

# **Pensjonsreform** – trygghet for pensjonene



# Hovedprinsipper for en pensjonsreform

- Folketrygdens rolle som bærebjelke i velferdssamfunnet videreføres, og folketrygden skal som nå være en offentlig pensjonsordning med sosial profil.
- Alle sikres en garantipensjon fra 67 år på linje med dagens minstepensjon, uavhengig av tidligere inntekt.
- Folketrygden skal gi sterkere stimulans til å arbeide enn dagens folketrygd. Det skal bli en tydeligere sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon. Alle år i arbeid skal telle med i opptjening av pensjon (livsløpsopptjening).
- Opptjeningen skal gjelde fra første krone og settes til en prosentsats av årlig inntekt opp til en øvre grense.
- Hver enkelt får en årlig oversikt over den løpende opptjeningen av pensjonsrettigheter og utviklingen i sin samlede pensjonsformue. Oversikten vil også vise forventet framtidig pensjon.
- Reglene for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid forbedres.
- Fra år til år vil pensjonsformuen øke, både som følge av ny opptjening av egen inntekt, omsorgsarbeid og ved at den opptjente rettigheten blir justert med lønnsutviklingen.
- Pensjonsformuen omgjøres ved pensjonering til en livsvarig ytelse – det skjer ved at formuen deles på forventet antall gjenstående leveår (delingstall). Delingstallet er likt for alle i samme aldersgruppe og likt for kvinner og menn. Den enkelte kan kompensere for virkningen av økt delingstall ved å arbeide lenger.
- Fra og med fylte 62 år kan hver enkelt velge å ta ut pensjon. Pensjonsformuen fordeles over forventet gjenstående levealder for aldersgruppen. Man kan også velge å arbeide lenger og dermed øke den årlige pensjonen. Man kan kombinere arbeid og pensjon uten avkorting i pensjonen.
- Løpende alderspensjoner reguleres årlig med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten.
- Det etableres en obligatorisk, supplerende pensjonsordning på toppen av modernisert folketrygd. Dette kan skje ved at det stilles minstekrav til eksisterende, supplerende pensjonsordninger eller ved at det etableres en innskuddsordning for alle.
- De offentlige tjenstepensjonsordningene tilpasses en reformert folketrygd, slik at disse ikke motvirker reformen.
- Det etableres et Statens pensjonsfond basert på Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet.

# Pensjonsreform krever bred politisk enighet



## **Kjære leser,**

Regjeringen Stoltenberg ned-satte en bredt politisk sammen-satt Pensjonskomisjon den 30. mars 2001. Kommisjonen fikk i oppgave å legge fram for-slag til et framtidig pensjons-system som møter utfordringene knyttet til en aldrende befolkning og sikrer pensjonene, både for de som er unge i dag og de som kommer etter. Kommi-sjonen avga sin rapport 13. januar 2004. Rapporten har senere vært på en omfattende høring.

Regjeringen ønsker å videreføre folketrygdens alderspensjon som en bærebjelke i velferdssamfunnet. Folketrygden skal som nå være en offentlig pensjonsordning med sosial profil.

Regjeringen holder fast ved de grunnleggende prinsippene som et bredt flertall i Pensjonskomisjonens foreslo for en modernisert folketrygd. Dette gir et godt grunnlag for en pensjonsreform som sikrer økonomisk trygghet for den enkelte som pensjonist. Samtidig ivaretas behovet for et bærekraftig pensjons-system som også stimulerer til arbeidsinnsats. Regjeringen tar i denne meldin-gen ikke stilling til de konkrete satser og beløpsgrenser som Pensjonskommi-sjonen foreslo.

Regjeringen går inn for at folketrygden skal suppleres med en obligatorisk pen-sjonsordning. Utformingen av en slik ordning kan ikke vurderes løst fra reformen i folketrygden. Regjeringens forslag til pensjonsreform utgjør en hel-het, der både folketrygden og supplerende ordninger inngår.

Pensjonsreformen vil bli den største omleggingen av pensjonssystemet siden folketrygden ble innført i 1967, det vil si på nesten førti år. Et langsiktig tids-perspektiv bør også legges til grunn for et nytt pensjonssystem. Det er viktig å sikre et forutsigbart pensjonssystem for den enkelte og å unngå stadige endringer som fører til et komplisert og lite forståelig regelverk.

En vellykket pensjonsreform krever bred politisk oppslutning. Etter at Stor-tinget har vedtatt hovedprinsippene for en pensjonsreform, vil Regjeringen følge opp med videre utredninger og konkrete forslag. Utredningene av forslag som berører partene i arbeidslivet, vil skje i kontakt med disse.

Debatten om en pensjonsreform har pågått i lengre tid. Enkelte har stilt spørs-mål om behovet for en slik reform, og noen er usikre på hva en pensjonsreform vil bety. Vi håper dette heftet kan gi svar på noen av de spørsmålene du har.

*Per-Kristian Foss og Dagfinn Høybråten*

# Hvorfor trenger vi et nytt pensjonssystem?

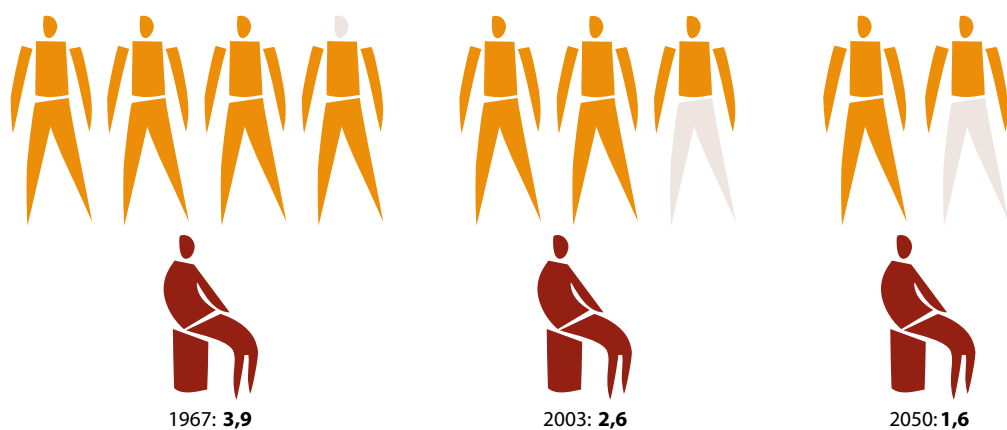
Vi blir flere eldre som lever lenger. Samtidig er det mange som pensjoneres tidligere enn før. Dette setter pensjonssystemet under press og gjør det nødvendig med en pensjonsreform. Her har vi prøvd å svare på de mest stilte spørsmål om behovet for en reform.

