1. Hvilket nivå som avgjør terskelen for å være minstepensjonist bestemmes dermed av minste pensjonsnivå og/eller garantipensjonsnivå. Pensjon kan tas ut fra 62 år dersom opptjeningen er så høy at pensjonsnivået ved 67 år minst er lik minstenivået for enslige. Det fører til at selv personer med relativt høy pensjonsopptjening som tar ut pensjonen tidlig, kan ende opp med en minsteytelse dersom minstenivået for enslige øker ut over den ordinære reguleringen.

Fra 2011 utbetales det en rekke tillegg til pensjonene, som skal sikre at personer med full trygdetid får en samlet alderspensjon som minst er lik minstenivået. De fleste som har fylt 67 år og mottar et slikt tillegg regnes som minstepensjonister. Arbeids- og velferdsdirektoratet regner likevel ikke personer under 67 år som minstepensjonister, selv om de mottar et av tilleggene.

Pensjonstillegg gis ved førstegangsbehandling av alderspensjonen hvis summen av grunn- og tilleggspensjon er lavere enn satsen for minste pensjonsnivå. *Individuelt minstenivåtillegg* gis hvis nivået på alderspensjonen senere enn førstegangsbehandlingen, faller under gjeldende minstenivå.

Boks 10.1 Minsteytelserne fra 1. mai 2023

Tabell 10.2 viser satsene for minste pensjonsnivå og for garantipensjon fra 1. mai 2023. Satsene avhenger av sivilstatus. For enslige alderspensjonister er det to satser; henholdsvis særskilt sats for minste pensjonsnivå og høy sats for garantipensjon. For gifte og samboende avhenger satsene for minste pensjonsnivå også av inn-

tekten til ektefelle/samboer eller hvorvidt ektefelle/samboer mottar enkelte ytelser.

I ny alderspensjon er det kun to satser for garantipensjon. Enslige og gifte/samboende med ektefelle som ikke mottar alderspensjon eller enkelte andre ytelser, eller har inntekt under 2 G, har rett til høy sats. Andre får ordinær sats.

Tabell 10.2 Satser for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 1. mai 2023

<i>Satser for minste pensjonsnivå</i> ¹	
1	<i>Lav sats</i> (ektefellen har alderspensjon eller avtalefestet pensjon fra offentlig sektor) ² 187 801
2	<i>Ordinær sats</i> (ektefellen har uføretrygd, overgangsstonad eller årlig inntekt over 2 G) 217 359
3	<i>Høy sats</i> (ektefellen har inntekt under 2 G og mottar ikke pensjon eller trygd) 228 726
4	<i>Særskilt sats</i> (forsørger ektefelle over 60 år og fyller vilkårene for rett til ektefelle tillegg) 356 021
5	<i>Særskilt sats enslige</i> 257 040
<i>Satser for garantipensjon</i>	
6	<i>Ordinær sats</i> (ektefellen har uføretrygd, alderspensjon, avtalefestet pensjon fra offentlig sektor, overgangsstonad eller årlig inntekt over 2 G) 210 418
7	<i>Høy sats</i> (enslige og pensjonist med ektefelle med inntekt under 2 G og som ikke mottar pensjon eller trygd) 227 468

¹ Satsene gjelder ved full trygdetid.

² Dersom begge ektefellene mottar hel alderspensjon fra folketrygden gjelder likevel en egen garanti om at den samlede pensjonen minst skal tilsvare to ganger minste pensjonsnivå etter ordinær sats.

Årskullene 1954–1962 får beregnet minsteytelsen med en andel av satsene for minste pensjonsnivå, og en andel fra satsene for garantipensjon. Tabell 10.3 viser de aktuelle satsene for

personer i overgangskullene som så langt kan ha tatt ut pensjon ved 67 år med minsteytelse, etter fødselsår, og gjelder kullene født 1954–1956.

Tabell 10.3 Satser for minsteytelser for årskullene 1954–1956 fra 1. mai 2023¹

	1954-kullet	1955-kullet	1956-kullet
1	<i>Lav sats</i> (ektefellen har alderspensjon eller avtalefestet pensjon fra offentlig sektor) 190 063	192 324	194 586
2	<i>Ordinær sats</i> (ektefellen har uføretrygd, overgangsstonad eller årlig inntekt over 2 G) 216 665	215 971	215 277
3	<i>Høy sats</i> (ektefellen har inntekt under 2 G og mottar ikke pensjon eller trygd) 228 600	228 474	228 349
4	<i>Særskilt sats</i> (forsørger ektefelle over 60 år og fyller vilkårene for rett til ektefelle tillegg) 343 166	330 310	317 455
5	<i>Særskilt sats enslige</i> 254 083	251 126	248 168

¹ Satsene gjelder ved full trygdetid.

Boks 10.2 Betydningen av trygdetid

Trygdetid er vanligvis tiden man jobber eller bor i Norge fra fylte 16 år til og med 66 år. For å ha rett til alderspensjon i gammel folketrygd er det et krav om minst fem års trygdetid. Det samme kravet gjelder for rett til garantipensjon i ny folketrygd. Det er ikke noe tilsvarende krav til trygdetid for å ha rett til opptjent inntektspensjon.

Alderspensjonister som har mindre enn 40 års trygdetid vil i ny folketrygd få avkortet en eventuell garantipensjon. Før pensjonsreformen gjaldt dette hele alderspensjon. Dette innebærer at minsteytelsene i pensjonssystemet ikke er noen nedre grense for samlet pensjon. Personer med mindre enn 40 års trygdetid omfatter blant annet personer som har innvandret til Norge etter fylte 27 år, eller som i lengre perioder har arbeidet i utlandet uten frivillig medlemskap i folketrygden. Personer som har fylt 67 år og har en samlet inntekt som er lavere enn garantipensjonen, kan søke om supplerende stønad, se boks 10.3.

Ved utgangen av desember 2021 var det vel 30 000 minstepensjonister med redusert trygde-

tid. Denne gruppen vil motta pensjon under minstenivået. Også personer som med full trygdetid ville fått en alderspensjon over minstenivået, vil med redusert trygdetid kunne få en pensjon som er lavere enn minstenivået. Sistnevnte gruppe regnes likevel ikke som minstepensjonister. Ved utgangen av 2020 var det om lag 25 000 personer i denne gruppen, og av disse var nesten to tredjedeler bosatt i utlandet.

Når minsteytelsene avkortet med trygdetid, må det blant annet ses i sammenheng med at personer med manglende trygdetid kan ha opptjent alderspensjon i andre land. Innenfor EØS-området og for land som Norge har trygdeavtale med, finnes det regler for hvordan pensjonen skal beregnes for personer med opptjening i flere land. Det høyere nivået på innvandring og utvandring de siste tiårene vil føre til sterk vekst i antall personer som ikke har full trygdetid og som dermed ikke vil ha rett til en samlet pensjon på linje med minstenivåene.

Pensjonistpar er garantert en samlet pensjon på to ganger ordinær sats for minste pensjonsnivå. For å oppfylle garantien utbetales det et *tillegg til pensjonistpar*, men mottak av tillegget innebærer ikke at en regnes som minstepensjonist.⁶ Personer som mottar særtillegg, pensjonstillegg eller individuelt minstenivåtillegg defineres som minstepensjonister i statistikken som Arbeids- og velferdsdirektoratet publiserer. Dette gjelder likevel ikke personer under 67 år, personer som har høyere samlet pensjon enn minstenivået fordi de mottar privat AFP eller personer som får pensjonstillegg, men som følge av uttak etter 67 år får en høyere samlet pensjon enn minstenivået.

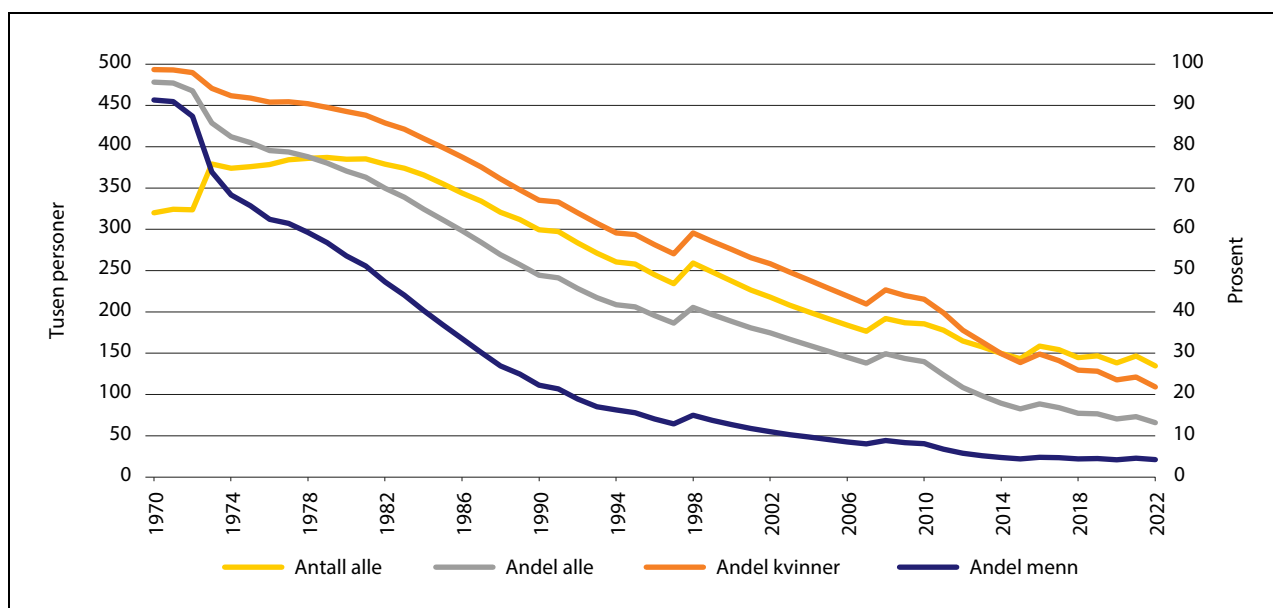
Definisjonen av «minstepensjonister» og betydningen av innfasing av ny alderspensjon

Fra 2021, da 1954-kullet fylte 67 år, har det vært årskullspesifikke minstenivåer og årskullspesifikke terskler for hva som definerer en minste-

pensjonist. Når 1963-kullet fyller 67 år vil hvert av de elleve årskullene født i perioden 1953–1963 ha ulike satser for minstenivåene. Terskelen som definerer en minstepensjonist vil synke med yngre årskull, som følge av differansen mellom satsene i gammel og ny opptjeningsmodell. Dette vil isolert sett både gi færre minstepensjonister og en høyere andel med lavinntekt blant disse, uten at den økonomiske situasjonen for gruppen minstepensjonister etter tidligere definisjon nødvendigvis har endret seg. Endringene vil dermed gjøre det utfordrende å sammenligne minstepensjonistenes økonomiske situasjon over tid.

Fra 1963-kullet vil minstenivået kun bestå av garantipensjon. Utformingen av garantipensjonen innebærer samtidig at det blant personer som i hovedsak har bodd i Norge anslås å være få tilfeller hvor en kun mottar garantipensjon, jf. figur 10.3. Det vil dermed trolig gi begrenset informasjonsverdi å sammenligne denne gruppen med dagens minstepensjonister. Avkortingsreglene for garantipensjonen innebærer videre at langt flere vil motta (en avkortet) minsteytelse. Det gjør mottakere av garantipensjon til en svært sammensatt gruppe, som også er lite egnet for sammenligning

⁶ Dette vil være gifte alderspensjonister som uten tillegget har høyere alderspensjon enn lav sats, og samtidig lavere alderspensjon enn ordinær sats, jf. forskrift om alderspensjon, § 5-4.



Figur 10.4 Antall (venstre akse) og andel (høyre akse) alderspensjonister med minstenivå ved utgangen av året i prosent. 1970–2022

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

med dagens minstepensjonister. Trolig bør det på sikt benyttes andre inndelinger enn «minstepensjonister», når formålet er å beskrive utviklingen i den økonomiske situasjonen for de med lavest alderspensjon.

Antall mottakere

Ved utgangen av 2022 var det 134 500 minstepensjonister. Som andel av alle alderspensjonister utgjorde denne gruppen 13,2 prosent. Andelen minstepensjonister har falt over tid, jf. figur 10.4. Nedgangen skyldes at yngre årskull i gjennomsnitt har høyere pensjonsopptjening enn eldre. Det henger blant annet sammen med at de eldste gruppene i større grad var yrkesaktive før folketrygden ble innført i 1967, og de fikk derfor ikke pensjonsopptjening for hele yrkeskarrieren. Videre er den sterke økningen i kvinners sysselsetting fra 1960- til 1980-tallet en viktig faktor bak nedgangen for kvinner.

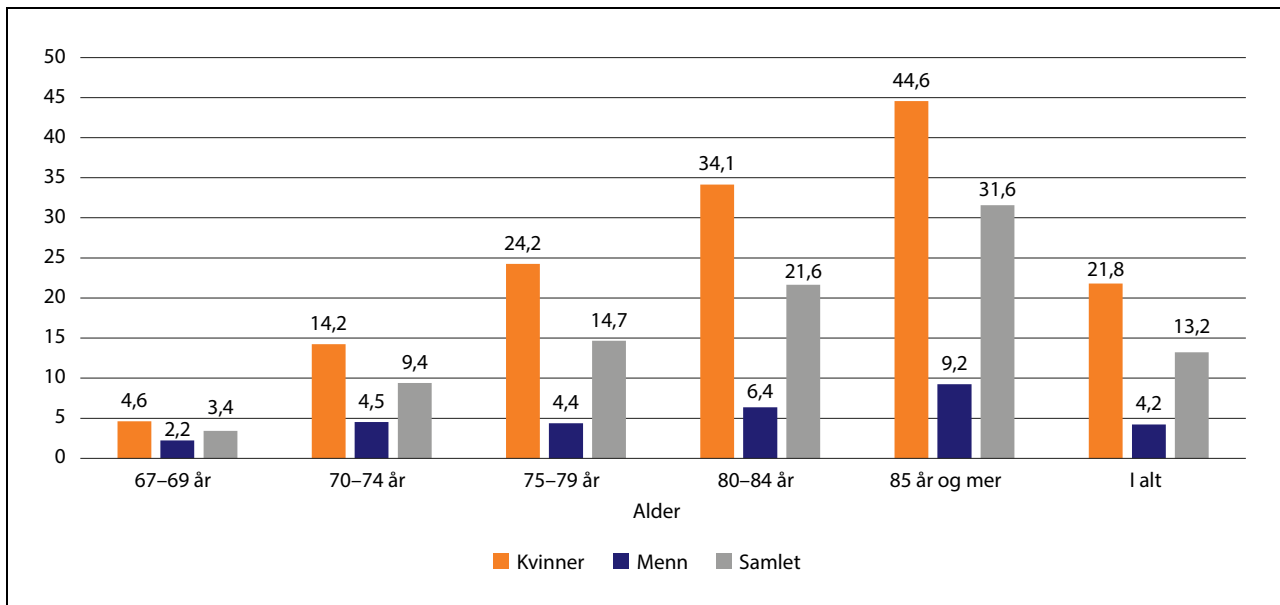
I 1970 mottok nesten alle (98 prosent) av alderspensjonistene minstepensjon. I 1990 var denne andelen redusert til halvparten. De siste 20 årene har andelen med minste pensjonsnivå gått ned fra nær 40 prosent ved årtusensskiftet til 13,2 prosent ved utgangen av 2022. I år med særskilte økninger i minstenivåene viser figur 10.4 en økning i andelen minstepensjonister, som følge av at personer som uten en økning i nivået ville hatt en pensjon over minstenivået «tas igjen» av det nye minstenivået.

Mottakere av minstestøt etter alder og kjønn

Det er langt flere kvinner blant mottakere av minstenivåene enn menn. Kvinner utgjorde en andel på om lag 84 prosent av alle mottakere av pensjon på minstenivå ved utgangen av 2022. Det er videre en langt større andel blant kvinnelige pensjonister som mottar pensjon på minstenivå enn blant menn. Ved utgangen av 2022 var andelen blant kvinnelige pensjonister 21,8 prosent, mens tilsvarende andel blant menn kun var 4,2 prosent. Figur 10.5 viser andelen som mottar pensjon på minstenivå etter ulike aldersgrupper og kjønn for alderspensjonistene. Figuren viser at andelen som mottar pensjon på minstenivå blant kvinner øker sterkt med alder. Nesten halvparten av alle kvinnelige alderspensjonister som var 85 år eller eldre, mottar pensjon på minstenivå. For menn i den samme aldersgruppen gjelder det bare én av ti. I aldersgruppen 67–69 år var de tilsvarende andelene 4,6 prosent for kvinner og 2,2 prosent for menn.

Mottakere av minstestøt i ny alderspensjon

Personer født i 1963 eller senere skal få alderspensjonen beregnet kun etter nye regler. For disse er minstenivået lik garantipensjonen. Siden garantipensjonen avkortes med 80 prosent mot inntektpensjonen, vil likevel de aller fleste som mottar garantipensjon få en avkortet garanti-



Figur 10.5 Andel minstepensjonister av alle alderspensjonister. Kjønn og alder. Desember 2022. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Boks 10.3 Supplerende stønad

Personer som har fylt 67 år og har en samlet inntekt som er lavere enn garantipensjonen, kan søke om supplerende stønad. Supplerende stønad er ikke en folketrygdytelse, men er regulert i lov om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg. Ordningen har som formål å garantere en minsteinntekt for personer som har fylt 67 år og som bor i Norge, men som har kort botid, slik at de ikke har kunnet tjene opp tilstrekkelige alderspensjonsrettigheter i folketrygden. Målgruppen for stønadsordningen er eldre innvandrere (personer med opphold på humanitært grunnlag og andre) og eldre norske statsborgere som har hatt langvarige opphold i utlandet uten der å ha tjent opp tilstrekkelige, eksporterbare pensjonsrettigheter.¹ Ved utgangen av 2022 var det 2 700 personer som mottok supplerende stønad.

Ordningen kan supplere eller erstatte alderspensjon fra folketrygden. Stønnen er behovsprøvd mot all inntekt fra Norge og utlandet,

samt inntekten til eventuell ektefelle, samboer eller registrert partner. Stønnen blir også behovsprøvd mot formue. Full supplerende stønad tilsvarende garantipensjonsnivåene, men rundt 90 prosent mottar en redusert ytelse fordi de har andre inntekter eller formue.

For å ha rett til supplerende stønad må en være bosatt i Norge. Retten til supplerende stønad faller bort dersom mottakeren oppholder seg i utlandet i mer enn 90 dager sammenlagt i løpet av en stønadsperiode, som er på tolv måneder. Dette gjelder også ved opphold i et annet nordisk land eller et EØS-land. Det stilles ingen krav om ventetid eller opptjent trygdetid for å ha rett til ytelsen. Mottakere må fremme ny søknad hvert år ved personlig frammøte hos Arbeids- og velferdsetaten.

¹ Også uføre flyktninger under 67 år med kort botid kan søke om supplerende stønad. Flyktninger generelt hadde fram til 1. januar 2021 rett til pensjoner og uføretrygd fra folketrygden beregnet uavhengig av trygdetid.

pensjon når de tar ut pensjonen. Samlet pensjon blir da høyere enn minstenivået. Utformingen av garantipensjonen gjør dermed mottakerne til en langt mer sammensatt gruppe enn dagens minste-

pensjonister. Det vil innebære stor variasjon i den økonomiske situasjonen til mottakere av garantipensjon, og garantipensjonister vil i tillegg være svært ulike dagens minstepensjonister.

10.4.4 Inntektssituasjonen for eldre med lave inntekter

Pensjonsutvalget konkluderer med at de norske minstenivåene er relativt sjenerøse. Samtidig kan den økonomiske situasjon til alderspensjonistene ikke vurderes ut fra nivået på alderspensjonen fra folketrygden alene. De fleste alderspensjonistene har andre inntekter. I tillegg vil blant annet levekostnader på bostedet og eventuell formue ha betydning for den økonomiske situasjonen.

Generelt har Eldres inntektssituasjon bedret seg mye de siste tiårene. Så mange som én av fire alderspensjonister hadde vedvarende lavinntekt på slutten av 1990-tallet. I 2021 var andelen redusert til åtte prosent. Det er i dag en lav andel blant gifte og samboende alderspensjonister som har inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten i samfunnet (EU60). Mange gifte pensjonister har svært god økonomi, og mange gifte minstepensjonister lever i en husholdning med god økonomi. Samtidig er det stor variasjon mellom alderspensjonistene. En høy andel aleneboende minstepensjonister har inntekt under EU60. Inntekten til de fleste i denne gruppen antas likevel å ligge forholdsvis nært opp til grensen, som følge av at minsteytelsen for enslige minstepensjonister med full trygdetid utgjør 87 prosent av grensen (2021). Bildet nyanseres videre av at mange pensjonister med minsteytelser har en betydelig nettoformue. Nedenfor omtales Eldres inntektssituasjon og omfanget av lavinntekt blant alderspensjonistene sammenlignet med andre grupper.

Sammensetning av inntekt for alderspensjonister

Sammenligning av inntekt gjøres normalt på husholdningsnivå. Mange minstepensjonister bor i husholdninger sammen med andre. Om lag 51 prosent av alderspensjonister med minstepensjon var gifte eller samboende i 2021, og om lag 49 prosent av minstepensjonistene var aleneboende.

Tabell 10.4 viser sammensetningen av samlet inntekt i husholdninger med alderspensjonister med minste pensjonsnivå i ulike husholdningstyper. Inntektene i tabellen gjelder samlet for hele husholdningen. Den øverste delen av tabellen viser absolutte gjennomsnittstall i tusen kroner, mens den nederste delen viser andeler i prosent av samlet inntekt før skatt. Det går fram at alderspensjon fra folketrygden for alle alderspensjonister med minsteytelse i gjennomsnitt utgjør 61 prosent av samlet inntekt, og samlet inntekt var dermed 63 prosent høyere enn alderspensjonen. Blant aleneboende utgjorde alders-

pensjonen hele 79 prosent av samlet inntekt, mens andelen er lavest blant minstepensjonister i gruppen «andre». Gruppen «andre» er i hovedsak minstepensjonister som bor sammen med andre, men som ikke er gift. Den sistnevnte gruppen utgjør ni prosent av populasjonen, og her er yrkesinntekt den viktigste inntektskilden for husholdningen. Tabellen viser videre at tjenstepensjoner i gjennomsnitt utgjør ti prosent av samlet inntekt i husholdninger med minstepensjonister.