## Blir det så mange alderspensjonister?

Siden folketrygden ble innført i 1967, har levealderen økt, den reelle pensjoneringsalderen falt og alderen ved avsluttet utdanning steget. Dagens generasjoner vil være yrkesaktive i en vesentlig mindre del av livet enn da folketrygden ble innført. Dette må blant annet ses i lys av at omfanget av uførepensjonering har trukket gjennomsnittlig pensjoneringsalder ned til rundt 60 år.

Befolkningen over 65 år vil bli nesten fordoblet fram til 2050 regnet som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder, fra vel 22 prosent i dag til om lag 40 prosent i 2050. I dag kan en 67-åring forvente å leve til 84 år. Mye tyder på at en 67-åring om femti år kan regne med å leve til fylte 89 år. Da pensjonsalderen ble satt ned til 67 år i 1973, var tilsvarende alder 81 år.

I dag er det noe over 900 000 pensjonister. I 2050 vil antallet være nesten fordoblet. Mens det i 1967 var 3,9 personer i arbeidsstyrken pr. alders- og uførepensjonist, kan dette forholdstallet gå ned til 1,6 i 2050. Nå er det 2,6 personer i arbeidsstyrken pr. pensjonist, se figur.



*Antall yrkesaktive pr. pensjonist*

### Bli det så dyrt da?

Samtidig som antall yrkesaktive pr. pensjonist avtar markert i årene fram til 2050, vil de gjennomsnittlige alderspensjonene kunne øke med nesten 1/3 i forhold til lønnsnivået i samfunnet. Flere vil ha tjent opp høyere pensjoner. Ikke minst gjelder dette kvinner som har økt yrkesdeltakelsen.

Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittspensjoner vil føre til en dramatisk økning i pensjonsutgiftene dersom dagens folketrygd videreføres. Beregninger viser at utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden vil kunne øke fra 9 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til nesten 20 prosent i 2050.

Utgiftene til alderspensjoner vil i samme periode øke fra om lag 6 prosent til om lag 15 prosent. Dette er en vesentlig sterkere økning enn i resten av OECD-området, og ville føre til at vi fikk offentlige pensjonsutgifter betydelig over gjennomsnittet for de andre OECD-landene, se tabell.

#### ALDRERSPENSJON I NOEN OECD-LAND. PROSENT AV BRUTTONASJONALPRODUKTET (BNP)

	2000	2050
Danmark	6,1	9,0
Finland	8,1	12,8
Sverige	9,2	10,9
Frankrike	12,1	15,9
Tyskland	11,8	16,8
Storbritannia	4,3	3,2
Italia	14,2	14,5
USA	4,4	6,2
Gjennomsnitt av utvalgte OECD-land <sup>1</sup>	7,4	10,8
Norge, i prosent av BNP for Fastlands-Norge <sup>2</sup>		
– med dagens regler	5,9	15,1
– med Pensjonskommisjonens forslag	5,9	12-12,5

<sup>1</sup> Gjennomsnittet inkluderer Australia, Belgia, Canada, Japan, Nederland, New-Zealand, Polen, Spania, Sør-Korea, Tsjekkia, Ungarn og Østerrike i tillegg til landene i tabellen. Tallene for EU-landene i tabellen er oppdatert etter at dette gjennomsnittet ble beregnet. Endringene er imidlertid gjennomgående små.

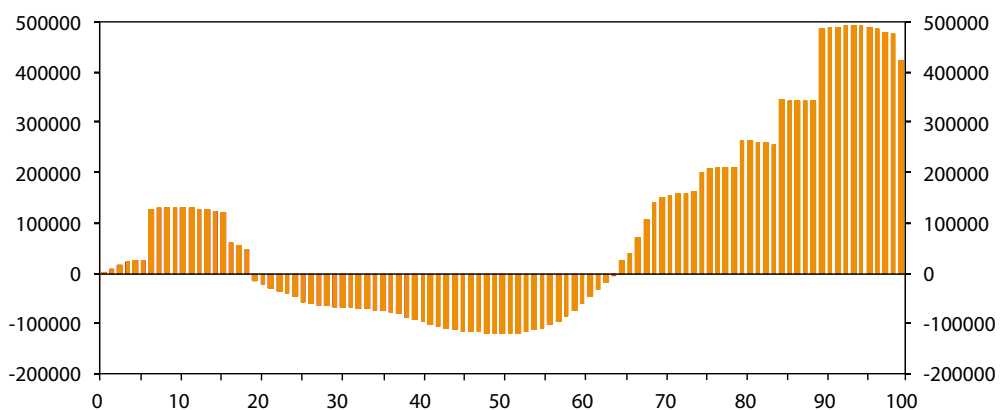
<sup>2</sup> Basert på Statistisk sentralbyrås nyeste befolkningsframskrivinger.

Kilde: OECD, EU og Finansdepartementet.

Hovedspørsmålet er hvordan vi skal innrette oss slik at de yrkesaktive i fremtiden både kan og er villige til å "bære" kostnadene ved at det blir flere eldre i forhold til yrkesaktive.

Et godt pensjonssystem i offentlig regi må ha en trygg finansiering over tid. Både nåværende og framtidige generasjoner må ha evne og vilje til å betale for pensjonene. Det er grenser for hvor langt en kan gå i å øke skattene til pensjonsformål. Hvis økningen i folketrygdens utgifter til alderspensjon med dagens regler skal dekkes med høyere skatter på de yrkesaktive, vil skatt på lønnsinntekter måtte økes med mer enn 10 prosentpoeng fram til 2050.