En del av inntektene i tabell 10.4 er skjevt fordelt i de ulike gruppene av husholdninger. Eksempelvis hadde de fleste minstepensjonistene ikke yrkesinntekt i 2021, selv om det går fram av tabellen at gjennomsnittlig årlig yrkesinntekt var 67 600 kroner. Videre utgjør alderspensjon fra folketrygden under 60 prosent av samlet inntekt for flertallet av husholdningene samlet sett. For flertallet av aleneboende minstepensjonister utgjør alderspensjonen fra folketrygden derimot over 90 prosent av samlet inntekt. I alle gruppene av husholdninger med mottakere av minsteytelse er det slik at flertallet ikke mottar noen form for skattefrie overføringer.

10.4.5 Lavinntekt i ulike grupper

For å kunne sammenligne inntektsnivået mellom husholdninger av ulik størrelse og sammensetning er det vanlig å justere inntekt ved hjelp av såkalte «ekvivalensskalaer», som tilordner vekt til de ulike husholdningsmedlemmene. Med denne framgangsmåten tas det hensyn til at husholdninger med flere personer har en fordel ved at de kan dele på en del type utgifter som enslige må dekke alene. De to mest brukte ekvivalensskalaene i Norge har fått navn etter EU og OECD. Ekvivalensskalaen som benyttes av EU, og som både i Norge og internasjonalt har blitt dominerende, regner med at utgiftene til en husholdning med to voksne vil være 50 prosent høyere enn i en enpersonshusholdning. Det betyr at en husholdning med to personer trenger 50 prosent høyere inntekt enn en enslig for å ha samme inntekt per forbruksenhet. Pensjonsutvalget viser til en empirisk studie som underbygger dette.⁷ EU-skalaen samsvarer også med den innebygde skalaen i alderstrygden som var før folketrygden og med det opprinnelige størrelsesforholdet mellom grunnpensjonen til enslige og par i folketrygden. Med skalaen som OECD benytter har den andre personen i en husholdning med to

⁷ Bradbury, Bruce (1996). *Household Income Sharing, Joint Consumption and the Expenditure Patterns of Australian Retired Couples and Single People*. SPRC Disc. Paper 66.

Tabell 10.4 Husholdningenes inntektssammensetning for personer 67 år og eldre som var alderspensjonister med minste pensjonsnivå. Gjennomsnittstall 2021. 1000 kroner og prosent

	Alle alderspensjonister med minste pensjonsnivå	Alene- boende	I par og gift/registrert partner eller samboer med felles barn	Andre
<i>Beløp i 1000 kroner</i>				
Yrkesinntekt	67,6	5,7	69,9	347,6
Kapitalinntekter	55,2	16,5	98,4	71,6
Overføringer	399,6	244,5	572,8	466,2
Skattepliktige overføringer	394,7	240,2	569,4	452,6
Ytelser fra folketrygden	333,8	211,5	471,9	379,8
Alderspensjon fra folketrygden	320,6	211,1	461,1	298,5
Uføretrygd	10,5	0,1	8,5	66,5
Arbeidsavklaringspenger	2,2	0,0	1,8	13,7
Avtalefeltet pensjon, privat og offentlig sektor	1,3	0,2	2,0	4,3
Tjenestepensjoner	53,2	26,2	89,4	41,8
Skattefrie overføringer	4,9	4,3	3,5	13,6
Bostøtte	1,6	2,6	0,2	1,6
Sosialhjelp	0,7	0,6	0,4	2,4
Grunn- og hjelpestønad	1,1	0,8	1,1	2,2
Samlet inntekt	522,4	266,7	741,0	885,3
Samlet inntekt etter skatt ¹	446,5	248,6	616,9	723,0
Inntekt etter skatt per forbruksenhet ²	321,5	248,1	390,3	402,6
Beregnet nettoformue ³	3817,9	2253,2	5739,3	3821,9
<i>Prosent av samlet inntekt</i>				
Yrkesinntekt	12,9	2,1	9,4	39,3
Kapitalinntekter	10,6	6,2	13,3	8,1
Overføringer	76,5	91,7	77,3	52,7
Skattepliktige overføringer	75,6	90,1	76,8	51,1
Ytelser fra folketrygden	63,9	79,3	63,7	42,9
Alderspensjon fra folketrygden	61,4	79,2	62,2	33,7
Uføretrygd	2,0	0,04	1,1	7,5
Arbeidsavklaringspenger	0,4	0,0	0,2	1,5
Avtalefestet pensjon, privat og offentlig sektor	0,2	0,1	0,3	0,5
Tjenestepensjoner	10,2	9,8	12,1	4,7
Skattefrie overføringer	0,9	1,6	0,5	1,5
Bostøtte	0,3	1,0	0,0	0,2
Sosialhjelp	0,1	0,2	0,1	0,3
Grunn- og hjelpestønad	0,2	0,3	0,1	0,2
Samlet inntekt	100,0	100,0	100,0	100,0
Samlet inntekt etter skatt	85,5	93,2	83,3	81,7

¹ I beregningen av samlet inntekt og samlet inntekt etter skatt er negative kapitalinntekter satt lik null.

² Summen av husholdningens skattepliktige og skattefrie inntekter, fratrukket skatt, fordelt på antall forbruksenheter i husholdningen. Antall forbruksenheter er beregnet ved bruk av EUs ekvivalensskala. I beregningen av inntekt etter skatt per forbruksenhet inngår eventuelle negative kapitalinntekter.

³ Beregnet nettoformue er beregnet bruttoformue fratrukket gjeld. Beregnet bruttoformue er summen av beregnet realkapital, som eiendom mv., og beregnet bruttofinanskapital.

Tabell 10.5 Lavinntekstgrenser per person i kroner (årsinntekt) i 2021 basert på ulike avstander til medianinntekt og ulike ekvivalensskalaer. Inntekt etter skatt i kroner

	Enslig	Par uten barn
OECD-skala, 50 prosent	176 800	150 300
OECD-skala, 60 prosent	212 200	180 400
EU-skala, 50 prosent	209 700	157 300
EU-skala, 60 prosent	251 600	188 700

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken tabell 09593.

personer en vekt på 0,7, slik at en husholdning med to voksne trenger 70 prosent høyere inntekt enn en person som lever alene.

Statistisk sentralbyrå utarbeider ulike mål på lavinntekt. Lavinntekten beregnes som den inntekten etter skatt som utgjør 50 eller 60 prosent av medianinntekten etter skatt i befolkningen. Det er altså et relativt og ikke absolutt mål på lavinntekt. Det innebærer at hvis inntektene i et samfunn øker med 100 prosent for alle grupper, vil andelen med lavinntekt være uendret. Tabell 10.5 viser ulike mål på lavinntekt. Mest brukt i EU og Norge er nå den såkalte EU60, altså den inntekten etter skatt som utgjør 60 prosent av medianinntekten etter skatt, når en bruker EUs ekvivalensskala. Betegnelsen EU60/50 innebærer heller ikke noen faktisk sammenligning med inntektsnivå i EU, men er en rent metodisk betegnelse. Tabellen viser at EU60 gir de høyeste lavinntekstgrensene.

For gifte var minste pensjonsnivå, ordinær sats, 190 100 kroner i 2021. Ytelsen lå dermed over grensen for lavinntekt, uavhengig av hvilket av målene i tabell 10.5 som benyttes. For enslige utgjorde minste pensjonsnivå 218 600 kroner i 2021. Satsen overstiger tre av de fire lavinntekstgrensene i tabellen og utgjorde om lag 87 prosent av EU60 i 2021. Minste pensjonsnivå for enslige er økt utover den ordinære reguleringen fra 2023.

I 2021 utgjorde garantipensjon for gifte 184 100 kroner. Satsen ligger dermed over tre av inntekstgrensene i tabellen, men om lag 2,5 prosent lavere enn EU60. Garantipensjonsnivået for enslige i 2021 var om lag 199 000 kroner og oversteg kun lavinntekstgrensen OECD50. Utformingen av minsteytelsene i ny alderspensjon innebærer samtidig at nivået på garantipensjonen, i langt mindre grad enn for minste pensjonsnivå, vil kunne si noe om inntektsnivået for framtidens mottakere av minsteytelsene. Dette skyldes at de aller fleste også vil ha opptjent inntektpensjon, se punkt 10.4.1.

Husholdningens økonomiske situasjon gjenspeiles ikke nødvendigvis i det inntektsbegrepet som benyttes til å beregne EU60. I tillegg til forhold som levekostnader på bostedet og formuessituasjon, gjelder dette blant annet verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon⁸ og verdien av egen bolig. Pensjonsutvalget viser til en studie hvor det konkluderes med at andelen med lavinntekt i Norge reduseres betydelig når en tar hensyn til verdien av offentlige tjenester. Det skyldes at barn og eldre mottar en stor del av de offentlige tjenestene, og disse tilhører husholdninger som er overrepresentert i den nedre halvdel av inntektsfordelingen.

Tabell 10.6 viser andelen med lavinntekt i ulike grupper i befolkningen i utvalgte år i perioden fra 2008 til 2021. Mens andelen med lavinntekt i hele befolkningen har økt noe i perioden, har utviklingen for alderspensjonistene vært motsatt. Andelen av alderspensjonistene som hadde lavinntekt var 9,8 prosent i 2021, ned fra 17,5 prosent i 2008. Blant alderspensjonister 67 år og eldre var andelen 11,2 prosent i 2021. Tallene er vesentlig høyere blant aleneboende minstepensjonister med alderspensjon, der 77,5 prosent inngår i lavinntektsgruppen. Endring i definisjonen av kategorien minstepensjonist innebærer at sammenligning av nivåene i 2021 med tidligere år vil ha noe begrenset informasjonsverdi. Den nye definisjonen er nærmere Arbeids- og velferdsdirektoratets definisjon.⁹

⁸ Dette kan omfatte ubetalte omsorgstjenester fra slektninger, naboer og venner, eller verdien av den egeninnsatsen en selv utfører i egen bolig og som en ellers måtte kjøpe i markedet.

⁹ Fra 2021 endret SSB definisjonen av minstepensjonist. Fram til 2020 var minstepensjonister definert som personer som mottok pensjon på minste pensjonsnivå, eller som mottok sært tillegg eller pensjonstillegg. Fra 2021 er definisjonen i utgangspunktet den samme som Arbeids- og velferdsdirektoratet bruker, men SSB ekskluderer mottakere som er bosatt i utlandet og mottakere på institusjon.

Tabell 10.6 Andel personer i husholdninger med lavinntekt i året (EU60) i prosent. Inntekt etter skatt. Utvalgte år 2008–2021

	2008	2011	2014	2016	2018	2019	2020	2021
Hele befolkningen	10,2	9,6	10,8	11,0	11,2	11,2	11,0	10,7
Personer 18 år og eldre	10,4	9,7	10,6	10,6	10,8	10,8	10,7	10,5
Personer 18–24 år	18,6	19,0	18,7	18,9	18,8	18,6	18,6	18,2
Personer 25–66 år	7,9	8,0	9,3	9,5	9,8	9,9	9,8	9,5
Enslige forsørgere med barn 0–17 år	20,5	21,1	26,0	27,8	29,6	29,5	29,8	28,8
Par med barn 0–17 år	6,2	6,5	7,8	8,4	8,6	8,3	7,8	7,0
Par med barn 0–17 år i laveste inntektsklasse ¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Barn under 18 år	9,4	9,5	11,5	12,3	12,8	12,5	12,2	11,3
Aleneboende under 35 år	32,8	35,2	35,5	34,7	34,0	33,3	31,8	31,5
Aleneboende 35–49 år	17,8	18,1	19,6	19,8	20,6	21,6	21,9	22,1
Aleneboende 50–66 år	16,6	14,0	15,7	15,5	16,7	17,3	17,6	18,0
Aleneboende 67 år og eldre	36,9	26,3	26,8	26,0	25,7	25,9	25,0	26,3
Alderspensjonister	17,5	10,7	9,8	9,5	9,4	9,5	9,5	9,8
Alderspensjonister 67 år og eldre	17,5	11,6	11,4	11,0	10,8	11,0	10,8	11,2
Uføretrygdede	:	13,0	18,1	17,9	21,6	22,8	23,9	25,9
Etterlattepensjonister	10,7	10,2	10,9	10,9	12,3	12,5	12,9	12,6
Aleneboende minstepensjonister	:	:	71,7	72,2	74,9	75,4	74,4	77,1
Aleneboende minstepensjonister med alderspensjon	79,3	65,4	75,5	78,2	79,7	78,6	77,0	77,5
Aleneboende uføretrygdede med minsteytelse	66,7	48,5	65,7	61,1	68,1	70,9	71,1	76,4
Langtidsledige	47,3	42,0	50,0	44,2	49,2	53,9	46,3	39,0
Personer med nedsatt arbeidsevne som ikke mottar arbeidsavklaringspenger (AAP)	.	31,2	40,2	43,6	49,2	50,1	48,8	46,1
Sosialhjelpsmottakere	55,3	52,5	63,6	67,5	68,7	68,3	67,4	64,2
Aleneboende sosialhjelpsmottakere	59,9	54,4	62,7	64,9	65,6	66,0	64,5	62,6
Langtidsmottakere av sosialhjelp	66,3	63,4	74,4	77,4	78,5	78,0	78,2	74,6
Kvalifiseringsstønadsmottakere	.	63,1	73,4	71,8	76,0	75,9	75,7	72,8
Innvandrere fra EU/EØS, etc.	22,7	25,5	24,1	21,4	19,6	19,7	19,4	18,5
Norskfødte med innvandrerforeldre fra EU/EØS, etc	10,8	11,0	10,6	11,0	10,6	11,5	11,3	11,5
Innvandrere fra Afrika, Asia, etc.	35,3	34,2	38,2	39,3	39,3	37,7	35,4	32,7

Tabell 10.6 fortsetter

	2008	2011	2014	2016	2018	2019	2020	2021
Norskfødte med innvandrereforeldre fra Afrika, Asia, etc.	24,9	21,6	20,8	19,6	18,6	17,8	17,3	16,0
Personer med flyktningbakgrunn	37,3	36,8	42,6	45,0	45,2	43,5	41,2	38,2
Personer med flyktningbakgrunn og introduksjonsstønad	61,1	65,1	75,7	79,0	79,3	77,0	76,2	72,4
Supplerende stønadsmottakere	90,5	56,0	69,5	70,9	74,6	75,9	75,3	94,1

¹ Tidelen med lavest inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala).

. Ikke mulig å oppgi tall.

: Viser ikke av konfidensialitetshensyn

Kilde: Innteks- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken tabell 12599, ekskludert personer i studenthusholdninger.

Andelen med lavinntekt blant aleneboende minstepensjonister med alderspensjon har i størstedelen av perioden ligget stabilt på nærmere 80 prosent. Samtidig er antallet i gruppen redusert noe. Denne nedgangen har skjedd på tross av at økningen i minstepensjonsnivået trekker i retning av et økt antall. Andelen med lavinntekt kan se ut til å ha økt noe fra 2011. Pensjonsutvalget peker på at nedgangen fra 2008 til 2011 kan skyldes at minstepensjonen til enslige økte med 5,1 prosent fra 2008 til 2010 målt i fast grunnbeløp.

Tabell 10.6 viser ikke hvor langt under de relative grensene for lavinntekt de ulike gruppene er. Aleneboende minstepensjonister, med full trygdetid, hadde et inntektsnivå som ligger minst på 87 prosent av grensen for lavinntekt (EU60) i 2021, jf. omtale ovenfor. Andre grupper med høy andel lavinntekt har trolig større variasjon i inntektsnivåer under nivået for lavinntekt.

Pensjonsutvalget viser til forskning hvor det argumenteres for at inntekt og formue bør ses under ett ved beskrivelser av økonomiske levekår. Tabell 10.6 tar ikke hensyn til gruppenes formuessituasjon. Det framgår av tabell 10.4 at mottakere av minstepensjonene i gjennomsnitt har en betydelig nettoformue, og at dette også gjelder aleneboende. I 2020 hadde om lag halvparten av alle personer over 67 år som var i lavinntektsgruppen (EU60) en nettoformue på over 1,7 mill. kroner i 2020.¹⁰ Til sammenligning hadde om lag halvparten i *hele* gruppen med lavinntekt (EU60) en nettoformue på over om lag 40 000 kroner. Det er altså først og fremst de eldre i lavinntektsgruppen som har formue. Pensjonsutvalget viser til undersøkelser hvor det tas hensyn til for-

mue¹¹, som viser at andelen med lavinntekt (EU60) reduseres mest blant personer som er 67 år og eldre. Andelen blant aleneboende minstepensjonister er fortsatt relativt høy, nærmere 50 prosent, etter justering for formue, men vesentlig lavere enn når det ikke tas hensyn til formue.

Fordelingen av nettoformue i lavinntektsgruppen gjenspeiles også i tall for husholdningenes rentebelastning. Andelen med høy rentebelastning blant de med lavinntekt i hele befolkningen var eksempelvis om lag tre ganger høyere enn for aleneboende minstepensjonister med lavinntekt i 2020.⁹ I 2020 var rentenivået historisk lavt. Det er dermed grunn til å tro at rentebelastningen har økt som følge av renteutviklingen den siste tiden, men at dette i mindre grad berører alderspensjonister med lavinntekt enn andre i lavinntektsgruppen.

10.4.6 Vedvarende lavinntekt i ulike grupper

Det kan være en rekke årsaker til lav inntekt i enkelte år. Noen grupper har bare lavinntekt i en kort periode, mens andre grupper har større vansker med å forbedre sin økonomiske situasjon. Statistisk sentralbyrå måler normalt «vedvarende lavinntekt» som det å ha en inntekt etter skatt per forbruksenhet som i gjennomsnitt over en periode på tre år er lavere enn den gjennomsnittlige lavinntektsgrensen for de samme årene. Vedvarende lavinntekt gir dermed et mer treffende bilde av lavinntekt som et mulig levekårsproblem, enn det ettårig lavinntekt gjør.

Tabell 10.7 viser andelen i ulike aldersgrupper som har vedvarende lavinntekt i utvalgte treårs-

¹⁰ *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2022*. Rapporter 2022/45. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

¹¹ I undersøkelsen regnes ikke personer med en finansformue per forbruksenhet som er større enn lavinntektsgrensen (EU60) med i lavinntektsgruppen.

Tabell 10.7 Andel personer med vedvarende lavinntekt¹, etter alder. Utvalgte treårsperioder 2004–2006 til 2019–2021. Prosent

	2004– 2006	2006– 2008	2008– 2010	2010– 2012	2012– 2014	2014– 2016	2016– 2018	2017– 2019	2018– 2020	2019– 2021
Alle aldre	7,9	8,2	7,9	7,9	9,0	9,4	9,8	10,1	10,1	9,9
0–17 år	7,0	7,6	7,7	8,0	9,4	10,3	11,3	11,7	11,7	11,3
18–34 år	9,6	10,3	11,1	12,2	14,0	14,3	14,7	14,8	14,5	14,1
35–49 år	5,5	5,9	5,9	6,2	7,2	8,0	8,6	9,1	9,2	9,1
50–66 år	4,5	4,8	4,6	4,5	5,1	5,4	5,8	6,0	6,3	6,3
67 år eller eldre	16,9	15,8	12,8	10,1	9,6	9,1	8,9	8,9	9,0	8,9

¹ Gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i en treårsperiode under 60 prosent av medianen i samme treårsperiode.

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken tabell 10498, ekskludert personer i studenthusholdninger.

Tabell 10.8 Andel personer med vedvarende lavinntekt¹, i ulike mottakergrupper. Utvalgte treårsperioder 1997–1999 til 2019–2021. Prosent

	1997– 1999	2001– 2003	2004– 2006	2007– 2009	2010– 2012	2013– 2015	2016– 2018	2018– 2020	2019– 2021
Hele befolkningen	8	8	8	8	8	9	10	10	10
Barn under 18 år	4	6	7	8	8	10	11	12	11
Personer som mottok alderspensjon alle årene i perioden	28	22	18	16	11	9	8	8	8
Personer som mottok uføretrygd alle årene i perioden	10	6	7	8	7	9	10	12	13
Personer som har tilhørt enslig forsørgerhusholdning i alle årene i treårsperioden	9	10	14	18	20	25	28	30	30
Personer i enslig forsørgerhusholdning med 3 eller flere barn	.	.	27	32	36	43	47	50	50
Aleneboende 35 år eller yngre, aleneboende i hele perioden	17	19	22	23	26	30	30	30	29
Innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre	23	25	27	26	26	28	29	29	27
Aleneboende minstepensjonister med alderspensjon, siste året i perioden	.	.	.	76	63	70	71	71	69
Aleneboende minstepensjonister med uføretrygd, siste året i perioden	.	.	.	57	47	55	58	63	66

¹ Gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i en treårsperiode under 60 prosent av medianen i samme treårsperiode.

. Ikke mulig å oppgi tall.

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken tabell 09008, ekskludert personer i studenthusholdninger.

perioder fra 2004 til 2021. Fra 2010–2012 er det gruppen 18–34 år som har høyest andel som bor i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Blant personer 67 år og eldre har andelen med lavinntekt falt, og var på sitt laveste nivå i den siste treårsperioden. Endringene for denne gruppen er små etter 2014–2016.

Tabell 10.8 viser andelen med vedvarende lavinntekt i ulike grupper i utvalgte treårsperioder mellom 1997 og 2021. Endring i definisjonen av kategorien minstepensjonist vil innebære at sammenligning av nivåene for vedvarende lavinntekt i 2021 med tidligere år vil ha noe begrenset informasjonsverdi, jf. omtale av tabell 10.4. Det framgår at utviklingen i denne andelen i hele befolkningen var stabil fram til 2010–2012, men har steget etter dette.