Pensjonistene er netto mottakere av overføringer fra det offentlige, både i form av pensjon og helse- og omsorgstjenester. Dette blir mer markert desto eldre pensjonistene blir. Figuren viser hvordan netto overføringer (skatteinnbetalinger fratrukket stønader fra det offentlige) er fordelt etter alder. Aldersgruppene fra 19 til 64 år er netto skattebetalere, mens aldersgruppene fra 65 år og oppover er netto stønadsmottakere. Mønsteret for netto overføringer illustrerer hvilke utfordringer endret alderssammensetning i befolkningen kan skape. Når antallet eldre øker raskere enn antallet personer i yrkesaktiv alder, øker den finansielle belastningen på de yrkesaktive.

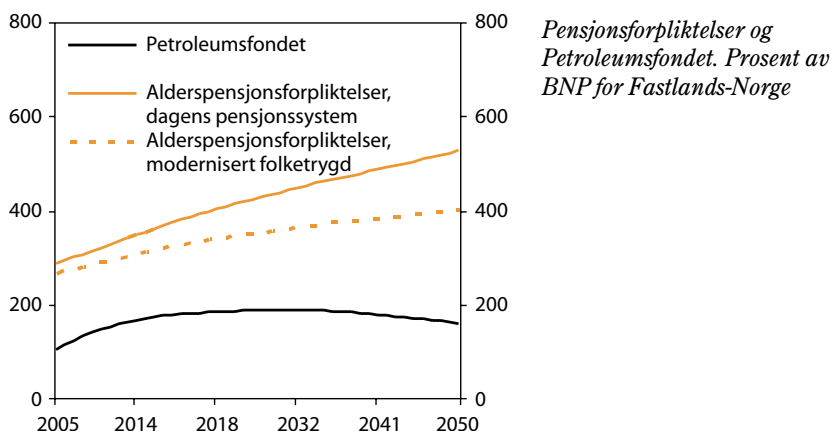


Netto overføringer fra det offentlige etter alder i 2004-kroner

### Kan oljeinntektene løse utfordringene?

Gjennom de siste årene har Norge satt av betydelige midler i Petroleumsfondet, og staten har løpende inntekter fra fondet. Er kapitalen i Petroleumsfondet tilstrekkelig til å dekke våre pensjonsforpliktelser? Kan de løpende oljeinntektene dekke økningen i pensjonsutgiftene?

Fondet utgjør i dag rundt 1 000 milliarder kroner. Til sammenlikning er statens samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden om lag 4 400 milliarder kroner, hvorav alderspensjonene utgjør om lag 3 500 milliarder kroner. Pensjonsforpliktelsene i folketrygden anslås å øke med 200-250 milliarder kroner pr. år. Petroleumsfondet vil ha en klart svakere vekst, slik at gapet mellom statens pensjonsforpliktelser og kapitalen i Petroleumsfondet vil øke, se figur.



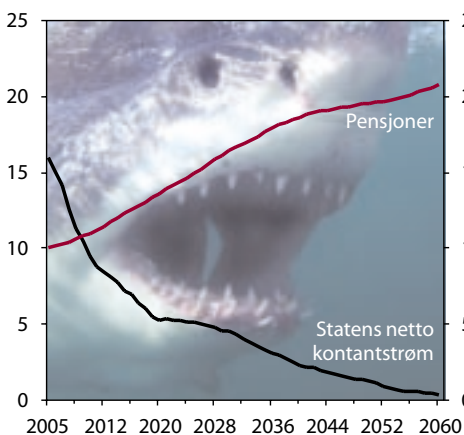
Pensjonsforpliktelser og Petroleumsfondet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge





De løpende inntektene fra petroleumsvirksomheten vil bare dekke en liten del av økningen i pensjonsutbetalingene i årene framover. Pensjonsutgiftene vil øke betraktelig, mens petroleumsinntektene vil avta, se figur. Den sterke økningen i framtidige pensjonsutgifter som følge av dagens folketrygd, må derfor dekkes inn på andre måter enn gjennom inntektene fra petroleumsvirksomheten.

Den samlede verdien av framtidig arbeidsinnsats er rundt 15 ganger så høy som oljeformuen, både den som er tatt opp og plassert i Petroleumsfondet og de gjenværende reservene i Nordsjøen. Hovedgrunnet for velferden vil også i framtiden være arbeidsinnsatsen til den yrkesaktive delen av befolkningen og de inntektene dette gir oss.



*Det store gapet mellom folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten blir ofte omtalt som "haijeften". (Prosent av BNP for Fastlands-Norge)*

### **Kan vi stole på prognoser fram til 2050?**

Selv om prognoser så langt fram som til 2050 er usikre, har vi gode holdepunkter for å si noe om folketrygdens utgifter til alderspensjoner på sikt. Disse utgiftene er avhengig av hvor mange pensjonister det blir, og størrelsen på gjennomsnittlig pensjon.

Personer som blir alderspensjonister i 2050, er allerede født. En person født i 1988 vil med forslagene i pensjonsreformen kunne gå av med pensjon i 2050. Vi har altså et godt grunnlag for å anslå antall alderspensjonister i 2050. Opptjening av pensjoner er avhengig av arbeidsinntekt, og reguleringen av løpende pensjoner er knyttet til de yrkesaktives lønnsutvikling. Disse forholdene kan vi lage relativt gode anslag for, basert på kunnskap om regelverket i folketrygden og anslag for lønnsutviklingen framover.

Grunnlaget for å lage gode langsiktige framskrivinger av folketrygdens utgifter til alderspensjoner er trolig bedre enn på nesten noe annet område av økonomien.

Det er viktig å se pensjonsutgiftene i en helhetlig ramme for utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser. Beregninger viser at det udekkede offentlige finansieringsbehovet i 2060 vil tilsvare om lag 8 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, se referansebanen i figurene neste side.

Referansebanen beskriver framtidig utvikling i det udekkede offentlige finansieringsbehovet basert på hva vi har observert tidligere. Alternativene med høy/lav oljepris, ungdoms-/aldringsalternativet og økt/reduert arbeidsinnsats viser hvordan det offentlige finansieringsbehovet påvirkes med endringer i referansebanens forutsetninger om oljepris, befolkningsutvikling og arbeidstid.

Beregningene er basert på en rekke forutsetninger, blant annet en langsiktig oljepris på 180 kroner pr. fat. Det er også foretatt beregninger som illustrerer hvordan det udekkede finansieringsbehovet påvirkes av at oljeprisen blir henholdsvis 130 kroner eller 230 kroner pr. fat (2005-priser). Disse beregningene illustrerer at behovet for en pensjonsreform ikke forsvinner med høy oljepris, se figur A. 50 kroner høyere oljepris fjerner rundt en femdel av finansieringsbehovet for offentlig sektor. En fem ganger så stor økning i oljeprisen innebærer et varig prisnivå på rundt 430 kroner pr. fat. Dette tilsvarer rundt 70 USD pr. fat, og selv de største optimistene er ikke i nærheten av å tro på slike tall.

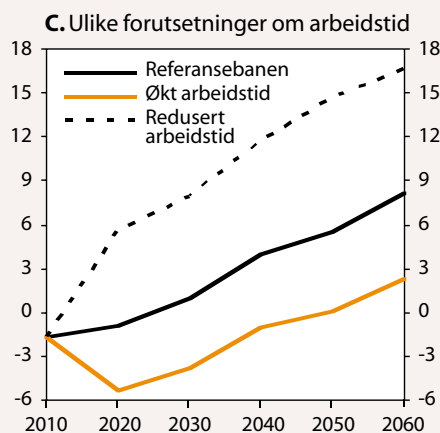
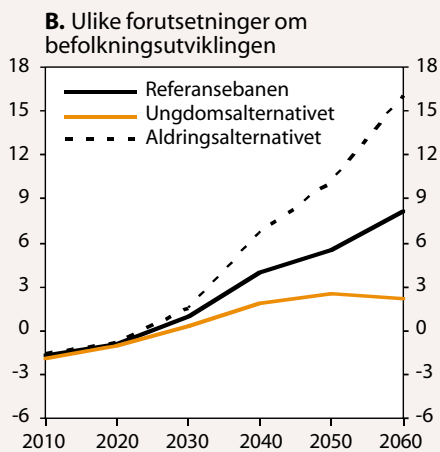
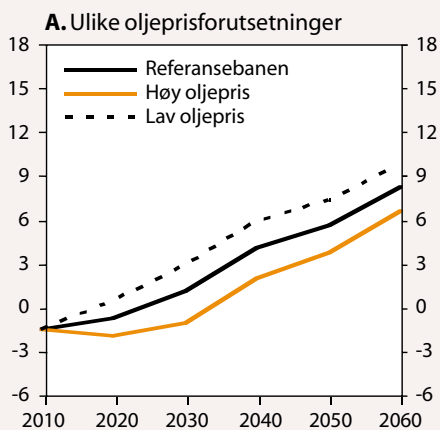
Folketrygden kan ikke utformes slik at den er bærekraftig bare ved en svært høy oljepris. Erfaringene fra 1970 – 80-årene viser dessuten med stor tydelighet at det er mye vanskeligere å rette opp kursen dersom det viser seg at oljeprisen blir lavere enn forventet, enn dersom den blir høyere. Folketrygden må være robust og tåle endringer i anslagene for oljeprisen.



*Perspektivmeldingen ble lagt fram i november, og trekker lange linjer i den norske samfunnsutviklingen. Se også [www.pensjonsreform.no](http://www.pensjonsreform.no)*



*Udekket finansieringsbehov i offentlige finanser i forhold til 2003 ved ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge*



Det er også foretatt beregninger med alternative forutsetninger om befolkningsutviklingen, se figur B. Referansebanen legger til grunn middelalternativet i de siste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå. De alternative framskrivingene er basert på henholdsvis et ungdoms- og et aldringsalternativ i Statistisk sentralbyrås framskrivinger. Med *ungdomsalternativet* reduseres finansieringsbehovet betydelig, men det forsvinner ikke. Figuren viser også at det kan gå annerledes, jf. *aldringsalternativet*. Her øker levealderen mer enn i referansebanen, samtidig som fødselstallene går ned.

Det er viktig at pensjonssystemet er robust overfor ulike forutsetninger om levealder og befolkningsutvikling. Delingstallet sørger for dette. Det vil være uforsvarlig å basere seg på de mest optimistiske forutsetningene om den framtidige befolkningsutviklingen. Forslaget om delingstall innebærer at utgiftene i folketrygden tilpasses den faktiske utviklingen i pensjonisters levealder, enten den blir høyere eller lavere enn det som ligger til grunn for referansebanen.

Størrelsen på den samlede arbeidsinnsatsen har stor betydning for bærekraften i statsfinansene. Økt arbeidsinnsats gir større skatteinntekter og bedre mulighet til å løse fellesoppgavene i samfunnet. Figur C illustrerer virkningen på statsfinansene av å øke eller redusere gjennomsnittlig arbeidstid med 15 prosent. Tilsvarende effekter kan oppnås ved å endre den totale arbeidsinnsatsen for den enkelte gjennom livet på ulike måter, eller ved økt yrkesdeltakelse. Overgang fra trygd eller stønad til arbeid gir en dobbel gevinst, ved at skatteinntektene øker samtidig som utgiftene reduseres.

Det er behov for en pensjonsreform selv med et relativt vidt spenn av forutsetninger om oljepris, levealder og arbeid. I Pensjonsmeldingen er det vist beregninger hvor en har testet følsomheten overfor endringer i forutsetninger også på mange andre punkter, blant annet produktivitetsvekst, rentenivå, helsetilstand og uføretrygding. Konklusjonen om at det er behov for pensjonsreform, bekreftes av disse beregningene.



### **Hvorfor pensjonsreform nå?**

Vi kan med stor grad av sikkerhet fastslå at den framtidige veksten i utgiftene til alderspensjoner vil bli en betydelig økonomisk belastning på de yrkesaktive.

Hvis vi ikke gjennomfører en pensjonsreform nå, vil det tvinge seg fram endringer i pensjonssystemet, i andre offentlige utgifter eller i skatte- og avgiftsnivået. Slike endringer kan være:

- Å redusere pensjonsutbetalingen til hver alderspensjonist med om lag 20 prosent. Dette betyr at en pensjonist som har hatt en arbeidsinntekt på 350 000 kroner vil få sin årlige pensjon redusert med over 35 000 kroner.
- Å redusere andre offentlige utgifter. Det er da nødvendig med betydelige innstramminger. Innstrammingsbehovet i folketrygden tilsvarer all offentlig støtte til barnehager, barnetrygd og kontantstøtte.
- Å øke skattene. En person med inntekt på 350 000 kroner må i så fall betale 17 500 kroner mer i skatt hvert år gjennom hele sitt yrkesaktive liv.