Punkt 10.4.5 viste at over tid har utviklingen i andelen med lavinntekt vært gunstigere for alderspensjonistene, enn befolkningen sett under ett. Dette gjelder også for andelen med vedvarende lavinntekt. Samlet sett har det vært en kraftig reduksjon i andelen med vedvarende lavinntekt blant personer som mottok alderspensjon i alle årene i perioden. Aleneboende alderspensjonister med minstepensjon skiller seg likevel ut med en høy andel med vedvarende lavinntekt; om lag 70 prosent, og andelen har vært stabil de siste årene. Andelen med vedvarende lavinntekt er noe lavere enn andelen med lavinntekt, jf. tabell 10.6.

10.4.7 Oppfatning om egne økonomiske utfordringer i ulike grupper

Over er den økonomiske situasjonen for ulike grupper belyst med registrerte opplysninger om inntekt og formue. Det kan i ulik grad få fram og belyse den generelle levestandarden, men andre faktorer vil også kunne spille inn. Det finnes også målinger som får fram hvordan ulike befolkningsgrupper oppfatter økonomiske utfordringer.

Tabell 10.9 viser andelen i ulike aldersgrupper som mener de har det vanskelig eller svært vanskelig med å få endene til å møtes. Det går fram at andelen blant personer som er 67 år eller eldre er vesentlig lavere enn i yngre aldersgrupper: Bare tre prosent svarer at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes. Tabellen viser også at andelen som opplever at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes, synker med alder for personer 25 år og eldre. Sett i sammenheng med andelen med vedvarende lavinntekt i ulike aldersgrupper i tabell 10.7, kan dette tyde på at personer i den eldste aldersgruppen har en høyere terskel for å oppleve øko-

Tabell 10.9 Andel personer 16 år og over som bor i en husholdning som har vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes. 2022. Prosent

	Begge kjønn	Menn	Kvinner
Alder i alt	7	6	7
16–24 år	5	2	8
25–44 år	9	9	8
45–66 år	8	7	8
67 år eller eldre	3	3	3

Kilde: Levekårsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken tabell 12123.

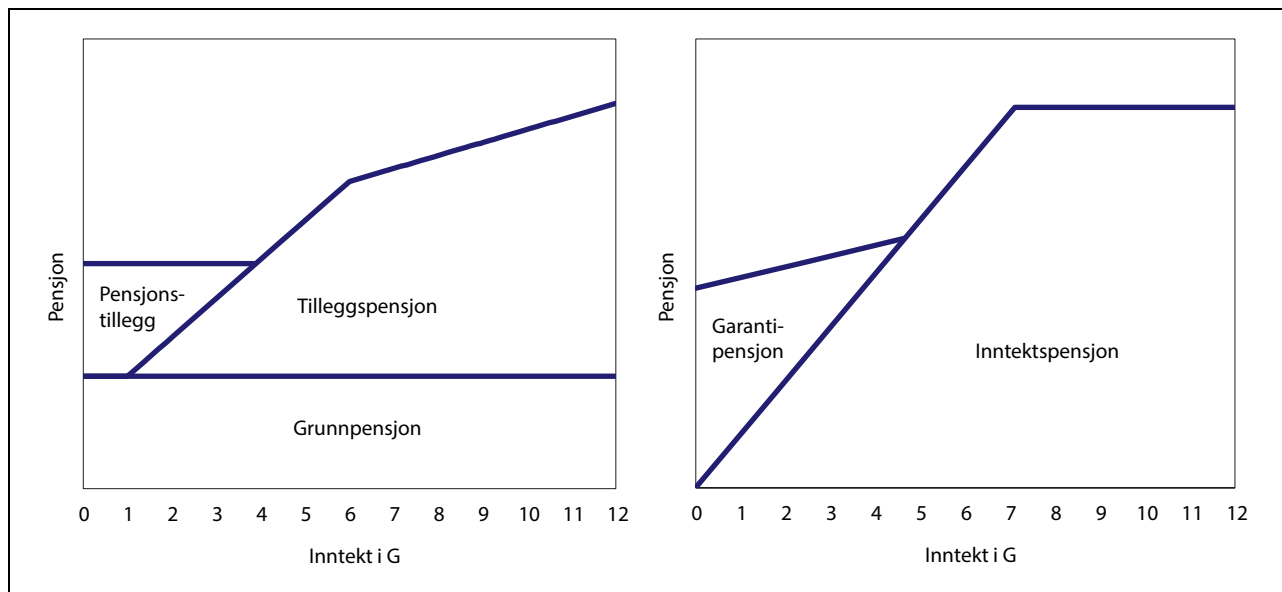
nomiske utfordringer. Men det kan også henge sammen med ulike økonomiske behov i ulike livsfaser, og at eldre med lavinntekt, i langt større grad enn yngre med lavinntekt, har nettoformue.

10.4.8 Utformingen av minsteytelsene i gammel og ny alderspensjon

Både minsteytelsene i gammel og ny alderspensjon har som formål å sikre et minste inntektsnivå i alderdommen, men fordi utformingen er forskjellig virker en økning i minstenivået ulikt. Ulikhetene i utforming har stor betydning både for den pensjonsmessige uttellingen for arbeid og for antallet som mottar de ulike ytelsene.

Figur 10.6 viser prinsippsskisser av de to modellene for alderspensjon fra folketrygden. Venstre panel viser gammel folketrygd, der hovedelementene er grunnpensjon og tilleggspensjon. Minsteytelsen, minste pensjonsnivå, fastsettes som nominelle størrelser, og de som ikke har tilstrekkelig opptjent tilleggspensjon til å oppnå minste pensjonsnivå, får et pensjonstillegg som sikrer at samlet pensjon blir lik minste pensjonsnivå. Utformingen fører til at mange som har vært i arbeid i mange år og opptjent tilleggspensjon, men med relativt lav lønn, likevel ender opp med minste pensjonsnivå. Dette er den såkalte «minstepensjonsfella».

Ved utformingen av ny folketrygd ble det lagt vekt på å unngå den såkalte minstepensjonsfella. Alle skulle få uttelling ved å jobbe i form av høyere pensjon, samtidig som det skulle være en positiv sammenheng mellom livslønn og utbetalt pensjon. Høyre panel i figur 10.6 illustrerer pensjonselementene i ny folketrygd. Inntektspensjonen tjenes opp fra første krone, og ikke bare på inntekt over 1 G, slik tilleggspensjonen i gammel folke-



Figur 10.6 Gammel og ny folketrygd. Prinsippskisse

trygd gjør. Minsteytelsen, kalt garantipensjon, avkortes med 80 prosent mot opptjent inntektpensjon. Alle som har opptjent noe inntektpensjon vil dermed få en høyere pensjon enn minsteytelsen ved uttak dersom de tar ut pensjonen tidligst ved 67 år. For et gitt nivå på minsteytelsene i gammel og ny alderspensjon betyr dette at langt færre vil få kun minstenivået med ny alderspensjon. Samtidig innebærer den gradvise avkortingen av garantipensjonen at langt flere vil få (en avkortet) garantipensjon enn tilfellet ville vært med 100 prosent avkorting.

10.4.9 Pensjonsmessig uttelling for arbeid

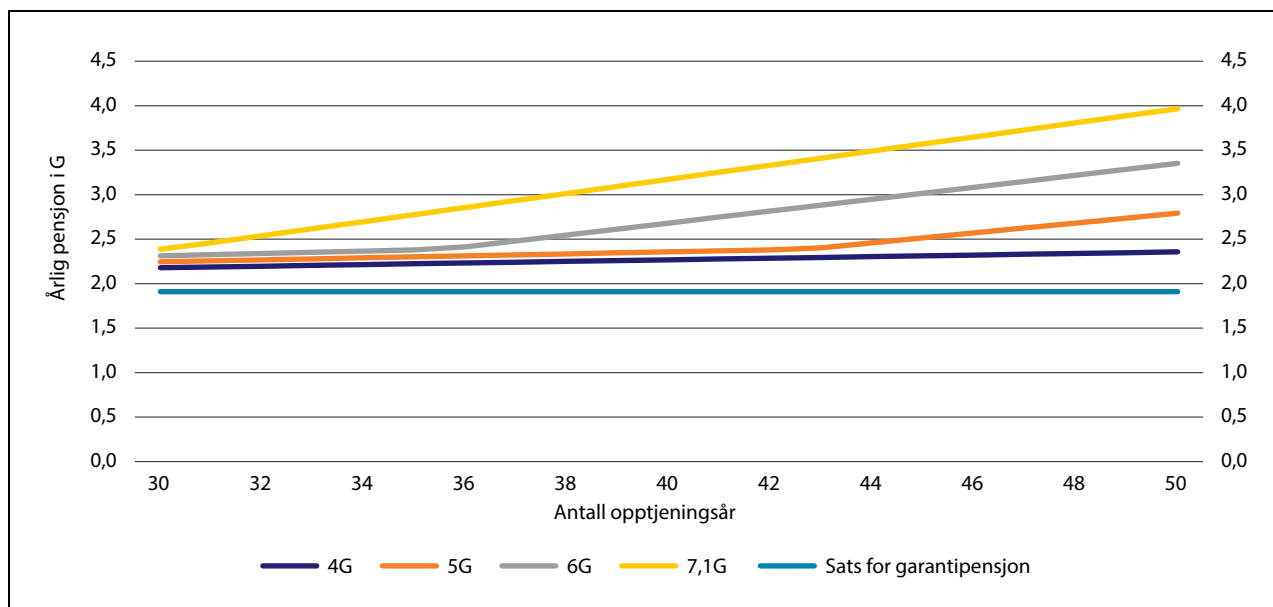
Utformingen av pensjonssystemet er et resultat av en avveining mellom en rekke, dels motstridende, hensyn. Hensynet til god minstesikring må veies opp mot hensynet til at arbeid skal gi uttelling i form av høyere pensjon. Eldre over en viss alder kan ikke forventes å være selvforsørgende gjennom arbeid. Det er derfor i noen grad ikke det samme motsetningsforholdet mellom fordelingshensyn og hensynet til at det skal lønne seg å være i arbeid, som gjør seg gjeldende for andre minsteytelser for arbeidsføre i folketrygden. På den andre siden vil for gunstige minsteytelser svekke uttellingen for arbeid gjennom yrkeslivet. Et sosialt bærekraftig pensjonssystem må ikke bare ha god minstesikring, det må også sikre at de som har vært i arbeid får uttelling for dette i form av høyere pensjon enn de som ikke har vært i arbeid. Dette er viktig både for arbeidslinja og for oppslutningen og legitimiteten til pensjonssystemet. Det er bred poli-

tisk enighet om at personer som har vært i jobb skal ha en høyere pensjon enn de som ikke har det.

Et sentralt argument for å innføre en inntektpensjon som gir uttelling fra første krone, var å bli kvitt den såkalte «minstepensjonsfella». Når garantipensjonen avkortes med 80 prosent mot inntektpensjon, innebærer det at arbeidsinntekt gir uttelling fra første krone, i motsetning til det tidligere systemet hvor mange år i arbeid kunne gi null uttelling pensjonsmessig. Det betyr samtidig at den reelle pensjonsmessige uttellingen av økt arbeidsinntekt for personer med opptjening lavere enn det som kun gir inntektpensjon, blir lavere enn det opptjeningsprosenten tilsier. For personer med en opptjening som tilsier at de vil motta garantipensjon blir den marginale pensjonsopptjeningen en femdel av 18,1 prosent, altså 3,62 prosent.

For at garantipensjonen skal avkortes helt, slik at samlet pensjon bare består av inntektpensjon, må opptjeningen være så høy at den årlige inntektpensjonen er minst 25 prosent høyere enn garantipensjonen. Opptjent inntektpensjon avhenger av antall år med pensjonsopptjening og gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt i disse årene.

Figur 10.7 viser samlet pensjon første år målt i G, for ulike kombinasjoner av inntekt som yrkesaktiv og antall opptjeningsår. Det er benyttet delingstall for 1963-kullet ved 67 år, men garantipensjonen er satt lik gjennomsnittlig garantipensjon for enslige i 2023. I figuren framkommer de ulike grensene for opptjeningsår som innebærer at garantipensjonen er helt avkortet ved at kurvene blir brattere, som altså medfører at ett ekstra år med opptjening gir fem ganger mer pensjon før

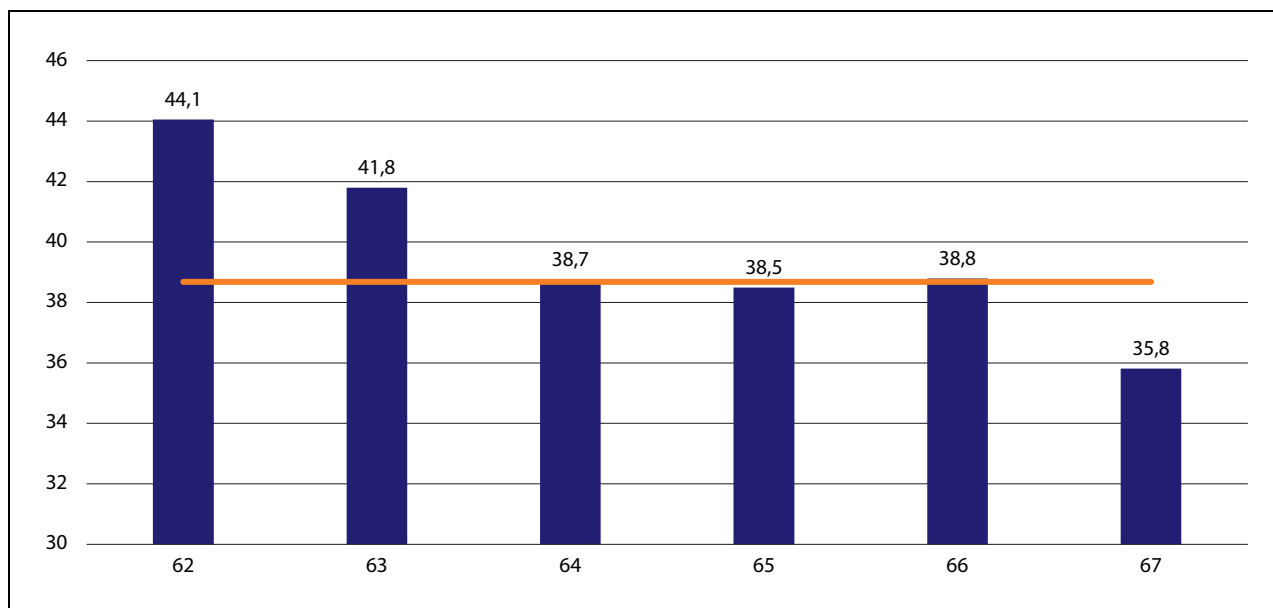


Figur 10.7 Nivået på årlig alderspensjon fra folketrygden (inntektpensjon og eventuell garantipensjon¹ det første året ved uttak fra 67 år for ulike kombinasjoner av inntekt (4–7,1 G) og opptjeningsår (30–50 år). Garantipensjonen satt lik 1,91 G. 1963-kullet

¹ Garantipensjonen er satt lik 1,91 G som var gjennomsnittsnivået for enslige i 2023.

skatt. Med en jevn pensjongivende inntekt på 7,1 G er det tilstrekkelig med 30 opptjeningsår for at pensjonen utelukkende skal bestå av inntektpensjon. Med en inntekt på 6 G, som var nær gjennomsnittslønnen for heltidsansatte i 2022, kreves det minst 36 opptjeningsår for at ikke deler av pensjonen skal være garantipensjon. Den grå kurven

har derfor en knekk ved 36 opptjeningsår og kurven stiger bare svakt ved færre år. Med en inntekt som yrkesaktiv på 5 G kreves det 43 opptjeningsår for at hele pensjonen skal bestå av inntektpensjon, og med en gjennomsnittlig inntekt på 4 G, vil også personer med 50 opptjeningsår motta en avkortet garantipensjon. Med kun 30 års



Figur 10.8 Gjennomsnittlig pensjonsbeholdning i G for 1954-kullet og grense for å motta garantipensjon. Etter uttaksalder mellom 62 og 67 år

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

opptjening med en gjennomsnittlig inntekt på 4 G, vil samlet pensjon fra folketrygden bli 2,2 G.

Figur 10.7 viser at økt opptjening i ny alderspensjon alltid gir uttelling i form av høyere pensjon. Hvor stor uttellingen blir avhenger av gjennomsnittlig pensjongivende inntekt og antall opp-

tjeningsår. Boks 10.4 viser tilsvarende som figur 10.6 og figur 10.7, men med økte minsteytelse.

Med garantipensjonssatsen for enslige for 2023 på 1,91 G og gjeldende anslag for delingstall, vil en pensjonsbeholdning under 38,7 G for 1963-kullet innebære at man vil motta noe garantipensjon.

Boks 10.4 Virkninger av økte minsteytelse

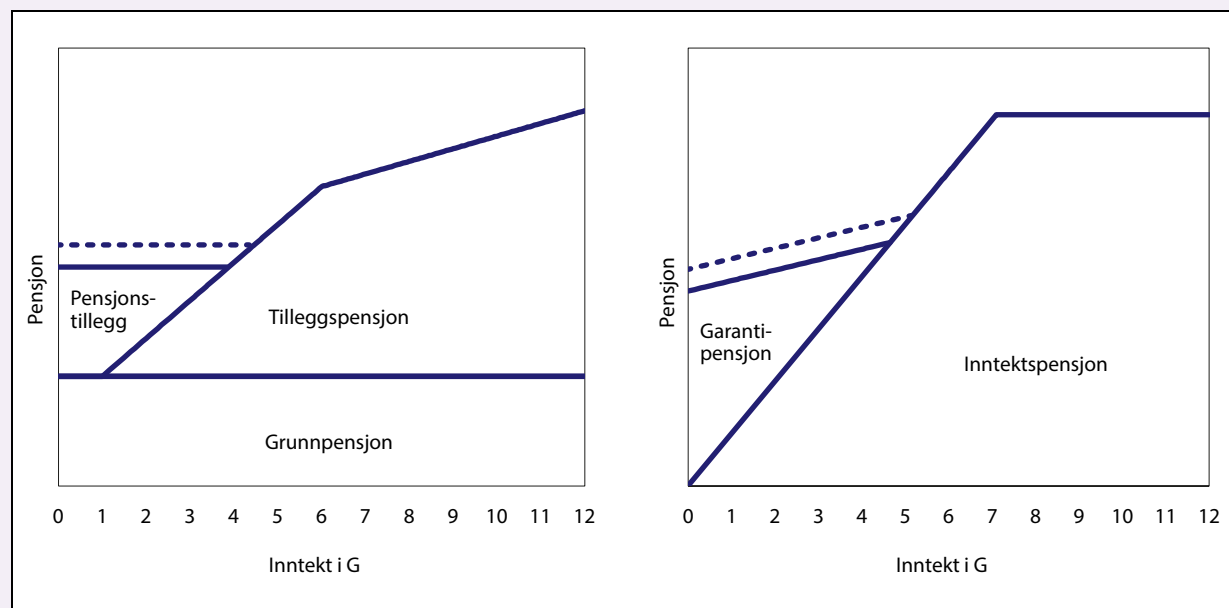
De ekstraordinære økningene i minste pensjonsnivå har vært viktige for å bedre levekårene for utsatte grupper av eldre. Samtidig har økninger i minsteytelse andre konsekvenser for pensjonssystemets virkemåte. Utformingen av ny alderspensjon innebærer at konsekvensene av økninger i minsteytelse blir særlig store.

Både i ny og gammel ordning vil økte minsteytelse endre forholdet mellom grunnsikringen og standardsikringen i pensjonssystemet, og slik redusere uttellingen for at man har vært i arbeid. Økte minsteytelse i ny folketrygd vil svekke arbeidsinsentivene for en større gruppe, fordi mange vil motta en avkortet garantipensjon. Samtidig vil økte minsteytelse innebære at færre kan ta ut pensjonen tidlig. Gode insentiver til arbeid og muligheter til tidliguttak for mange var viktige hensyn da ny alderspensjon ble utformet.

Figur 10.9 viser samme prinsippsskisser av de to modellene for alderspensjon fra folketrygden som i figur 10.6, men her inkludert en økning i

minstenivåene. En økning i minste pensjonsnivå fører til at den horisontale linjen over arealet for pensjonstillegget i venstre panel i figuren vil flyttes oppover (stiplet linje). Dette vil øke pensjonen til de som mottar minsteytelse, men det vil også føre til at flere med opptjent tilleggspensjon blir minstepensjonister. Den siste gruppen vil være personer som mottok pensjon lavere enn den nye minstesatsen.

En tilsvarende økning i garantipensjonsnivået (ny alderspensjon) er illustrert i høyre panel. Det framkommer at for en gitt sats vil langt flere i utgangspunktet motta garantipensjon, enn minstenivået i gammel ordning. Alle med egenopptjent pensjon lavere enn 125 prosent av garantipensjonssatsen vil motta garantipensjon. Dersom garantipensjonen økes berøres dermed flere. En økning i garantipensjonssatsen øker derfor kostnadene mer enn en økning i minste pensjonsnivå (gammel alderspensjon). Det vil også innebære at flere får lavere uttelling pensjonsmessig ved økt opptjening. Effekten av dette er illustrert i figur 10.9.