Hvis vi gjennomfører en pensjonsreform nå, vil den enkelte få god tid til å tilpasse seg. Vi har også større mulighet til å skjerme de som allerede er pensjonister og de som nærmer seg pensjonsalderen.

# Hovedpunkter i Regjeringens forslag

Regjeringen slutter seg til hovedprinsippene i forslaget om modernisert folketrygd fra flertallet i Pensjonskommisjonen, men ser at det kan være behov for endringer og videre utredninger på enkelte punkter. Regjeringen tar ikke stilling til konkrete opptjeningsregler for ny inntekstpensjon, og foreslår ikke i Pensjonsmeldingen konkrete beløpsgrenser og satser i et nytt pensjonssystem. Etter Stortingets behandling av Pensjonsmeldingen vil Regjeringen komme tilbake med et konkret forslag til utforming av folketrygden, der en ser folketrygden og en obligatorisk, supplerende pensjonsordning i sammenheng.

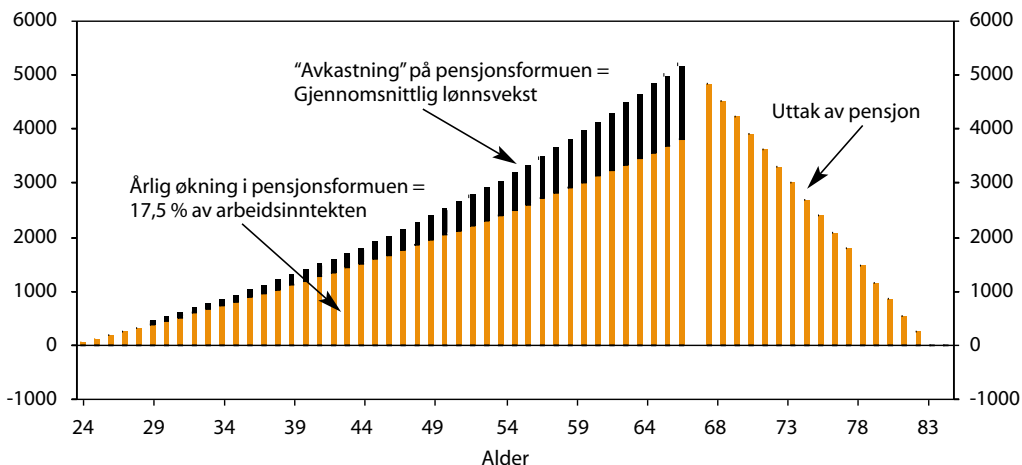
Regjeringen foreslår at en pensjonsreform skal bygge på følgende hovedprinsipper:

**EN FOLKETRYGD I OFFENTLIG REGI MED EN SOSIAL PROFIL SOM BÆREBJELKE FOR VELFERDSSAMFUNNET.** Folketrygden har vært et svært sentralt virkemiddel for å sikre gode levevilkår blant eldre. Folketrygdens plass som en statlig ordning har også gjort det enklere å sikre en god sosial profil. Regjeringen ønsker å videreføre folketrygden som en offentlig pensjonsordning med en god sosial profil.

**TYDELIGERE SAMMENHENG MELLOM ARBEIDSINNTekt OG PENSJON.** En modernisert folketrygd med en tydeligere sammenheng mellom inntekt og pensjon (større grad av proporsjonalitet). Man får økte pensjonsrettigheter for alle år i arbeid (livsløpsopptjening). Pensjonsopptjeningen gjelder fra første krone, og settes til en nærmere fastsatt prosent av årlig inntekt opp til en øvre grense. Jo flere år som yrkesaktiv, desto høyere vil pensjonen bli i forhold til gjennomsnittlig lønnsnivå over yrkeskarrieren.

**GUNSTIGERE PENSJONSOPPTJENING VED ULØNNET OMSORG.** Reglene om pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid forbedres, også i forhold til de forbedringer som Pensjonskommisjonen foreslo. Uansett tidligere inntekt sikres alle en høyere minimumsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid enn det som følger av dagens regler. Dette styrker kvinneprofilen i forslaget til modernisert folketrygd ytterligere.

**GRUNNSIKRING VED GARANTIPENSJON.** Alle sikres en garantipensjon fra 67 år uansett tidligere arbeidsinntekt eller yrkesdeltakelse. Nivået settes lik dagens minstepensjon, og differensieres som i dag etter sivil stand. Garantipensjonen avtrappes mot opptjent inntekstpensjon. På denne måten målrettes garantipensjonen mot de som trenger det mest. Avtrappingen skjer gradvis, slik at også personer med lavere inntekt får pensjon ut over garantinivået.



*Utviklingen i beregnet pensjonsformue.*

**LØPENDE INFORMASJON OM OPPTJENTE PENSJONSRETTIGHETER.** Alle får hvert år godskrevet opptjening av pensjonsrettigheter på sin egen pensjonskonto. Den årlige opptjeningen bygges opp til en beregnet pensjonsformue. Kontoen vil vise hvordan den enkeltes beregnede pensjonsformue utvikler seg over tid som følge av ny opptjening, godskriving av omsorgsopptjening og regulering i takt med lønnsutviklingen. Pensjonsformuen omgjøres ved pensjonering til en livsvarig ytelse ved at formuen deles på forventet antall gjenstående leveår. Dette vil styrke den enkeltes eierskap til pensjonssystemet og klarere illustrere sammenhengen mellom arbeidsdeltakelse og pensjonsrettigheter.

**ET ROBUST PENSJONSSYSTEM SELV OM LEVEALDEREN ØKER.** Det innføres et delingstall som sikrer at folketrygdens utgifter blir om lag upåvirket av at levealderen i befolkningen øker. For en gitt pensjonsalder innebærer delingstallet at den årlige pensjonen blir noe lavere hvis nye kull av pensjonister forventes å leve lenger. Den enkelte kan kompensere for dette ved å arbeide lenger. Delingstallet skal være likt for kvinner og menn, noe som særlig er til fordel for kvinner, siden kvinner gjennomgående lever lenger enn menn. Hver enkelt gis informasjon om konsekvensen av delingstallet for egen pensjon i god tid før pensjonering.

**PENSJONSUTBETALINGENE REGULERES ÅRLIG MED GJENNOMSNIET AV PRIS- OG LØNNSVEKSTEN.** Den enkeltes pensjonsrettigheter (pensjonsformuen) reguleres i takt med lønnsutviklingen, noe som vil framgå av årlige kontoutskrifter. Løpende utbetalte alderspensjoner reguleres årlig med en faktor som tilsvarer gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Dette sikrer at pensjonistene opprettholder kjøpekraften og at de i tillegg får en del av den generelle velstandsutviklingen.

**FLEKSIBEL PENSJON FRA 62 ÅR.** Det foreslås fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden fra 62 år. Samtidig åpnes det for å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting mot arbeidsinntekt. Jo lenger en fortsetter i arbeid, desto høyere blir den årlige pensjonen. Den enkelte må selv dekke hoveddelen av kostnadene dersom han eller hun velger å gå av tidlig, ved at den årlige pensjonen da blir lavere. Det gis årlig informasjon til den enkelte om forventet pensjonsnivå ved ulike pensjoneringstidspunkt. For å gi flere adgang til tidlig uttak av pensjon fremmer Regjeringen et alternativ til Pensjonskommissjonens forslag, som gir en videre adgang til å benytte den fleksible pensjonsordningen. Et slikt alternativ vil bety en vesentlig økning i andelen som kan ta ut hel eller delvis tidligpensjon. I den alternative modellen foreslås det videre å fjerne den øvre aldersgrensen på 70 år for å tjene opp pensjon i folketrygden.

**STATLIG STØTTE TIL AFP VURDERES.** Regjeringen Jagland varslet i brev til partene i arbeidslivet våren 1997 at en utfasing av opptjeningsrettigheter i folketrygden for AFP-pensjonister ville bli vurdert fra og med 2007. Ved oppfølgingen av dette vil Regjeringen også vurdere den statlige støtten til eventuelle supplerende tidligpensjonsordninger. Partene i arbeidslivet vil fortsatt stå fritt til å avtale tillegg til folketrygden, herunder videreføre de bidrag arbeidsgiver og arbeidstaker i dag yter i forbindelse med AFP. Utgiftene til denne ordningen beløp seg i 2003 til om lag 6 milliarder kroner, hvorav privat sektor sto for om lag halvparten. Statens samlede bidrag til ordningene i privat sektor var knapt 1 milliard kroner.

AFP står for avtalefestet pensjon. Avtalen om AFP ble inngått mellom partene i arbeidslivet i 1988 med virkning fra 1989. De som omfattes av AFP, kan ta ut pensjon fra 62 år. Pensjonen er i hovedsak lik det man ville fått ved å stå i arbeid til 67 år.

**OBLIGATORISK, SUPPLERENDE PENSJONSORDNING.** Regjeringen går inn for å etablere en obligatorisk, supplerende pensjonsordning på toppen av modernisert folketrygd. Dette kan skje ved at det stilles minstekrav til eksisterende, supplerende pensjonsordninger eller ved at det etableres en innskuddsordning for alle. Hvilken modell som endelig bør velges, må ses i sammenheng med den helhetlige pensjonsreformen en kommer fram til i forbindelse med behandlingen i Stortinget.

**ETABLERING AV STATENS PENSJONSFOND.** Det etableres et Statens pensjonsfond basert på Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. I de årlige budsjettdokumentene til Stortinget presenteres utviklingen i fondet målt i forhold til størrelsen på statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. Dermed vil det framgå at pensjonsforpliktelsene i betydelig grad overstiger verdien av Pensjonsfondet selv om alle oljeinntektene settes inn i fondet. Pensjonene i folketrygden skal imidlertid fortsatt finansieres løpende over statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling ("pay as you go"-prinsippet). Dersom man i stedet valgte en fondsløsning som mer direkte knytter sammen fondskapitalen med pensjonsforpliktelsene, ville dette kunne gi svært store årlige svingninger i statens utgifter ved endringer i oljepris, kapitalavkastning og pensjonsforpliktelser.

**OFFENTLIGE TJENESTEPENSJONER TILPASSES PENSJONSREFORMEN.** De offentlige tjenestepensjonsordningene bør tilpasses modernisert folketrygd, slik at disse tjenestepensjonsordningene ikke motvirker effekten av pensjonsreformen. Et offentlig utvalg med deltakelse fra blant annet partene i arbeidslivet får som mandat å utrede en ny tjenestepensjonsordning for offentlig sektor. Utvalgets forslag til modell skal ligge innenfor samme økonomiske ramme som dagens ordning.

**SÆRALDERSGRENSER GJENNOMGÅS.** Særaldersgrenser knyttet til bestemte yrkesgrupper foreslås gjennomgått i samarbeid med partene i arbeidslivet.

**FOLKETRYGDENS UFØREPENSJON UTRÉDES.** Folketrygdens uførepensjonsordning utredes nærmere av et eget utvalg. Regjeringen kommer tilbake med konkret forslag om teknisk videreføring av ordningen med etterlattepensjon.



**PENSJONSRETTIGHETER VED SKILSMISSE UTREDES.** Det er ønskelig at det i større grad enn i dag tas hensyn til verdien av pensjonsrettigheter i forbindelse med skilsmisse. Regjeringen tar sikte på å finne fram til praktiskable regler i ekteskapsloven som i større grad ivaretar hensynet til den part som har hatt lavest inntekt.

**PENSJONSREFORMEN FASES INN GRADVIS.** Modernisert folketrygd fases inn gradvis. Ett alternativ kan være Pensjonskommisjonens forslag om ikrafttredelse fra 2010, der personer som er født i 1950 eller tidligere får pensjonsopptjeningen fullt ut etter dagens system. Personer som er født i 1965 eller senere får sin pensjon fullt ut beregnet etter det nye systemet. Personer som er født i årene 1951-1964 vil få pensjonen forholdsmessig basert på henholdsvis dagens system og nytt system. Regjeringen vil i det videre arbeidet også vurdere en lengre innfasingsperiode. Forslagene om delingstall, fleksibel pensjonering og endret indeksering foreslås å tre i kraft fra 2010. Disse forslagene vil gjelde både dagens system og nytt system.