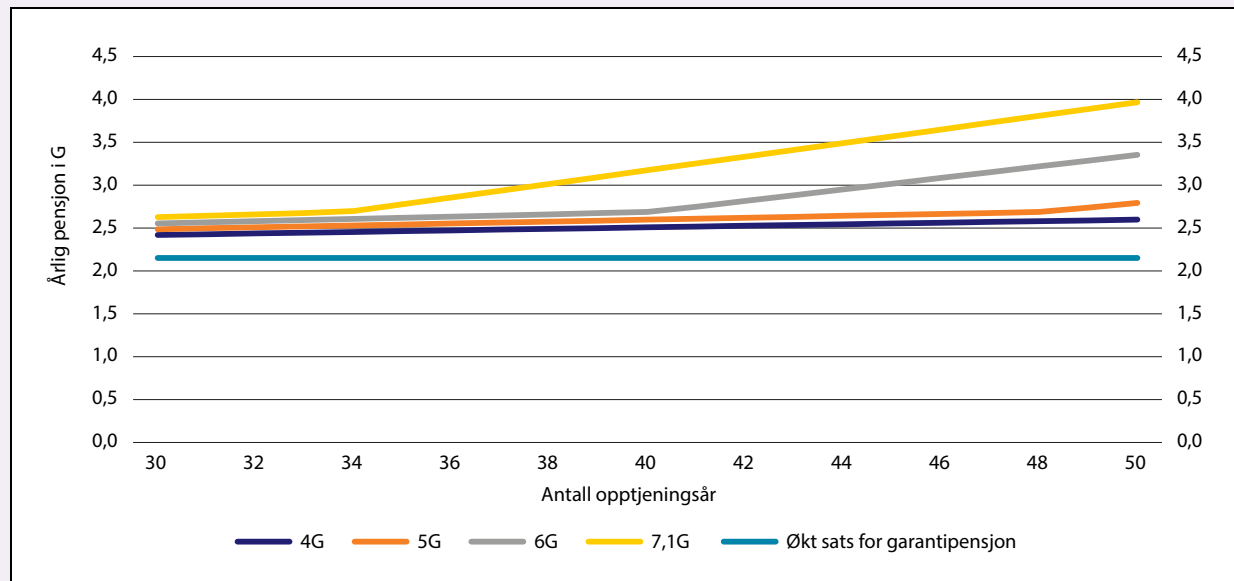


Figur 10.9 Økte minstenivåer i gammel og ny folketrygd. Prinsippsskisser med full trygdetid

Boks 10.4 forts.

Figur 10.10 viser det samme som figur 10.7, med unntak av at satsen for garantipensjonen er økt til minste pensjonsnivå for enslige i 2023, dvs. til om lag 2,15 G. Ved sammenligning med figur 10.7 framgår det at en slik økning reduserer den pensjonsmessige uttellingen av økt opptjening vesentlig. Med en inntekt som yrkesaktiv på 7,1 G, kreves det nå om lag 34 opptjeningsår for at

hele pensjonen skal bestå av inntektpensjon, altså fire år mer enn tilsvarende i figur 10.7. Med en inntekt på 6 G kreves det nå om lag 40 opptjeningsår for at pensjonen kun skal bestå av inntektpensjon, som også er en økning på om lag 4 år. Først etter 48 år med inntekt på 5 G vil pensjonen kun bestå av inntektpensjon, en økning på fem år sammenlignet med figur 10.7.



Figur 10.10 Nivået på årlig alderspensjon fra folketrygden (inntektpensjon og eventuell garantipensjon¹) det første året ved uttak fra 67 år for ulike kombinasjoner av inntekt (4–7,1 G) og opptjeningsår (30–50 år). Garantipensjonen satt lik 2,15 G. 1963-kullet

¹ Garantipensjonen er satt lik 2,15 G, som tilsvarer minste pensjonsnivå for enslige i 2023.

Økte minstenivåer vil også medføre at færre vil oppfylle kravet for uttak av alderspensjon før fylte 67 år og dermed begrense muligheten til fleksibelt uttak for de som av ulike årsaker ønsker å ta ut alderspensjonen tidlig. Denne effekten vil være større jo større økningen i

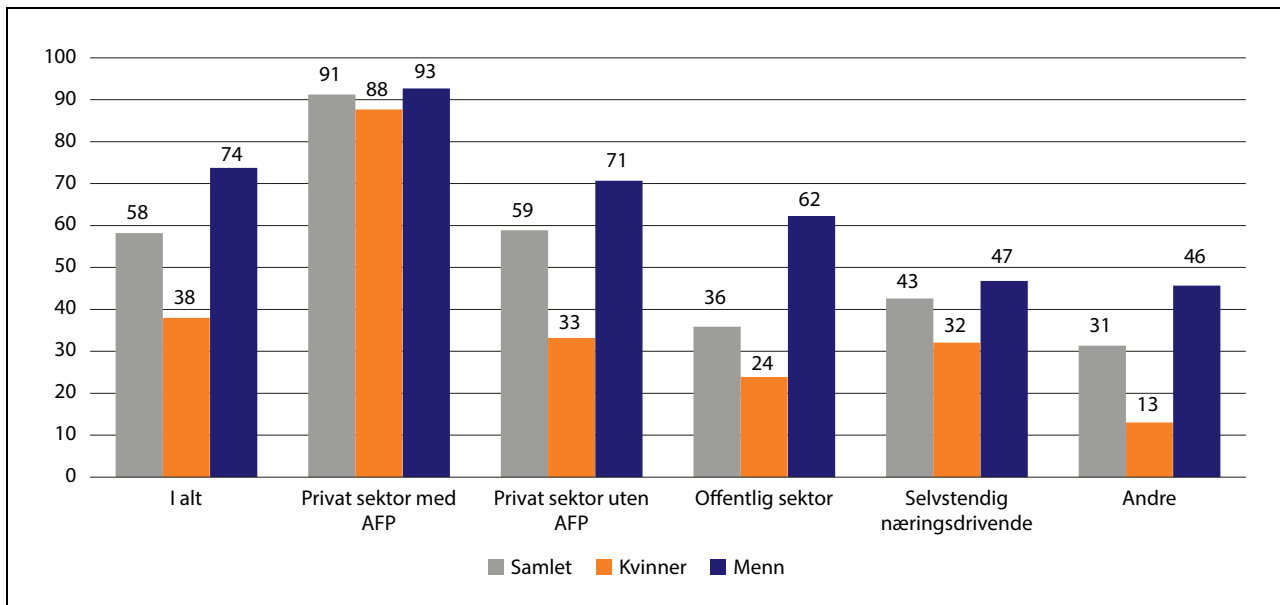
minstenivåene er. Pensjonsutvalget viser til beregninger som anslår at andelen som kan ta ut alderspensjonen ved 62 år i årskullene fra 1963-kullet blir redusert med rundt 20 prosent dersom minstenivåene øker til EU60.

Figur 10.8 viser gjennomsnittlig pensjonsbeholdning etter alder ved uttak av pensjon fra 62 til 67 år for 1954-kullet. Figuren viser at for gruppene med uttak ved 65 år og 67 år, er gjennomsnittlig pensjonsbeholdning under 38,7 G. For de andre gruppene er gjennomsnittlig pensjonsbeholdning lik eller over grensen, som innebærer at personer med pensjonsuttak ved denne alderen i gjennomsnitt har så høy opptjening at de ikke vil motta noe garantipensjon. Samtidig ligger gjennomsnittlig pensjonsbeholdning for flere av gruppene svært

nær grensen, som trolig innebærer at svært mange vil motta en avkortet garantipensjon.

Pensjonsopptjening på annet grunnlag enn arbeidsinntekt

Inntektpensjon tjenes ikke bare opp på grunnlag av arbeidsinntekt. Ved overgangen til det nye pensjonssystemet ble det innført nye ordninger og gjort endringer i eksisterende ordninger for pensjonsopptjening på annet grunnlag enn arbeids-



Figur 10.11 Andel som kan ta ut 100 prosent alderspensjon ved 62 år blant personer født i 1960 som ikke mottar uføretrygd, gjenlevendepensjon eller offentlig AFP.¹ Prosent

¹ «Andre» omfatter hjemmeverende og mottakere av særalderspensjon, arbeidsavklaringspenger og dagpenger.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

inntekt, jf. omtale i avsnitt 2.3. En ny ordning ble innført for førstegangstjeneste, og det ble vedtatt justeringer i ordningen for pensjonsopptjening for arbeidssøkere som mottar dagpenger, og for personer som har omsorg for barn eller eldre. Ordningene er opprettet av hensyn til den sosiale profilen i pensjonssystemet. De innebærer at de aller fleste som hovedsakelig har bodd i Norge vil få et pensjonsnivå over garantipensjonsnivået, siden både avtjent førstegangstjeneste, omsorgsarbeid og mottak av trygdeytelser kan gi opptjening av inntektspensjon.

10.4.10 Muligheten til å gå av tidlig

I henhold til folketrygdloven § 19-11 er det et vilkår for uttak av pensjon før 67 år at summen av grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg når vedkommende fyller 67 år, minst tilsvarer minste pensjonsnivå (særsilt sats for enslige), med full trygdetid, når vedkommende fyller 67 år. Tilsvarende er det et vilkår for å ta ut alderspensjon opptjent etter folketrygdloven kapittel 20 før fylte 67 år, at summen av inntektspensjon og garantipensjon minst tilsvarer garantipensjonsnivået (høy sats) med full trygdetid når vedkommende fyller 67 år. Det følger av begge kapitler at den livsvarige delen av en eventuell AFP i privat sektor medregnes i grunnlaget for vurderingen av om vilkåret er oppfylt.

Økte muligheter både til å gå av tidlig og til å kombinere pensjon og arbeid ble ved utformingen av ny alderspensjon framhevet som en betydelig velferdsreform for den enkelte. For at alle skulle sikres et minste inntektsnivå i alderdommen, ble det satt et vilkår om et visst nivå på pensjonen for å kunne ta ut pensjon før 67 år.

Figur 10.11 viser andeler som er anslått å kunne ta ut 100 prosent alderspensjon fra folketrygden i ulike deler av økonomien, blant personer født i 1960 som fylte 62 år i 2022. Det går fram at andelene varierer betydelig. Andelene som kan ta ut folketrygden ved 62 år er høyest blant ansatte i bedrifter med privat AFP, som omfatter 32 prosent av populasjonen. Blant disse er det for 1960-kullet anslått at 93 prosent av mennene og 88 prosent av kvinnene kan ta ut alderspensjon fra 62 år. Blant ansatte i offentlig sektor, som omfatter 31 prosent av populasjonen, er de tilsvarende andelene 62 og 24 prosent. Når andelene er såpass lave henger det sammen med at 1960-kullet i offentlig sektor fortsatt skal ha AFP som tidligpensjon i alderen 62–66 år. Figuren viser derfor hvor mange som kan ta ut alderspensjon fra folketrygden blant de som *ikke* har tatt ut offentlig AFP, ikke hvor mange i offentlig sektor som faktisk kan gå av ved 62 år. Lavest andel som kan ta ut folketrygden ved 62 år finner vi blant kvinner i gruppen «andre» med 13 prosent. Gruppen «andre» omfatter hoved-

sakelig personer som ikke er yrkesaktive, og som ikke mottar uføretrygd eller gjenlevendepensjon.

10.4.11 Oppsummering av regjeringens vurderinger av minstenivåene

Siden innføringen av folketrygden har det vært en betydelig vekst i minsteytelsene i pensjonssystemet. De eldres økonomiske situasjon generelt har bedret seg vesentlig de siste tiårene, og omfanget av økonomiske problemer er mindre enn i yngre aldersgrupper, selv om det er stor variasjon mellom ulike grupper. De norske minsteytelsene er relativt sjenerøse sammenlignet med minsteytelsene i andre land. Et godt nivå på dagens minsteytelser vil imidlertid bare sikre framtidens pensjonister dersom reguleringen opprettholder nivåene i tilstrekkelig grad. Nivået på minsteytelsene i dag og reguleringen av minsteytelsene framover bør derfor vurderes samlet. De ekstraordinære økningene i minsteytelsene de siste årene kan tyde på at reguleringsreglene som ble innført med pensjonsreformen ikke har hatt tilstrekkelig oppslutning. Minstenivåene i ny alderspensjon har en annen utforming enn minstepensjonen i den gamle ordningen, og de ulike egenskapene innebærer at nivåene bør vurderes ulikt, herunder må det tas i betraktning at i ny opptjeningsmodell vil nær sagt alle som i hovedsak har bodd i Norge få et høyere pensjonsnivå enn minstenivået.

Regjeringen mener at pensjonssystemet bør ha gode minstenivåer, men det bør også gjelde i framtiden. I tråd med Pensjonsutvalgets vurderinger mener regjeringen at gunstigere regulering bør prioriteres, jf. forslag omtalt i avsnitt 10.5.

Videre mener regjeringen, i likhet med Pensjonsutvalget, at det er sterkere grunner for å differensiere minsteytelsene etter sivilstand, enn pensjon over minstenivå. Samtidig er garanti-pensjonen i mindre grad en ren grunnsikring, enn minste pensjonsnivå i gammel alderspensjon. Regjeringen vurderer at minsteytelsene i ny alderspensjon fortsatt bør være høyere for enslige enn for gifte, men foreslår ingen endringer i nivået på satsene.

10.5 Regjeringens vurderinger av reguleringen av minsteytelsene

Gode minstenivåer er et viktig bidrag til å sikre gode levekår for alle pensjonister. Det bidrar også til sosial omfordeling og til mindre forskjeller.

Dette er hensyn som står sentralt i den norske modellen og som har bred politisk oppslutning. Pensjonssystemet bør ha gode minstenivåer, og det bør gjelde også i framtiden.

Regjeringen mener, i tråd med Pensjonsutvalgets vurderinger, at det bør etableres et nytt system for regulering av minsteytelsene, ved at minsteytelsene framover reguleres med lønnsveksten. Formålet er å sikre gode levekår også for framtidens pensjonister, og samtidig etablere et forutsigbart system som reduserer behovet for, og omfanget av, ekstraordinære økninger som vedtas uten at de langsiktige konsekvensene er belyst.

10.5.1 Regulering av minsteytelsene med velstandsutviklingen

Siden 2022 har minsteytelsene blitt regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, tilsvarende som for løpende pensjoner som er høyere enn minstenivåene, jf. Prop. 41 L (2021–2022). Endringen innebærer at alle løpende pensjoner reguleres likt, og er prinsipielt viktig for å forhindre at pensjonister over lengre tid kan få en utvikling i pensjonen som avviker fra gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Omleggingen til regulering med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst har videre egenskaper som bidrar til en jevnere regulering, og har fått bred støtte, jf. omtale i kapittel 7.

Minsteytelsene ble fram til 2022 regulert med lønnsveksten fratrukket virkningen av levealdersjustering, men likevel ikke mindre enn reguleringen av løpende pensjon høyere enn minsteytelsene. Dette var i tråd med forslaget fra Pensjonskommissjonen og det som ble lagt til grunn i St.meld. nr. 5 (2006–2007). I Prop. 41 L (2021–2022) ble det pekt på at det innebærer en betydelig forenkling at alle pensjoner reguleres på samme måte. En følge av endringen er at man ikke trenger å framskrive pensjon og minstenivå for å kunne vurdere om vilkåret for tidliguttak er oppfylt.

Å regulere minsteytelsene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten gir en svakere regulering når reallønnsveksten er høy enn de reglene som gjaldt fra 2011. Så lenge reallønnsveksten er høyere enn det dobbelte av virkningen av levealdersjusteringen, vil minsteytelsene bli regulert svakere med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten enn med de tidligere reglene. Effekten blir omvendt når reallønnsveksten er lav. Regulering med lønns- og prisvekst gir en jevnere regulering enn det tidligere systemet, og det hindrer at pensjonistene får redusert kjøpekraft i år der reallønnsveksten er lav.

Sistnevnte gunstige egenskap har vært særlig tydelig ved reguleringen fra mai 2023. Reglene innebar da at veksten i alderspensjonene var større enn lønnsveksten.

Hvis målet for minstenivået i pensjonssystemet er å sikre et velferdsnivå knyttet til konkrete utgiftsbehov og forebygge fattigdom i mer absolutt forstand, kan det tilsi at minsteytelsen som et minimum reguleres med prisveksten, men ikke fullt ut trenger å økes i tråd med gjennomsnittlig lønnsvekst. En justering med mindre enn lønnsveksten, men høyere enn prisveksten, ligger til grunn for pensjonsreformen så langt. Med reallønnsvekst over tid innebærer imidlertid gjeldende reguleringsregler at minsteytelsene reduseres i verdi over tid, sammenlignet med gjennomsnittslønnen, selv om pensjonistene også vil få økt kjøpekraft gjennom pensjonisttilværelsen. Dersom arbeidsføre kompenserer fullt ut for effekten av levealdersjusteringen vil forholdet mellom gjennomsnittlig alderspensjon til nye arbeidsføre alderspensjonister og minsteytelsene øke.

Når minstenivåene reguleres lavere enn lønnsveksten og reallønnen øker, vil minstepensjonister bli hengende etter den generelle velstandsutviklingen. Målt som andel av en gjennomsnittslønn, vil minstenivåene bli gradvis lavere over tid. Gradvis lavere minstenivå, som andel av lønn, kan skape problemer for pensjonssystemets sosiale bærekraft, selv om minstenivåene øker mer enn prisene. Gjeldende regler for regulering av minstenivåene vil på sikt medføre økte forskjeller mellom pensjonister som mottar minsteytelsene, og de som er i arbeid. Dersom arbeidsføre kompenserer for levealdersjusteringen ved å bli stående lenger i arbeid, vil også de økonomiske forskjellene mellom pensjonistene øke. Pensjonsutvalget viser til en studie¹² som finner at lønnsregulering er mest vanlig internasjonalt. Dagens reguleringsregime vil dermed på sikt kunne innebære at minstenivåene i det norske pensjonssystemet blir mindre sjenerøse i forhold til minstenivåene i andre land.

Eldres inntektssituasjon har generelt bedret seg mye de siste tiårene. Det er i dag en meget lav andel blant gifte og samboende alderspensjonister som har en inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten i samfunnet (EU60). Samtidig er det fortsatt en betydelig andel aleneboende minstepensjonister som har en samlet inntekt

som er lavere enn 60 prosent av medianinntekten i samfunnet, selv om avstanden opp til denne grensen er liten. Bildet modifiseres av at mange pensjonister har en betydelig finansiell formue og en boligformue, som bidrar til å redusere de reelle boutgiftene sammenlignet med familier i etableringsfasen.

Regjeringen deler Pensjonsutvalgets bekymring for at ekstraordinære økninger gjennomføres uten at konsekvensene er tilstrekkelig belyst. Endringer i pensjonsregelverket fordrer en grundig og helhetlig vurdering. Pensjonssystemet er komplekst, og det er viktig at pensjonssystemet er forutsigbart. Økninger i minsteytelsene har konsekvenser for pensjonssystemets virkemåte. Økte minstenivåer har særlig stor betydning hvis de omfatter garantipensjonen i ny alderspensjon. I framtiden vil økt garantipensjon, som påvirker alle i avkortingsintervallet for garantipensjonen, være en lite målrettet og kostbar måte å forebygge lavinntekt blant eldre på.

Hovedformålet med minsteytelsene er å forebygge fattigdom blant eldre. Dersom minstenivået i utgangspunktet er fastsatt ut fra hva som er et akseptabelt relativt nivå sammenlignet med lønnsnivået, vil det å regulere minsteytelsene svakere enn lønnsveksten innebære at minstenivået blir gradvis lavere enn dette nivået. Regjeringen mener pensjonssystemet må ha gode minsteytelser, men dette bør gjelde også i framtiden. Regjeringen mener derfor, i tråd med Pensjonsutvalgets vurderinger, at det bør etableres et nytt system for regulering av minsteytelsene.

Pensjonsutvalgets prinsipielle standpunkt er at minsteytelsene ved den normerte pensjoneringsalderen bør reguleres i takt med velstandsutviklingen i samfunnet, målt ved den gjennomsnittlige lønnsveksten.

I beregningene i denne stortingsmeldingen, og i Perspektivmeldingen, er det forutsatt at yrkesaktive ikke fullt ut vil kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe lenger. Det betyr en noe svakere inntektsutvikling for pensjonister enn for yrkesaktive. Det er dette prinsippet som er lagt til grunn for forslaget om alderspensjon til uføre. I tråd med dette er et alternativ til Pensjonsutvalgets standpunkt at minsteytelsene i stedet følger velstandsutviklingen til pensjonistene, slik at forholdet mellom minsteytelsene og gjennomsnittlig pensjon holdes stabilt over tid. Regulering med lønnsvekst fratrukket en fast faktor på tre promille antas å gi en utvikling der forholdet mellom minsteytelsene og gjennomsnittlig pensjon er stabilt. Før en vet hvordan

¹² Hohnerlein, Eva Maria (2019). *Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards*. Global Social Policy, Volume 19, issue 3, pp 246–265.

arbeidsføre tilpasser seg, ville en slik regulering være en forsiktig tilnærming.

Dersom arbeidsføre ikke kompenserer fullt ut for effekten av levealderjusteringen ved å stå lenger i jobb, men tar ut noe av den forventede velstandsutviklingen i fritid, vil utviklingen i minstenivåene bli gunstigere enn velstandsutviklingen for pensjonistene som gruppe. I ny folketrygd, med garantipensjon, vil langt flere enn minstepensjonistene motta noe garantipensjon. En gunstigere utvikling av garantipensjonen enn for gjennomsnittlig pensjon vil altså komme langt flere enn de som kun mottar garantipensjon til gode. Dette betyr at regulering av garantipensjon med lønnsvekst er et svært kostbart grep, som ikke kun treffer dem med de laveste pensjonene.

Når regjeringen likevel foreslår at minste ytelsene skal reguleres med lønnsvekst, er dette blant annet begrunnet med at regjeringen anser at dette vil være mer sosialt bærekraftig over tid. I perioder med lav reallønnsvekst vil et fast fratrekk kunne gi en negativ reallønnsutvikling for minste ytelsene, selv om lønnstakerne får positiv reallønnsutvikling. Regjeringen mener et slikt system ikke vil ha legitimitet over tid, og anser at det vil øke faren for hyppige endringer i minstenivåene, slik vi har sett det siste tiåret.

Formålet med å endre reguleringen av minste ytelsene er å sikre gode levekår også for framtidens pensjonister, og samtidig etablere et forutsigbart system som reduserer behovet for, og omfanget av, ekstraordinære økninger som vedtas uten at de langsiktige konsekvensene er belyst.

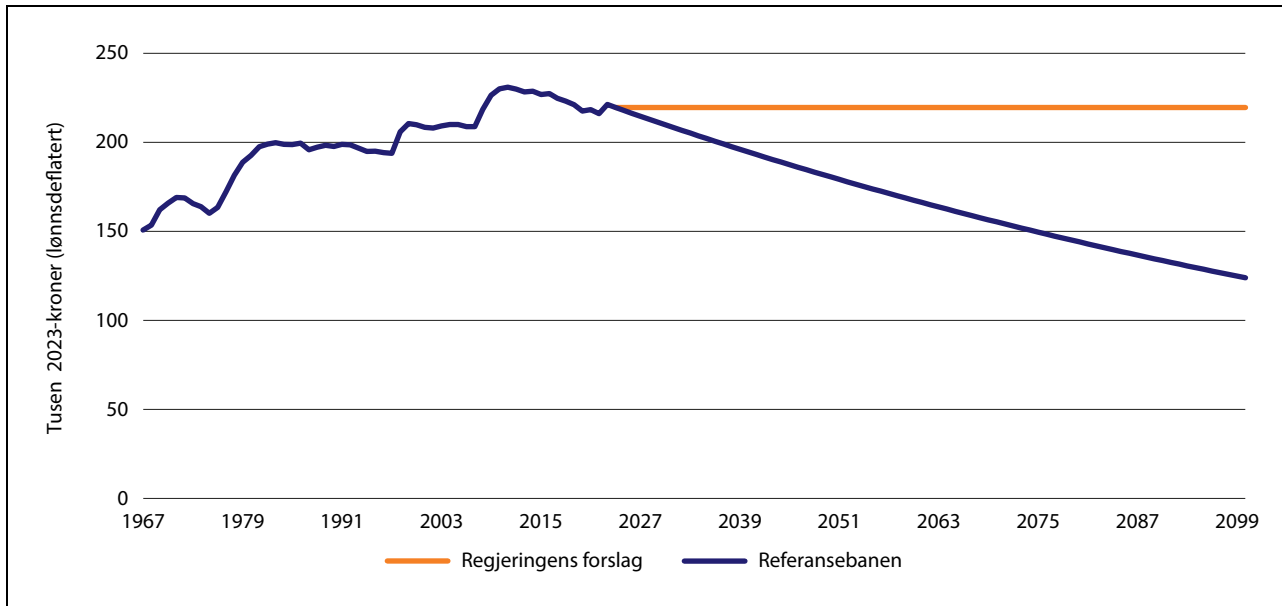
Regulering med lønnsveksten vil bety at minste ytelsene på sikt opprettholder sin relative verdi, både i forhold til det generelle lønnsnivået i samfunnet, og i forhold til nivået på alderspensjonen på uttakstidspunktet for yrkesaktive som kompenserer for virkningen av levealderjustering. Minstenivåene vil imidlertid øke sammenlignet med alderspensjonen til yrkesaktive som ikke kompenserer for virkningen av levealderjusteringen. Forslaget i kapittel 8 om å øke aldersgrensene i pensjonssystemet med økt levealder har til hensikt å påvirke pensjoneringsnormene i befolkningen, slik at man i større grad kompenserer for levealderjusteringen. Hvor høy alderspensjon yrkesaktive i framtiden faktisk får er usikkert. Arbeidsføre kan framover velge å ta ut noe av velstandsveksten i form av økt fritid som alderspensjonister, og dermed ikke kompensere fullt ut for levealderjusteringen.

Utformingen av pensjonssystemet er et resultat av en avveining mellom ulike hensyn. God minstesikring er ett av flere hensyn som skal

ivaretas. Pensjonssystemet må også bidra til standardsikring, som innebærer at pensjonen må stå i et rimelig forhold til tidligere arbeidsinntekt. Dersom yrkesaktive ikke kompenserer for virkningen av levealderjusteringen framover vil lønnsregulering av minste ytelsene på sikt kunne svekke forholdet mellom standardsikringen og grunnsikringen i betydelig grad. Dette vil innebære en svakere sammenheng mellom yrkesaktivitet og pensjon, som også vil kunne svekke legitimiteten og betalingsviljen for folketrygdens alderspensjon. Regjeringen mener derfor at de jevnlig evalueringene av pensjonsreformen bør se særskilt på utviklingen i forholdet mellom minste ytelsene og gjennomsnittlig pensjonsnivå. Dersom forholdet mellom standard- og grunnsikringen på sikt blir svekket i betydelig grad, bør det vurderes justeringer i reguleringsreglene som motvirker dette.

10.5.2 Årskullspesifikk minste ytelse

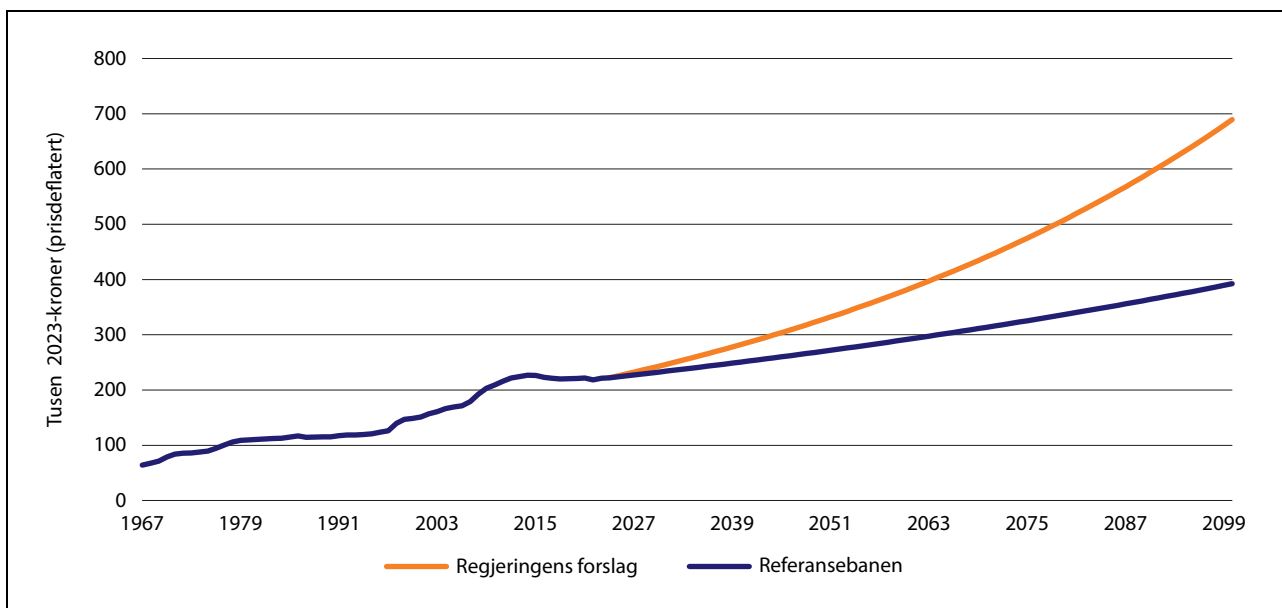
Lønnsregulering av minste ytelsene ved normert pensjoneringsalder innebærer ingen endringer i reglene for regulering av løpende pensjoner. Siden normert pensjoneringsalder avhenger av fødselsår vil det si at minstenivåene blir årskullspesifikke. Med reallønnsvekst vil endringen gi minst like høy pensjon som med dagens regler, og for de aller fleste mottakere av minste ytelsene vil det bety høyere pensjon. Hvor mye gunstigere avhenger av fødselsår. Sammenlignet med dagens regler vil lønnsregulering av minste ytelsene og årskullspesifikke minstenivåer bli stadig mer gunstig for yngre årskull. Dette skyldes at minste ytelsens utgangsnivå ved normert pensjoneringsalder vil opprettholde sin verdi målt i G. Dette er illustrert med satsen for garantipensjon for enslige i figur 10.12. I figuren er det forutsatt at garantipensjonen ved normalder lønnsreguleres fra 2024. Selv om løpende pensjon reguleres som i dag, vil utgangspunktet være et stadig høyere nivå, sammenlignet med gjeldende regler. Størrelsene i figuren er målt i faste lønninger, og ikke i faste priser. Det innebærer at kjøpekraften til pensjonene, dvs. pensjon korrigert for prisvekst, øker selv om verdien målt i faste lønninger synker. Anslått økning i kjøpekraften til garantipensjon for enslige med de to alternativene er illustrert i figur 10.13. Fra figuren framgår det at med forslaget blir kjøpekraften i år 2100 om lag 75 prosent høyere enn med dagens regler. Det framgår videre at også dagens regler gir en betydelig økning i kjøpekraften over tid. I år 2100 anslås det at dagens



Figur 10.12 Garantipensjon for enslige 1967–2100 i fast grunnbeløp i to alternativer.¹ Tusen 2023-kroner (lønsdeflatert)

¹ Minstepensjon/minste pensjonsnivå for enslige fram til 2016. I referansebanen er det forutsatt en årlig reallønnsvekst på 1,5 prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 10.13 Garantipensjon for enslige 1967–2100 i faste priser i to alternativer.¹ Tusen 2023-kroner (prisdeflatert)

¹ Minstepensjon/minste pensjonsnivå for enslige fram til 2016. Det er forutsatt en årlig reallønnsvekst på 1,5 prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

regler vil gi en kjøpekraft som ligger om lag 75 prosent høyere enn dagens nivå.

Lønnsregulering av en felles minsteytelse for alle årskull ville gitt en gunstigere regulering av

minsteytelsene enn av løpende pensjoner. Det ville isolert sett gi høyere pensjoner enn med regjeringens forslag.

En felles minsteytelse som lønnsreguleres vil samtidig innebære at en pensjon som i utgangspunktet var høyere enn minstenivået, etter hvert vil kunne komme ned på og under minstenivået. I dag gis det i slike tilfeller et tillegg som sikrer at pensjonen ikke kommer under minstenivået.¹³ Siden både minsteytelsene og pensjon over minsteytelsene etter gjeldende regler reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, vil det imidlertid med dagens regler kun være ved ekstraordinære økninger av minstenivåene at løpende pensjon kan komme under minstenivået. Prinsippet om at alle skal få pensjonsmessig uttelling ved å jobbe er sentralt i ny alderspensjon. Et sentralt argument for å innføre en inntektpensjon som gir uttelling fra første krone, var å bli kvitt den såkalte «minstepensjonsfella» i det gamle pensjonssystemet. Lønnsregulering av ett felles minstenivå for alle årskull ville i praksis bety en gjeninnføring av en form for «minstepensjonsfelle», i det personer med forholdsvis lav opptjening uansett på sikt ville bli «tatt igjen» av minstenivået. Dette ville svekke sammenhengen mellom yrkesaktivitet og pensjonsnivå i pensjonssystemet. Lønnsregulering av minsteytelsen ved normert pensjoneringsalder sikrer dermed at minsteytelsene opprettholder sin relative verdi i forhold til det generelle lønnsnivået i samfunnet, samtidig som årskullspesifikke minstenivåer ivaretar prinsippet om at alle skal få pensjonsmessig uttelling for arbeid.

Reglene som gjaldt før 2022 innebar en gunstigere regulering av minsteytelsene enn av pensjon over minstenivået, dersom effekten av levealdersjusteringen var mindre enn 0,75 prosent. En uheldig egenskap ved dette systemet var at man ved tidlig uttak av lav pensjon kunne bli «tatt igjen» av minsteytelsen, og dermed få en høyere samlet pensjonsutbetaling når minsteytelsen ble regulert gunstigere enn løpende pensjoner. Dette trakk isolert sett i retning av at det var lønnsomt for personer med moderat opptjening å ta ut pensjonen så tidlig som mulig. Denne problemstillingen ville igjen bli aktuell i et system med en felles minsteytelse som reguleres med lønnsveksten. Det ville i tillegg bli *mer* lønnsomt enn i det gamle systemet å ta ut pensjonen tidlig, som følge av at minsteytelsen ville reguleres med

lønnsvekst, men uten et fratrekk for effekten av levealdersjusteringen.

Med pensjonsreformen og innføring av fleksibelt uttak er uttaksbeslutningen i langt større grad enn tidligere blitt en finansiell beslutning. Med en felles minsteytelse som reguleres gunstigere enn løpende pensjoner vil det dermed bli lønnsomt, og fullt lovlig, å ta ut pensjon tidlig for å maksimere samlet pensjonsutbetaling. Å legge til rette for en slik tilpasning vil være uheldig og lite i tråd med det sentrale målet om at flere skal stå lenger i arbeid.

Årskullspesifikk minsteytelse vil videre innebære at alle løpende pensjoner fortsatt reguleres likt. Det vil være et enklere system enn med innføring av en felles lønnsregulert minsteytelse for alle årskull, samtidig som løpende pensjoner over minsteytelse skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Regjeringen mener derfor, i tråd med flertallet i Pensjonsutvalget, at alle som har tatt ut pensjon bør få regulert pensjonen med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, selv om pensjonen da kan bli lavere enn minsteytelsen til nye pensjonister. Det foreslås dermed at minsteytelsene blir årskullspesifikke.

10.5.3 Vilkår for tidliguttak

Når minsteytelsene reguleres med lønnsveksten, og løpende pensjoner reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, vil det ikke lenger være noe forutsigbart forhold mellom minsteytelsene og verdien av løpende pensjoner. Nivået på minsteytelsen ved normert pensjoneringsalder vil derfor ikke være en kjent størrelse før det enkelte årskull når normalderen. Det er dermed et spørsmål hvordan kriteriet for tidliguttak skal utformes.

Årlig pensjon på uttakstidspunktet må være høyere enn minstenivået på uttakstidspunktet, når minstenivået skal reguleres gunstigere enn løpende pensjoner. Hvor mye høyere vil avhenge av faktisk lønns- og prisvekst fra uttakstidspunktet fram til normert pensjoneringsalder. Kriteriet for tidliguttak må dermed inneholde en form for framskriving av minstenivået ved normert pensjoneringsalder. Dette kan gjøres på ulike måter. En tilnærming kan være å framskrive minstenivået på uttakstidspunktet tillagt en fast faktor. Dersom det legges til grunn en gjennomsnittlig årlig reallønnsvekst på 1,5 prosent, og det faste tillegget er 0,75 prosent, vil framskrevet minsteytelse bli lik det faktiske nivået ved normert pensjoneringsalder, dersom reallønnsveksten blir som forventet. I perioder med svak real-

¹³ Personer født i årene 1954–1962 får beregnet minsteytelsen med en andel av satsene for minste pensjonsnivå, og en andel fra satsene for garantipensjon. For disse årskullene er nivået på minsteytelsene avhengig av fødselsår.

lønnsvækst vil denne framgangsmåten imidlertid innebære at det framskrevne minstenivået blir høyere enn det faktiske minstenivået ved normert pensjoneringsalder. Det vil bety at vilkåret for tidliguttak blir «strengere» enn det som faktisk er nødvendig, slik at personer som egentlig har nok opptjening ved en gitt alder må ta ut pensjon senere enn dette. Det vil videre innebære at pensjonen som mottas når man når normert pensjoneringsalder blir høyere enn det årskullspesifikke minstenivået.

I perioder med sterk reallønnsvekst vil det motsatte være tilfelle: Det vil være mulig å ta ut pensjon tidligere enn det som følger av nivået på minstestytelsen ved normert pensjoneringsalder, og pensjonen til personer med tidlig uttak vil dermed kunne falle under det årskullspesifikke minstenivået ved normert pensjoneringsalder.

Generelt vil en streng utforming av kriteriet gjøre det vanskelig å ta ut pensjon tidlig, men samtidig gi høyere pensjon ved normert pensjoneringsalder, og vice versa. Valg av framgangsmåte for å vurdere vilkåret for tidliguttak innebærer slik en avveining mellom muligheten til å ta ut pensjon tidlig og nivået på pensjonen. Regjeringen mener at hensynet til et tilfredsstillende pensjonsnivå bør tillegges mest vekt, og mener at det ved

utformingen av kriteriet for tidliguttak bør legges inn en sikkerhetsmargin, slik at sannsynligheten for at faktisk minstenivå kommer under det årskullspesifikke minstenivået ved normert pensjoneringsalder reduseres.

Når delingstallene fastsettes benyttes det et fratrekk som reflekterer forventninger om framtidig reallønnsvekst. For å sikre at pensjonsreglene er konsistente bør derfor utgangspunktet for framskrivningen av minstenivået på uttakstidspunktet også være forventet reallønnsvekst, når kriteriet for tidliguttak skal vurderes. Med reglene for regulering av pensjon under utbetaling og dagens forventning om reallønnsvekst på 1,5 prosent, vil dette i utgangspunktet innebære at minstenivået framskrives tillagt en fast faktor på 0,75 prosent. Som påpekt vil det kunne bety at pensjonen som mottas ved normert pensjoneringsalder vil bli lavere enn det årskullspesifikke minstenivået, dersom reallønnsveksten blir høyere enn forventet. Et tillegg til faktoren på 0,75 prosent vil imidlertid redusere sannsynligheten for at pensjonen kommer under det årskullspesifikke minstenivået. I den videre oppfølgingen vil regjeringen derfor vurdere om det er behov for en slik sikkerhetsmargin.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning og sammendrag

Pensjonssystemet må være økonomisk og sosialt bærekraftig. Pensjonsreformen har bidratt til å styrke den økonomiske bærekraften vesentlig, men regjeringen mener det nå er behov for å styrke den sosiale bærekraften. Forslagene i denne meldingen vil bidra til det: økte aldersgrenser, bedre regulering av minsteytelsene og høyere alderspensjon til uføre.

Regjeringens forslag vil gi uføre en klart høyere alderspensjon enn med gjeldende regler. Bedre regulering av minsteytelsene vil løfte pensjonsnivået til mange framtidige pensjonister, særlig blant de som har relativt lav pensjon. Økte aldersgrenser er en naturlig videreutvikling av pensjonsreformen som vil styrke både den økonomiske og sosiale bærekraften i pensjonssystemet. Det vil gi økt sysselsetting, og mange vil få en høyere alderspensjon. Det vil også redusere kostnadene ved forslaget om bedre regulering av minsteytelsene.

Forslagene i denne meldingen vil etter hvert gi en vesentlig økning i folketrygdens utgifter sammenlignet med en videreføring av dagens regler. Økningen anslås til rundt 30 mrd. 2023-kroner i 2060 og om lag 66 mrd. kroner i 2080. Økningen skyldes både at nivået på gjennomsnittlig alderspensjon øker, men særlig at det blir økte utgifter til uføretrygd og andre ytelser fra folketrygden fordi disse kan mottas lenger når aldersgrensene øker og fordi flere vil bli uføre når den nedre aldersgrensen for å ta ut alderspensjon øker.

Regjeringens forslag vil også gi staten høyere inntekter. Det skyldes særlig at sysselsettingen vil øke. Det er usikkert hvor mye inntektene vil øke, men det er neppe tvil om at regjeringens forslag samlet vil bety en svekkelse av statsfinansene. Den såkalte bidragsraten som er et mål på finansieringsbyrden til pensjonssystemet, er anslått å øke med 1,2 prosentpoeng i 2060 og 2,6 prosentpoeng i 2080 sammenlignet med en videreføring av dagens regler.

Å videreføre dagens regler er ikke noe realistisk alternativ på lang sikt. Regjeringens forslag vil fortsatt gi en betydelig innsparing sammenlignet

med om pensjonsreformen ikke var gjennomført, og kan bidra til å befeste reformen.

Forslagene i denne meldingen innebærer samlet en stor endring i pensjonssystemet som vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser både for Arbeids- og velferdsetaten og for andre pensjonsleverandører. Det vil blant annet kreves systemtilpasninger og det vil bli behov for opplæring og tilpasset informasjon til brukerne. Det er for tidlig å anslå hvor høye kostnadene knyttet til de administrative konsekvensene vil bli.

11.2 Økonomiske konsekvenser

11.2.1 Innledning

Regjeringens forslag i denne stortingsmeldingen vil ha store økonomiske konsekvenser på lang sikt. Konsekvensene er belyst ved beregninger på Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART. Modellen har en detaljert beskrivelse av pensjonsregelverket og er godt egnet til å belyse konsekvenser av endringer i pensjonsreglene, se boks 5.2.

Pensjonsytelsene i modellen består av alderspensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og etterlatteytelser fra folketrygden. I tillegg inngår offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig og privat sektor. Private tjenestepensjoner inngår, men på en mer summarisk måte.

MOSART har i begrenset grad modellert atferdsvirkninger av endringer i pensjonsreglene. Økte aldersgrenser vil, i større grad enn ved tidligere beregninger med faste aldersgrenser, påvirke atferden, blant annet tilpasningen i arbeidsmarkedet. Dette gjør beregningene i denne meldingen mer usikre enn tidligere beregninger.

Beregningene bygger på befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå fra 2022, se avsnitt 5.3. Framskrivningene innebærer blant annet at andelen av befolkningen som er 67 år eller eldre øker fra 16,3 prosent i 2023 til 26,1 prosent i 2060 og 29,4 prosent i 2080.

I dette kapitlet sammenlignes virkningene av *regjeringens forslag* med virkningene av å videre-

Boks 11.1 Sentrale forutsetninger om pensjonsreglene i alternativet regjeringens forslag

- a. Aldersgrensene i pensjonssystemet øker i takt med økningen i levealderen fra og med 1964-kullet. Arbeidsføre som utsetter avgangen i takt med økningen i aldersgrensene, får dermed fullt kompensert for virkningen av levealdersjustering. Den økte 67-årsgrensen kalles «normert pensjoneringsalder».
- b. Øvre aldersgrense for å kunne motta uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og sykepenger øker i takt med økningen i normert pensjoneringsalder.
- c. Minsteytelsene i pensjonssystemet reguleres i takt med lønnsveksten målt ved utviklingen i grunnbeløpet i folketrygden.
- d. Alle løpende pensjoner reguleres på samme måte, altså med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.
- e. Uføre i årskullene 1954–1963 får opptjening til 65 år i ny opptjeningsmodell for alderspensjon, og denne grensen endres ikke i takt med de øvrige aldersgrensene fra 1964-kullet.
- f. Uføre går over på alderspensjon ved normert pensjoneringsalder.

føre vedtatte pensjonsregler i et beregningsalternativ kalt *referansebanen*. I noen tilfeller er det også et kontrafaktisk alternativ, kalt *ingen pensjonsreform*, der utviklingen dersom det ikke hadde vært noen pensjonsreform blir anslått.

Sentrale forutsetninger om pensjonsreglene i alternativet *regjeringens forslag* er vist i boks 11.1. Aldersgrensene i folketrygden er forutsatt å øke som beskrevet i kapittel 8. Minsteytelsene reguleres med lønnsveksten og utbetales ubetinget fra den normerte pensjoneringsalderen. Løpende pensjoner reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Det gjelder også dersom samlet pensjon blir lavere enn garantipensjonen til nye alderspensjonister. Det er forutsatt en årlig reallønnsvekst på 1,5 prosent, slik at løpende pensjoner får en årlig realvekst (vekst i kjøpekraften) på 0,75 prosent. Reglene for å beregne uføres alderspensjon er utformet med sikte på at uføre skal få kompensert for om lag to tredjedeler av virkningen av levealdersjustering. Uføre får opptjening av alderspensjon til 65 år i ny opptjeningsmodell for alderspensjon og går over på alderspensjon ved den normerte pensjoneringsalderen.

Ofte oppgis tidsserier i faste priser, altså korrigert for prisutviklingen. Resultatet blir et mål på utviklingen i kjøpekraft eller volumutvikling. Dette er relevant når vi er opptatt av absolutt velstandsutvikling over tid. Beregningene i dette kapitlet er imidlertid gjort i 2023-(lønns)kroner, slik det normalt har vært gjort når endringer i pensjonsreglene har blitt vurdert. De økonomiske størrelsene er altså målt i faste *lønninger*, og ikke i faste *priser*. Utviklingen sier da hovedsakelig noe

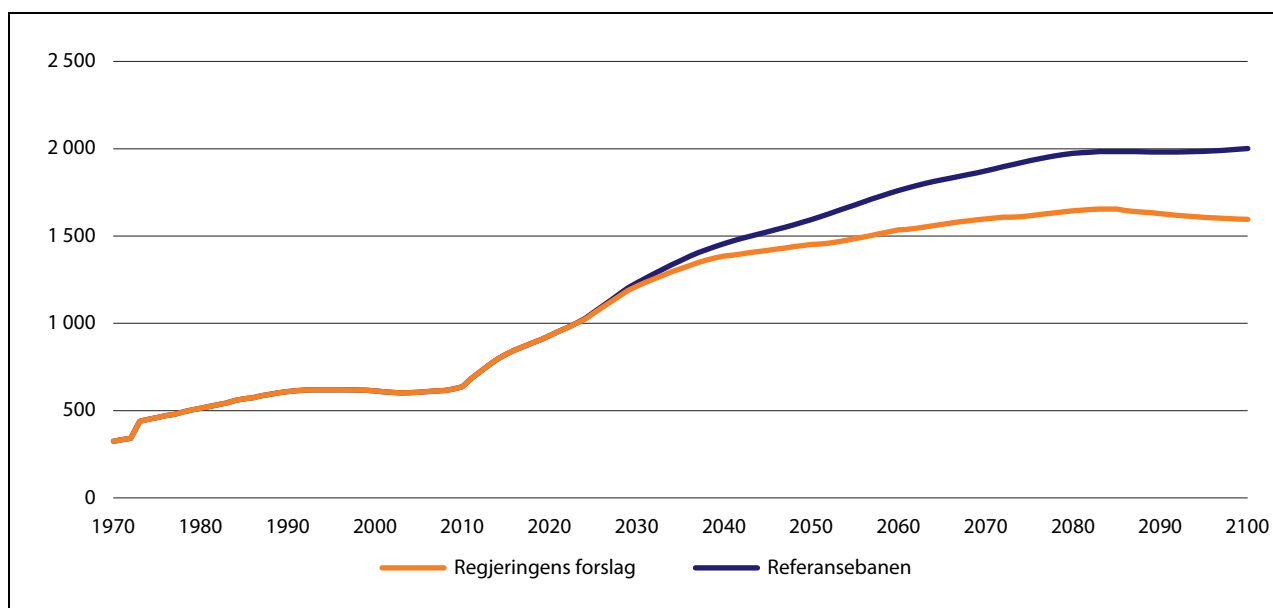
om den relative velstandsutviklingen, for eksempel for pensjonistene. Det gjør at tallene lettere kan sammenlignes med verdiene i dag. Samtidig er det ikke slik at lavere pensjonsnivåer i framtiden – målt i faste lønninger – impliserer at framtidens pensjonister blir fattigere i absolutt forstand. Så lenge det er reallønsvekst – lønningene stiger mer enn prisene – så vil også løpende pensjoner få økt kjøpekraft.

11.2.2 Effekter på sysselsettingen og antallet som mottar alderspensjon og uføretrygd

Regjeringens forslag i denne meldingen vil styrke den sosiale bærekraften til pensjonssystemet. Det skjer ved at de som har vært uføre får en høyere alderspensjon og ved en bedre regulering av minsteytelsene i pensjonssystemet. Bedre regulering av minsteytelsene vil gi mange framtidige pensjonister en høyere alderspensjon, både de som har vært uføre og de som ikke har vært det.

Økte aldersgrenser kan styrke både den økonomiske og sosiale bærekraften til pensjonssystemet. Sysselsettingen vil øke. I MOSART-beregningen øker sysselsettingen med 10 000 personer i 2060 og 15 500 i 2080. Økt sysselsetting gir økt pensjonsopptjening og høyere pensjoner. Virkningen på sysselsettingen er imidlertid usikker fordi flere mulige effekter ikke er tallfestet.

Pensjonsutvalget mener økte aldersgrenser kan påvirke pensjoneringsnormene, altså den alminnelige oppfatningen av når det er vanlig å ta ut pensjon. Svært mange tar nå ut pensjon ved 67



Figur 11.1 Antall alderspensjonister 1970–2100. Framskrevet 2023–2100. Tusen personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

år, selv om pensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 år. Dersom grensen på 67 år øker, mener utvalget det kan bidra til at flere står lenger i jobb. Denne «normdannings-effekten» er ikke med i anslaget på sysselsettingsvirkningen av utvalgets forslag.

Høyere minsteutbetalinger og skjerming av uføre kan gjøre det mer lønnsomt å motta andre folketrygdytelser. Det kan redusere incentivene til å stå lenger i arbeid og gjøre at flere vil motta disse ytelsene. For uføretrygd gjelder dette særlig for de som ikke har rett til AFP. Det er lagt inn en viss økning i andelen blant eldre som mottar korttidytelser, men omfanget av dette er usikkert.

I beregningene er det antatt at økt nedre aldersgrense i liten grad vil påvirke sysselsettingen og at de fleste som ville tatt ut alderspensjon med en lavere aldersgrense i stedet blir uføre. Dette kan være for pessimistisk.

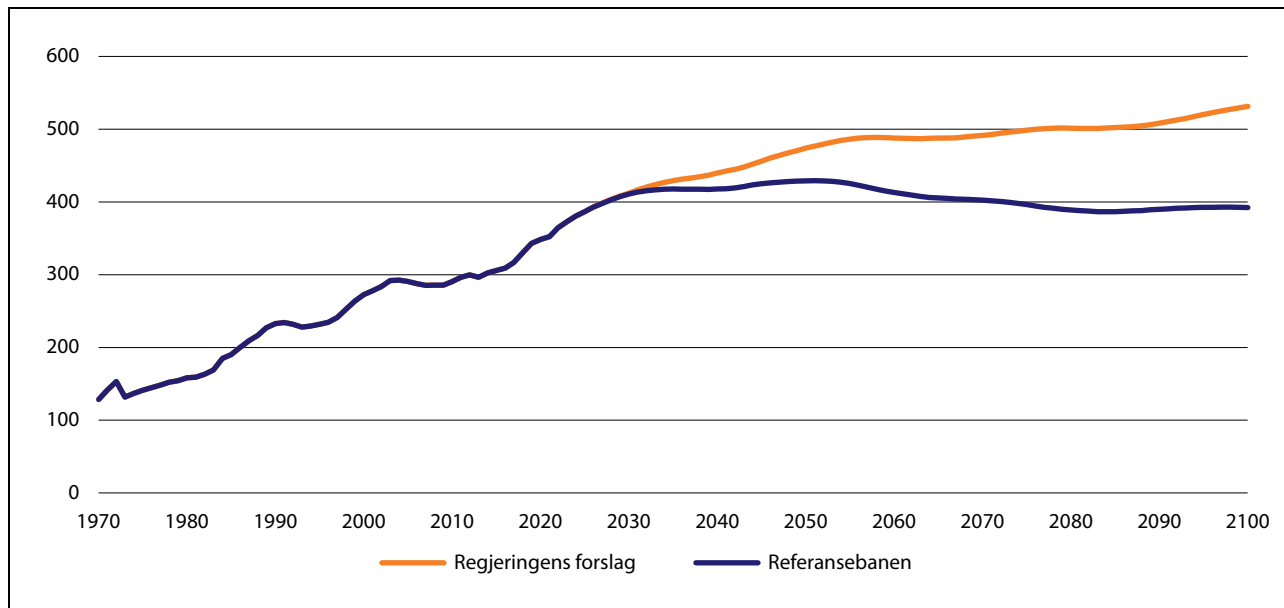
Økte aldersgrenser vil også redusere antallet som mottar alderspensjon. Det skyldes både at økt nedre aldersgrense gjør at flere må stå lenger i jobb, men også fordi de som uansett ville fortsatt i jobb, må vente med å ta ut alderspensjonen. I desember 2022 var vel 75 prosent av de 62-åringene som hadde tatt ut alderspensjon fortsatt i jobb. Hoveddelen av de som hadde tatt ut pensjonen tidlig var altså fortsatt i jobb. Når disse må ta ut pensjonen senere, får de en høyere årlig pensjon.

Figur 11.1 viser antallet som mottar alderspensjon fra folketrygden i referansebanen og med regjeringens forslag. Det går fram at antallet har økt relativt mye siden 2011. Det skyldes både at det

ble åpnet for å ta ut alderspensjon fra 62 år i 2011 og befolkningsutviklingen; fra 2011 til 2023 økte antall personer i aldersgruppen 62–70 år med 88 500 personer. Antallet som mottar alderspensjon vil øke ytterligere framover, og økningen er klart størst i referansebanen. I 2040 er det 71 000 flere som mottar alderspensjon i referansebanen enn med regjeringens forslag, og forskjellen øker til 225 000 i 2060 og til 329 000 i 2080.

Økte aldersgrenser vil føre til at det blir flere som mottar uføretrygd. Det har flere årsaker. For det første skal uføre, med regjeringens forslag, kunne få uføretrygd fram til den normerte pensjoneringsalderen og da gå over på alderspensjon. Det vil dermed være en del med uføretrygd i alderen fra 67 år til den normerte pensjoneringsalderen som mottar alderspensjon i referansebanen. For det andre vil en del av de som ellers ville tatt ut alderspensjonen tidlig, men som mister den muligheten, bli uføre.

Figur 11.2 viser utviklingen i antallet som mottar uføretrygd. Det går fram at veksten fortsetter fram til tidlig på 2030-tallet i begge alternativene. Deretter flater kurven ut i referansebanen, mens veksten fortsetter med regjeringens forslag. I 2040 er det 22 000 flere som mottar uføretrygd med regjeringens forslag enn i referansebanen, og forskjellen øker til 75 000 i 2060 og til 113 000 i 2080. Utflatingen i referansebanen skyldes blant annet økende utdanningsnivå i befolkningen; andelen som blir uføretrygdet faller med økende utdanningsnivå.



Figur 11.2 Antall uføretrygdede 1970–2100. Framskrevet 2023–2100. Tusen personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I tillegg til økningen i antallet som mottar uføretrygd, vil det også bli en økning i antall mottakere av de andre inntektssikringsytelsene i folketrygden.

11.2.3 Garantipensjon og garantipensjonister

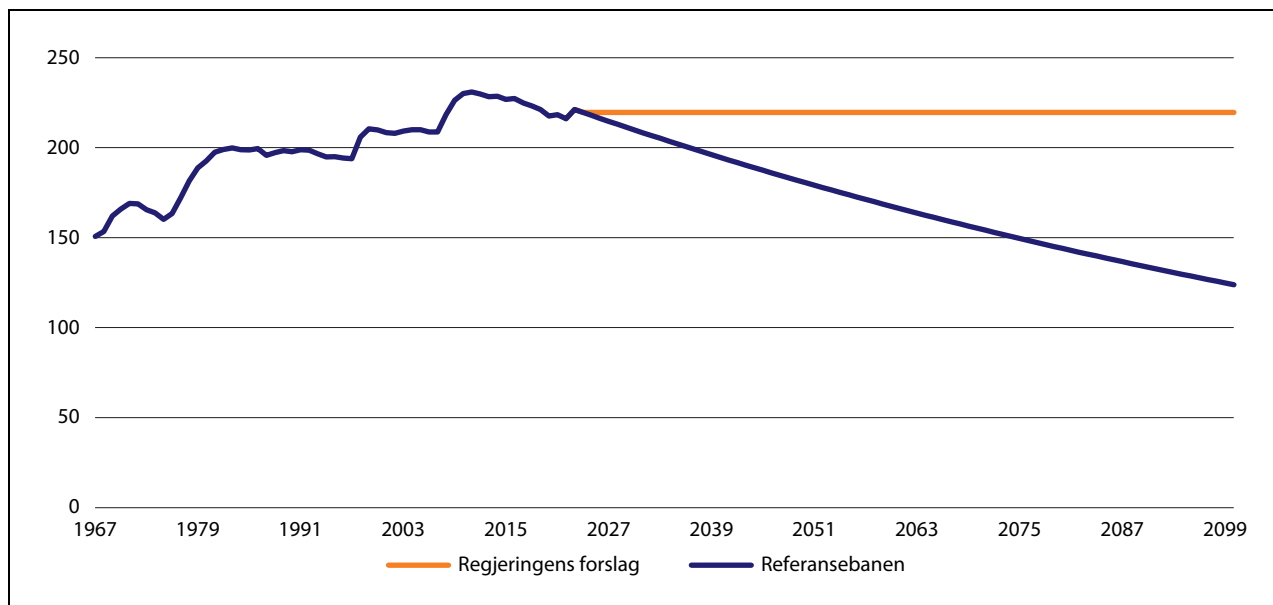
Et viktig forslag i denne meldingen er at minsteytelsen til nye alderspensjonister skal reguleres i takt med lønnsveksten, målt ved endringen i grunnbeløpet. Kjøpekraften til minsteytelsene – pensjon korrigert for prisvekst – vil dermed også årlig øke med 1,5 prosent. I referansebanen reguleres minsteytelsene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, og siden det er lagt til grunn en årlig reallønnsvekst på om lag 1,5 prosent, så vil minsteytelsene årlig reduseres med 0,75 prosent målt i faste lønninger, men kjøpekraften vil årlig øke med 0,75 prosent. Figur 11.3 og figur 11.4 viser utviklingen i garantipensjonsnivåene for henholdsvis enslige og gifte og samboende. For begge grupper er nivået på garantipensjonen i 2040 11,3 prosent lavere i referansebanen enn med regjeringens forslag. I 2060 har forskjellen økt til 23,7 prosent og i 2080 til 34,4 prosent. Nivåene i referansebanen i 2080 er to tredjedeler av nivåene i 2023.

I den gamle modellen for alderspensjon fungerte minstenivåene som et gulv for samlet pensjon; hvis summen av grunn- og tilleggspensjon var lavere enn gulvet (minste pensjonsnivå) ble det gitt et tillegg som sikret at samlet pensjon ble

lik gulvet. Hvis summen av grunn- og tilleggspensjon var høyere enn gulvet, var samlet pensjon upåvirket av minstenivåene.

I den nye modellen for alderspensjon avkortes garantipensjonen med 80 prosent av opptjent inntektspensjon. Mange vil derfor motta både inntektspensjon og en avkortet garantipensjon. For disse vil effekten av økt årlig inntekt på den framtidige pensjonen bare være 20 prosent av effekten for de som har så høy inntektspensjon at de ikke mottar noe garantipensjon. Den pensjonsmessige gevinsten av arbeid blir dermed lavere. Jo høyere full garantipensjon er, desto flere vil motta en avkortet garantipensjon.

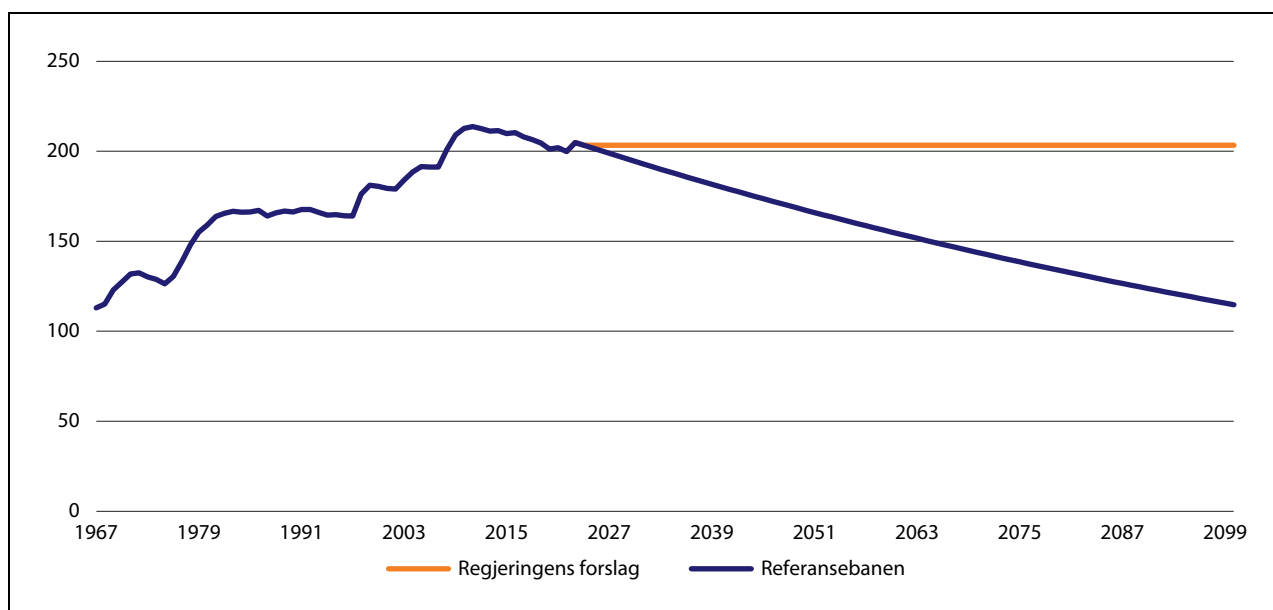
Figur 11.5 viser andelen i ulike årskull som vil motta en avkortet garantipensjon ved avgang. De første årene er andelen lavest med regjeringens forslag. Det skyldes at uføre i disse årskullene får en høyere alderspensjon. Det går videre fram at i referansebanen ligger andelen relativt stabilt i overkant av 30 prosent for årskullene før 2000-kullet og faller deretter ned mot 27 prosent. Med regjeringens forslag øker andelen garantipensjonister til over 50 prosent for de som er født i år 2013 eller senere. Den pensjonsmessige uttellingen for arbeid er dermed svakere enn i referansebanen for rundt 20 prosent av arbeidstakerne. Det er imidlertid usikkert hvor viktig denne effekten er. Det krever god innsikt i pensjonsreglene for å forstå denne mekanismen, og for personer i første del av yrkeskarrieren kan det også være vanskelig å vurdere hvor høy den framtidige pensjonen fra



Figur 11.3 Garantipensjon¹ for enslige. Tusen 2023-kroner (lønnsdeflatert)

¹ Minstepensjon/minste pensjonsnivå før 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



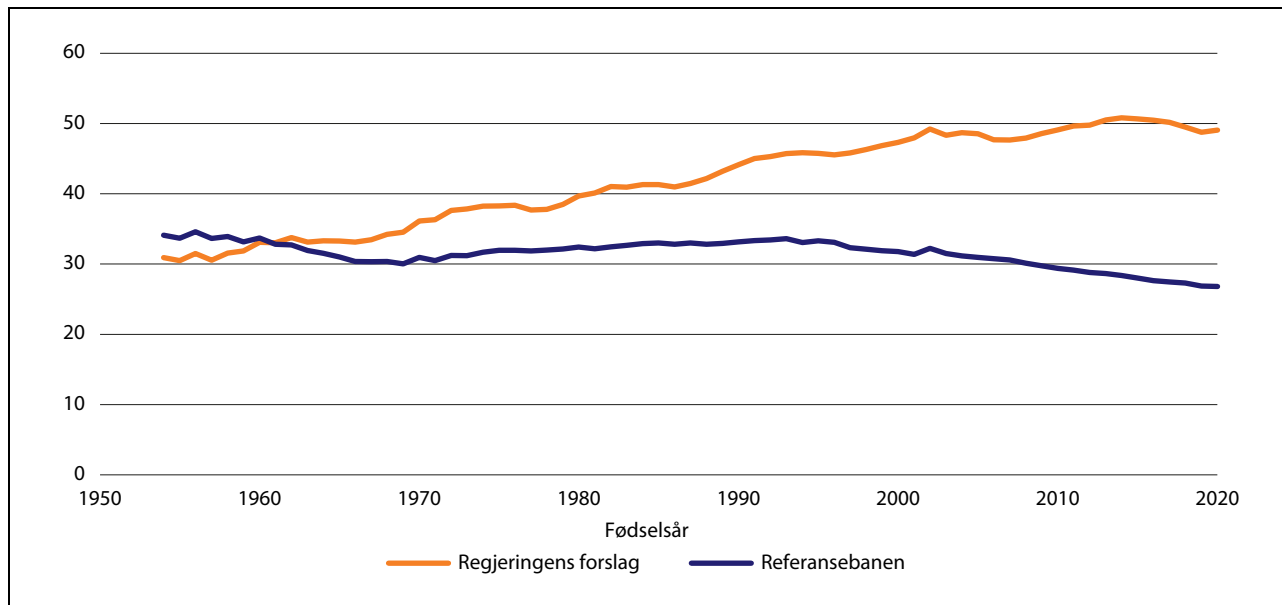
Figur 11.4 Garantipensjon¹ for gifte og samboende. Tusen 2023-kroner (lønnsdeflatert)

¹ Minstepensjon/minste pensjonsnivå før 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

folketrygden vil bli og dermed også om den vil inneholde garantipensjon. For personer som er sent i yrkeskarrieren og har passert nedre aldersgrense for å ta ut pensjon, vil trolig «pensjonsbelønningen» ved å utsette uttaket av pensjon være mye viktigere enn belønningen ved å få økt opptjening av inntektpensjon. De som vil motta en

avkortet garantipensjon vil ha et lavt eller moderat nivå på samlet pensjon og dermed i større grad være avhengig av pensjonsinntekten når de slutter i arbeid. De vil dermed i mindre grad kunne velge uttakstidspunkt uavhengig av når de slutter i arbeid.



Figur 11.5 Andel garantipensjonister ved avgang etter fødselsår.¹ Prosent

¹ Personer med minst fem års botid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

11.2.4 Pensjonsnivåer og fordelingskonsekvenser

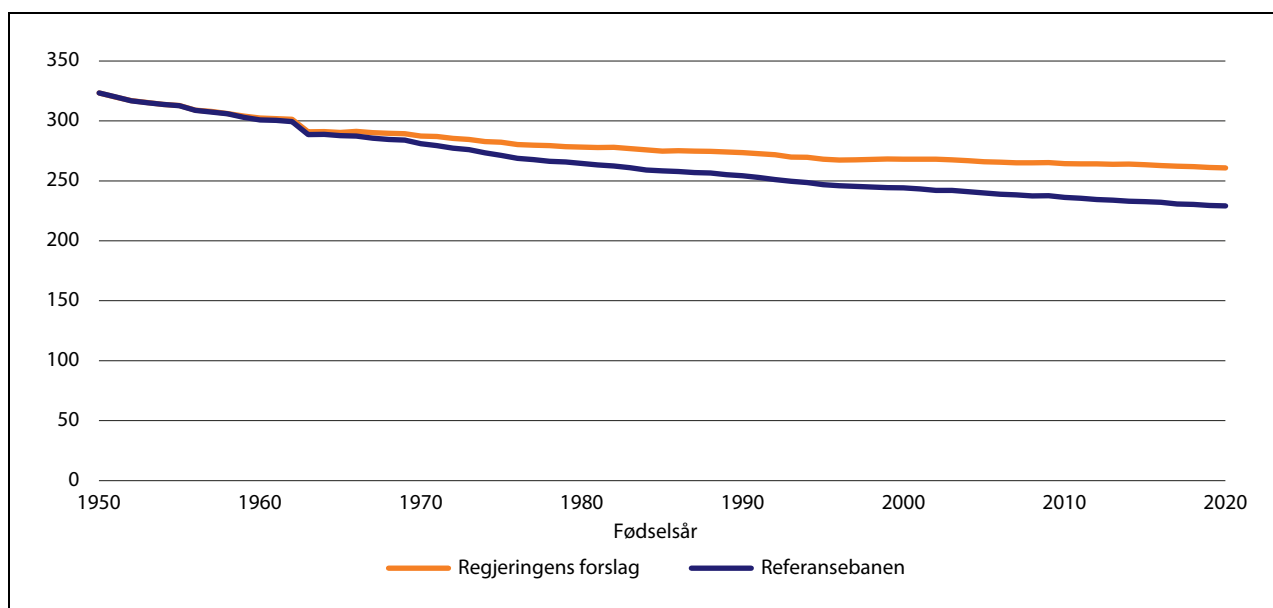
Det er i både i referansebanen og med regjeringens forslag forutsatt at arbeidsføre bare kompenseres for to tredjedeler av virkningen av levealdersjustering. Gjennomsnittlig alderspensjon for arbeidsføre blir derfor redusert i begge alternativene, se figur 11.6. Med regjeringens forslag er den gjennomsnittlige årlige reduksjonen målt i faste lønninger på to promille fra 1963- til 2020-kullet. Nedgangen fra 1962- til 1963-kullet skyldes at personer i offentlig sektor som er født i 1963 skal ha nye pensjonsordninger med fleksibel tjenstepensjon og fleksibel AFP. Dette er antatt å føre til at mange ansatte i offentlig sektor i 1963-kullet tar ut alderspensjonen fra folketrygden tidligere enn 1962-kullet, som hadde AFP som en tidligpensjonsordning fram til 67 år. 1963-kullet får dermed en lavere gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden enn 1962-kullet. I referansebanen er den gjennomsnittlige årlige reduksjonen målt i faste lønninger på fire promille.

Forskjellen mellom alternativene er klart større for uføres alderspensjon, se figur 11.7. Det skyldes for det første at det er ulik grad av skjerming av uføre i de to alternativene. I referansebanen er det ingen skjerming av uføres alderspensjon, de tjener opp alderspensjon til 62 år i ny opptjeningsmodell og går over på alderspensjon ved 67 år. Med regjeringens forslag er reglene slik

at uføre skjermes for om lag to tredjedeler av virkningen av levealdersjusteringen; de tjener opp alderspensjon til 65 år og går over på alderspensjon ved den normerte pensjoneringsalderen. For det andre har forskjellen på reguleringen av minsteytelsene i de to alternativene større betydning for uføre enn for arbeidsføre siden flere uføre mottar en (avkortet) garantipensjon.

Den gjennomsnittlige årlige nedgangen i uføres alderspensjon fra 1963 til 2020-kullet med regjeringens forslag er én promille, altså litt mindre enn for arbeidsføre. Dette skyldes i hovedsak at mange uføre har lav pensjonsopptjening, som igjen fører til at en høyere andel uføre mottar garantipensjon. Når garantipensjonssatsene reguleres med lønnsveksten, vil garantipensjonen utvikle seg gunstigere enn gjennomsnittlig pensjonsnivå i yngre årskull. Grupper med lavere opptjening, herunder uføre, vil da over tid komme bedre ut enn gjennomsnittet av alle alderspensjonister. I referansebanen er den gjennomsnittlige årlige nedgangen i faste lønninger på sju promille.

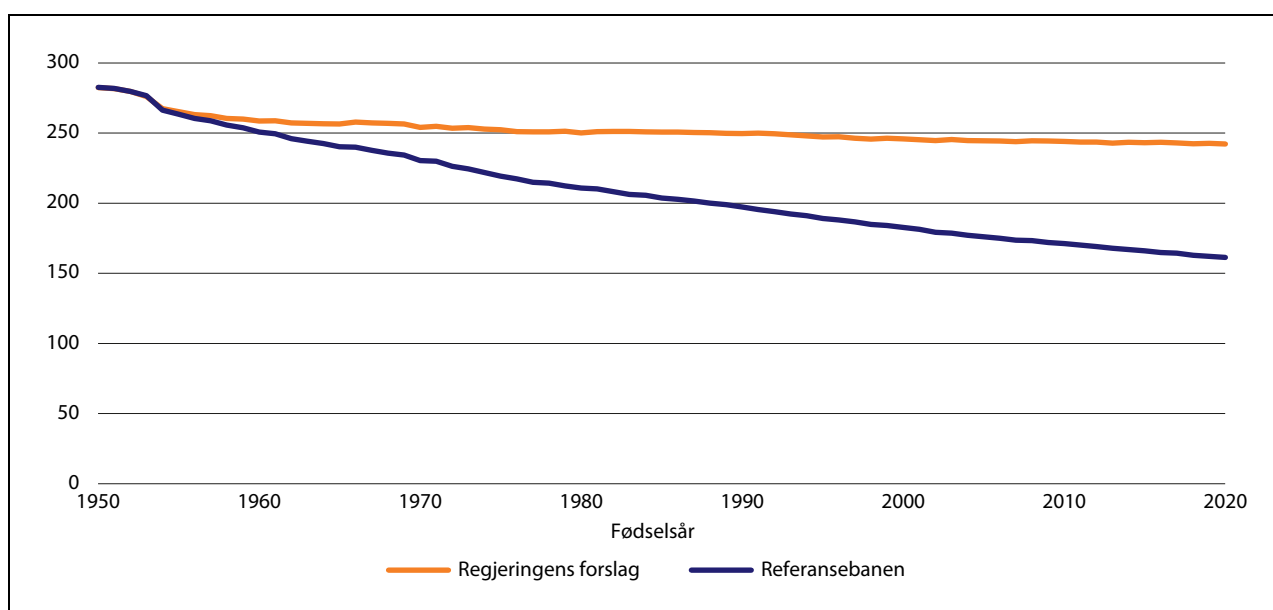
Stortinget har en rekke ganger sluttet seg til prinsippet om at uføres alderspensjon over tid bør følge utviklingen i arbeidsføres alderspensjon, og dette er også et bærende prinsipp i Pensjonsutvalgets rapport. Arbeidsføres alderspensjon avhenger av hvor lenge arbeidsføre står i arbeid, og i beregningen er det forutsatt at arbeidsføre



Figur 11.6 Gjennomsnittlig alderspensjon til arbeidsføre etter fødselsår.¹ Tusen 2023-kroner (lønnsdeflatert)

¹ Personer med minst 20 års botid. Det er forutsatt at arbeidsføre kompenserer for to tredjedeler av virkningen av levealderjusteringen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 11.7 Gjennomsnittlig alderspensjon til uføre etter fødselsår.¹ Tusen 2023-kroner (lønnsdeflatert)

¹ Personer med minst 20 års botid.

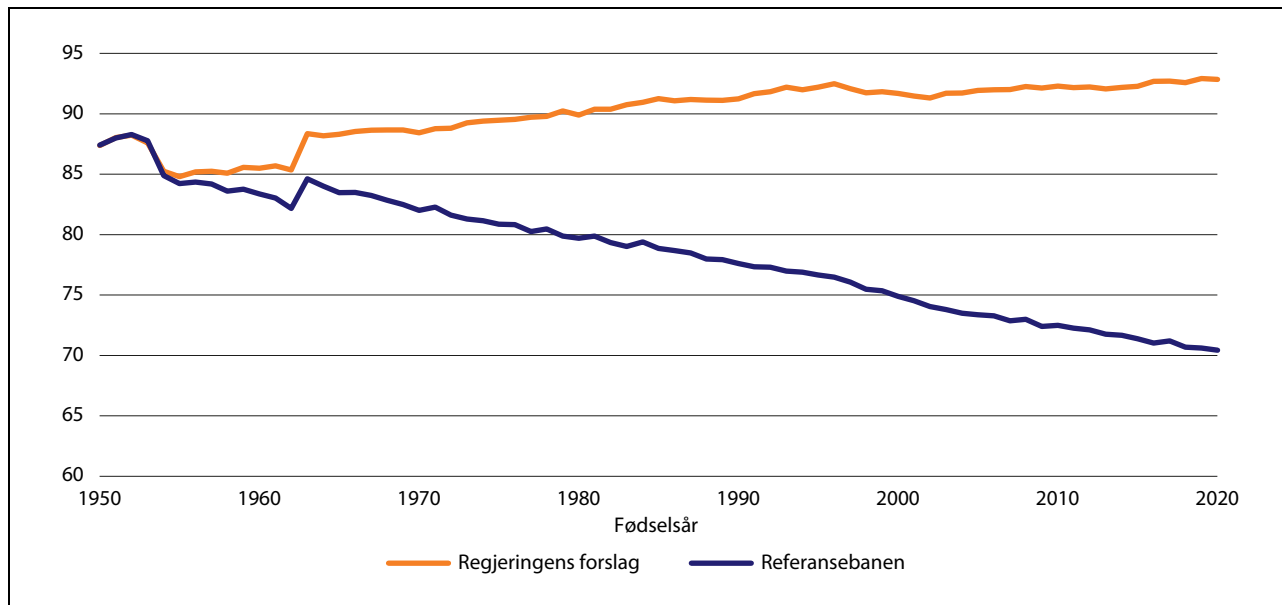
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

komponerer for to tredjedeler av virkningen av levealderjustering.

Figur 11.8 viser utviklingen i forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon. Fra 1954- til 1963-kullet reduseres forholdet med fem prosentpoeng i referansebanen, hovedsakelig på grunn av levealderjusteringen. Opptjening til 65 år i ny

opptjeningsmodell får gradvis større betydning fordi den nye opptjeningsmodellen fases gradvis inn over disse årskullene.

For 1963-kullet øker forholdet i begge alternativene på grunn av omleggingen av offentlig tjenestepensjon.



Figur 11.8 Forholdet mellom uføres og arbeidføres alderspensjon etter fødselsår.¹ Prosent

¹ Personer med minst 20 års botid. Det er forutsatt at arbeidføre kompenserer for to tredjedeler av virkningen av levealderjusteringen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Etter 1963-kullet er det først en moderat økning i forholdet med regjeringens forslag. Det skyldes, som nevnt, blant annet at uføre har mer garanti-pensjon, som ikke levealderjusteres. Fra rundt 1995-kullet stabiliserer forholdet seg med flertallets forslag. I referansebanen reduseres forholdet fra 85 prosent for personer født i 1963 til 70 prosent for personer født i 2020.

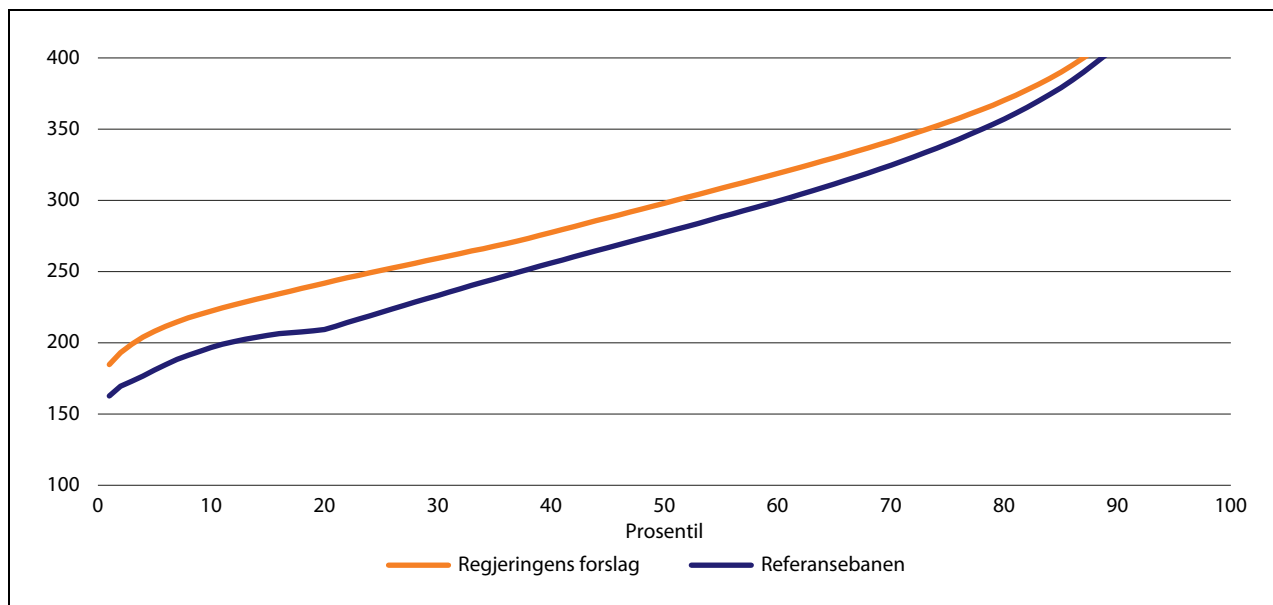
Både høyere regulering av minsteytelsene og mer skjerming av uføres alderspensjon, gjør at pensjonene blir høyere med regjeringens forslag enn i referansebanen. Dette kommer særlig dem med de laveste pensjonene til gode, se figur 11.9. Figuren viser fordelingen av alderspensjonen i 2060 etter prosentiler. Alderspensjonistene er altså ordnet etter størrelsen på alderspensjonen fra folketrygden og delt i 100 like store grupper. Forskjellen mellom de to alternativene er størst, både absolutt og relativt, rundt den tjuende prosentilen. Her er gjennomsnittlig alderspensjon knapt 16 prosent og i underkant av 33 000 kroner, høyere med regjeringens forslag enn i referansebanen.

Forskjellene mellom alternativene er særlig stor blant uføre, se figur 11.10. Her er forskjellen mellom alternativene størst rundt prosentil 35; om

lag 23 prosent. Vel 28 prosent av de uføre har en alderspensjon under 250 000 kroner med regjeringens forslag, mens det samme gjelder nesten 58 prosent i referansebanen.

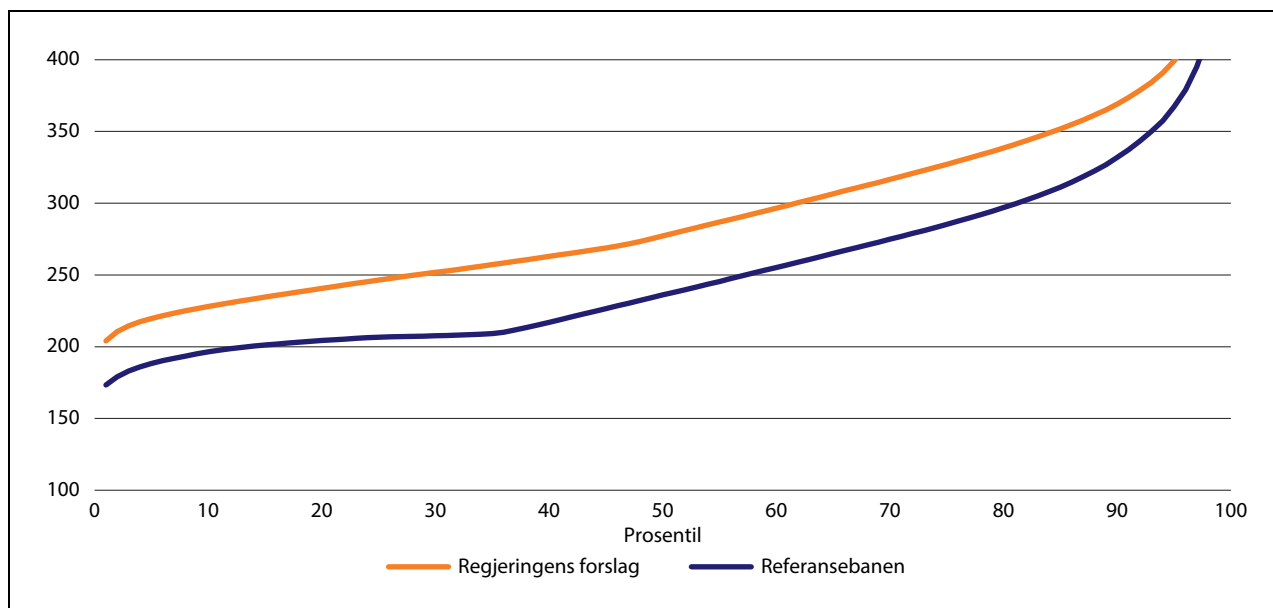
11.2.5 Konsekvenser for folketrygdens økonomi

Regjeringens forslag vil gi relativt sterk vekst i folketrygdens utgifter. Figur 11.11 og tabell 11.1 viser utviklingen i pensjonsutgiftene i tre alternativer: referansebanen, regjeringens forslag og et alternativ uten pensjonsreform. I beregningen av regjeringens forslag er pensjonsutgifter lik summen av utgiftene til alderspensjon og *økningen* i utgiftene til uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, etterlattepensjon, dagpenger, sykepenger mv. sammenlignet med referansebanen. Figuren viser at det er relativ stor forskjell på de tre alternativene, og både referansebanen og regjeringens forslag har betydelig lavere utgifter enn alternativet uten pensjonsreform. Vi ser også at referansebanen og regjeringens forslag har et relativt likt forløp fram mot 2040, men deretter er det en økende forskjell.



Figur 11.9 Fordeling av alderspensjon fra folketrygden i 2060 etter prosentiler.¹ Tusen 2023-kroner (lønsdeflatert)

¹ Alltid bosatte. Forutsatt uttak samtidig med avgang. Gifte og samboende får samlet pensjon delt med en vekt på 1,7. Kilde: Statistisk sentralbyrå.



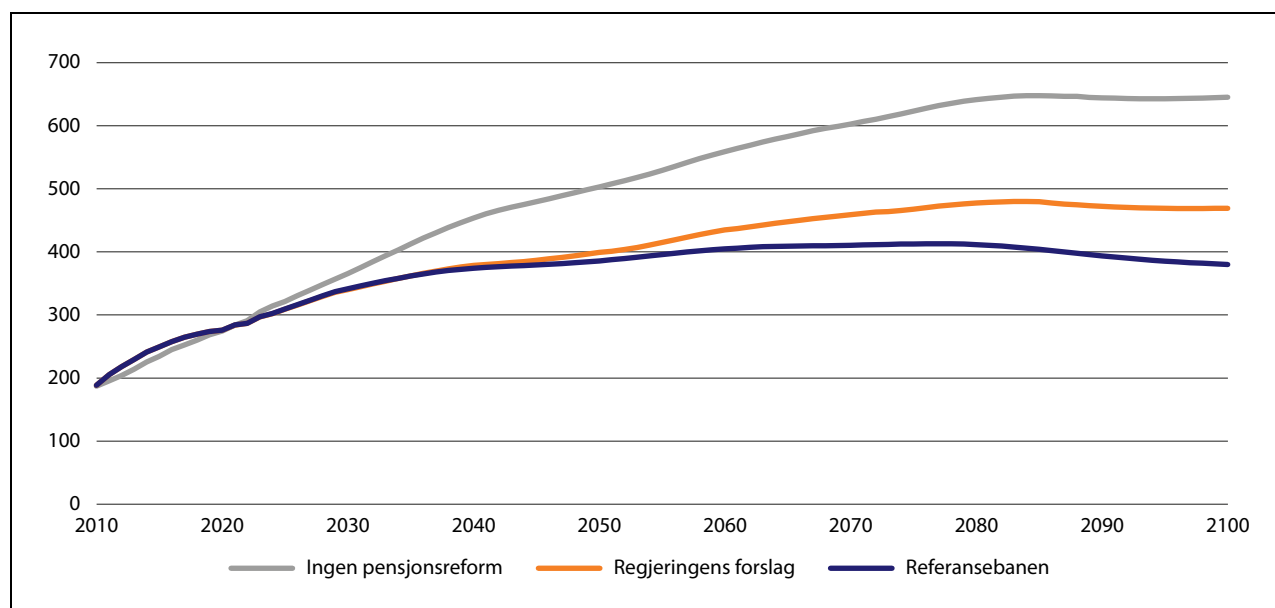
Figur 11.10 Fordeling av alderspensjon fra folketrygden blant tidligere uføretrygdede i 2060 etter prosentiler.¹ Tusen 2023-kroner (lønsdeflatert)

¹ Alltid bosatte. Forutsatt uttak samtidig med avgang. Gifte og samboende får samlet pensjon delt med en vekt på 1,7. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Den midterste delen av tabell 11.1 viser at selv i referansebanen, som er en videreføring av 2023-reglene, blir det sterk vekst i pensjonsutgiftene; de øker med 108 mrd. 2023-kroner i 2060 og 115 mrd. 2023-kroner i 2080. Nederste del av tabellen viser at

regjeringens forslag øker utgiftene med rundt 30 mrd. 2023-kroner i 2060 sammenlignet med referansebanen og mer enn dobbelt så mye i 2080.

Flere forhold bidrar til at utgiftene er høyere med regjeringens forslag enn i referansebanen.

Figur 11.11 Pensjonsutgifter.¹ Mrd. 2023-kroner (lønnsdeflatert)

¹ Pensjonsutgifter er utgifter til alderspensjon og økte utgifter til uføretrygd, AAP, etterlattepensjon, dagpenger, sykepenger mv. sammenlignet med referansebanen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11.1 Pensjonsutgifter.¹ Mrd. 2023-kroner (lønnsdeflatert)

	Ingen pensjonsreform	Referansebanen	Regjeringens forslag
<i>Mrd. 2023-kroner</i>			
2023	304,9	297,0	297,0
2040	453,6	374,0	378,6
2060	559,1	404,8	435,1
2080	641,4	411,6	477,5
2100	645,4	380,2	469,3
<i>Økning fra 2023. Mrd. 2023-kroner</i>			
2040	148,7	77,0	81,6
2060	254,1	107,8	138,0
2080	336,5	114,6	180,5
<i>Endring fra referansebanen i mrd. 2023-kroner</i>			
2040	79,6		4,6
2060	154,3		30,2
2080	229,8		65,9

¹ Pensjonsutgifter er utgifter til alderspensjon og økte utgifter til uføretrygd, AAP, etterlattepensjon, dagpenger, sykepenger mv. sammenlignet med referansebanen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11.2 Endring i pensjonsutgifter fra referansebanen til regjeringens forslag. Mrd. 2023-kroner (lønnsdeflatert)

	2040	2060	2080
<i>Samlede pensjonsutgifter i referansebanen</i>	374,0	404,8	411,6
+ Økte aldersgrenser for arbeidsføre og opptjening til 65 år for uføre	-1,2	2,3	12,2
herunder vekst i utgifter til alderspensjon	-4,3	-6,0	1,1
herunder vekst i utgifter til uføretrygd, AAP og etterlatte	1,8	4,1	4,8
herunder vekst i utgifter til andre folketrygdytelse for personer 62 år og eldre	1,3	4,2	6,3
+ Lønnsregulere satsene for minsteytelsene	3,1	10,6	19,7
+ Uføre går over på alderspensjon ved normert pensjoneringsalder	2,7	17,3	34,0
herunder utgifter til alderspensjon til tidligere uføre	-4,1	-7,8	-4,9
herunder vekst i direkte utgifter til uføretrygd	6,8	25,1	38,9
<i>Sum utgiftsvekst</i>	4,6	30,2	65,9
herunder vekst i utgifter til alderspensjon	-5,5	-3,3	15,8
herunder vekst i utgifter til uføretrygd, AAP og etterlatte	8,8	29,3	43,6
herunder vekst i utgifter til andre folketrygdytelse for personer 62 år og eldre	1,3	4,2	6,4
<i>Samlede pensjonsutgifter med regjeringens forslag</i>	378,6	435,1	477,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

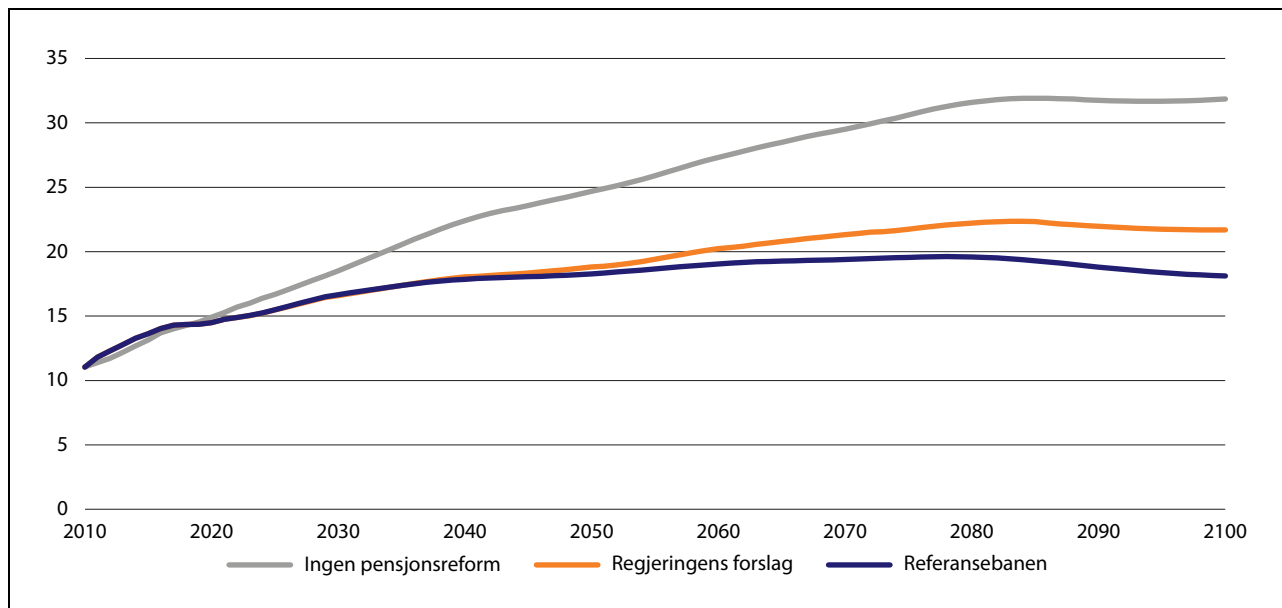
Tabell 11.2 er et forsøk på å anslå hvor mye de enkelte endringene bidrar til utgiftsveksten fra referansebanen til regjeringens forslag. Dette er ingen triviell oppgave fordi det er store samspill-effekter mellom de ulike endringene. Tabellen er laget ved å starte med referansebanen og deretter endre én og én forutsetning i tråd med regjeringens forslag. Rekkefølgen på endringene påvirker den beregnede kvantitative betydningen av hver endring.

Tabell 11.2 viser at *økte aldersgrenser for arbeidsføre* isolert sett har liten betydning for pensjonsutgiftene på mellomlang sikt, men vil øke utgiftene på lang sikt. De tre kursiverte linjene i tabellen viser hva som bidrar til utviklingen: Utgiftene til alderspensjon reduseres på kort sikt fordi det blir færre alderspensjonister når aldersgrensene øker. Etter hvert fører imidlertid økt opptjening av pensjonsrettigheter til at utgiftene til alderspensjon øker noe i 2080. Det som bidrar til at utgiftene øker på lang sikt, er veksten i utgiftene til andre ytelse fra folketrygden. Veksten skyldes at flere vil motta disse ytelsene når nedre aldersgrense for å motta alderspensjon øker. Med

de nyeste prognosene for delingstall vil den nedre aldersgrensen for å kunne ta ut alderspensjon ha økt med nærmere tre og et halvt år i 2060.

Overgangen fra å regulere minsteytelsene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten i referansebanen til å *regulere minsteytelsene i takt med lønnsveksten*, gir høyere pensjoner til alle som mottar hel eller avkortet garantipensjon. Det gir en gradvis sterkere økning i utgiftene, og i 2080 øker lønnsreguleringen utgiftene med nærmere 20 mrd. 2023-kroner sammenlignet med referansebanen. Dette er i all hovedsak resultatet av at utgiftene til alderspensjon øker.

Også *skjermingen av uføres alderspensjon* øker utgiftene betydelig. Bak dette ligger det at aldersgrensen for når uføre går over på alderspensjon følger den normerte pensjoneringsalderen (mens opptjeningsalderen ligger fast på 65 år). Det er særlig utgifter til uføretrygd – som skal betales ut lenger når overgangen til alderspensjon skjer ved en høyere alder – som øker, mens utgiftene til alderspensjon til tidligere uføre går ned fordi alderspensjonen betales ut en kortere periode.



Figur 11.12 Bidragsrate. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Regjeringens forslag gir økt sysselsetting og høyere pensjoner. Finansieringsgrunnlaget for økte pensjonsutgifter blir dermed høyere. Bidragsraten er et mål på finansieringsbyrden til pensjonssystemet som har blitt benyttet siden Pensjonskommisjonen¹, se boks 5.1 i avsnitt 5.3 for definisjon av bidragsraten. I beregningene til denne meldingen er bidragsraten målt som forholdet mellom pensjonsutgiftene og summen av samlede lønnsutbetalinger og halvparten av pensjonsutgiftene. Grunnen til at bare halvparten av pensjonsutgiftene regnes med, er at skatt på alderspensjon er lavere enn skatt på lønnsinntekt. Siden pensjonsutgiftene i denne meldingen omfatter mer enn utgiftene til alderspensjon, er bidragsraten ikke direkte sammenlignbar med bidragsraten i tidligere regjeringsdokumenter, for eksempel Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) der lovforslaget om ny alderspensjon i folketrygden ble lagt fram. Bidragsraten kan tolkes som den skattesatsen som må settes på pensjoner og lønninger dersom pensjonsutgiftene skulle betales ved å skattlegge inntekt samme år.

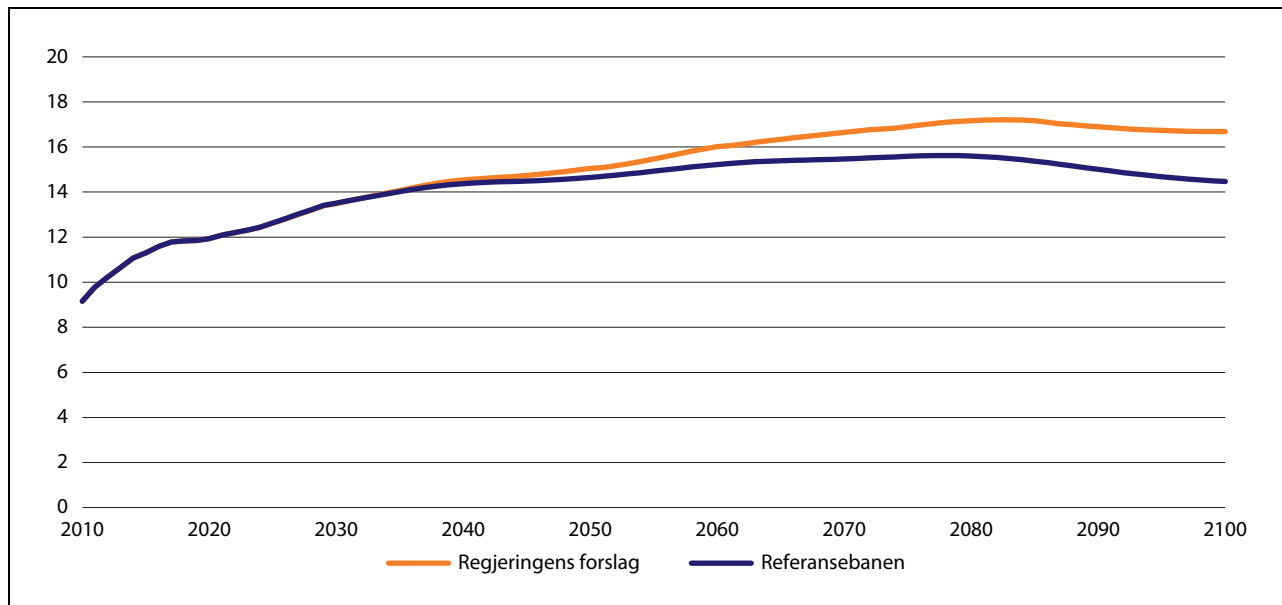
Figur 11.12 viser bidragsraten i de tre beregningsalternativene. I 2010 er bidragsraten i underkant av tolv prosent, og uten pensjonsreform passerer den 30 prosent i første del av 2070-tallet. Veksten er vesentlig svakere i de to andre alternativene, og relativt lik fram mot 2040. I referanse-

banen avtar veksten etter 2040, men det er fortsatt en økning fram til slutten av 2070-tallet da bidragsraten nærmer seg 20 prosent. Selv med pensjonsreformen er det altså en betydelig vekst i bidragsraten. Med regjeringens forslag øker bidragsraten mer etter 2040 enn i referansebanen, og i 2060 er forskjellen 1,2 prosentpoeng og i 2080 er den 2,6 prosentpoeng.

Det er bare en del av skatteinntektene fra økt arbeidstilbud som vil gå til å finansiere pensjonsutgiftene, og den resterende delen kan benyttes til andre formål for staten. Som et alternativ til bidragsraten, har Statistisk sentralbyrå utviklet et forenklet mål på hva skattesatsen måtte være, dersom hele økningen i skattebasen som følge av en regelverksendring skulle bli brukt til å lette finansieringsbyrden av pensjonsutgiftene.² Dette målet, kalt netto skattesats, er en brøk der telleren er pensjonsutgiftene fratrukket en fjerdedel av økningen i skattebasen fra referansebanen, mens nevneren er lik skattebasen i den alternative beregningen. Skattebasen er her definert som summen av alle utbetalinger av lønn, pensjoner, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Slik netto skattesats er konstruert, blir endringen i netto skattesats fra referansebanen et mål på hvordan en alternativ beregning samlet bidrar til å styrke

¹ NOU 2004: 1 *Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida.*

² Se nærmere beskrivelse i Fredriksen, Dennis, Herman Kruse og Nils Martin Stølen (2022). *Dynamisk justering av aldersgrensene i pensjonssystemet. Belyst ved modellen MOSART.* Rapporter 2022/22. Oslo: Statistisk sentralbyrå.



Figur 11.13 Netto skattesats. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

eller svekke bærekraften i statsfinansene. Netto skattesats bør ikke tolkes som et mål på finansieringsbyrden av pensjonsutgiftene i den alternative beregningen.

Figur 11.13 viser netto skattesats i referansebanen og med regjeringens forslag. Vi ser at forløpet er relativt likt forløpet på bidragsraten i figur 11.12, men nivåene er lavere, og både den absolute og relative forskjellen mellom kurvene er mindre enn i figur 11.12. I 2060 er netto skattesats 0,8 prosentpoeng høyere med regjeringens forslag enn i referansebanen, og i 2080 er forskjellen 1,6 prosentpoeng.

11.2.6 Samlet vurdering

Pensjonssystemet må være økonomisk og sosialt bærekraftig. Pensjonsreformen har bidratt til å styrke den økonomiske bærekraften vesentlig, men regjeringen mener det nå er behov for å styrke den sosiale bærekraften. Forslagene i denne meldingen vil bidra til det.

Gjeldende regler for uføres alderspensjon er ikke bærekraftige på sikt. Regjeringens forslag vil gi et vesentlig løft i uføres gjennomsnittlige alderspensjon, se figur 11.7. Uføres gjennomsnittlige alderspensjon bør over tid følge utviklingen i arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjon. Utviklingen i arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjon er avhengig av hvor lenge arbeidsføre velger å stå i arbeid, og dette er usikkert. Hvordan forholdet mellom uføres og arbeidsføres alders-

pensjon utvikler seg, er dermed også usikkert. Det må derfor etter en tid vurderes om nye regler for uføres alderspensjon gir en rimelig utvikling.

Minsteytelsene i pensjonssystemet reguleres nå med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Over tid betyr det at minsteytelsene reduseres i verdi sammenlignet med en gjennomsnittslønn. Regjeringens forslag vil bety at verdien opprettholdes og gi mer robuste regler. Minsteytelsene vil følge utviklingen i grunnbeløpet i folketrygden, på samme måte som minsteytelsene for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Bedre regulering av minsteytelsene vil bety høyere alderspensjon for mange, og bidra til å løfte pensjonen særlig for de som har de laveste pensjonene, se figur 11.9.

Økte aldersgrenser er en naturlig videreutvikling av pensjonsreformen som vil styrke både den økonomiske og sosiale bærekraften i pensjonssystemet. Det vil gi økt sysselsetting, og mange vil få en høyere alderspensjon. Det vil også redusere kostnadene ved forslaget om bedre regulering av minsteytelsene.

Forslagene i denne meldingen vil etter hvert gi en vesentlig økning i folketrygdens utgifter sammenlignet med en videreføring av dagens regler, se figur 11.11 og tabell 11.1. Å videreføre dagens regler er imidlertid ikke noe realistisk alternativ på lang sikt. Regjeringens forslag vil fortsatt gi en betydelig innsparing sammenlignet med om pensjonsreformen ikke var gjennomført, og kan bidra til å befeste pensjonsreformen.

11.3 Administrative konsekvenser

Forslagene om økte aldersgrenser, økt opptjening for uføre og endret regulering av minstenivåene vil samlet ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeids- og velferds-etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har særlig trukket fram at følgende områder berøres:

- Systemendringer i saksbehandlingssystemene for pensjon og uføretrygd
- Systemendringer i øvrige saksbehandlingssystemer
- Endringer i selvbetjeningsløsninger/søknadsløsninger
- Endringer i informasjonsbrev og på nettsiden nav.no
- Opplæring og informasjon

Videre vil forslagene kunne medføre økt ressursbehov knyttet til utvikling av digitale informasjonsverktøy, veiledning og tettere oppfølging av økt antall brukere på helserelaterte ytelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at det er for tidlig å si noe konkret om administrative kostnader og gjennomføringsevne.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i høringsrunden pekt på at saksbehandlingen på alderspensjonsområdet i dag i stor grad er automatisert. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det er avgjørende at saksbehandlingssystemer er oppdatert med eventuelle lovendringer før gjennomgripende endringer trer i kraft. I motsatt fall vil saksbehandlingen måtte gjøres manuelt, noe som med dagens ressursituasjon ikke lar seg gjennomføre. For å opprettholde automatiseringsgraden, og forhindre en kraftig økning i ressursbehov i saksbehandlingsenhetene, er direktoratet opptatt av at det gis god tid fra lovforslag vedtas til de trer i kraft, og at det bevilges tilstrekkelige økonomiske midler til at direktoratet kan ivareta de systemtekniske utfordringene som må løses før endringene kan iverksettes.

For at økte aldersgrenser skal fungere godt i det samlede pensjonssystemet bør aldersgrensene for supplerende pensjoner, herunder tjenestepensjoner og AFP, følge utviklingen i aldersgrensene i folketrygden. Dette betyr at det også vil være betydelige administrative kostnader for andre aktører, herunder tjenestepensjonsleverandører. I høringsrunden har også tjenestepensjonsleverandørene trukket fram viktigheten av forutsigbarhet,

både for den enkelte, men også for deres medlemsvirksomheter. De peker videre på behovet for at det gis tilstrekkelig tid til administrative forbedringer før ikrafttredelse av nytt regelverk.

Samlet vil tilpasninger i regelverket som følger av forslagene som skisseres i denne stortingsmeldingen kreve betydelige tilpasninger i pensjonsleverandørenes administrative systemer. Blant annet må IKT-systemene tilpasses endringene i regelverket. Det gjelder både kalkulatorene som benyttes til å gi anslag på framtidige pensjonsutbetalinger og systemene som faktisk beregner pensjonen når den skal betales ut. Videre skal systemene bidra til god informasjon til den enkelte og sørge for effektiv drift. Nye IKT-løsninger bør også sikre god informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og andre aktører. Det er for tidlig å gi et kvalifisert anslag på kostnadene knyttet til systemtilpasninger på det nåværende tidspunkt. Dette skyldes blant annet at ambisjonsnivået for denne Stortingsmeldingen ikke er å avklare detaljutformingen av regelverket. Hovedformålet med forslagene i denne stortingsmeldingen er å peke ut en retning som styrker den sosiale profilen i folketrygdens alderspensjon.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i forbindelse med utformingen av konkrete endringsforslag kartlegge hvilke systemendringer som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten kan gjennomføre forslagene med en forsvarlig drift. Departementet kommer tilbake med et konkret forslag til nødvendige tiltak og tidsplaner for implementering etter at Stortinget har vedtatt hovedprinsippene for framtidens pensjonssystem.

Regjeringen er opptatt av at systemutviklingen bør bidra til god informasjon til den enkelte og sørge for effektiv drift. Den konkrete regelverksutformingen bør derfor vektlegge forenkling, muligheten for automatiserte løsninger og god samhandling mellom ulike aktører. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil ha dialog med berørte instanser i utformingen av konkrete endringsforslag, og konkrete endringsforslag vil bli sendt på alminnelig høring. Den konkrete regelverksutformingen vil gi berørte aktører et bedre grunnlag for å vurdere administrative kostnader og implementeringstid, og Stortinget vil bli forelagt anslag på administrative konsekvenser i forbindelse med lovarbeidet.

Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 15. desember 2023 om et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: DepMedia

Foto:

Mann med barn på ryggen: NTB

To kvinner som ser på dokument: Maskot

Ung kvinne som fikser kabel: Johner

To menn som klemmer: Maskot

Øyne voksen og barn: Plainpicture

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2023