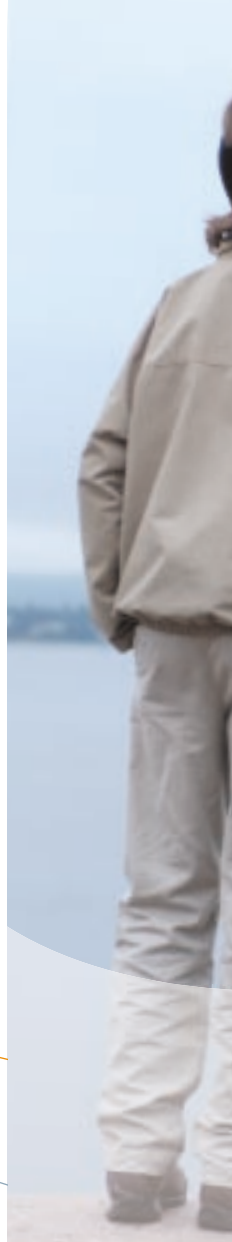
### **Hva er nytt i forhold til Pensjonskommisjonen?**

Forslagene bygger på hovedprinsippene i rapporten fra Pensjonskommisjonen. Regjeringen mener at en også må vurdere et alternativ som gir flere adgang til å ta ut tidligpensjon. Dette kan skje ved at det gis adgang til å ta ut full eller delvis pensjon fra 62 år, selv om pensjonen på uttakstidspunktet blir lavere enn garanti-pensjonen. Dette er lempeligere enn det som ble forutsatt i Pensjonskommisjonens forslag. Det bør også vurderes om adgangen til tidlig uttak av pensjon skal knyttes til den samlede ytelsen fra folketrygden og supplerende pensjonsordninger.

Ved vurderingen av den statlige støtten til AFP-ordningen vil det også bli vurdert å innføre en overgangsordning som gir personer som går av med tidligpensjon etter mer enn 40 opptjeningsår, uttelling for dette.

Regjeringen vil også foreslå tilbakevirkende omsorgsopptjening i dagens folketrygd, og ikke bare i modernisert folketrygd.

Videre foreslår Regjeringen at det etableres en obligatorisk tjenstepensjonsordning i tillegg til folketrygden. Den nærmere utformingen av en slik obligatorisk tilleggsordning vil på samme måte som for dagens supplerende pensjonsordninger måtte ses i sammenheng med utformingen av alderspensjonen i folketrygden.





### **Økonomiske virkninger av modernisert folketrygd**

Forslagene til Pensjonskommissjonen vil på lang sikt bidra til å redusere utgiftene til alderspensjon i folketrygden. Forslaget om delingstall er isolert sett anslått å gi en innsparing i folketrygdens utgifter til alderspensjoner på 15 prosent i 2050. Endret indeksering er isolert sett anslått å innebære en innsparing på 8 prosent i 2050. Endrede opptjeningsregler vil isolert sett bidra til en liten økning i folketrygdens utgifter til alderspensjoner sammenliknet med dagens folketrygd. I sum er det anslått at Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd vil redusere utgiftene til alderspensjon i folketrygden som andel av BNP for Fastlands-Norge med om lag 20 prosent i 2050. Dette skyldes tre forhold:

- Verdiskapingen kan bli om lag 6 prosent høyere.
- Antall alderspensjonister kan bli om lag 7 prosent lavere.
- Gjennomsnittlig alderspensjon kan bli om lag 7 prosent lavere.

Disse økonomiske virkningene avhenger av hvordan den enkelte vil tilpasse seg pensjonsreformen. Den enkelte kan motvirke effekten av delingstallet ved å arbeide noe lenger. Den enkelte vil samtidig måtte bære en vesentlig del av kostnaden ved tidlig avgang fra arbeidslivet, men få høyere årlig pensjon ved lengre yrkeskarriere.

Innføring av delingstall forventes å stimulere flere til å fortsette lenger i arbeid. På denne måten øker sysselsettingen, og innstrammingene vil ha mindre virkning på pensjonsytelsene per pensjonist.

Pensjonsreformen vil bidra til et mer bærekraftig pensjonssystem over tid, og mindre behov for skatte- og avgiftsøkninger i framtiden. Selv med innstrammingene i pensjonsreformen vil pensjonsutgiftene dobles målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, og økningen vil fortsatt være sterkere enn i de aller fleste andre land. Pensjonskommissjonen anslo at pensjonsreformen samlet sett ville gi en bedring av statens budsjettbalanse tilsvarende 2-3 prosent av BNP for Fastlands-Norge på lang sikt. Nye beregninger fra Statistisk sentralbyrå kan tyde på at reformen vil bidra til sterkere økning i sysselsetting og verdiskaping, og dermed økt skattegrunnlag, sammenliknet med tidligere beregninger. Pensjonsreformen vil i så fall gi en sterkere bedring av offentlige finanser.

# Hvem tjener og hvem taper på pensjonsreformen?

## EFFEKTEN AV DELINGSTALL

Det viktigste forslaget i pensjonsreformen er delingstallet. Dette vil gjøre folketrygden mer robust overfor endringer i levealder. Forslaget innebærer at aldersgrupper som går av med pensjon etter 2010, må jobbe lenger for å få samme pensjon dersom forventet levealder for 67-åringene fortsetter å øke. Tilsvarende vil personer som velger ikke å jobbe lenger etter hvert som levealderen øker, få lavere pensjon. Framskrivningene i Pensjonskommisjonens rapport bygger på at forventet levealder for 67-åringene øker med ca. 1 år pr. tiår. For å motvirke effekten dette har på pensjonen, må den enkelte arbeide 8 måneder lenger for hvert år den gjenstående levealder for 67-åringene øker. Det betyr at en som går av med pensjon i 2020, må jobbe ca. 8 måneder lenger enn en som går av i 2010 for å få samme pensjon (pensjon målt i forhold til lønn).

Hvem som tjener og hvem som taper på delingstallet, avhenger av hvor lenge den enkelte velger å stå i arbeid.

## ENDREDE REGLER FOR REGULERING AV PENSJONSUTBETALINGENE

Det foreslås at den årlige reguleringen av alderspensjonene i fremtiden skal følge gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Dette gjøres fordi Regjeringen ønsker at pensjonsprosenten skal bli høyere ved avgangstidspunktet enn det ellers hadde vært rom for. Alternativt kunne en valgt gunstigere regler for årlig regulering av utbetalte pensjoner. Det ville gitt en lavere pensjonsprosent ved avgangstidspunktet.

Forslaget påvirker primært tidsprofilen på pensjonen. Man får noe høyere pensjon de første årene etter at man går av med pensjon, mens pensjonen øker noe svakere gjennom perioden som pensjonist.

## EFFEKTEN AV LIVSLØPSOPPTJENING

Prinsippet om livsløpsopptjening innebærer at inntekten i alle yrkesaktive år skal danne grunnlaget for pensjonen.

Livsløpsopptjening innebærer at 40-årsregelen og besteårsregelen i folketrygden fjernes. Besteårsregelen har ført til at personer med stigende inntekt gjennom yrkeslivet eller ujevne inntekter fra år til år har kommet svært godt ut sammenliknet med personer med jevne inntekter over livsløpet. Dette betyr at personer med jevn inntektsprofil og lange yrkeskarrierer vil tjene på prinsippet om livsløpsopptjening. Personer med svært ujevn inntektsprofil og få yrkesaktive år vil tape.



#### VIRKNINGEN FOR KVINNER I FORHOLD TIL MENN

*Delingstallet* skal være likt for kvinner og menn. Dette er særlig til fordel for kvinner, siden kvinner i gjennomsnitt lever betydelig lenger enn menn.

Overgangen til *livsløpsopptjening* vil ikke ramme personer som er ute av arbeidslivet på grunn av ulønnet omsorgsarbeid for egne barn under skolepliktig alder, for syke, funksjonshemmede eller eldre. Her foreslås gunstigere pensjonsopptjening enn i dag. Det er for øvrig ikke åpenbart at kvinner er best tjent med besteårsregelen i dagens folketrygd. Tvert imot synes undersøkelser å tyde på at det er menn med en ujevn inntektsprofil som har hatt størst glede av denne ordningen.

Regjeringen fremmer en alternativ modell som gir flere adgang til å benytte den fleksible pensjonsordningen enn Pensjonskommisjonens forslag. I den alternative modellen er det åpnet for at personer med middels og lavere inntekter også vil kunne benytte seg av muligheten for tidligpensjonering. Men også i dette alternativet blir pensjonen lavere ved tidlig uttak av pensjon enn ved sent uttak.

# Obligatorisk, supplerende pensjonsordning

I dag har flertallet av lønnstakerne medlemskap i en supplerende pensjonsordning i tillegg til folketrygden. En økende andel i privat sektor har slike ordninger, og i offentlig sektor omfattes alle. Likevel står om lag 8-900 000 uten slik ordning. Av disse kan det anslås at 5-600 000 er sysselsatt i bedrifter som kan opprette supplerende pensjonsordninger med skattefavourisering, uten at bedriften så langt har gjort det.

Regjeringen foreslår at alle skal sikres en alderspensjon fra en ordning i tillegg til folketrygden. Regjeringen har vurdert flere modeller:

- En innskuddsordning som kommer på toppen av modernisert folketrygd: I denne modellen forvaltes individuelle innskuddskonti av godkjente pensjonsinnretninger. Skattemyndighetene står for innkreving av innskudd. Ordningen skal omfatte alle og være lik for alle. Grunnlaget for pensjonsopptjening er den enkeltes samlede lønnsinntekt fra alle arbeidsgivere i løpet av året, opp til et tak. Kontiene skal gjelde alderspensjon, og det skal være mulighet for investeringsvalg. Det skal være anledning til å avstå fra å velge forvalter, og la investeringen skje i offentlig regi.
- Obligatoriske minstekrav til supplerende pensjonsordninger: I denne modellen må alle foretak opprette en ordning for supplerende alderspensjon for sine ansatte. Minstestandarder innarbeides i eksisterende lovgivning, og etablerte ordninger som oppfyller disse, vil kunne fortsette som før.
- En innskuddsordning med mulighet til å "stå utenfor": Denne modellen kombinerer innskuddsordningen i den første modellen med mulighet for de som er medlemmer av godkjente pensjonsordninger til å "stå utenfor". Dermed slipper de sistnevnte dobbelt medlemskap. I arbeidet med denne meldingen er en kommet til at denne modellen skaper komplikasjoner i forholdet til eksisterende ordninger, og at de administrative problemene knyttet til innkreving av tilskudd til ordningen er store.

Det er styrker og svakheter ved alle de ulike modellene. Regjeringen mener at de to første modellene er gode alternativer for en obligatorisk ordning, mens den siste modellen må frarås. Hvilken modell som endelig bør velges, må ses i sammenheng med den helhetlige pensjonsreformen en kommer fram til gjennom behandlingen i Stortinget.

Etter at Stortinget har tatt stilling til en framtidig alderspensjon i folketrygden, vil Regjeringen komme tilbake med et forslag til hvordan en obligatorisk, supplerende pensjonsordning i arbeidsforhold skal utformes.



### Videre prosess

- Regjeringen la fram Pensjonsmeldingen for Stortinget 10. desember 2004
- Stortinget vil deretter behandle meldingen
- Etter at Stortinget har vedtatt hovedprinsippene for en pensjonsreform, vil Regjeringen følge opp med videre utredninger og konkrete forslag
- Utredninger av forslag som berører partene i arbeidslivet, vil skje i kontakt med partene

### Vil du vite mer?

[www.pensjonsreform.no](http://www.pensjonsreform.no)



For fullstendig versjon av  
Regjeringens stortingsmelding,  
kontakt Akademika på grønt  
nummer: 800 80 960

[www.pensjonsreform.no](http://www.pensjonsreform.no)

Design: Månelyst as  
Foto: Olav Heggø  
Trykk: Møklegaard as  
Opplag: 10 000  
Desember 2004  
Trykksaknummer: R-0602  
ISBN: 82-91092-47-8



**FINANSDEPARTEMENTET**  
**ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET**