

INNHold

Leder ansvarlig redaktør Bjarne Jensen	4
Pensjonsreform til besvær Bjarne Jensen	6
Pensjonsfondets opptur Sindre Farstad	12
Utviklingen i det norske trygde- og pensjonssystem 1894–1967	30
Små skritt i riktig retning Mette Nord	38
Pensjonsreformen – en katastrofe Stein Stugu	40
Stigende aldersgrenser for pensjon – om Pensjonsutvalgets rapport Bjørn Einar Halvorsen	54
De unge må sikres rettferdig pensjon Victoria De Oliveira	64
Pensjonistenes inntektssituasjon og -utvikling etter pensjonsreformen Ragnhild Dahl • Lars Nestaas	66
Forvaltning av fripoliser i livselskapene har kostet kundene store beløp Thorstein Øverland	78
Kan regnskapsregler redde en forutsigbar tjenestepensjon og AFP? Fanny Voldnes	90
Tillit er samfunnets grunnkapital Jose Julio Gonzalez	100
Bolig, geografi og ulikhet Bente Aasjord • Alexander Berg Erichsen	102

**SAMFUNN
ØKONOMI**

Redaksjonen avsluttet 20.10.2022
ISSN 1893-3009

Ansvarlig redaktør: Bjarne Jensen
Opplag: 8000

Postboks 7084, St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: 23 06 40 00

Redaksjonell tilrettelegging:
Kirsti Knudsen

Illustrasjon forside: Johan Reisang
Design: Avrio design/Anne Vines
Trykkeri: Ålgård Offset AS

 **Fagpressen**

BESØKSADRESSE

Møllergata 10
Oslo
www.samfunnogokonomi.no

REDAKSJON

Gunnar Gussgard
Send tips til
redaksjonen@samfunnogokonomi.no

ADRESSEENDRING

fane2@fagforbundet.no

 **PRESSENS
FAGLIGE UTVALG**

Tidsskriftet Samfunn og økonomi er medlem av Fagpressen og redigeres etter Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakatens regler for god presseskikk. Den som likevel føler seg urettmessig rammet, oppfordres til å ta kontakt med redaksjonen. Pressens Faglige Utvalg (PFU) behandler klager mot pressen. Henvendelse e-post: pfu@presse.no, telefon: 22405040.

Samfunn og økonomi utgis av Kommunekonsult AS


Kommunekonsult

REFORMER OG RESULTATER

Virksomheter og organisasjoner i både offentlig og privat sektor må ta i bruk nye metoder som åpner for høyere effektivitet og tilpasses de behovene som utvikler seg. Derfor er det nødvendig med løpende utvikling av offentlige virksomheter og systemer for å ivareta innbyggernes behov og virksomhetenes interesser på en god måte.

Den viktigste utviklingen skjer gjennom løpende innovasjon, nye teknologier og samarbeid mellom en god ledelse og dyktige medarbeidere. Av og til er det nødvendig med større reformer, og vi har mange gode eksempler på slike, særlig fra tiden før 1990. Folketrygden, som ble iverksatt 1. januar 1967, var åpenbart en slik positiv og god reform som bedret livsforholdene for store grupper av befolkningen. Den var etterlengtet, og den forbedret, forenklet og effektiviserte de gamle systemene.

Det er også andre store og gode eksempler. Sykehusloven, som ble vedtatt av Stortinget i 1969, skapte grunnlaget for at fylkeskommunene kunne utvikle et godt og moderne sykehusvesen over hele landet. Det ble fulgt opp med nye, gode lover for de primære helse- og sosialtjenestene på 1980-tallet. Dette var alle reformer med stor oppslutning blant innbyggerne og fagfolkene i sektorene. Fagfolkene var gjerne pådrivere for dem.

Mange av systemreformene fra 1990-årene og utover har derimot vært mindre vel-

lykkede. I dag er strømsystemet vi fikk i 1991 i ferd med å bli en katastrofe for mye av vårt næringsliv og mange av våre husholdninger og organisasjoner. Før reformen hadde kommunene forsyningsplikt for elektrisitet til kostnadsdekkende priser. Elektrisitetsforsyningen var en del av infrastrukturen, og det var ikke adgang for kommunene til å tjene penger på den. De store energiverkene ble stort sett ledet av dyktige sivilingeniører som kom fra en egen spesialutdanning ved Norges Tekniske Høgskole (nå en del av NTNU).

Som rådmann ble jeg godt kjent med dem. Jeg synes de fungerte som moderne «potetprester». Så kom påstandene om at systemet ga for stor variasjon i prisene fra kommune til kommune, og at det ble investert for mye i energiforsyningen. Budskapet var at innføring av kvasimarked og omdanning av elektrisitetsverkene til aksjeselskaper med profitt og ikke forsyningsikkerhet som mål, ville stoppe overinvesteringene i energiforsyningen og gi lavere priser og kostnader.

Omtrent alt som var av fagfolk og

kommuner gikk sterkt mot reformen. Det som skjedde var at strømforsyningen ble kommersialisert. Kommunene ble utsatt for stort press om salg av energiverkene, og investeringene stoppet opp. At vi fikk lavere priser og kostnader, er vanskelig å tro.

En annen stor systemreform var helseforetaksreformen, inspirert av Maggie Thatchers sykehusreformer i Storbritannia. Budskapet var at staten skulle overta sykehusvesenet til beste for alle innbyggere. Her var det også kommersielle løsninger som ble mønsteret for et felles velferdsgode.

En hovedbegrunnelse for denne etter hvert svært upopulære reformen var direkte uriktige opplysninger om at Norge – etter USA og Sveits – hadde de høyeste helseutgiftene i verden, og at vi ikke fikk gode nok helsetjenester for pengene. Samtidig egnet fylkeskommunene, som drev sykehusene, seg godt som «hakkekyllinger».

Andre store systemreformer var NAV, som ble vedtatt i 2006. Den innebar sammenslåingen av Trygdeforvaltningen, Arbeidsmarkedsetaten og kommunenes sosialkontorer til «en dør»-politikken. Denne reformen er det ingen som ønsker å være mor eller far for. Vi kan også nevne reformen om sammenslåing av kommuner

og fylkeskommuner fra 2017 til 2020. Den kostet mye, skapte og skaper bråk og rot, og har ingen særlig positive resultater.

I politiske miljøer og i pressen oppstår det ikke sjelden oppfatninger om at det er behov for større endringer i systemene for å få effektive og gode tjenester. Slike reformer skaper mye uro og har store økonomiske og menneskelige kostnader. Jeg tror dessverre at vi kan oppsummere erfaringene når det gjelder flere av de største reformene fra den senere tid slik:

- Betydelig overdriving av problemer eller utfordringer i eksisterende systemer.
- Overoptimistiske vurderinger av resultater som vil oppnås ved det nye systemet.
- Underdriving av kostnadene og mangelfulle samfunnsøkonomiske analyser av konsekvensene.

Av og til tenker jeg at reformbudskapet er skrevet av markedsføringseksperter og ikke av en nøktern forvaltning og ansvarlige politikere. Så stortingspolitikere: Forlang seriøse og gode utredninger når nye reformer gjennomføres, og ha ikke for mye frykt for å rette opp forhold i reformene som ikke virker slik det var lovet.

Bjarne Jensen, ansvarlig redaktør



Pensjonsreform til besvær

I dette nummeret av Samfunn og økonomi har vi satt søkelyset på den store reformen i systemet for folketrygd og resten av vårt pensjonssystem i 2011. Bakgrunnen er at et offentlig utvalg har evaluert reformen. Utvalgets rapport er på 358 sider, så det er ikke lett å sette seg inn i materialet (NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*). Flere av artiklene tar opp de mest sentrale endringene reformen har medført. De beskriver resultater som er underkommunisert i NOU-en og i mange andre rapporter og meldinger som Stortinget har fått om pensjonsreformen.

Vi har også tatt med en redegjørelse som viser utviklingen av vårt trygde- og pensjonssystem fram til vi fikk folketrygden i 1967. Den var «kronen på verket» av en relativ langsom, men historisk sett god utvikling av trygdesystemet som startet i 1894 med at Stortinget vedtok vår første trygde-lov om ulykkesforsikring for industriarbeidere.

Det var den legendariske politikeren Johan Sverdrup som hadde ledet utredningsarbeidet som førte til denne loven. Siden har det gradvis og langsomt blitt utviklet flere gode ordninger til vi fikk folketrygden

i 1967, og den er deretter gradvis blitt forbedret.

Fra 2000 og utover kom det nye toner. Påstandene var at trygde- og pensjonssystemet ikke var økonomisk bærekraftig. Systemet måtte reformeres, blant annet fordi levealderen økte og det måtte gis incentiver til at folk arbeidet lenger. Systemet måtte bli mer rettferdig og også mer forståelig, og lettere å kommunisere til befolkningen. En var særlig opptatt av at folk måtte arbeide lenger, det vil si at pensjonssystemet måtte understøtte «arbeidslinja» og den samfunnsøkonomiske bærekraften.

Misvisende informasjon

For å underbygge budskapet, lanserte Finansdepartementet en figur (den såkalte haikjeften) som skulle vise utviklingen i statens inntekter fra olje- og gassvirksomheten og utgiftene til alderspensjon. I figuren sank inntektene som en stein, mens folketrygdens utgifter økte eksponentielt. I en egen artikkel i dette nummeret – *Pensjonsfondets opptur* – har Sindre Farstad oppdatert hvordan utviklingen har vært når det gjelder tallene Finansdepartementet den gangen lanserte.

Vi kan nå si litt om spådomskunsten, eller hva det nå var. Konklusjonen er at slik «haikjeften» ble utformet, var den både litt tullete og traff heller ikke utviklingen fram til 2022. Dessverre gjorde den sterkt inntrykk i pressen og blant politikerne. Om den var et reklametriks eller bløff, får en selv vurdere.

Det ble også presentert mer seriøse sammenligninger. En viktig figur viste forventet utvikling i de samlede pensjonsforpliktelsene til alderspensjonen i folketrygden, sammenlignet med utviklingen i verdiene i Statens pensjonsfond utland. I 2022 var det spådd at tallene for Pensjonsfondet skulle utgjøre ca. 50 prosent av pensjonsforpliktelsene. Den gode nyheten er at allerede i 2022 utgjør Pensjonsfondet mer enn 100 prosent av pensjonsforpliktelsene.

Vårt hovedpoeng er at økonomisk bærekraft og såkalt forsørgerbyrde må analyseres på en langt mer nyansert og edruelig måte enn slik det ble gjort for å få gjennom pensjonsreformen. Her er det er gitt mye feilinformasjon til Stortinget og i allmennheten.

Nøytral og fleksibel folketrygd?

Pensjonsreformen endret i 2011 med tre store grep den mer kollektive og solidariske folketrygden til mer individualiserte ord-

Påstandene var at trygde- og pensjonssystemet ikke var økonomisk bærekraftig.

ninger. Grepene ble benevnt med ord som nøytral og fleksibel folketrygd, levealdersjustering og underregulering av løpende pensjoner. Nøytral og fleksibel folketrygd betyr at du selv kan bestemme når du tar ut alderspensjon mellom 62 og 75 år. Har du nok opptjening, kan du få full alderspensjon allerede fra 62 år og samtidig ha full arbeidsinntekt. Men hvis du tar ut pensjonen tidlig – for eksempel ved 62 år – utbetales den over flere år enn tidligere, og det årlige beløp blir lavere. Når du slutter å arbeide kan det årlige beløpet bli lavere enn 40 prosent av årslønn.

Tar du ut pensjonen sent i livet, blir den utbetalt over færre år. Da kan din årlige alderspensjon fra folketrygden bli kjempehøy – over 70 prosent av din sluttlønn. Nå er det samme systemet også gjort gjeldende for offentlige tjenstepensjoner for dem som er født etter 1962. I henhold til SSBs beregninger, kan pensjonen da bli 130 prosent av sluttlønnen dersom du arbeider til 75 år og venter med uttak av pensjon til da.

Undervurderte kostnadene

Dessverre undervurderte de som forberedte pensjonsreformen hva dette ville koste. Langt flere enn forventet har nemlig valgt å ta ut pensjon tidlig, og omtrent ingen tar ut sin pensjon sent. Derfor er den reelle alderen for uttak av alderspensjon i folketrygden blitt vesentlig lavere enn før 2011. I realiteten fikk vi en senkning av pensjonsalderen.

I perioden 2011–2022 er de samlede utgiftene til alderspensjon i folketrygden nesten 200 milliarder høyere enn om aldersgrensen var beholdt på 67 år. Hvis aldersgrensen

på 67 år var kombinert med den nye levealdersjusteringen, hadde vi hatt langt lavere utgifter til alderspensjon og langt mer å rutte med til nødvendige forbedringer i systemet med folketrygd og til dem som må slutte tidligere på grunn av helse.

Disse merutgiftene betyr at pensjonistene får svært lave pensjoner hvis de blir virkelig gamle. Lever de lenge nok, blir disse merutgiftene dermed dekket inn igjen. Men blir det slik? I hvert fall er det slik at dette systemet vil fortsette å gi merutgifter til ut på 2030-tallet. De samlede merutgiftene til alderstrygd blir i hvert fall på over 300 milliarder før dette snur og gradvis kan bli dekket inn igjen rundt 2050. Hvis det da noen gang skjer.

Merutgiftene påvirker den hellige budsjettbalansen, og har selvsagt gått ut over andre tiltak i trykkesystemet etter 2011, som for eksempel brillestøtte og arbeidsavklaringspenger. Er det også derfor kvinner med lave egne pensjoner skal miste sine etterlattepensjoner? Og er det derfor vi ikke kan gjøre noe bedre for minstepensjonistene?

Større forskjeller

Stein Stugu skriver i sin artikkel i dette nummeret av Samfunn og økonomi at pensjonsreformen fører til dramatisk større forskjeller i inntekter mellom pensjonistene enn det vi hadde i den mer solidariske folketrygden. Pensjonsreformen har også løftet aldersgruppene 62 og 63 år til toppnivåer på inntektsskalaen fordi de kan spe på sin arbeidsinntekt med alderspensjon fra folketrygden.

Når arbeidstakerne født i 1963 blir 62 år, det vil si fra 2025, kan de som har opptjent offentlig tjenstepensjon benytte seg av de samme rettighetene. Får vi da også en lignende utgiftsekspløsjon i det offentlige tjenstepensjonssystemet? Min påstand er at disse effektene i altfor liten grad ble ut-

redet, og at Stortinget ikke fullt ut fikk seg forelagt disse konsekvensene.

Etter hvert som levealderen øker og vi får flere friske leveår, er det naturlig at vi også må arbeide noe lenger for å få «full» alderspensjon fra folketrygden. Bjørn Halvorsen peker i sin artikkel på at dette ikke bare er avhengig av de eldres egne ønsker, men at det krever tiltak i arbeidsmarkedene. Han kjenner godt til hvordan andre land arbeider på dette området. Vi er ikke blant de flinkeste.

Den viktigste årsaken til at folk må avslutte sitt arbeidsliv tidlig, er helsetilstand og reduserte muligheter til arbeid. Det største problemet med det nye pensjonssystemet er at det favoriserer dem som har god helsetilstand og er ettertraktet på arbeidsmarkedet. De som har uførepensjon taper stort, og mer generelt blir de med dårlig helsetilstand og svakere muligheter til å få og beholde sin jobb taperne. Vi får håpe Stortinget retter opp det store pensjonstapet disse pensjonsgruppene lider.

Pensjonistene blir taperne

De som har båret den største økonomiske byrden ved pensjonsreformen så langt er dem som er pensjonister. Innsparingene som følge av at de løpende pensjonene øker mindre enn den vanlige velstandsutviklingen, utgjør ifølge departementets beregninger rundt 70 milliarder kroner i perioden 2011–2022. I dette nummeret har vi med en artikkel av Lars Nestaas og Ragnhild Dahl som viser pensjonistenes inntektsutvikling sammenlignet med andre grupper.

Pensjonistene er blitt de store inntektstaperne i pensjonsreformen fra 2011, særlig minstepensjonistene. Begrepet minstepensjon er for øvrig på vei ut av begrepsbruken i forbindelse med pensjonsreformen. Det er erstattet av begrepet garantipensjon. Blir det som evalueringsutvalgets flertall ønsker, skal garantipensjo-

nen variere fra årsklasse til årsklasse. Den blir lavere jo eldre årsklasse en tilhører.

Offentlig ansatte kommer dårlig ut

Et stort spørsmål er om pensjonsreformen fra 2011 og etterfølgende tiltak har økt den samlede arbeidsinnsatsen og sysselsettingen. Det var hovedhensikten med reformen. Det vi vet sikkert er at flere i aldersgruppene fra 62 år til 67 år kombinerer arbeid med alderstrygd eller pensjon fra folketrygden. Videre vet vi at sysselsettingen for dem over 60 år var økende allerede før pensjonsreformen, og har fortsatt å øke etter pensjonsreformen.

Vi vet også at hovedårsaken til at eldre står lenger i arbeid er at helsetilstanden blir bedre. Men pensjonsreformen har også styrket incentivene til at aldersgruppene over 62 år i privat sektor kan stå lenger i arbeid og oppnå noen pensjonsgevinster ved det. Det ser derfor ut som om yrkesaktiviteten blant privat ansatte er styrket etter pensjonsreformen.

Men ansatte i offentlig sektor helt fram til årsklassene født i 1962 straffes med lavere og lavere pensjon jo lenger de står i arbeid etter 67 år pluss levealdersjustering. Derfor er indikasjonene at offentlig ansatte slutter tidligere enn før pensjonsreformen fra 2011. Siden hovedbegrunnelsen for reformen var at den skulle understøtte arbeidslinja, ble det selvsagt ikke informert om at ansatte i offentlig sektor vil få lavere og lavere pensjon jo lenger de står i arbeid. Det har bidratt til at mange som ikke kjente til at store deler av pensjonen ville bli borte om de fortsatte å arbeide ut over 67/68 år likevel har gjort det. Flere av dem har fått ødelagt sin pensjonisttilværelse fordi de stod for lenge i arbeid og ble avspist med lav eller ingen tjenstepensjon da de sluttet.

Realiteten er at dette har svekket arbeidslinja i offentlig sektor. Det har også hatt karakter av «å skyte seg selv i foten» ved

Vi vet også at hovedårsaken til at eldre står lenger i arbeid er at helsetilstanden blir bedre.

at pensjonskostnadene i tjenstepensjonssystemet har blitt høyere – flere har tatt ut tjenstepensjon tidligere og dermed økt disse pensjonsutgiftene – og skatteinntekter og inntekter til tjenstepensjonssystemet er svekket.

La oss anta at det var en feil og at denne feilen blir rettet opp med kompensasjon til dem som er fratatt sin pensjon. Stortinget har to ganger vedtatt midlertidige unntak fra dette systemet (samordningsfella) som ble etablert i 2011, for å få pensjonert helsepersonell til å ta midlertidig arbeid i forbindelse med koronapandemien. Stortinget har også vært så fornuftig at de har etablert pensjonsordninger for seg selv, statsråder og politikere i kommunal sektor slik at de ikke rammes av slikt pensjonstap.

Oppsummering av virkningene

Skal vi oppsummere virkningene av pensjonsreformen i 2011 og den utviklingen den har medført, er de viktigste virkningene følgende:

- Pensjonsreformen ble presentert som en reform som skulle redusere utgiftene i folketrygden. Den viktigste økonomiske effekten så langt er at alderen for uttak av alderspensjon fra folketrygden er blitt vesentlig lavere enn den tidligere aldersgrensen på 67 år. Dette har fram til 2022 ført til merutgifter til alderspensjon på nærmere 200 milliarder kroner. Disse merutgiftene har gått til alderspensjoner til grupper med full arbeidsinntekt. Vi vil mest sannsynlig få store merutgifter til ut på 2030-tallet.

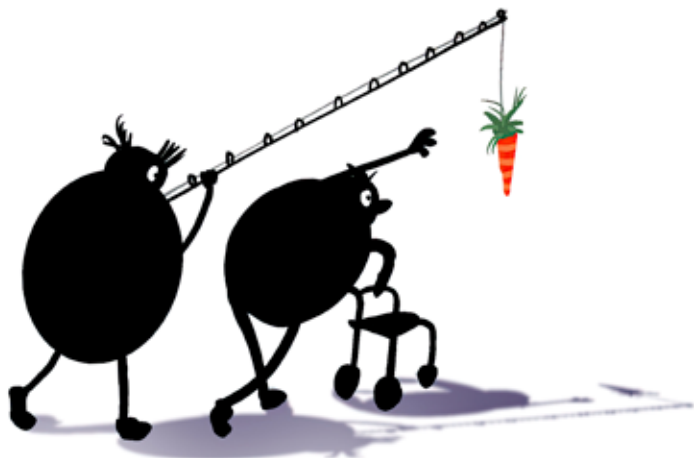
Pensjonsreformen har ført til betydelig større inntektsforskjeller mellom pensjonistgruppene.

Så merutgiftene blir i hvert fall 300 milliarder kroner før dette snur og vi kan få innsparinger som kompenserer dem.

- Pensjonsreformen har ikke økt sysselsettingen i den eldre befolkning så mye som man antok. Sannsynligvis har effekten i privat sektor vært positiv fordi de også får mer igjen i pensjon for å stå lenger i arbeid. Men dette var også en trend før pensjonsreformen, og skyldes i hovedsak at de eldre får flere friske leveår. For ansatte i offentlig sektor straffes de eldre med lavere og lavere pensjon jo lenger de arbeider etter 67 år pluss levealdersjustering. Derfor har pensjonsreformen hatt en negativ effekt på sysselsettingen til de eldre i offentlig sektor.
- Pensjonsreformen har ført til betydelig større inntektsforskjeller mellom pensjonistgruppene sammenlignet med folketrygden før 2011. Generelt er effekten slik at de som har god

helse og er etterspurt i arbeidsmarkedet vil komme vesentlig bedre ut enn dem som har dårlig helse og ikke er så etterspurt i arbeidsmarkedet. Men det vil i tillegg bli langt større inntektsforskjeller mellom pensjonistene enn før, avhengig av om en har tatt ut pensjonen tidlig eller sent. Fjerning av etterlattepensjoner, som nå også er foreslått av AP/SP-regjeringen, rammer først og fremst kvinner med lavere pensjon og må antas å øke forskjellene i pensjonsnivået og antallet personer med «minstepensjon».

- Gruppen som har båret den største samlede økonomiske byrden av pensjonsreformens store merkostnader til alderspensjon ved at en kan ta ut alderspensjon fra folketrygden allerede ved 62 år, er pensjonistene selv. De har fått regulert sine pensjoner lavere enn velstandsutviklingen i samfunnet, og hatt flere år hvor pensjonene målt i realinntekt er gått ned. Minstepensjonistene har også vært i gruppen inntektstapere.
- Pensjonsreformen var dessverre en reform hvor det ikke er sammenheng mellom de målene som ble formulert for reformen og resultatene. I så måte står den i direkte motsetning til innføring av folketrygden i 1967 og den utviklingen vi hadde av folketrygden fram til 2011.



Kommunekonsult

Kommunekonsult AS tilbyr oppdrag for kommuner, fylkeskommuner, kommunale og statlige virksomheter, fagforeninger, fagforbund og organisasjoner.

Selskapet tilbyr rådgiving ved utvikling, omstilling og effektivisering av virksomheten. Videre kan vi bidra med faglig grunnlag for strategiske beslutninger og politikktutforming.

Selskapet leverer rapporter og notater med vekt på dokumentasjon og med mulighet for etterprøvnbarhet. Analysene vil ofte være av økonomisk karakter og med et bredt og langsiktig perspektiv.

Analysene kan gjelde enkeltsaker, bestemte temaer eller tjenester, eller være på systemnivå.

Selskapet knytter til seg fagpersoner tilpasset det aktuelle oppdraget i samråd med oppdragsgiver. Det er et mål å benytte kompetansen som allerede finnes i den virksomheten oppdraget omfatter.

Oppdrag kan gis til fastpris eller på løpende timer.

Kontakt:

Daglig leder
Gunnar Gussgard
gunnar.gussgard@kommunekonsult.no
+47 916 48 596

Spesialrådgiver
Fanny Voldnes
fanny.voldnes@kommunekonsult.no

Pensjonsfondets opptur

Sindre Farstad master i samfunnsøkonomi (UiO)
og seniorrådgiver i Pensjonistforbundet

Pensjonsutvalget leverte i juni 2022 rapporten NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*. Et viktig mål for utvalget var å sikre pensjonssystemets økonomiske bærekraft, samtidig som systemet er sosialt bærekraftig. Disse to bærekraftsmålene står tilsynelatende i motsetning til hverandre. På den ene siden må pensjonssystemet ikke bli så dyrt at det utfordrer den økonomiske bærekraften, men på den andre siden kan ikke pensjonssystemet svekkes så mye at det rammer dem med lavest pensjoner på en urimelig måte. Men hvordan kan vi vite hva vi har råd til mange tiår fram i tid?



Pensjonsutvalget baserer seg i hovedsak på framskrivingene i Perspektivmeldingen 2021. I framskrivingene vil det oppstå et økende sprik mellom statens utgifter og inntekter dersom man framskriver dagens skatter og overføringssystemer. Pensjonsutvalgets forslag innebærer imidlertid at det sosiale aspektet får større betydning enn det økonomiske. Utvalget mener det er nødvendig å regulere minstestytelsene gunstigere enn tilfellet er nå, og etablere regler som gir utføre en høyere pensjon, selv om dette gir en vekst i pensjonskostnadene. (NOU 2022: 7, s. 345–346). Allikevel er det rimelig å anta at de økonomiske bekymringene har lagt begrensninger på hvor langt utvalget har ønsket å gå.

Mindretallet i utvalget, Fugleavaag (SV) og Søviknes (FrP) ønsket blant annet en sterkere skjerming av levealderjusteringen for utføre. Samtidig har ikke utvalget anbefalt noen generell økning av minstepensjonen, til tross for at enslige minstepensjonister er gruppen av trygdemot-

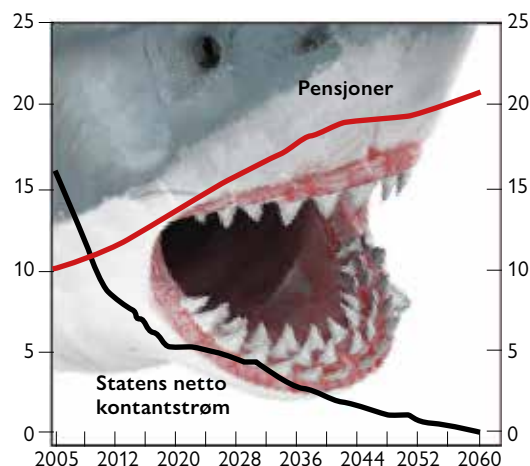
takere hvor størst andel har lavinntekt (SSB, 2019).

Da pensjonsreformen opprinnelig ble utredet, var ikke den sosiale bærekraften like framtreddende som i evalueringen fra 2022. Det var først og fremst av hensyn til den økonomiske bærekraften at det var nødvendig med en pensjonsreform. Men hvordan ser den økonomiske situasjonen ut nå sammenlignet med da pensjonsreformen ble planlagt og innført?

I denne artikkelen vil jeg trekke fram to viktige poenger for å illustrere at de norske statsfinansene er solide også på lang sikt. For det første undervurderes verdien av Statens pensjonsfond utland (pensjonsfondet) i framskrivingene i Perspektivmeldingen fra 2021, og for det andre er verdiskapingen per innbygger i Norge forventet å vokse framover, til tross for at det blir en større andel eldre. Artikkelen er for øvrig en oppdatering av tidligere artikler publisert i Fagbladet Samfunn og økonomi i 2020 og 2021, Farstad (2020) og Bakke og Farstad (2021).

Foto: AdobeStock

Figur 1
«Haikjeften».



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

Kilde: Kortversjon av Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005).

«Haikjeften» – et meningsløst skremmebilde

I 2004 ble det i forbindelse med utredningene av pensjonsreformen presentert et anslag på utviklingen i pensjonsutbetalinger i årene framover. Mens pensjonsutgiftene var forventet å øke, var framtidige oljeinntekter ventet å avta. Et bilde som ble presentert i kortversjonen av Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005) var den såkalte «haikjeften». Haikjeften var en tilsynelatende urovekkende framskrivninger av statens inntekter fra petroleumsnæringen og utgiftene til alderspensjon. Gapet mellom inntekter og kostnader ville tilsynelatende vokse seg stort framover.

Det ble vist til at de samlede pensjonsforpliktelsene langt på vei ville overstige

verdien av pensjonsfondet. Vi kunne lese følgende:

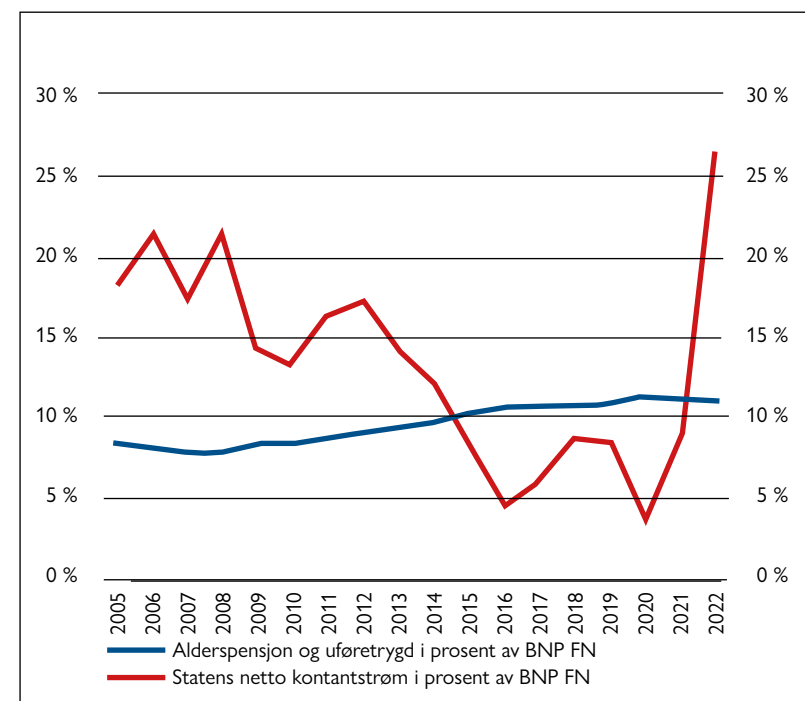
Fondet utgjør i dag rundt 1 000 milliarder kroner. Til sammenlikning er statens samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden om lag 4 400 milliarder kroner, hvorav alderspensjonene utgjør om lag 3 500 milliarder kroner. Pensjonsforpliktelsene i folketrygden anslås å øke med 200–250 milliarder kroner pr. år. Petroleumsfondet vil ha en klart svakere vekst, slik at gapet mellom statens pensjonsforpliktelser og kapitalen i Petroleumsfondet vil øke. (Kortversjon av Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005), s. 6)

Haikjeften var sentral i å selge inn pensjonsreformen, men er i realiteten en meningsløs figur, da den viser statens løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten opp mot utgiftene til alders- og uførepensjon. Det er ikke slik at de løpende inntektene fra olje og gass skal dekke inntektene til uføre- og alderspensjon. Statens netto kontantstrøm fra olje og gass går derimot direkte inn i pensjonsfondet, hvor de blir forvaltet på en måte som gir en betydelig ekstra avkastning ut over den opprinnelige salgsværdien av oljen og gassen. For ordens skyld viser jeg i figur 2 hvordan utviklingen har vært i perioden fra 2005 til 2022.¹

I stortingsmeldingen fra 2004 ble det også vist en mer seriøs figur, se figur 3. Den viste at pensjonsfondets² verdi var ventet å ligge betydelig lavere enn alderspensjonsforpliktelsene både i det dageldende pensjonssystemet og også etter gjennomføringen av pensjonsreformen med innføringen av den «moderniserte» folketrygden.

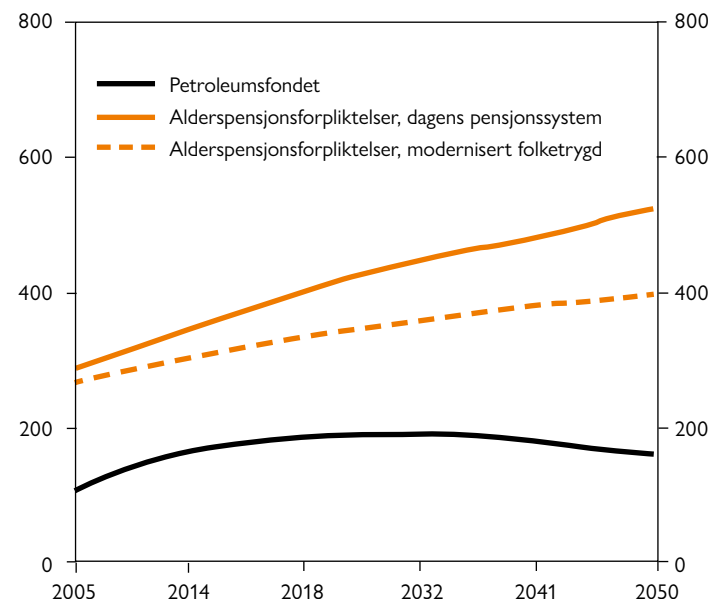
Nå vet vi mer om hvordan pensjonsfondets utvikling har stått seg mot utviklingen i statens alderspensjonsforpliktelser. Pensjonsfondet har vokst langt mer enn det som var forventet da pensjonsreformen var på planleggingsstadiet. I nasjonalbudsjettet for 2022 kan vi lese at nåverdien av folke-

Figur 2. Statens netto kontantstrøm og utgifter til alderspensjon og uføretrygd. Prosent BNP Fastlands Norge.



Kilder: SSB, NAV og Finansdepartementet (Revidert nasjonalbudsjett 2022). Egne beregninger.

Figur 3. Pensjonsforpliktelser og Petroleumsfondet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.



Kilde: Hentet direkte fra kortversjon av Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005), s. 6.

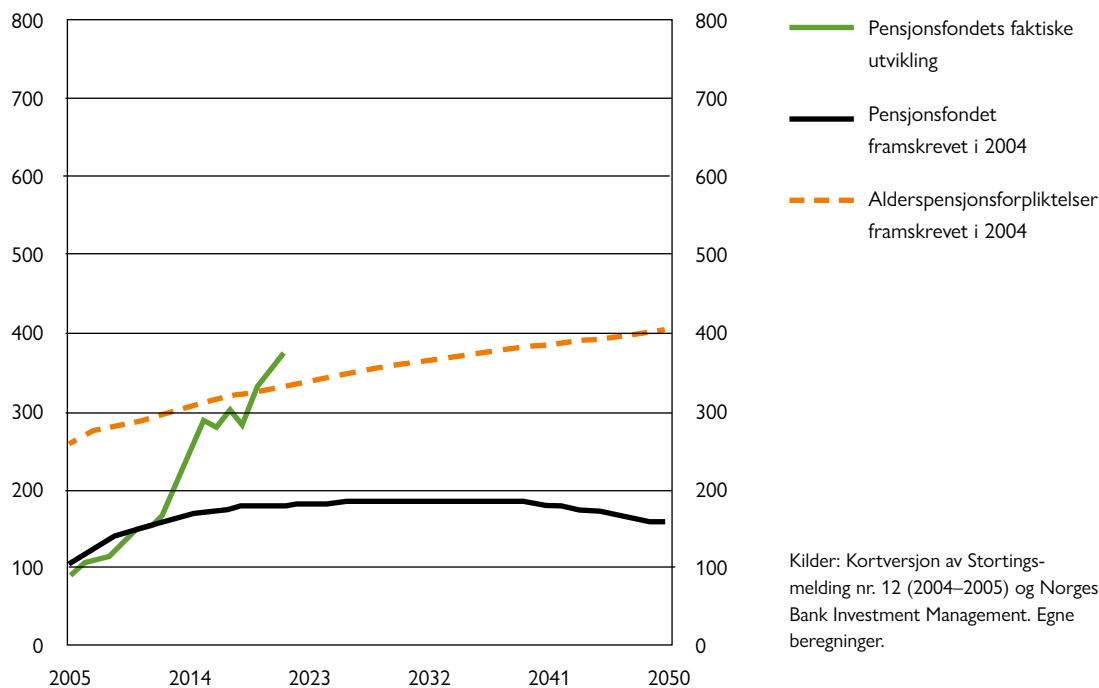
trygdens allerede opptjente forpliktelser til alderspensjoner var på 9634 milliarder kroner ved inngangen til 2022. Pensjonsfondets verdi var 12 340 milliarder. Mens

de framtidige pensjonsforpliktelsene var 3,5 ganger så høye som verdien av pensjonsfondet i 2005, er verdien av pensjonsfondet nå større enn pensjonsforpliktelsene.

¹ Kilder: Statens netto kontantstrøm i perioden 2005–2021 er fra SSB. Statens netto kontantstrøm i 2022 er anslag fra Revidert nasjonalbudsjett 2022. Utgifter til uføretrygd og alderspensjon er fra NAV.

² I figuren er pensjonsfondet omtalt som Petroleumsfondet.

Figur 4. Pensjonsfondets faktiske utvikling, sammenlignet med framskrivningene fra 2004, målt i prosent av BNP for Fastlands-Norge.



Nasjonalregnskapet for 2021 viser at BNP for Fastlands Norge var 3267 milliarder kroner, se SSB (2022 (1)), mens pensjonsfondet per 31.12.2021 var 12 340 milliarder (Statens pensjonsfond utland, årsrapport 2021). Ved inngangen til 2022 hadde pensjonsfondet altså en verdi tilsvarende 378 prosent av Fastlands-BNP. Figur 4 viser fondets faktiske utvikling, sammenlignet med framskrivningene fra 2004, målt i prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Pensjonsutvalget skriver: «Alternativt kan vi tåle sterkere vekst i utgiftene til alderspensjon enn forutsatt, hvis andre utviklingstrekk tilsier økt handlingsrom for offentlige finanser framover. Et moment i en slik vurdering kan være om utviklingen i pensjonsfondets størrelse tilsier endringer i målbildet for pensjonsreformen.» (NOU 2022: 7, s. 161).

I Perspektivmeldingen 2021 ble det forutsatt en fondsverdi på 10 400 milliarder kroner ved inngangen til 2022. Anslaget var

satt lik gjennomsnittlig fondsverdi i 2020. (Perspektivmeldingen 2021, s. 178). Statens pensjonsfond utlands årsrapport viser imidlertid at fondets verdi ved inngangen til 2022 var på 12 340 milliarder, det vil si 18,7 prosent høyere enn anslått. Når det i perspektivmeldingen legges til grunn en lavere startverdi på pensjonsfondet, vil framskrivningene av den framtidige verdien på fondet også bli lavere.

Verdiene i pensjonsfondet kan riktignok svinge betydelig, da 70 prosent er plassert i aksjer. Vi skal imidlertid ikke utbetale alle framtidige pensjoner på én gang, det skal skje kontinuerlig og gradvis i et evigvarende perspektiv. Det har heller aldri vært nødvendig at pensjonsfondets verdi skal overstige pensjonsforpliktelsene. Pensjonsforpliktelsene dekkes av statens inntekter på linje med øvrige utgifter på statsbudsjettet. Statens inntekter er en kombinasjon av skatter, avgifter, renter, utbytte fra aksjer og overføringer fra pensjonsfondet.

Vil pensjonsfondet fortsette å overraske positivt framover?

Ettersom verdien av pensjonsfondet er så stor, har det blant annet i Perspektivmeldingen 2021 blitt pekt på at de framtidige petroleumsinntektene vil spille en mindre rolle for utviklingen av fondet. Pensjonsutvalget skriver også følgende:

Utvalget vil peke på at oljepegebruken 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 forutsetninger som ble lagt til grunn i den, at rommet for økt oljepegebruk er begrenset framover (NOU 2022: 7, s. 158). I Perspektivmeldingen 2021 står det mye som kan minne om det som ble skrevet i forbindelse med haikjeften i 2004:

Vi går nå inn i en periode hvor inntektene på statsbudsjettet forventes å vokse mindre, mens utgiftene til pensjoner, helse og omsorg fortsetter å øke i takt med en økende andel eldre. Utfordringer vi lenge har omtalt som langsiktige, er kommet nærmere. Om få år vil petroleumsproduksjonen avta og fondet vokse saktere. Perioden med sterk vekst i bruken av olje- og fondsinntekter er i hovedsak bak oss. (Perspektivmeldingen 2021, s. 173)

I nasjonalbudsjettet for 2022, som ble lagt fram høsten 2021, er det anslått at nåverdien av statens framtidige netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er i underkant av 3200 milliarder kroner. Samtidig var pensjonsfondet anslått å være 12 250 milliarder ved inngangen til 2022. Dermed var det anslått at statens framtidige inntekter fra olje

og gass vil utgjøre «bare» om lag 26 prosent av verdien pensjonsfondet allerede har.

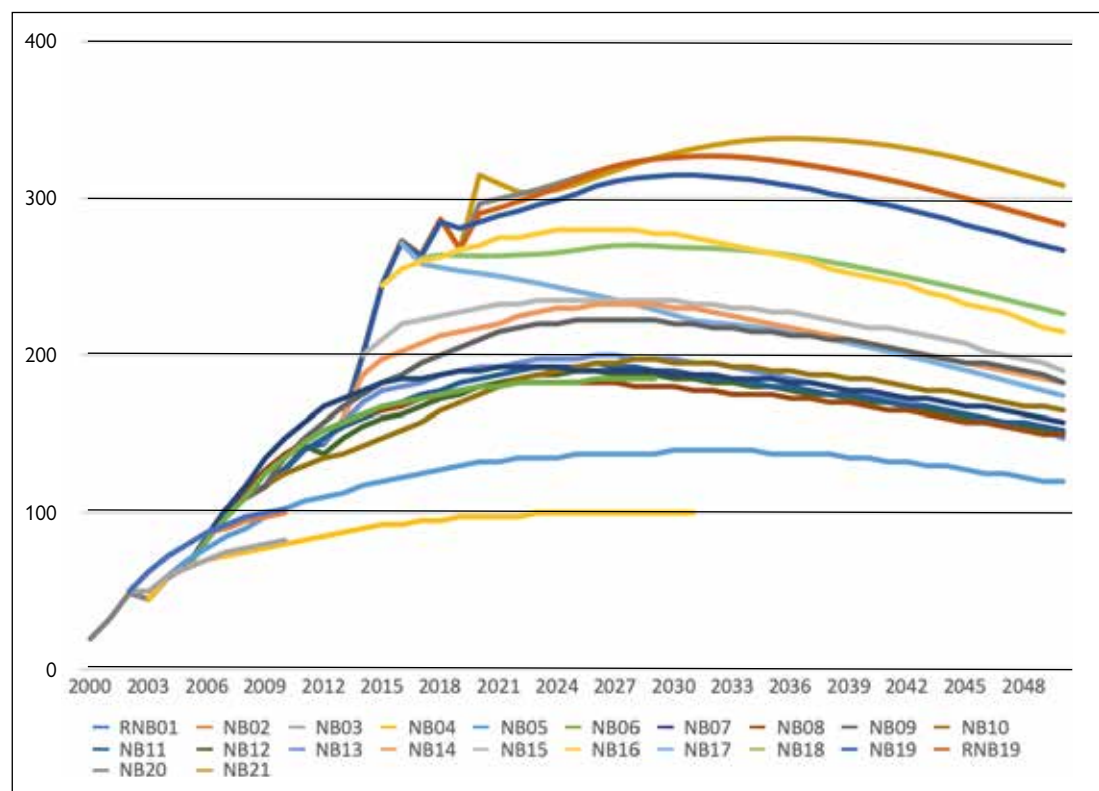
Etter framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2022 har imidlertid verdien av petroleumsressursene som fremdeles ligger i bakken økt kraftig. Russlands invadering av Ukraina, og strupingen av gass til Europa, har bidratt til at oljeprisen og spesielt gassprisen har økt kraftig. I Revidert nasjonalbudsjett 2022 ble statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslått til rekordhøye 933 milliarder kroner i 2022, opp fra anslått 277 milliarder i det opprinnelige nasjonalbudsjettet. Bare denne oppjusteringen alene er på 656 milliarder kroner.

Hvis vi legger til grunn handlingsregelen som tillater en bruk av tre prosent av fondsverdien hvert år, gir disse ekstraintektene isolert sett nær 20 milliarder kroner i økt handlingsrom på statsbudsjettene hvert eneste år framover. I en artikkel i E24, fra 23. august 2022, har Nordea beregnet at inntektene kan bli så høye som 1500 milliarder i 2022, og kanskje enda høyere i 2023. Det vil mest sannsynlig bli en betydelig oppjustering av nåverdien av petroleumsressursene i Nasjonalbudsjettet 2023, som ikke var publisert på tidspunktet dette ble skrevet.

Få hadde sett for seg de enorme inntektene som tilfaller pensjonsfondet i 2022, og det kan bli et betydelig påfyll til pensjonsfondet dersom olje- og gassprisene holder seg høye over flere år. I første halvår 2022 har imidlertid fondsverdien gått ned som følge av en nedtur i aksje- og renteinvesteringene, mens en lavere kronekurs og økte petroleumsinntekter begrenset nedturen i fondets samlede verdi (NBIM, Statens pensjonsfond utland, halvårsrapport 2022).

Av forsiktighetshensyn vil man selvfølgelig ikke ønske å overvurdere pensjonsfondets verdi framover, men det kan ikke utelukkes at fondet blir betydelig større enn de relativt forsiktige anslagene i perspektivmeldingen. Ingen vet hvordan utviklingen

Figur 5. Anslag på verdien av pensjonsfondet i ulike nasjonalbudsjetter. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.



Kilde: Hentet direkte fra Nasjonalbudsjettet 2021, s. 72.

blir framover, men én ting er sikkert – Finansdepartementet har undervurdert utviklingen i pensjonsfondet år etter år.

Figur 5 viser hvordan pensjonsfondets forventede utvikling fram mot 2050 stadig har blitt oppjustert i nyere nasjonalbudsjett. En årsak er at den faktiske avkastningen på midlene i fondet har blitt høyere enn anslagene som har ligget til grunn.

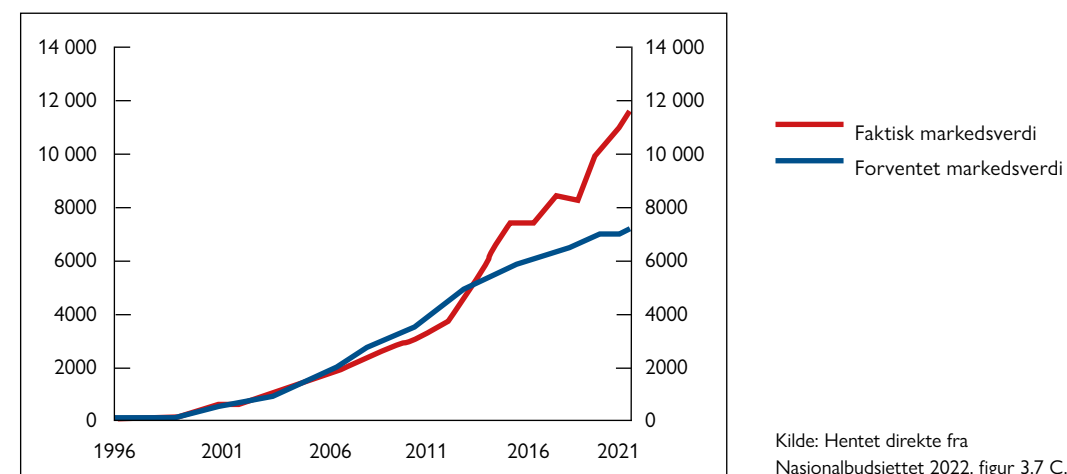
I Nasjonalbudsjettet 2022, s. 65, figur 3.7 C (figur 6 i denne artikkelen) vises den forventede markedsverdien i pensjonsfondet dersom oppnådd realavkastning hadde vært lik departementets forventning, henholdsvis fire prosent fram til 2018 og deretter tre prosent, og dette sammenlignes med den faktiske markedsverdien. Som følge av at den faktiske realavkastningen har vært høyere enn forventningene, var den faktiske

markedsverdien 63 prosent høyere per 2021.

Videre presenterer Finansdepartementet en «usikkerhetsvifte» som illustrerer et sannsynlig intervall for hvor pensjonsfondets verdi er forventet å ligge de neste ti årene.

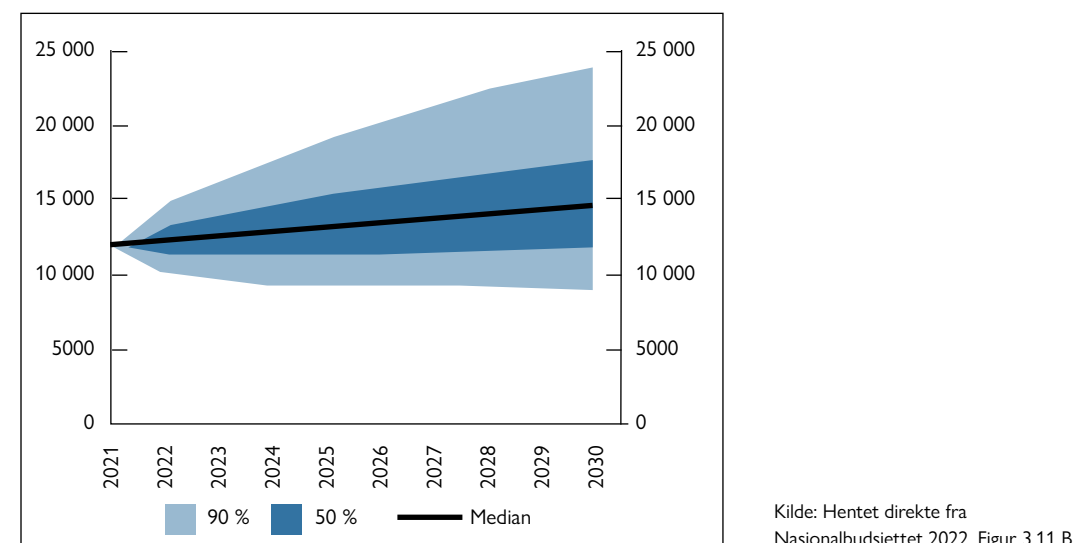
De mørke og lyse feltene viser henholdsvis 50 prosent og 90 prosent konfidensintervaller, som anslår sannsynligheten for at realverdien av fondet vil ligge innenfor disse intervallene. Finansdepartementet anslår at med 90 prosent sannsynlighet vil fondets verdi være et sted mellom om lag 8900 og 24 000 milliarder kroner i 2030. Dette illustrer den store usikkerheten rundt fondets framtidige utvikling. Det viser imidlertid også at vi ikke kan se bort fra at pensjonsfondet framover kan bli langt større enn forventet. Den potensielle opp-

Figur 6. Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland, og beregnet markedsverdi hvis avkastningen hadde fulgt forventet realavkastning. Mrd. NOK.



Kilde: Hentet direkte fra Nasjonalbudsjettet 2022, figur 3.7 C.

Figur 7. Usikkerhetsvifte for realverdien av Statens pensjonsfond utland. Mrd. 2022-kroner.



Kilde: Hentet direkte fra Nasjonalbudsjettet 2022, Figur 3.11 B.

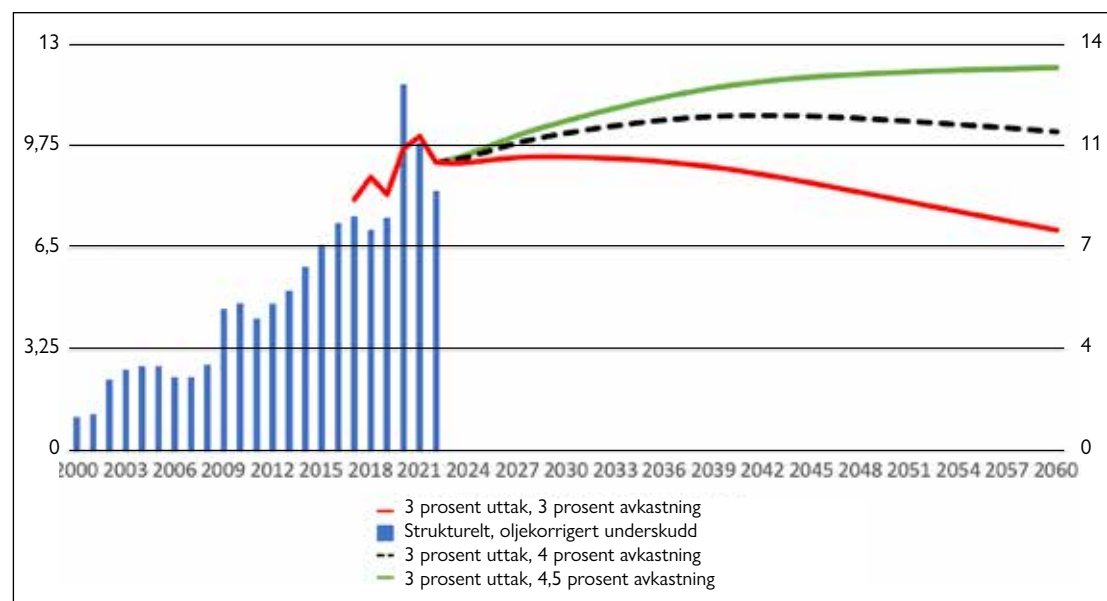
siden er i stor grad fraværende i diskusjonen om de framtidige statsfinansene i Perspektivmeldingen 2021, hvor det legges til grunn at veksten i fondet framover trolig blir langt svakere enn i årene bak oss.

Anslag for pensjonsfondets videre utvikling

I anslagene for pensjonsfondets utvikling i Perspektivmeldingen 2021 ligger det inne en forutsetning om en årlig realavkastning

på tre prosent og at det overføres til statsbudsjettet et beløp tilsvarende tre prosent hvert år. Realavkastningen og oljepengebruken er altså like stor. Dermed vil den eneste realveksten i pensjonsfondet komme av nettooverføringene fra petroleumsvirksomheten, som på lengre sikt ventes å bli gradvis mindre. Den røde linjen i figur 8 viser Finansdepartementets forventede bane for bruk av oljepenger hvert år, målt som andel av Fastlands-BNP (Perspektivmeldingen 2021, s. 178). Den årlige oljepengebruken

Figur 8. Bruk av oljepenger.



Kilder: Perspektivmeldingen 2021, figur 7.2 og egne beregninger.

er forventet å utvikle seg fra 9,23 prosent i 2022, målt som andel av Fastlands-BNP, og til 9 prosent i 2040, 8 prosent i 2050 og 7 prosent i 2060.³

I figur 8 er det inkludert et par alternative baner for bruk av oljepenger. Den stiplede linjen viser utviklingen dersom den langsiktige realavkastningen blir fire prosent, mens uttaket fremdeles er tre prosent per år. Den øverste grønne linjen viser oljepengebruken dersom realavkastningen blir 4,5 prosent, og uttaket fremdeles er 3 prosent. I det sistnevnte tilfellet vil den årlige oljepengebruken i 2060 være 73 prosent høyere enn forutsatt i perspektivmeldingen.

Anslagene for forventet avkastning i perspektivmeldingen er relativt forsiktige sammenlignet med den historiske avkastningen til pensjonsfondet. Det legges til grunn en forventet langsiktig realavkastning på tre

prosent årlig. Den forventede avkastningen ble nedjustert fra fire prosent til tre prosent i forbindelse med framleggingen av Perspektivmeldingen 2017. Holden et al. (2022) viser til at det er stor usikkerhet om hva den faktiske realavkastningen vil bli framover. Henriksen, Moen og Natvik (2021) understreker det samme, og viser til at handlingsregelens forventning om tre prosent bruk over lengre tid primært er et politisk valg.

I perioden fra 1998 til og med 2021 var den årlige netto realavkastningen i fondet på 4,6 prosent, etter fradrag for inflasjon og forvaltningskostnader. I perioden har det imidlertid vært vesentlige endringer i pensjonsfondets investeringsstrategi. Det ble åpnet for aksjer i pensjonsfondet i 1998, og andelen aksjer ble satt til 40 prosent. I 2007 ble det besluttet å øke andelen aksjer til 60 prosent. Fra 1. januar 2017 ble aksjeandelen oppjustert til 62,5 prosent. Videre besluttet Stortinget i 2017 at aksjeandelen kunne økes videre til 70 prosent (Meld. St. 26 (2016–2017) og Meld. St. 20 (2018–2019)). En høy aksjeandel innebærer høyere

³ Fastlands-BNP er i Perspektivmeldingen 2021 forventet å vokse med 1,5 prosent årlig fram mot 2060. I Perspektivmeldingen 2017 var forventet vekst lik 2,0 prosent (Dyvi, 2021 og Dyvi, 2017).

forventet avkastning av fondskapitalen over lengre tid enn en lav aksjeandel, men samtidig høyere risiko (NOU 2016: 20, 2016).

De siste ti årene, til og med 2021, var realavkastningen i fondet på hele 7,74 prosent (Norges Bank Investment Management, 2022). Etter et svakt første halvår i 2022 er imidlertid realavkastningen nedjustert til 5,15 prosent de siste ti årene, og til 3,62 prosent i perioden fra 1998 til 30. juni 2022.

Lavere oljepengebruk enn handlingsregelens tre prosent

Handlingsregelen danner retningslinjene for hvor mye oljepenger Stortinget kan bruke hvert år. Handlingsregelen sier at bruken av pengene i pensjonsfondet skal følge den forventede realavkastningen i fondet, anslått til tre prosent. Med andre ord er både forventet realavkastning og forventet bruk av oljepenger like stor, på tre prosent årlig av fondets verdi. Dette betyr, i teorien, at selv når olje- og gassinntektene opphører, vil pensjonsfondets realverdi opprettholdes og være konstant. Ettersom den norske økonomien er forventet å vokse, vil imidlertid pensjonsfondet målt som andel av BNP gradvis reduseres, og pensjonsfondets rolle vil på lang sikt bli relativt mindre verd.

I Perspektivmeldingen 2021 står det: «Over tid vil petroleumsinntektene avta, og pensjonsfondet vil snu fra å vokse raskere til å vokse saktere enn resten av økonomien» (Perspektivmeldingen 2021, s. 9). I teorien blir altså pensjonsfondet på lang sikt mindre viktig.

Det er imidlertid ikke helt sikkert at det faktisk blir slik. Utviklingen i pensjonsfondet relativt til resten av økonomien vil avhenge av den faktiske oljepengebruken, den faktiske realavkastningen, og den økonomiske veksten i resten av økonomien.

For 2022 var det for eksempel planlagt å bruke kun 2,6 prosent av pensjonsfondet (Nasjonalbudsjettet 2022), riktignok

oppjustert til 2,9 prosent i revidert budsjett (Revidert nasjonalbudsjett 2022). I årene før pandemien lå også oljepengebruken et stykke under handlingsregelens tre prosent. I 2018 var bruken 2,5 prosent, og i 2019 2,9 prosent. I pandemiårene 2020 og 2021 ble oljepengebruken 3,6 prosent hvert år (Nasjonalbudsjettet 2022). I normale år bør det imidlertid forventes at oljepengebruken vil ligge lavere enn tre prosent framover. I finansminister Vedums tale 26. august 2022, før budsjettkonferansen, varslet han et stramt budsjett for 2023, hvor oljepengebruken skal ned.

Høyere realavkastning enn forventningen om tre prosent

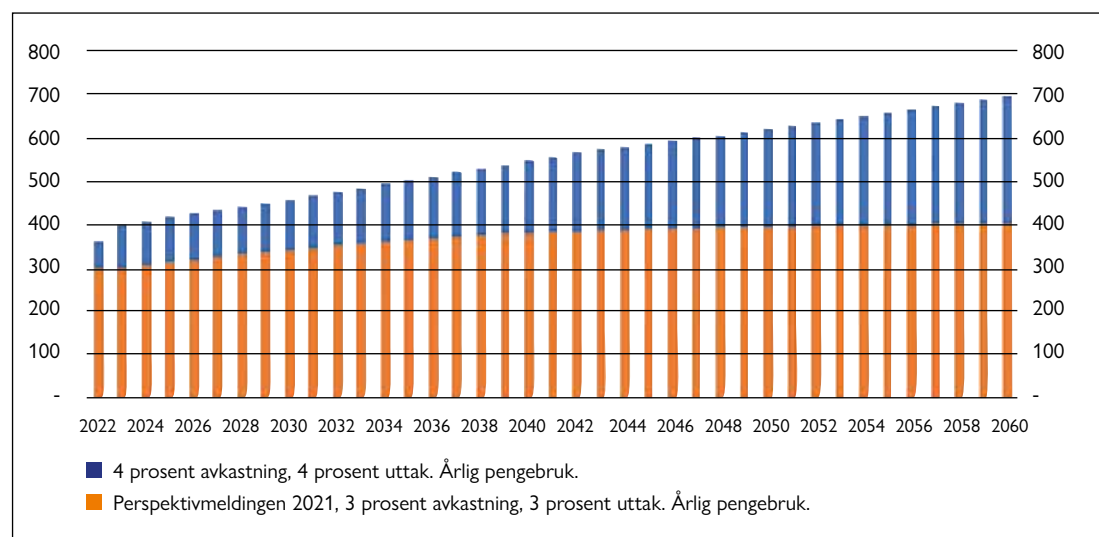
Dersom den langsiktige realavkastningen i pensjonsfondet holder seg på det historiske nivået på 4,6 prosent, samtidig som den årlige oljepengebruken blir nærmere 2,6 prosent, vil vi få en helt annen framstilling av pensjonsfondets utvikling enn hva Perspektivmeldingen 2021 viser.

I stedet for null realvekst uten oljeinntektene, slik Perspektivmeldingen legger til grunn, kan pensjonsfondet få en årlig realvekst på nær to prosent årlig. Dersom oljepengebruken målt i prosent er mindre enn fondets gjennomsnittlige avkastning hvert år, vil ikke fondet bare opprettholde sin verdi, men øke i verdi selv etter at oljeutvinningen har tatt slutt.

I Perspektivmeldingen 2021 står det: «Framskrivningene i basisforløpet gir et inndekningsbehov på 5,6 pst. av fastlands-BNP frem mot 2060. Det tilsvarer et årlig gjennomsnittlig inndekningsbehov på i underkant av 5 mrd. kroner» (Perspektivmeldingen 2021, s. 190).

Pensjonsutvalget har fått Finansdepartementet til å beregne effekten på inndekningsbehovet av andre forutsetninger om avkastning for pensjonsfondet. Ved fire prosent avkastning vil inndekningsbehovet

Figur 9. Fire prosent vs. tre prosent realavkastning. Mrd. 2022-kroner. Inkludert oppjustert fondsverdi i 2022, og 1000 mrd. ekstra til pensjonsfondet i 2023 pga. høye olje- og gasspriser.



Kilder: Perspektivmeldingen 2021 og egne beregninger.

mer enn halveres fra 5,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2060 i basisforløpet, til 2,5 prosent. (NOU 2022: 7, s. 179). En henvendelse til departementet avslører at denne beregningen forutsetter at det årlige uttaket fra fondet også endres til fire prosent, dersom realavkastningen blir fire prosent.

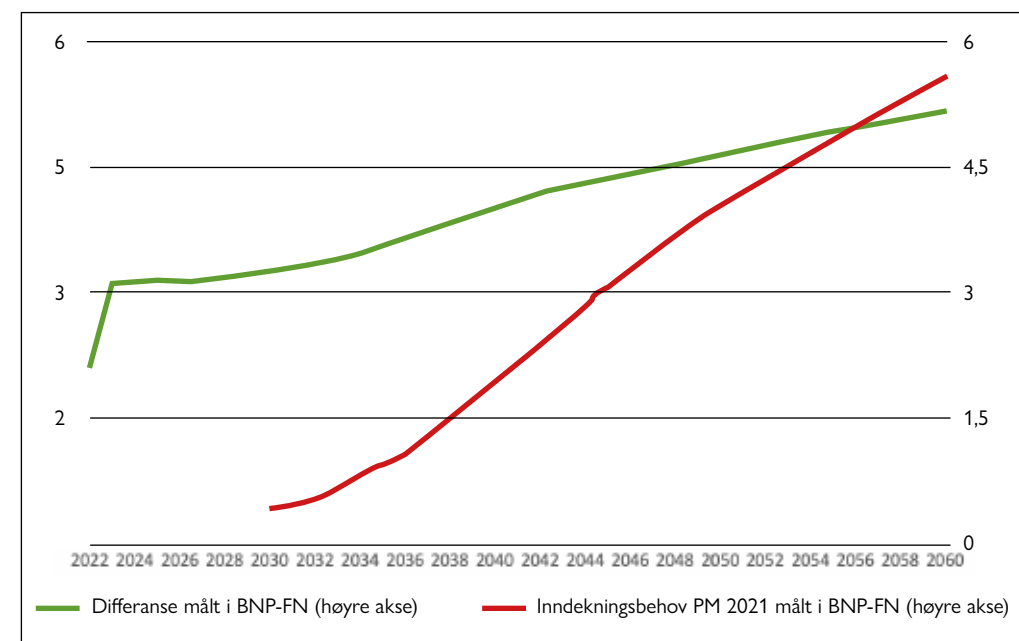
Forutsetningen om at uttaksprosenten øker likt med realavkastningen, innebærer at det tas mer ut av fondet per år, slik at fondsverdien blir lavere. Det er ikke veldig realistisk at uttaket fra pensjonsfon-

det skal øke til fire prosent i et normalår, selv om realavkastningen skulle vise seg å bli fire prosent. Som nevnt var det selv i de ekstreme årene under koronapandemien en oljepengebruk på kun 3,6 prosent. Departementets beregning viser at inndekningsbehovet reduseres betydelig dersom realavkastningen blir fire prosent, men det ville blitt ytterligere redusert dersom man la til grunn samme uttaksprosent som handlingsregelen, altså tre prosent. Merk at Finansdepartementet i utgangspunktet argumenterer for at fondsuttaket i normale tider bør ligge godt under tre prosent. (Nasjonalbudsjettet 2022, s. 57). SSB legger også til grunn at oljepengebruken holdes under tre prosent i årene framover (SSB, 2022 (2)).

Figur 9 viser den årlige oljepengebruken i milliarder kroner med et uttak lik tre prosent av fondets verdi, dersom realavkastningen blir fire prosent, sammenlignet med perspektivmeldingens forutsetninger.⁴ Med fire prosent realavkastning blir den årlige olje-

⁴ Til grunn for beregningen av innfasing av oljeinntekter ligger anslag fra Revidert nasjonalbudsjett 2018, med 4200 milliarder kroner i netto nåverdi av statens netto kontantstrøm, som fordeles med 80 % fram mot 2042 og 20 % påfølgende 25 år. I figuren er den reelle verdien på fondet ved inngangen til 2022 lagt til grunn for tilfellet med fire prosent avkastning (de blå søylene), mens de gule søylene er hentet fra framskrivningene i Perspektivmeldingen 2021 hvor det var lagt til grunn en lavere fondsverdi i 2022. I tillegg er det inkludert 1000 milliarder kroner i forventede merinntekter i 2023 i tilfellet med fire prosent realavkastning, som ikke var hensyntatt i perspektivmeldingen.

Figur 10. Fire prosent vs. tre prosent realavkastning. Potensiell årlig merbruk fra pensjonsfondet. Som andel i BNP Fastlands-Norge. Inkludert oppjustert fondsverdi i 2022, og 1000 mrd. ekstra til pensjonsfondet i 2023 pga. høye olje- og gasspriser.



Kilder: Perspektivmeldingen 2021 og egne beregninger.

pengebruken betydelig høyere enn anslått i perspektivmeldingen.

I Perspektivmeldingen 2021 ble det varslet et økende underskudd mellom offentlige inntekter og utgifter, omtalt som et inndekningsbehov fra og med 2030. I figur 10 er inndekningsbehovet representert ved den røde linjen. Fra 2030 til 2060 vokser inndekningsbehovet gradvis opp til 5,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Dersom avkastningen skulle vise seg å bli fire prosent, vil så godt som hele inndekningsbehovet forsvinne, dersom det årlige uttaket holdes på tre prosent årlig. Den økte verdien av pensjonsfondet med fire prosent avkastning sammenlignet med tre prosent, vil kunne finansiere en årlig oljepengebruk som overstiger inndekningsbehovet i alle år fram til 2057.

I figur 10 er dette representert ved den grønne linjen som viser differansen i årlig oljepengebruk målt som andel av BNP Fast-

lands-Norge, gitt fire prosent realavkastning sammenlignet med perspektivmeldingens forutsetninger. Årsaken til at differansen i årlig oljepengebruk er stor allerede fra 2022, er at Perspektivmeldingen 2021 la til grunn en lavere fondsverdi ved inngangen til 2022 enn det reelt sett har blitt, samt at det er inkludert en forventet ekstraintekt til pensjonsfondet på 1000 milliarder kroner i 2023, som følge av økte olje- og gasspriser som ikke var kjent da perspektivmeldingen ble skrevet.

Ingen vet hva den faktiske realavkastningen til pensjonsfondet blir framover. Det kan imidlertid ikke utelukkes at realavkastningen blir nærmere fire prosent, heller enn tre prosent, slik dagens handlingsregel forutsetter. Dersom realavkastningen blir fire prosent, vil så godt som hele inndekningsbehovet fra Perspektivmeldingen 2021 kunne dekkes inn gjennom økte overføringer fra fondet.

Flere personer i arbeid – eller mer verdiskaping per person?

I pensjonsutvalgets mandat står det blant annet:

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 det bidra til å styrke den økonomiske bærekraften gjennom økt verdiskaping og økte skatteinntekter. (NOU 2022: 7, s. 25)

Da Perspektivmeldingen 2021 ble lagt fram, uttalte daværende finansminister Jan Tore Sanner (H) følgende: «Mens det i dag står fire i yrkesaktiv alder bak hver person i pensjonsalder, vil det i 2060 kun være to. Det betyr at utgiftene til pensjon og helse-

og omsorgstjenester vokser, uten at skatteinntektene vokser like mye. I tillegg vil vi få lavere inntekter fra olje- og gassvirksomhet. Samtidig skal vi løse klimautfordringene og gjennomføre det grønne skiftet.»

Vil vi i fremtiden få lavere velstand og trangere tider, siden færre arbeidstakere må forsørge flere i pensjonsalder?

Det korte svaret er nei. Det forventes videre økonomisk vekst som mer enn veier opp for de demografiske endringene. I stedet for å telle antall personer i yrkesaktiv alder sammenlignet med antall personer i pensjonsalder, er det bedre å se på verdiskapingen per yrkesaktiv sammenlignet med utviklingen i antall pensjonister. Samtidig må vi anta at flere vil stå lenger i jobb når levealderen øker, blant annet fordi levealdersjusteringen av pensjonene gjør at man må stå lenger i jobb for å få like høy årlig pensjon som eldre årskull.

Pensjonsutvalget anbefaler å øke aldersgrensene i pensjonssystemet gradvis fra og med 1964-kullet, noe de forventer vil kunne

Tabell 1. Verdiskaping per årsverk.

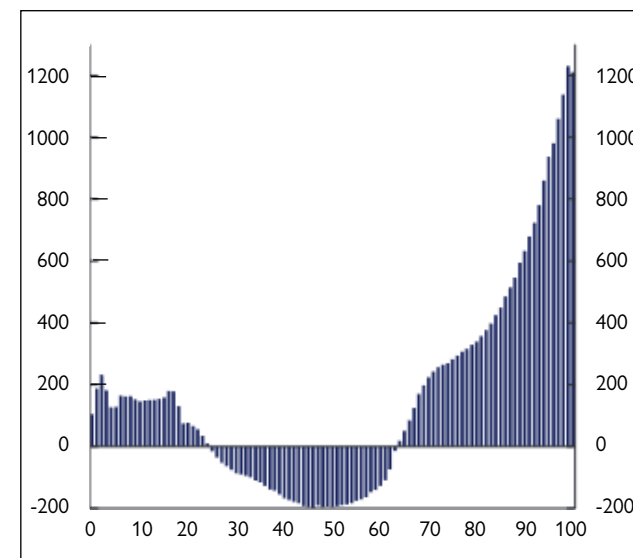
	1970	2021	2060
Antall årsverk	1 495 800	2 517 200	2 633 038 ⁵
BNP Fastlands-Norge (mrd. kroner)	769	2853	5099
BNP Fastlands-Norge per årsverk (kroner)	514 015	1 133 477	1 936 640
Verdiskaping per årsverk, sammenlignet med i 1970	1,0	2,2	3,8
Antall pensjonister ⁶	420 841	870 963	1 368 577
Verdiskaping per pensjonist (kroner)	1 826 970	3 275 900	3 725 948

Kilde: SSB. Beløp er i faste 2015-priser. Antall årsverk er SSBs heltidsekvivalenter for lønnstakere og selvstendige.

⁵ Antall årsverk i 2060 er beregnet som 67,5 % av befolkningen mellom 20 og 74 år i SSBs hovedalternativ for befolkningsframskrivninger. Dette er samme andel årsverk som gruppen 20–74 år hadde i 2021.

⁶ I tabellen er beregningen av antall pensjonister noe forenklet. «Pensjonister» er definert som alle personer 67 år og eldre i 1970 og 2021, mens det i 2060 er antall personer som er 70 år og eldre. Årsaken er at det forventes at folk står lenger i arbeid når levealderen i befolkningen øker. I SSBs befolkningsframskrivninger øker forventet gjenstående levealder ved 67 år med fem år fra 19,5 år i 2021 til 24,5 år i 2060.

Figur 11. Netto overføringer etter alder i 2017. 1000 kroner.



Kilde: Hentet direkte fra Perspektivmeldingen 2021, figur 7.15. SSB.

påvirke den generelle oppfatningen i befolkningen om når en bør ta ut alderspensjon. Med forslaget vil også den nedre grensen for uttak av pensjon – som i dag er 62 år – gradvis heves, samtidig som 67-årsgrensen for rett til minstepensjon også foreslås hevet. (NOU 2022: 7). Dermed vil flere i årskullene etter 1963 måtte stå lenger i arbeid, før de kan ta ut pensjon. Hvorvidt disse forslagene følges opp av Stortinget, gjenstår å se.

Vekst i verdiskaping trumfer eldrebølgen

BNP er et mål på den totale verdiskapingen i samfunnet. En arbeidstaker i dag produserer i gjennomsnitt langt større verdier enn en arbeidstaker gjorde for eksempel i 1970. Det kan måles ved BNP per årsverk.

Årsaken til at vi produserer mer, er at produktiviteten per ansatt er langt høyere nå enn i 1970. For eksempel er det økt bruk av maskiner og roboter i industri og landbruk, bruk av velferdsteknologi i eldreomsorgen, og automatisering og effektivisering innenfor alle forskjellige former for tjenesteyting. Denne utviklingen frigjør arbeidskraft til

å utføre andre oppgaver i stedet, og vi får dermed større samlet verdiskaping enn tidligere.

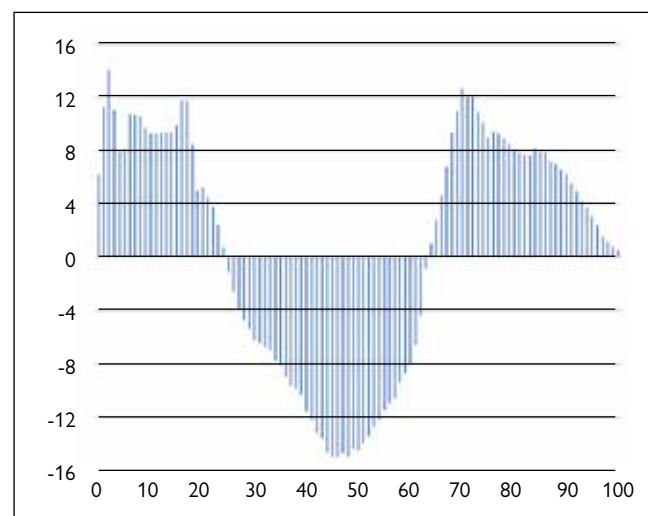
Tall fra SSB viser at verdiskapingen per årsverk var i gjennomsnitt 2,2 ganger så høy i 2021 som i 1970. I 2060 forventes en videre økning til 3,8 ganger 1970-nivå. Til tross for at det blir flere pensjonister, forventes verdiskapingen per pensjonist å bli høyere i 2060 enn i dag.

Forsørgelsesbyrden

I Perspektivmeldingen 2021 vises netto overføringer per person etter alder. I gjennomsnitt er personer 0–24 år netto mottakere av offentlige overføringer. I alderen fra 25 til 64 år går overføringene motsatt vei, det vil si fra de yrkesaktive til det offentlige, mens man igjen fra 64 år og oppover er netto mottaker.

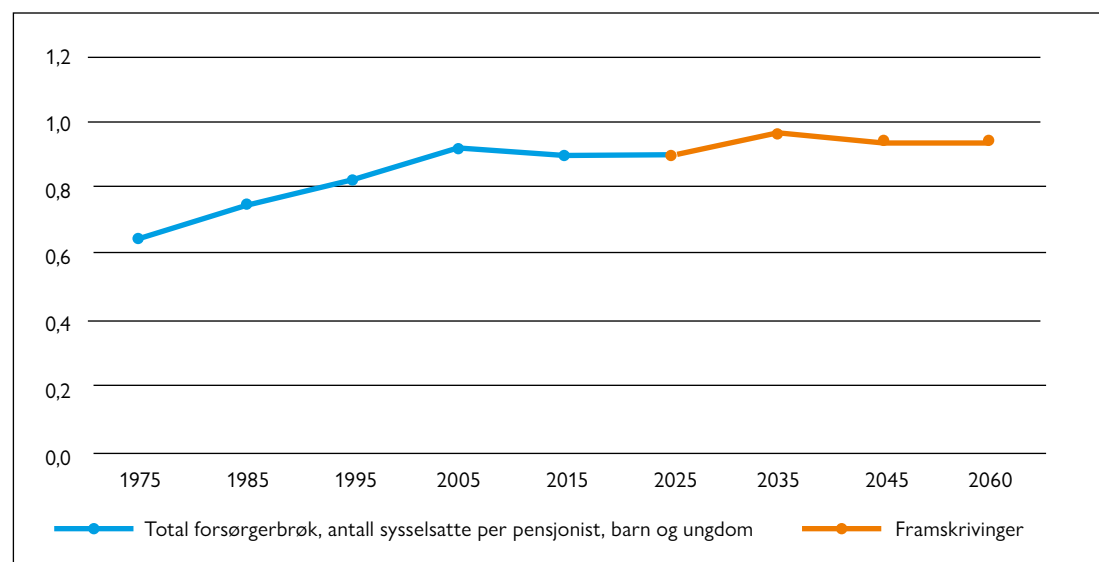
Figur 11 gir imidlertid et fordreid bilde av de totale overføringene, og vi får et inntrykk av at de eldste årskullene er betydelig dyrere enn barn og unge. Men det er færre personer i de eldste aldersgruppene enn i de yngre gruppene. For eksempel var det

Figur 12. Netto overføringer per årskull. Milliarder kroner. 2017.



Kilder: Perspektivmeldingen 2021, SSB og egne beregninger.

Figur 13. Total forsørgelsesbyrde.



Kilder: SSB og egne beregninger.

60 000 ettåringer og kun 390 hundreåringer i 2017. Se også Mønnesland (2018), som tidligere har vist dette.

Dersom vi tar hensyn til antall personer i de ulike aldersgruppene, blir inntrykket ganske annerledes. Da ser vi at de totale overføringene til barn og unge er om lag på samme nivå som overføringene til de eldre aldersgruppene. Ved å gange netto overføringstallene per alder i 2017 med

befolkningstallene per årskull i 2017, får vi resultatet i figur 12. Beregningene viser at overføringene i 2017 var 210,7 milliarder kroner til aldersgruppene 0–24 år, og 247,8 milliarder kroner til aldersgruppene 65–100 år. De eldste aldersgruppene mottok 17,6 prosent mer i netto overføringer enn barn og unge.

I figur 11 og 12 er overføringene til befolkningen større enn innbetalingene

Tabell 2. Grunnlag for beregning av total forsørgelsesbyrde.

	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2060
Sysselsatte 25 år til aldersjustert pensjonsalder (1000 personer)	1360	1591	1748	1965	2183	2398	2515	2566	2630
Andel sysselsatte 25 år til pensjonsalder (prosent)	72	79	79	80	80	80	80	80	80
Forventede leveår ved 65 år (kilde: SSB)					20,5	21,8	23,2	24,5	26,3
Aldersjustert pensjonsalder	65	65	65	65	65	66,3	67,7	69	70,8
Antall pensjonister (1000 personer)	543	646	695	678	834	1042	1129	1253	1310
Sysselsatte per pensjonist	2,50	2,46	2,52	2,90	2,62	2,30	2,23	2,05	2,01
Antall barn og unge (0–24 år) (1000 personer)	1566	1485	1440	1472	1603	1557	1508	1511	1504
Sysselsatte per barn og ungdom (0–24 år)	0,87	1,07	1,21	1,33	1,36	1,54	1,67	1,70	1,75
Total forsørgerbrøk, antall sysselsatte per pensjonist, barn og ungdom	0,64	0,75	0,82	0,91	0,90	0,92	0,95	0,93	0,93

Kilder: SSB og egne beregninger.

av skatter og avgifter. Dette underskuddet dekkes av overføringer fra pensjonsfondet (se Perspektivmeldingen 2021, s. 194).

Både barn og unge opp til 25 år, samt eldre personer, er netto mottakere av offentlige overføringer. For å ta høyde for dette kan vi beregne den *totale forsørgelsesbyrden*. I den totale forsørgelsesbyrden er antallet sysselsatte delt på antall barn, unge og den eldre delen av befolkningen. Utviklingen i den totale forsørgelsesbyrden er avhengig av i hvor stor grad eldre vil arbeide lenger i takt med økt levealder. I figur 13⁷ er det forutsatt at barn og unge er definert som 0–24 år, mens den yrkesaktive delen av befolkningen er 25–65 år, justert for sysselsettingsandelen i denne gruppen. Den eldre delen av befolkningen er i utgangspunktet dem som er 65 år og eldre. Denne inndelingen korresponderer med hvilke aldersgrupper som er netto mottaker eller bidragsyter av overføringer til det offentlige. Fra 2025 økes imidlertid pensjoneringsalderen i takt med økt forventet gjenstående levealder for 65-åringer. Den totale forsørgerbrøken vil

bedres noe, fra 0,90 sysselsatte personer per barn, ungdom og pensjonist i 2015 til 0,93 i 2060.

Tabell 2 viser at antallet sysselsatte personer vil øke med om lag 450 000 personer fra 2015 til 2060. Antallet pensjonister vil øke med om lag 475 000 personer, mens antall barn og unge i alderen 0–24 år ventes å reduseres med om lag 100 000 i perioden.

Som det framgår av figur 11, er imidlertid overføringene per person høyere for eldre personer enn for unge. Selv om totale netto overføringer til barn og unge (0–24 år) i 2017 var relativt likt som overføringene til gruppen 65 år og eldre, var det drøyt 1,6 millioner personer i den yngre gruppen og om lag 875 000 personer i den eldre gruppen. I gjennomsnitt var dermed netto overføringene til den eldre gruppen over dobbelt så høy per person som for barn og unge. Dermed vil netto overføringer fra det offentlige øke

⁷ Se tabell 2 for en detaljert oversikt over tallene som ligger til grunn for beregningen av den totale forsørgelsesbyrden i figur 13.

framover når det blir relativt sett flere eldre i befolkningen. Hvor mye utgiftene blir knyttet til alderspensjoner, er det relativt presise beregninger av i pensjonsutvalgets rapport (NOU 2022: 7, tabell 14.2, s. 332).

Utviklingen i helseutgiftene knyttet til den eldre befolkningen er mer usikker. Det er ulike hypoteser om den økte levealderen vil gi like mange, flere eller færre friske leveår (se Perspektivmeldingen 2021, s. 189). En norsk forskningsrapport fra 2021 viser utviklingen i økt forventet levealder (life expectancy) og utviklingen i forventede friske leveår (disability-free life expectancy) for den eldre befolkningen. Resultatet viste en reduksjon i sykdom (disability) for begge kjønn i perioden fra 1995 til 2017. Antall forventede friske leveår økte mer enn økningen i forventet levealder. Det blir vist til at resultatet kan forklares av bedre forebygging og behandling av sykdom (Storeng m.fl., 2021). Kostnadene til helse- og omsorgstjenester vil også kunne påvirkes av blant annet medisinske og velferdsteknologiske framskritt.

Vekst i både privat konsum og velferdsordninger

En utfordring framover blir hvordan verdiskapingen skal fordeles på innbyggerne i en periode hvor lønnstakerne i gjennomsnitt vil ha en langt høyere produksjon enn i dag. Skal hele denne veksten først og fremst komme lønnstakerne til gode, slik det forutsettes i perspektivmeldingen, eller kan mer omfordeles gjennom skattesystemet, slik at hele befolkningen får glede av velstandsveksten?

Pensjonsutvalget skriver følgende:

Perspektivmeldingen skisserer en betydelig økonomisk vekst framover. I basisforløpet legges det til grunn at BNP per innbygger for Fastlands-Norge vokser med om lag 60 prosent samlet i

perioden 2020–2060. Dette kan være relevant både ved vurderingen av utgiftsbehov og inntektsnivå. (NOU 2022: 7, s. 177)

Det er mulig å legge til grunn at en mindre del enn forutsatt i Perspektivmeldingen av den økonomiske veksten framover skal slå ut i økt privat forbruk, og at en større del (gjennom skatteøkninger) skal brukes til å finansiere felles velferd, herunder pensjoner. Muligheten for skatteøkninger må imidlertid veies mot insentiveffekter og dermed risikoen for isolert sett å redusere arbeidstilbudet. (NOU 2022: 7, s. 178)

Det rådgivende utvalget for finanspolitiske analyser skal gi råd og faglige vurderinger til Finansdepartementet. Utvalget ser blant annet på den langsiktige bærekraften i statsfinansene, og skriver i sin uttalelse fra februar 2022: «Vekst i produktiviteten vil innebære at fremtidig generasjoner trolig vil være rikere enn oss, og det kan argumenteres for at de selv bør finansiere standardhevinger og konsekvenser av økende levealder. Denne avveiningen er i stor grad en politisk og fordelingsmessig vurdering» (Holden et al. (2022), s. 5).

Til grunn for beregningene av inndekningsbehovet i Perspektivmeldingen 2021 ligger en forutsetning om at skattenivået skulle holdes på det daværende nivået i hele perioden fram mot 2060. Denne forutsetningen var et fornuftig utgangspunkt for å beregne et eventuelt inndekningsbehov, men samtidig er det gode argumenter for at framtidige generasjoner kan leve godt med et høyere gjennomsnittlig skattenivå enn i dag.

Årsaken er som nevnt av både Pensjonsutvalget og Det rådgivende utvalget for finanspolitiske analyser at framtidige generasjoner forventes å være langt rikere, og vil i gjennomsnitt ha betydelig større inntekt enn i dag. Hvor mye av den framtidige verdiskapingen som skal gå til

privat konsum og hvor mye som skal gå til offentlig konsum, kan omfordeles gjennom skattesystemet. Selv om skatten øker noe, vil det fremdeles være betydelig vekst i kjøpekraften til en vanlig lønnstaker.

I rapporten *En plan for privatisering* viser Eliassen og Marsdal (2019) til at anslagene i perspektivmeldingen 2017 innebærer at en gjennomsnittlig lønsmottaker vil ha langt større kjøpekraft i fremtiden enn i dag. De viser at selv i et alternativ hvor det legges til grunn én prosent årlig standardøkning i helse- og omsorgssektoren ut over det demografiske endringer krever, vil dette kunne dekkes gjennom økte skatter, samtidig som kjøpekraften for en gjennomsnittlig lønsmottaker vil øke med 59 prosent fram mot 2060.

Videre økonomisk vekst

Pensjonsreformen som ble innført i 2011 ville på lengre sikt skapt uholdbart lave pensjoner, spesielt for minstepensjonister og uføre. Innsparingene av pensjonsreformen ble dermed overdrevet, og Pensjonsutvalgets rapport (NOU 2022: 7) viser at den sosiale bærekraften ikke var ivaretatt.

KILDER

Bakke, H. & Farstad, S. (2021). Synspunkter på Perspektivmeldingen 2021. Vi har råd til velferdsstaten. *Samfunn og økonomi*, 2/2021.
Dyvi, Y. (2017). *Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet.
Dyvi, Y. (2021). *Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet.
E24. *Norge kan tjene 1.900 mrd. på olje og gass i 2023: – En vanvittig gevinst*.
Eliassen, R.L. & Marsdal, M.E. (2019) *En plan for privatisering*. Rapport nr. 1/2019. Manifest Tankesmie.
Farstad, S. (2020). Eldrebølgen i et nytt perspektiv. *Fagbladet Samfunn og økonomi*, 1+2/2020.

Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet (2004). Kortversjon av Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005). *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Finansdepartementet (2021). *Nasjonalbudsjettet 2022*.
Finansdepartementet (2021). *Perspektivmeldingen 2021*.
Finansdepartementet (2022). *Revidert nasjonalbudsjett 2022*.
Henriksen, E., Moen, E. & Natvik, G.J. (2021). Økonomisk politikk etter koronakrisen. *Samfunnsøkonomen*, 5/2021, s. 13–19.
Holden et al. (2022). *Uttalelse 2022*. Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser.
Mønnesland, J. (2018). Eldre som økonomisk byrde? *Fagbladet Samfunn og økonomi*, 1/2018.

NOU 2016: 20. *Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland*.
NOU 2022: 7. *Et forbedret pensjonssystem*.
SSB (2019). *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper*.
SSB (2022). *Nasjonalregnskapet 2021*.
SSB (2022). *Økonomiske analyser 2/22*.
Statens pensjonsfond utland (2022). *Årsrapport 2021*. Norges Bank Investment Management.
Storeng, S.H., Øverland, S., Skirbekk, V., Hopstock, L.A., Sund, E.R., Krokstad, S. & Strand, B.H. (2021). Trends in Disability-Free Life Expectancy (DFLE) from 1995 to 2017 in the older Norwegian population by sex and education: The HUNT Study. *Scandinavian Journal of Public Health*.

Utviklingen i det norske trygde- og pensjons-system 1894–1967



Arbeiderne ved Christiania
Guldlistefabrik, 1898.
(Foto: Ludwik Szacinski)
@ Oslo Museum

Denne framstillingen bygger på et upublisert manus skrevet av en av dem som stod for arbeidet med folketrygden – daværende underdirektør Frank Tennung som døde rett etter at lovarbeidet var gjennomført og forelagt Stortinget. Framstillingen viser hvordan en tenkte da folketrygden ble laget. For vurderingen av både folketrygden og reformen av trygde- og pensjonssystemene er det interessant å se på hvordan vårt trygde- og pensjonssystem ble utviklet fram til vi fikk folketrygden i 1967, og hvordan de som laget folketrygden tenkte.

De sosiale trygder

De første virkelige opptak til sosiale trygder her i landet skjedde i siste del av 1800-tallet. Mønsteret ble hentet fra Tyskland, som var det første land som gjennomførte sosialforsikring i større omfang. Allerede på midten av 1800-tallet kan en finne enkelte forløpere til de senere utredninger. I 1844 foreslo en offentlig komite gjennomført en tvungen livrenteordning for arbeidere i byer og ladesteder. Forslaget var kanskje mer motivert i et forsøk på å redusere fattigutgiftene enn å etablere en sosialforsikring. Forslaget ble heller ikke gjennomført.

I 1885 ble den første arbeiderkommissjonen nedsatt (Arbeiderkommissionen av 1885), med Johan Sverdrup som formann. Den la i 1887 fram innstilling til den første fabrikktilsynslov, som ble vedtatt i 1892. I 1890 la kommisjonen fram innstillinger om sykeforsikring og om ulykkesforsikring for arbeidere. Den siste innstillingen lå til grunn for loven om ulykkesforsikring for industriarbeidere, som ble vedtatt av Stortinget i 1894, og som er vår første sosiale trygdelov. Kommisjonen hadde også i oppdrag å overveie spørsmålet om alderdomsforsikring for arbeidere, men den avgå ikke noen innstilling om dette.

I 1894 ble en ny parlamentarisk arbeiderkommissjon nedsatt av Stortinget med W. Konow som formann. Den hadde som mandat å utarbeide forslag til en invaliditets-

og alderdomsforsikring for det norske folk. I sin innstilling av 1899 foreslo kommisjonen en obligatorisk invalidepensjonsordning for hele folket. Saken ble bearbeidet i flere komiteer, men førte ikke fram til noen lov.

I årene fram til første verdenskrig ble det gjennomført flere viktige trygdelover: Lov om tilskudd til arbeidsløshetskasser i 1906, ulykkesforsikring for fiskere i 1908, syketrygd i 1909 og ulykkesforsikring for sjømenn i 1911. I 1919 ble det nedsatt en ny komite – Folkepensjonskomiteen. Den hadde som mandat å utrede spørsmålet om en alminnelig pensjonsordning, finansiert ved skattemidler, enten som en statlig ordning eller som en kommunal ordning med statstilskott. Komiteen avgå sin innstilling i 1920 bygget på alternativet kommunale pensjoner med statstilskott. Ordningen skulle dekke hele folket, og skulle omfatte alderspensjon, gravferdsbidrag, invalidepensjon, bidrag til kur og pleie, og til utdanning av invalide og hjelp til ervervet. Ytelsene skulle fastsettes ved behovsprøving. Heller ikke denne innstilling resulterte i noen lov.

I 1923 ble det vedtatt en alderstrygdlov som bygget på skattesystemet. Lovens ytelser skulle være behovsprøvet, og utgiftene skulle med visse begrensninger dekkes med halvparten av staten og halvparten av kommunene. Denne loven ble imidlertid ikke satt i kraft på grunn av den vanskelige økonomiske tid som fulgte.

I 1934 tok Stortinget igjen opp spørsmålet om en utbygging og rasjonell ordning av vårt sosiale forsorgs- og trygdevesen. Disse spørsmål ble utredet av Sosiallovkomiteen av 1935, og i de følgende år ble lovene om alderstrygd (1936), midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre (1936) og lov om arbeidsløsetrygd (1938) vedtatt.

Fellesprogrammet av 1945

Etter krigen ble arbeidet med utbyggingen av de sosiale trygdeordninger tatt opp igjen. Dette fikk uttrykk i fellesprogrammet av 1945, hvor de politiske partier uttalte i fellesskap:

«Sosiallovgivningen utvikles med sikte på å gjøre forsorgsvesenet overflødig. De sosiale trygder samarbeides så vi får en felles trygdeordning ved sykdom, uførhet, arbeidsløshet og alderdom. Spørsmålet om barnetrygd tas opp til ny behandling. Adgang for sjøfolk til å gå i land med pensjon ved rimelig alder.»

I samsvar med dette fikk man loven om barnetrygd i 1946, og pensjonstrygd for sjømenn i 1948.

Neste avgjørende skritt i utviklingen var Stortingsmelding nr. 58 for 1948 om folketrygden. I denne meldingen ble det for første gang og med klar målsetting lagt fram en samlet plan for den videre utbygging av vårt sosiale trygdesystem til en samlet folketrygd. I ordet «folketrygd» la komiteen den målsetting å dekke alle de trangstilfelle som bør dekkes av et fullt utbygget sosialtrygdesystem, nemlig sykdom, uførhet, arbeidsløshet, aldersdom og bortfall av forsørger. Planen tok sikte på å trygge en sosialt forsvarlig minimumsstandard for alle.

Intensjonen i meldingen ble fulgt opp, og årene etter 1948 ble en rik utbyggingsperiode for våre sosiale trygder. Denne utbygging har skjedd med stor politisk enighet. Det mål folketrygdmeldingen satte for utbyggingen av trygdesystemet ble nådd

ved at enke- og morstrygdloven ble vedtatt i 1964 og satt i verk fra 1. januar 1965.

Parallelt med de nye lover skjedde det en kontinuerlig utvidelse av omfanget i de tidligere lover, særlig da innen syketrygd, ulykkestrygd og alderstrygd.

Vårt trygdesystem ble således bygget opp gradvis, gjennom mer enn 70 år før vi fikk den store folketrygden i 1967. Nedenstående oversikt gir årstallet for vedtakelsen av de enkelte trygdelover:

- 1894: Ulykkesforsikring for industriarbeidere
- 1906: Tilskudd til arbeidsløshetskasser
- 1908: Ulykkesforsikring for fiskere
- 1909: Sykeforsikring
- 1911: Ulykkesforsikring for sjømenn
- 1936: Alderstrygd
- 1936: Hjelp til blinde og vanføre
- 1938: Arbeidsløshetstrygd
- 1946: Barnetrygd
- 1946: Krigspensjonering for militærpersoner
- 1946: Krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner
- 1956: Obligatorisk syketrygd for alle
- 1957: Forsørgertrygd for barn
- 1957: Alderstrygd uten behovsprøving
- 1958: Yrkesskadetrygd (samling av lovene om ulykkesforsikring)
- 1960: Uføretrygd
- 1960: Attføringshjelp
- 1964: Enke- og morstrygd

I løpet av denne tiden skiftet oppfatningen av sosialtrygdens oppgaver og hvilke prinsipper de bør ordnes etter. Til å begynne med var trygdene sterkt preget av prinsipper hentet fra den private forsikring. Etter hvert som samfunnsforholdene og de økonomiske vilkår endret seg, har samfunnet i stigende grad erkjent sitt ansvar for borgernes økonomiske trygghet. Målsettingen ble etter hvert i størst mulig utstrekning å trygge alle borgere en minstestandard ved uforskyldt inntektsbortfall.

Pensjonsordninger

Samtidig med utviklingen av det sosiale trygdesystem har det skjedd en utbygging av pensjonsordninger – både lovbestemte, kommunale og private. Lovbestemte pensjonsordninger ble først gjennomført i statstjenesten. Den norske enkekasse, som skulle yte pensjon til enker etter statens embetsmenn, ble opprettet allerede i 1814. Ved lover av 31. mai 1873 og 18. mai 1876 ble statens tjenestemenn sikret pensjonsrett gjennom pensjonskassen for statens bestillingsmenn. I 1917 ble det gitt en ny lov om Statens Pensjonskasse. Den ble revidert flere ganger, og er erstattet av den någjeldende lov om Statens Pensjonskasse av 29. juli 1949.

Inn under Statens Pensjonskasse går – i tillegg til statens tjenestemenn – en rekke tjenestemenn, herunder offentlig kommunale og private etater og institusjoner. Norges Statsbaners personell fikk sin egen pensjonskasse ved lov av 1917. Statens arbeidere fikk sin pensjonsordning ved lov av 30. juni 1950. Det er gjennomført særskilt pensjonsordning for stortingsrepresentanter, statsråder og for åremålsansatte.

Videre er det gjennomført lovbestemte pensjonsordninger for sjømenn i 1948, for skogsarbeidere i 1951, for apoteketaten i 1953, for fiskere i 1957 og for sykepleiere i 1962.

Kommunale pensjonsordninger har eksistert i enkelte kommuner siden omkring århundreskiftet, og i 1965 hadde 434 av landets 464 kommuner etablert pensjonsordninger for sine arbeidstakere. Delvis som egne pensjonskasser og delvis gjennom Kommunal Landspensjonskasse eller private livsforsikringselskaper.

Private pensjonsordninger i mer faste former er kommet i stand fra århundreskiftet. Til å begynne med omfattet de vesentlig funksjonærene. Interessen for pensjonsordninger i private bedrifter har også vært jevnt økende fra første verdenskrig. En stimulans

for etableringen av disse private pensjonsordninger har vært den skattemessige adgang til inntektsfradrag for pensjonspremiene.

I samme retning virket også loven om arbeiderfond i 1938. De private pensjonskasser og pensjonsfond har vært underlagt Sosialdepartementets kontroll. Næringslivets bedrede stilling etter krigen førte til økte avsetninger til pensjonsformål. Avsetningene ble etter hvert så betydelige at skattereglene for avsetningene måtte tas opp til revisjon. Ved endringer i skattelovene i 1952 ble det bestemt at det skulle være et vilkår for å få skattefrihet for premier og tilskott til pensjonsordninger at ordningen var i samsvar med regler gitt av Kongen.

Slike «regler om private tjenestepensjonsordninger» er gitt ved Kgl. res. av 19. desember 1958, og er senere endret flere ganger. En av de viktigste bestemmelser i reglene er at pensjonsordningens ytelser ikke må overstige pensjoner som ytes av Statens Pensjonskasse til tjenestemenn med tilsvarende lønn og tjenestetid.

Pensjonsordninger for arbeidere ble oftest utformet slik at pensjonene ble fastsatt innenfor rammen av den friinntekt som hadde gjeldt for alderstrygden. Under tariffrevisjonen i 1958 fremmet Landsorganisasjonen i Norge krav overfor Norsk Arbeidsgiverforening om gjennomføring av en pensjonsordning for arbeidstakere. Dette førte til at partene i 1960 inngikk en «avtale om tariffestet pensjon». Avtalen trådte i kraft 1. januar 1962. Samtidig ble det opprettet en egen pensjonsordning – «Fellesordningen for Tariffestet Pensjon» (ETP). FTP omfatter ca. 320 000 arbeidstakere og yter alderspensjon, enkepensjon (begrenset til enker mellom 60 og 70 år), og overgangsstønning til etterlatte. Ytelser kommer i tillegg til de offentlige trygder, og må sees som et supplement til disse.

For de private pensjonsordningers vedkommende varierer ytelsene sterkt, fra ordninger som gir stort sett samme ytelser

som Statens Pensjonskasse, til ordninger hvor det bare ytes et beskjedent tillegg til alderstrygden. Ved skattelovsendringen i 1952 ble det også åpnet adgang for selvstendig yrkesutøvere og andre som ikke er med i noen tjenestepensjonsordning til å tegne egen pensjonsforsikring med skattefrihet for premien. Enkelte yrkesgrupper har med utgangspunkt i disse regler fått i stand kollektive pensjonsordninger for sitt yrkes utøvere.

Folkepensjonssakens utvikling

I tiden omkring 1960 endret synet på sosialforsikringen seg, og da mot høyere mål. I langtidsprogrammet 1962/65 ble den nye målsetting uttrykt. Hele befolkningen burde ved alderdom, arbeidsuførhet og tap av forsørger være sikret en levestandard som står i rimelig forhold til den standard som den enkelte har bygget opp i sitt yrkesaktive liv, eller som var bygget opp av en bortfalt forsørger.

Men Langtidsprogrammet anga ikke hvilken vei man burde følge for å få realisert dette målet. Under debatten i Stortinget 10. juni 1961 om behandlingen av Stortingsmelding nr. 21 for 1960/61 «om de alderstrygdede og om deres inntektsforhold og størrelsen av inntektsoverføringen fra de yrkesaktive aldersgrupper til de alderstrygdede» ble støttet gitt til de utredninger som senere ble foretatt om pensjonsspørsmålet. Det var i Stortinget alminnelig enighet om at det var behov for forbedringer, men synspunktene på hvordan gjennomføringen kunne skje, var ulike. Resultatet av debatten ble at det ved Kgl. res. av 26. januar 1962 ble oppnevnt en allsidig sammensatt komitee (Pensjonsutredningskomiteen), som fikk i oppdrag å utrede pensjonsspørsmålet i hele sin bredde.

Utviklingen på dette området må utvilsomt også sees i sammenheng med at Sverige allerede i 1957 hadde fått gjen-

nomført sin ATP eller folkepensjon. Før Pensjonsutredningskomiteen endelig hadde avgitt sin innstilling, skjedde regjeringsskiftet i 1963. Både i statsminister John Lyngs regjeringserklæring av 1963 og i Det Norske Arbeiderpartis moterklæring var gjennomføringen av folkepensjoneringen tatt med som en viktig programpost.

Dette politiske presset hadde utvilsomt stor betydning for tempoet i gjennomføringen av folkepensjoneringssaken. Det videre arbeid med saken resulterte i Stortingsmelding nr. 75 for 1963/64 om folkepensjon. Stortinget vedtok 5. mai 1964 at Stortingsmelding nr. 75 om folkepensjon skulle sendes sosialkomiteen, og at denne komitee skulle forelegge saken for finans- og tollkomiteen før endelig innstilling ble avgitt. Saken var under behandling i komiteene i mer enn et år før den kom opp til realitetsbehandling i Stortinget 21. juni 1965.

Pensjonsutredningskomiteen behandlet bare spørsmålet om alderspensjon. Den gikk inn for en felles og obligatorisk tilleggspensjonsordning som skulle omfatte alle yrkesgrupper. Alderstrygden skulle beholdes som en grunnpensjonsordning. De trygdede skulle plasseres i innteksgrupper etter et lignende system som i syketrygden. Tilleggspensjonen skulle fastsettes i forhold til arbeidsinntekt og opptjeningstid, på grunnlag av pensjonssatser i forhold til opptjent pensjon pr. premieuke. Det ble foreslått en overkompensjonsordning, slik at de som var eldre enn 50 år skulle få godskrevet dobbelt pensjonstid, mens de som var mellom 30 og 50 år skulle få overkompensasjon etter en glideskala. Tilleggspensjonene skulle finansieres ved en innteksgradert premie fordelt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det var forutsatt oppsamling av betydelige pensjonsfond.

I Stortingsmelding nr. 75 ble det foreslått en felles obligatorisk pensjonsordning for hele befolkningen, men til dels etter andre retningslinjer enn Pensjonsutredningskomiteen gikk inn for. Man hadde utvilsomt

hatt det svenske system, som var innført allerede i 1957, for øyet. Ordningen skulle omfatte alderspensjon, uførepensjon og familiepensjon; en grunnpensjon og en tilleggspensjon i forhold til den enkeltes ervervsinntekt og opptjeningstid. Pensjonspoengsystemet ble lansert, inntektene skulle dekkes ved avgift fra arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende og arbeidsgivere med tilskudd fra stat og kommune. For jordbrukere og fiskere skulle det betales avgift som for arbeidstakere, mens resten skulle dekkes ved produksjonsavgifter. Det var forutsatt betydelige fondsopplegg.

Sosialkomiteen sluttet seg i det alt vesentlige til det opplegg som var gjort i Stortingsmelding nr. 75, men gikk på enkelte punkter inn for endringer i departementets forslag og henstilte til departementet om ytterligere å utdype enkelte spørsmål. I stortingsdebatten 21. juni 1965 var det i hovedsaken bred enighet om hovedprinsippene for ordningen og de retningslinjer som var trukket opp i stortingsmeldingen og i sosialkomiteen innstilling. Det var uenighet på enkelte punkter, blant annet når det gjaldt fondsforvaltningen.

Folkepensionen blir folketrygd

Det har gjennom flere år vært en forutsetning at hele trygdelovgivningingen skulle koordineres og kodifiseres i en ny lov om folketrygd med en enhetlig finansiering og administrasjon. Spørsmålet om en kodifisering er berørt i Stortingsmelding nr. 75. Sosialdepartementet uttalte i meldingen at det vil utrede spørsmålet om hvordan syketrygden og arbeidsløshetsstrygden på en hensiktsmessig måte kan knyttes til folkepensioneringen.

I Stortingsmelding nr. 75 var forutsatt at grunntrygdene – det vil si alderstrygden, attføringshjelpen, uføretrygden, enke- og morstrygden og forsørgerstrygden for barn – skulle innkorporeres i folkepensioneringen.

Yrkesskadetrygden skulle også tilpasses folkepensioneringen. Barnetrygden som helt finansieres av staten er ikke noen trygd i egentlig forstand, og burde etter departementets mening holdes utenfor folketrygden. Det samme gjaldt krigspensjoneringene, som har begrenset varighet og ellers er av spesiell karakter.

Med en slik kodifisering av alle trygdene i én lov (unntatt barnetrygden og krigspensjoneringsordningene) sammen med folkepensioneringen, kunne det skapes en lov om folketrygd med felles finansiering og enhetlig administrasjon. En slik kodifisering er imidlertid meget omfattende. Folketrygdloven innskrenket seg i denne omgang til å omfatte den tidligere alderstrygd, attføringshjelp, uføretrygd, enke- og morstrygd og forsørgerstrygd for barn i tillegg til folkepensionen.

Sosialdepartementet forutsetter imidlertid i O.t. prp. 17 1965/66 med det første å legge fram forslag om kodifisering av syketrygden i det felles system og yrkesskadetrygdens stønadsregler. Likeledes vil arbeidsløshetsstrygden forutsetningsvis bli innkorporert, under forutsetning av at det blir funnet fram til en løsning som gjør det mulig fortsatt å nytte arbeidsløshetsstrygden som et virkemiddel i aktiv sysselsetningspolitikk. Disse innkorporeringer forutsettes foretatt i løpet av 1967-68.

Denne kodifisering vil bety en vesentlig forenkling av trygdekomplekset, og muliggjøre en felles finansiering og enhetlig administrasjon. Beregning og innkrevning av felles folketrygdavgift, kombinert med beregning og innkrevning av skatter, vil bety avlastning for trygdeadministrasjon, og en forenkling av det arbeidsgiverne er pålagt i relasjon til trygdeadministrasjon.

Lov om folketrygd har tatt konsekvensen av planen av en fullstendig innkorporering, og har reservert bestemte kapitler for de nødvendige bestemmelser som skal erstatte loven om syketrygd, arbeidsløshetsstrygd og yrkesskadetrygd. Hvert kapittel i loven har

fått sin egen paragrafinndeling med paragraftall som samtidig angir kapittelnummer, f.eks. § 5-4 betyr kapittel 5, § 4. Ved denne ordningen vil en unngå å rive opp hele loven når de nevnte trygder etter hvert skal innkorporeres i fellesloven. samtidig som prinsippet om folketrygden er stadfestet.

Sosialdepartementet la fram sitt forslag til lov om folketrygd i O.t.prp. nr. 17 for 1965/66 for Stortinget i februar 1966. Sosialkomiteen kunne allerede 1. juni 1966 avgi sin innstilling i Innst. 0. VIII for 1966 (I). Sosialkomiteen hadde med den knappe tid som var til rådighet gjort et stort arbeide. På flere punkter var departementets lovforslag endret, dels etter forslag fra Sosialdepartementet.

En vesentlig endring fra departementets forslag til komiteen innstilling var hevingen av nedre grense for ervervsmessig uføret som skulle gi rett til pensjon, fra 25 til 50 %, en endring som utløste en ikke liten debatt i Stortinget. Loven ble behandlet av Stortinget 10.–15. juni 1966, og enstemmig vedtatt og sanksjonert 7. juni 1966. Loven trådte i kraft fra 1. januar 1967.

Folketrygdlovens hovedinnhold

Folketrygden er en obligatorisk trygde- og pensjonsordning for hele befolkningen. Ved folketrygdens gjennomføring blir de

nåværende grunntrygder – alderstrygd, uføretrygd og attføringshjelpen, enke- og morstrygden og forsørgerstrygden for barn – opphevet og erstattet av den nye trygdeordningen.

Folketrygden vil yte tilsvarende grunnpensjoner og andre grunnytelser. I tillegg vil folketrygden yte tilleggspensjoner, som skal opptjenes og fastsettes i forhold til den enkeltes arbeidsinntekt og den tid den enkelte har vært i arbeid. Dette er det egentlig nye i loven.

Lovene om syketrygd, arbeidsløshetsstrygd og yrkesskadetrygd vil fortsatt gjelde, men det er forutsetningen at disse skal innarbeides i loven, sannsynligvis i løpet av 1–2 år. Utenfor folketrygden vil barnetrygden og krigspensjoneringene fortsette som særskilte ordninger. Det samme gjelder pensjonstrygdene for skogsarbeidere, fiskere, sjømenn, statens arbeidere, m.v. Folketrygden vil heller selvsagt ikke ta opp i seg de tariffavtalte fellesordninger som sykelønnsordningen, sluttlønsordningen og fellesordningen (F.T.P.).

Folketrygden kan betraktes som en tvungen forsikringsordning. «Å være trygdet» kan likestilles med å være forsikret. Den trygdede er forpliktet til å betale de avgifter som er bestemt, og rette seg etter de bestemmelser som gjelder for trygden. På den annen side er man sikret rett til de ytelser som loven gir.



Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek (Arbark)

Små skritt i riktig retning

Viktige signaler om veien videre for pensjonssystemet

Sommeren 2022 kom evalueringen av pensjonsreformen. Fagforbundet synes det er positivt at utvalget foreslår en mer forutsigbar justering av nivået på minstepensjonene, og at uføre skal skjermes for deler av levealdersjusteringen. Fagforbundet var ikke direkte representert i utvalget, men vår pensjonsekspert Steinar Fuglevaag har representert SV i utvalget.

De sentrale forslagene fra utvalget er justering av aldersgrensene i pensjonssystemet, forslag til løsninger for uføres alderspensjon, og økt forutsigbarhet for mottakerne av minstestøtelse.

Fagforbundet skal nå gå grundig gjennom rapporten, og vi vil gi høringssvar sammen med de øvrige LO-forbundene.

Opptatt av «sliterne»

Mange har jobber som sliter på helsa og som gjør det svært krevende å stå i jobb til langt oppi 60-årene. Disse blir ofte benevnt «sliterne», og er en gruppe Fagforbundet er opptatt av å ivareta. Vi må se mer på sliter-tillegg og særaldersgrenser og hvordan dette skal ivareta dem som ikke kan jobbe lenge.

Flertallet i utvalget mener det er

vanskelig å identifisere «sliterne», og kommer ikke med forslag om ordninger for disse gruppene, blant annet fordi de mener det vil svekke insentivene til å stå lenge i jobb. Det er Fagforbundet uenig i.

Vi er bekymret for dem som får ødelagt helsa si av å måtte stå lenge i jobb, og som blir nødt til å forlate arbeidslivet som uføre i stedet for å gå av med alderspensjon. Da kan vi ende opp med at innsparinger ett sted tyter ut som kostnader et annet sted.

Bedre pensjonsopptjening for uføre

Pensjonsutvalget foreslår å gi uføre lengre pensjonsopptjening enn de har i dag, i takt med økningen av pensjonsalderen. I dag slutter uføre å tjene opp alderspensjon ved 62 år, noe som gir lave pensjoner.

Utvalget vil skjerme uføre for levealdersjusteringen i pensjonssystemet for dem som er født i 1954 og senere. Uføre kan ikke velge å jobbe lenger for å kompensere for levealdersjustering når de ikke har helse til å jobbe.

Flertallet i utvalget vil at uføre skal få pensjonsopptjening fram til 65 år, mens

mindretallet, ønsker full opptjening til 67 år, og at denne grensa i framtida skal settes ved normert pensjonsalder for de yrkesaktive.

Fagforbundet er positiv til at de uføre nå får en skjerming av sin alderspensjon. Dette er helt nødvendig for å sikre et tilstrekkelig og godt nivå for framtida. Fagforbundets holdning til skjerming av uføres alderspensjon ligger nok nærmere mindretallets holdning enn flertallets innstilling. Men det er flere hensyn som her skal avveies i høringssvaret.

Vil øke aldersgrensene

Aldersgrensene for pensjon bør erstattes med et system der grensene heves i takt med økt levealder, mener utvalget. Pensjonsreformen gir arbeidstakere en langt større mulighet til selv å velge når de vil gå av med pensjon. Likevel mener utvalget at dagens aldersgrenser på 62 og 67 år sender et signal til de yrkesaktive om når det er naturlig å vurdere å avslutte yrkeskarrieren.

Pensjonsreformen innebærer at dagens unge må regne med å jobbe lenger enn dagens pensjonister før de kan ta ut pensjon. Unge som er født på 90-tallet må regne med å jobbe til de er 70 og et halvt år.

Dersom en slik økning skal gjennomføres, mener Fagforbundet at dette må følges opp med tiltak som skjermer dem som har fysisk og eller psykisk belastende jobber, eller der det stilles særskilte krav til egenskaper for å utføre oppgavene.

Et positivt element i dette er at aldersgrensene for korttidsytelser som dagpenger og sykepenger også foreslås justert.

Minstestøtelsene

Utvalget kommer med forslag om lønnsregulering av minstenivåene framover, men at pensjonene etter uttak skal reguleres som øvrige pensjoner. Fagforbundet er positiv til at minstepensjonistene skal trygges ved at startnivået skal følge velstandsutviklingen i samfunnet. Vi må imidlertid vurdere nærmere om nivået for garantipensjonene er høyt nok, og om det er riktig at minstenivået i framtida skal reguleres som øvrige pensjoner.

Andre forhold

Fagforbundet registrerer at utvalget påpeker at det må gjøres en jobb med å se på de fordelingsmessige effektene av tjenstepensjonene, spesielt i privat sektor. Fagforbundet er opptatt av at det normale også i privat sektor må være kjønnsnøytrale og livsvarige pensjoner, og ser fram til et videre arbeid med dette. Utvalget beskriver også «samordningsfella» i offentlig tjenstepensjon som et eksempel på helt feil insentiver som må unngås.

Pensjonsutvalget oppfordrer Stortinget til å inngå et nytt pensjonsforlik, og samtidig forplikte seg til jevnlig evalueringer hvert tiende år. Fagforbundet er positiv til at pensjonsreformen følges opp tett framover. Vi må sikre den sosiale bærekraften i pensjonssystemet, slik at systemet har tillit og legitimitet i framtida. Alle må være sikret et godt og forutsigbart liv også som pensjonister.

Mette Nord

Forbundsleder Fagforbundet



PENSJONS- REFORMEN – EN KATASTROFE

Foto: AdobeStock



«Eg har vore imot heile pensjonsreforma sia mandatet for pensjonskommisjonen vart skrive. Folketrygda er grunnmuren i velferdsstaten. Når den slår sprekker, vaklar heile velferdsstaten».¹ Dette var den tidligere arbeiderpartileder Reiufls Steens vurdering av pensjonsreformen allerede før den ble satt ut i livet. Han hadde rett. Her skal vi se på hvorfor.

En av de viktigste endringene er at vi gikk fra at alderspensjon er noe du får når du ikke lenger har lønnsinntekt, til at du kan «ta ut» pensjon på toppen av full inntekt. Hvis du vil. Da endringen kom, var den totalt uforståelig for mange av mine gamle kolleger. Pensjon i tillegg til lønn, og til og med på toppen av lønn? Vanskelig å forklare, vanskelig å forstå og en enorm endring i hele tenkningen om pensjon.

I Norge har pensjonsreformen, sammen med endringer i AFP (avtalefestet pensjon) og endringer i tjenstepensjonene, systematisk endret pensjon fra prinsipper basert på kollektivt ansvar og sikkerhet til prinsipper basert på individuell straff og belønning. I stedet for et overordnet mål om å sikre alle en god inntekt å leve av i årene en ikke kan være i lønnet arbeid, er alle elementer i alderspensjonen innrettet mot mindre pensjon hvis du må ut av arbeid tidlig og vesentlig høyere pensjon hvis du har helse til å jobbe lenge.² Alt med bruk av straff og belønning med sikte på å holde flest mulig i arbeid lengst mulig.

Dette får som forventet store og svært synlige konsekvenser. Men ikke bare økonomisk for hver og en av oss. Det bidrar også til lange skritt vekk fra solidaritet til egoisme. I bunn for reformen ligger en idé

om det «rasjonelle, økonomiske mennesket» som gjennom sine «frie» valg, det vil si deltagelse i arbeidslivet, kan sikre seg selv og selv velge hvor godt en kommer ut også som alderspensjonist.

¹ Reiufl Steen til Klassekampen 9/5-2007.

² Det er likevel et merkelig unntak – den såkalte «samordningsfella» for ansatte som opptjener offentlig tjenstepensjon i aldersgruppene født fra 1944 til 1962. De får mindre og mindre pensjon jo lenger de arbeider etter 67 år, og null om de arbeider til ca. 73 år (gjelder fullt ut for aldersgruppene født fra 1944 til 1953). De straffes med mindre og mindre pensjon jo lenger de står i arbeid. Aldersgruppene født etter 1962 – også i stillinger med offentlig tjenstepensjon – kan få enorme pensjoner (til og med høyere enn lønna om de arbeider lenger enn 73 år). Slik har systemet for offentlig ansatte aldri vært. Begrunnelsen var at organisasjonene i offentlig sektor sa nei til prinsippet om at tjenstepensjonen skulle øke ut over den såkalte bruttopensjonen (folketrygd og tjenstepensjon skulle samlet ikke overstige 66 % av sluttlønn) ved å arbeide lenger enn 67 år pluss levealdersjustering, jf. Jensen et. al. (2019).

Disse forskjellene er for store, urimelige og uakseptable.

Pensjonsreformen kan forstås som et vesentlig skritt vekk fra altruisme³, forstått som at fellesskapet har ansvar, til egoisme der vi baserer mest mulig på at alle er sin egen lykkes smed som grunnlag også for alderspensjon. Den balansen pensjon i Norge baserer seg på, er skjøvet svært langt i retning av egoisme som virkemiddel.

Min egen pensjon – en illustrasjon

Før jeg går inn på hvordan pensjonen er endret, vil jeg illustrere konsekvensene av mange av endringene med utgangspunkt i egen alderspensjon. Jeg er nå snart 70 år, og har i alle år etter at jeg fylte 62 år hatt en årlig inntekt på linje med det jeg hadde før jeg ble 62. I praksis har jeg da heller ikke hatt behov for å ta ut alderspensjon.⁴ Inntekten har kommet dels fra arbeid i De Facto, dels fra mine verv som folkevalgt i Bærum kommune. Men mesteparten av mitt liv, i 30 år, jobbet jeg i bryggeribransjen som ufaglært tapperiarbeider.⁵

Hadde jeg fortsatt som tapperiarbeider,

hadde kroppen neppe tålt at jeg jobbet lenger enn til 62 år. Det ville selvfølgelig fått store konsekvenser for pensjonen. I praksis ville da alderspensjon vært mellom 300 000 og 330 000 kroner i året, hvert år fra 62 år til jeg døde. Overgang til pensjonist som 62-åring ville gitt en pensjon på 50–55 prosent av lønna, enten vi regner ut fra lønna i Ringnes eller lønna jeg har hatt i årene etterpå, som ikke er veldig mye høyere. Slutten når jeg fyller 70, vil min faktiske pensjon bli rundt 550 000 kroner i året, beregnet ut fra uttak fra 70 år, rundt 80–90 prosent av lønna.⁶ Hvert år, resten av livet. Faktisk blir det enda litt mer, for min periode som folkevalgt går ikke ut før jeg nærmer meg 71. Det er ekstremt lønnsomt å jobbe lenge. Ikke bare får du full lønn, i tillegg får du mye mer i pensjon. Hvert år. Resten av livet.

Disse forskjellene er for store, urimelige og uakseptable. Ved 62 år ville jeg fått en pensjon godt under LOs ønske om at pensjon skal være rundt to tredeler av tidligere lønn (LO, 2022, s. 36). Siden jeg fortsatt har lønn, som i seg selv er et privilegium i min alder, vil min pensjon bli langt over målet om to tredeler av lønna i pensjon. Det mest absurde er at jeg, som i praksis ikke har hatt bruk for tidligpensjon, får et livsvarig AFP-tillegg (det dreier seg om mellom 50 000 og 70 000 kroner, avhengig av uttaksalder).

Dette er før et av pensjonsreformens hovedgrep, alleårsopptjening i folketrygden, slår inn. Hadde jeg vært ti år yngre, men med samme yrkeskarriere og født i 1963 i stedet for 1953, ville forskjellene bli større. Med alleårsopptjening i folketrygden som nå kommer, ville jeg fått mer i pensjon som 70-åring, og mindre ved avgang 62 år gammel.

I en tid der det er nedskjæringer av pensjon og heving av aldersgrenser som diskuteres, burde vi også diskutere at det er noen som får for mye. Som samfunn bruker vi pengene feil.

Belønning og straff

Hele pensjonsreformen, inklusive endringene i AFP og tjenestepensjon, bygger som nevnt på belønning og straff. Sammenliknet med før reformen, skal de som går ut av arbeidslivet før pensjonsalder få mindre – de som jobber lenger mer.

Er vi egoister eller er vi opptatt av fellesskap? Streber vi etter rettferdighet, eller forsøker vi å karre til oss mest mulig? Fremmer vi utviklingen ved å organisere oss slik at vi trekker i samme retning, eller må vi konkurrere også på individuelt nivå?

Skal vi ha et samfunn som baserer seg på at alle er egoister, eller skal vi bygge opp om fellesskapet og at ha ansvar for hverandre? Dette er grunnleggende spørsmål, og hvordan vi svarer på dem får konsekvenser for hva vi ser på som en fornuftig organisering av samfunnet, og ikke minst hvordan vi organiserer alderspensjon. Spørsmål om menneskesyn og hva vi legger til grunn for hvordan vi organiserer oss har enorm betydning for hva vi gjør. Skal vi bygge opp om egoisme eller fellesskap, det som egentlig er altruisme slik David Sloan Wilson definerer det (Wilson, 2015).

Skal vi organisere oss slik at alle mennesker skal sikres en anstendig pensjon, eller skal vi organisere oss slik at pensjon innrettes for å få flest mulig til å jobbe lengst mulig? Ved at de får belønning, ikke bare økt lønn, men også mer pensjon ved å jobbe lenger. Og straff hvis de ikke kan jobbe lenge nok og i verste fall blir ufør.

Ideen om at man skal legge vekt på belønning og straff har et ideologisk bakteppe, at alle mennesker er egoister. Ideen kommer ikke ut av intet. Dette menneskesynet har solid rotfeste i økonomisk teori. Blant andre Øyvind Kvalnes hevder at det som preget økonomifaget er et menneskesyn der en ser på mennesket som en «homo oeconomicus – tanken om at mennesket innerst inne er et egoistisk vesen og mest opptatt av å karre til seg mest mulig for seg selv».⁷

Et gammelt indiansk visdomsord sier: «I alle mennesker er det to ulver som slåss. Den ene kjemper for det gode: kjærlighet, ydmykhet, fred. Den andre slåss for det onde: smerte, tap, død. Barnet: Hvem vinner? Bestefaren svarte: Den du mater.» La oss mate solidaritet og kollektivt ansvar. I vår tid får mammon og egoisme mer enn nok likevel. Pensjonsreformen bringer oss feil vei.

Det ideologiske bakteppet

Pensjonsreformens bakteppe er lettere å forstå hvis en vurderer dette i lys av økonomens tro på det individuelt økonomisk rasjonelle og egoistiske mennesket. Kanskje er det ikke tilfeldig at den enkeltpersonen som har størst ansvar for pensjonsreformen i Norge, Jens Stoltenberg, er økonom⁸? Og at reformen er preget av denne ideen fra økonomens forenklede verktøykasse?

Fellesprogrammet mellom alle partier rett etter krigen illustrerer hvordan en tenkte historisk: «Sosiallovgivningen utvikles med sikte på å gjøre forsorgsvesenet overflødig. De sosiale trygder samarbeides så vi får en felles trygdeordning ved sykdom, uførhet, arbeidsledighet og alderdom». Trygd og pensjon som sikker inntekt hvis og når arbeidet blir borte. En helt annen visjon enn pensjonsreformens visjon.

Nå skal både folketrygd og pensjon i privat sektor bygges mer som privat formue. Du skal bestemme når du begynner å spise av formuen. Selv med full lønn må du gjerne ta ut pensjon i tillegg. AFP, for dem som kvalifiserer til det, er blitt en tilleggspensjon som stiger med uttaksalder.

Uttak av pensjon frikobles fra om du trenger det. Den er din formue. Hva lønner

³ Altruisme er ikke at du gjør ting for andre av din godhet, det er at vi bygger samfunn ved å utvikle fellesskap.

⁴ Det har jeg likevel delvis gjort, ikke fordi jeg har hatt behov for det, men fordi det er mulig. Hvor gammel kommer jeg til å bli? Vet ikke, kanskje lønner det seg, kanskje ikke. Og du må selv vurdere om du tror det er lurt.

⁵ I de 30 årene var jeg også i årevis heltids tillitsvalgt og satt i styret i Ringnes og Orkla som ansattvalgt.

⁶ Jeg sluttet i Ringnes i 2005, 55 år gammel, og arbeidet i De Facto på full tid fra 55 til jeg var 67. Fra 67 er jeg folkevalgt i Bærum og får rundt 700 000 i året for mine verv – litt mer enn jeg fikk i De Facto og litt mer enn i Ringnes

⁷ Dagsnytt 18 (5/12-2013).

⁸ Her kan det jo være på sin plass å nevne at jeg halvstudert økonom fra samme studiested som Stoltenberg.

Forskjellene er enorme uavhengig av om hvor høyt nivået er ...

seg for meg? Hvor lenge vil jeg leve? Trenger jeg egentlig penger hvis jeg blir 85? Tar ikke kommunen alt likevel hvis jeg havner på sykehjem? Budskapet er klart – det er dine penger det dreier seg om, og du tvinges til å gjøre en vurdering av hva som lønner seg for deg.

Fremskrittspartiet går selvfølgelig i front for denne individualiserte synsvinkelen: «Pensjonisten kan velge å ta ut den delen av sin oppsparte pensjonsformue som overstiger garantipensjonsnivået, som en engangsutbetaling – beregnet med utgangspunkt i en på forhånd fastsatt levealder for hvert årskull.» (FrPs partiprogram 2021–2025).

Ideen om at en skal kunne ta ut hele sin «pensjonsformue» baserer seg på endringen av folketrygden. I stedet for å sikre at alle får noe å leve av resten av sitt liv, er oppbyggingen av folketrygden endret slik at en opparbeider seg en formue, riktignok bare en fiktiv formue som skal være et hjelpereidsskap for å beregne alderspensjon. Oppbyggingen utløser nettopp tanken at dette er noe en kan ta ut hvis en vil. Hvis en senere har brukt opp pengene og bare får minstepensjon, så kan man skylde seg selv og ha det så godt.

Elementene i alderspensjon er endret i retning av betydelig større vekt på individets individuelle opptjening av pensjon. Det legges vekt på systemendringer, ikke på nivået på den alderspensjonen hver enkelt har rett til. Systemet vil føre til enorme forskjeller

i årlig utbetaling. Forskjellene er enorme uavhengig av om hvor høyt nivået er, eller sagt på en annen måte, hvordan levealdersjusteringen av all pensjon slår inn på årlige ytelser. Det betyr at jeg ikke skriver mye om levealdersjustering og hvordan den senker nivået gradvis for alle årskull etter hvert som levealderen i gjennomsnitt stiger (så lenge den gjør det). Mekanismene som fører til store forskjeller er der uansett.

Rett skal likevel være rett. Vi har fortsatt et pensjonssystem som sikrer en rett til et minste pensjonsnivå (begrepet minstepensjon skal i pensjonsreformens ånd bort). Nivået på dette vil selvfølgelig ha stor betydning for hvor ille de økte forskjellene systemet skaper slår ut.

Pensjonsreformen og folketrygden

Pensjonsreformen er basert på fire hovedgrep:

1. Alle år med inntekt skal gi mer opptjening i alderspensjon. Dette kalles alleårsopptjening og innføres gradvis slik at det gjelder delvis for årskullene født fra 1954 til 1962. Fullt ut for alle født i 1963 eller senere. Din rett til pensjon beregnes i form av en fiktiv formue beregnet med utgangspunkt som 18,1 prosent av all årlig inntekt opp til 7,1G. Dette kalles inntektpensjon.
2. Alle skal kunne ta ut alderspensjon helt eller delvis uten at dette samordnes med inntekt. Uttaket skal være kostnadsmessig nøytralt, og tar du ut pensjon tidlig, kuttet årlig pensjon resten av livet. Dette beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlig levealder for ditt årskull. Forutsetningen for å kunne begynne uttak før pensjonsalder er at din opptjening sikrer at du får en pensjon høyere enn minstepensjon ved 67 år. Dette prinsippet er tatt i bruk for alle⁹

som er blitt alderspensjonister etter at reformen ble vedtatt.

3. I bunn skal alle få et minste pensjonsnivå, før kalt minstepensjon. Den er erstattet med en garantipensjon. Garantipensjon avkortes mot opptjent inntektpensjon med 80 prosent, i prinsippet slik at alle med litt inntekt skal få litt mer enn dem som har hatt liten eller ingen inntekt.
4. En levealdersjustering som vil redusere alles pensjon etter hvert som levealderen stiger. Målet fra statens side er at økt levealder ikke skal øke statens utgifter til alderspensjon.

Opptjeningsregler kombinert med uttaksregler

Pensjon har siden folketrygden ble innført i 1967 vært et kompromiss mellom et sikkerhetsnett i form av en minstepensjon og et pensjonsnivå basert på hvor stor inntekt du har hatt. Men tyngdepunktet er forskjøvet.

Før reformen var din rett til pensjon basert på en grunnsikring og så en tilleggs pensjon basert på at du hadde førti års inntekt over 1G (G = grunnbeløpet i folketrygden, 111 477 kroner fra 1/5-22). Inntekten de 20 beste årene var da grunnlaget for hvilket pensjonsnivå du fikk. Hvis du var i inntektsgivende arbeid mer enn 40 år, hadde det ingen betydning.

Nå skal alt du tjener fra du er 13 til 75 år, opp til årlig 7,1G, danne basis for hvilken alderspensjon du får. De gamle opptjeningsreglene var basert på en inntekt opp til 12G, men med bare en tredels opptjening for inntekt over 6G sammenliknet med opptjeningen opp til 6G. Det er beregnet at med alleårsopptjening vil alle med mer enn 43 års opptjening og noenlunde jevn inntekt komme bedre ut med de nye opptjenings-

reglene, mens de med mindre enn 43 år kommer dårligere ut (Finansdepartementet, 2004).

Dette betyr ikke at 43 års opptjening med lik inntekt gir samme årlige alderspensjon. Det er ekstremt viktig når i livet opptjeningen skjer. Som illustrasjon kan vi bruke to personer som har tjent 600 000 kroner i 43 år. Den ene fra hen er 19–62 år, den andre fra 29–72 år. Begge født i 1963. Ved avgang får hen som tar ut pensjon ved 62 år en årlig pensjon på 229 000 kroner, mens hen som jobber til 72 år får 379 000 kroner. Forskjellen i årlig pensjon blir 150 000 kroner. Hvert år til de dør, selv om begge utmerket godt kan leve 20 år etter at de går av med pensjon, til hhv. 82 og 92 år. Eller mer. Eller mindre. Men i pensjonsreformens nyspråk er ikke dette viktig. De har jo samme pensjonsformue. 18,1 prosent av 43 års inntekt, til sammen 4 670 000 kroner. Men er det rettferdig? I praksis er det å hevde at det er likestilling en grov tilsløring. Eller er det ikke slik at å beregne likestilling ut fra opptjent formue er en grov tilsløring av hvor store forskjellene i årlig pensjon faktisk blir? På tross av det er dette måten svært mye forskning nå, også fra Statistisk Sentralbyrå¹⁰, beregner om pensjonssystemet er «rettferdig» på. Slik flytter man rettferdig fra det pensjonisten får å leve for til en vurdering av hvilken «pensjonsformue» en har.

Garantipensjon

Hele diskusjonen om garantipensjon fortjener egentlig en egen utredning. I prinsippet ble den opprettet fordi alle skulle få litt mer igjen i pensjon enn minstepensjon. Det ble oppfattet som urettferdig at man

⁹ «Alle» er i denne sammenheng alle i privat sektor. I offentlig sektor har man foreløpig beholdt en avtalefestet pensjon som førtidspensjon og som forutsetter at du ikke tar ut noe pensjon fra folketrygden. Det samme gjelder hvordan en beregner offentlig tjenestepensjon. Men disse solidariske ordningene er nå under avvikling.

¹⁰ Fordi det er lov å ta ut pensjon mens du fortsatt jobber, er det vanskelig å beregne hvordan pensjon påvirker ulikhet ved å se på utbetaling av pensjon. Derfor regner man ofte på hvor stor din «pensjonsformue» er.

selv med mange år med inntekt havnet i den såkalte minstepensjonsfellen.

For å forhindre dette i framtida, skal alle få en garantipensjon. Fullt ut hvis en ikke har hatt noen inntekt, avkortet med 80 prosent mot opptjent inntektpensjon. Litt forenklet – hvis garantipensjonsnivået er 200 000 kroner og du har tjent opp til 200 000 i inntektpensjon, vil du få 240 000 i årlig pensjon. 200 000 i inntektpensjon og 40 000 i garantipensjon (200 000 minus 80 prosent av 20 000 = 40 000). De konkrete reglene er en noe mer komplisert formuesberegning, men at vi nå får garantipensjon i stedet for minstepensjon er viktig å forstå fordi det får konsekvenser. Noe av det viktigste er at det endrer hele prinsippet om minstepensjon. De årlige tilleggene som nå er gitt minstepensjonister må for eksempel forandres. De er nå foreløpig bare gitt til dem som allerede har blitt minstepensjonister, ikke til framtidige pensjonister med pensjon basert på alleårsopptjening og garantipensjon. Om de vil bli videreført, er et åpent spørsmål. Foreløpig ser det ut som om det ikke er meningen hvis vi skal ta utgangspunkt i forslagene fra pensjonskommisjonen (NOU 2022: 7) og tidligere vedtak i Stortinget.¹¹

Samordning med inntekt

Med pensjonsreformen frikoples uttaket av alderspensjon fra inntekt. Pensjon og inntekt samordnes ikke. Dette gjør det vanskelig å sikre at de som går av relativt raskt etter 62 år får en anstendig årlig pensjon. Tankegangen bak reformen er at det skal være såkalt utgiftsnøytralt for staten når du begyn-

ner å ta ut din pensjon. Dette er et hensyn som er overordnet de sosiale og fordelingsmessige konsekvensene ved reformen. Skal det da gis et tillegg til dem som får minst i pensjon, må pensjonen i prinsippet heves for alle, noe som gjør det dyrt, svært dyrt.

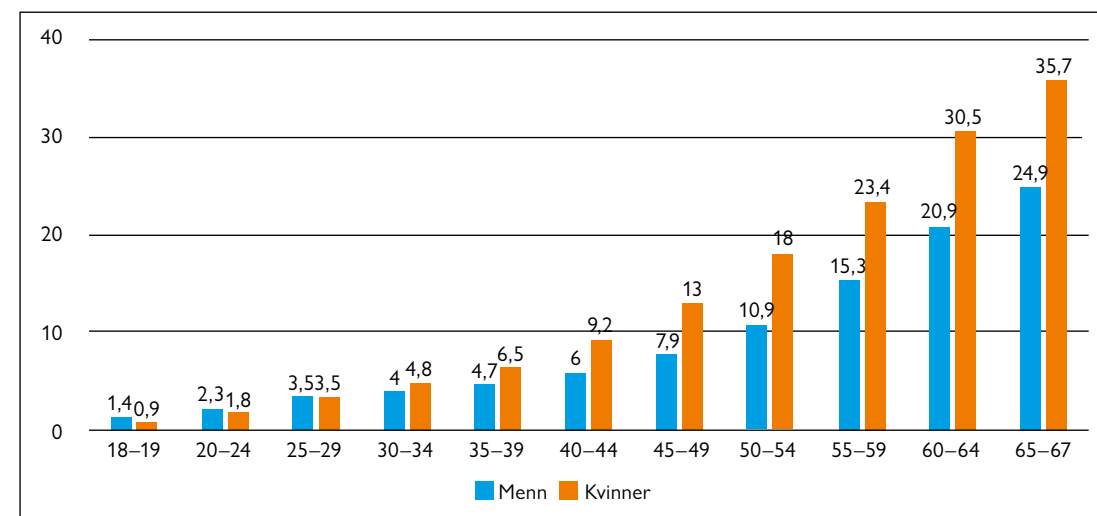
Når en skal beregne uttak for dem som tar ut pensjon relativt tidlig, gjøres dette med utgangspunkt i at utgiftene for staten skal være de samme uavhengig av når de tar ut pensjon. Utgangspunktet er årskullets beregnede levealder.¹² En person med 40 års opptjening vil få rundt 7,5 prosent mer i årlig pensjon med ett år ekstra opptjening og ett år mindre som pensjonist. Rundt 5 prosent mer med ett års ekstra inntekt, 2,5 prosent mer fordi det blir ett år mindre å fordele pensjonsformuen på.

Vi kan fortsatt bruke en lønn på 600 000 kroner for å illustrere. Hvis en går av ved 72 år og har 53 års opptjening i stedet for 43, vil den årlige pensjonen bli 467 000 kroner – 88 000 mer enn med 43 års opptjening og samme pensjonsalder. Rundt dobbelt så mye som pensjonen ville vært hvis vedkommende var avhengig av alderspensjon fra 62 år – 229 000 kroner.

Hvis en skal øke de laveste pensjonsnivåene uten at de høyeste økes tilsvarende, vil langt flere ta ut pensjon tidlig. For å unngå det må pensjonen samordnes med inntekt. Man har jo ikke behov for pensjon på toppen av inntekt hvis alderspensjonen skal fylle sitt egentlige formål, og være noe å leve av når en ikke lenger har full inntekt. Kan en ta ut pensjon fritt, vil langt flere ta ut alderspensjon tidlig. Jo mer lønnsomt dette er på individnivå, jo flere vil gjøre det. Pensjonsordningen tvinger folk til å tenke gjennom hva som lønner seg for en selv. Dette er dyrt for samfunnet. Med AFP som tidligpensjon var og er det en samordning med inntekt. Tankegangen, men også en økonomisk nødvendighet, er at AFP skal komme i stedet for inntekt, ikke i tillegg.

Når det nå kommer forslag om sliter tillegg, enten i det forslaget Rødt¹³ har

Figur 1. Andel av befolkningen som er uføre.



Kilde Nav. 1. kvartal 2022.

fremmet for folketrygden eller i det sliter tillegg som er tatt inn i avtaler mellom fagforeninger og arbeidsgivere (LO, 2021) i både privat og offentlig sektor, er det forutsatt at man ikke får dette tillegget hvis en har inntektsgivende arbeid som før.

Også folketrygden ble samordnet med pensjon. Mellom 67 og 70 år ble pensjon samordnet med inntekt når inntekten var over 2G. Denne samordningen ble gradvis avvirket av den rød-grønne regjeringa i årene rundt 2010 som en tilpasning til pensjonsreformen.

Avtalefestet pensjon (AFP)

Avtalefestet pensjon ble innført for å ta vare på alle dem som ikke kunne eller orket å jobbe fram til ordinær pensjonsalder på 67 år. Det gjaldt i både privat og offentlig sektor. Nå er det i stedet en tilleggsordning, ikke en tidligpensjonsordning. Foreløpig har denne endringen skjedd i privat sektor, men det er avtalt at dette også skal gjelde offentlig sektor etter samme mønster som i privat.

Med AFP var tankegangen at hvis man kom fra samme arbeidsplass med samme

lønn, ville førtidspensjon være en ytelse som gjorde at de som trengte det kunne gå av før de ble 67 år, ned til en alder av 62. Du ville da få en pensjon til å leve av, men ikke veldig god. Når du fylte 67 år, ville du komme likt ut i alderspensjon med en som jobbet til vedkommende ble 67. Forskjellen i inntekt mellom kolleger var bare i maksimalt fem år; som pensjonister ville de få omtrent det samme i alderspensjon. Det gjaldt både pensjon fra folketrygden og fra tjenstepensjonen. Det samme gjaldt alle som ble uføre. Innbetaling til tjenstepensjon fortsatte for både AFP-pensjonister og uføre fram til 67 år. Nå vil gamle kolleger som før kom likt ut i alderdommen oppleve at forskjellene blir store, til dels svært store.

Endringen av AFP er en god illustrasjon på et viktig mål som er forlatt med pensjonsreformen. Målet var at ansatte med omtrent samme yrkeskarriere og utgangspunkt skulle komme omtrent likt ut som pensjonister uavhengig av om de var friske eller ble syke. En viktig årsak til å kjempe gjennom AFP er at veldig mange blir uføre før de når ordinær pensjonsalder. Over 35 prosent av alle kvinner og rundt 25 prosent av alle menn er uføre ved 67-årsalderen.

¹¹ Jf. utviklingen i årlig minstepensjon for dem som er født 1954-1962, særskilt sats for enslige. Se <https://www.nav.no/satser/utviklingen-i-særskilt-sats-for-enslige>.

¹² Gjennomføringen er litt mer komplisert enn den forenklete betraktningen som brukes her.

¹³ *Krever tilleggspensjon for sliterne* – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet.

Det er grunn til å tro at andelen som ville vært uføre uten mulighet til å gå av før 67 år hadde vært enda høyere hvis vi ikke hadde hatt AFP. Min erfaring fra årtier som tillitsvalgt i industrien er at det er mange – for mange – som er så lite lystne på å gå gjennom kverna for å få uføretrygd at de lar det være hvis det kan unngås. AFP er for noen en mulighet til å slippe det. Mange ønsker ikke å få dette stempelet, selv om det er aldri så rimelig at de blir uføretrygdet. Til og med hvis det koster litt å la det være. AFP og alderspensjon oppleves som bedre enn uføretrygd. Endringen av AFP kom som en direkte tilpassing til prinsippene i pensjonsreformen. Det skulle lønne seg å jobbe, også i form av høyere pensjon.

Mens AFP som tidligpensjon i hovedsak gikk til folk som hadde behov for det, går AFP som tilleggspensjon både til dem som har bruk for det og mange som ikke har det. Jeg har tidligere nevnt at jeg er et eksempel på det siste. Som folkevalgt kan jeg litt sleivete beskrives som at jeg tilhører skravleklassen, de som i stor grad kan jobbe lenger, ofte vesentlig lenger enn ordinær pensjonsalder. Hvorfor skal vi som samfunn bruke store penger på slike som oss? Det er hyggelig med litt ekstra penger, men er det fornuftig? Det er ikke akkurat visjonen om å få mer i alderspensjon som er drivkraften bak at jeg sitter i kommunestyret. På samme måte som det ikke er høyere alderspensjon som er drivkraften for mange av dem som faktisk er i intellektuelle yrker.

Ensidig satsing på homo oeconomicus

Begrunnelsen for pensjonsreformen er behovet for å holde folk lenger i arbeid. Med pisk og gulrot. I et økonomisk språk betyr det at alle incitamentene er rettet mot indi-

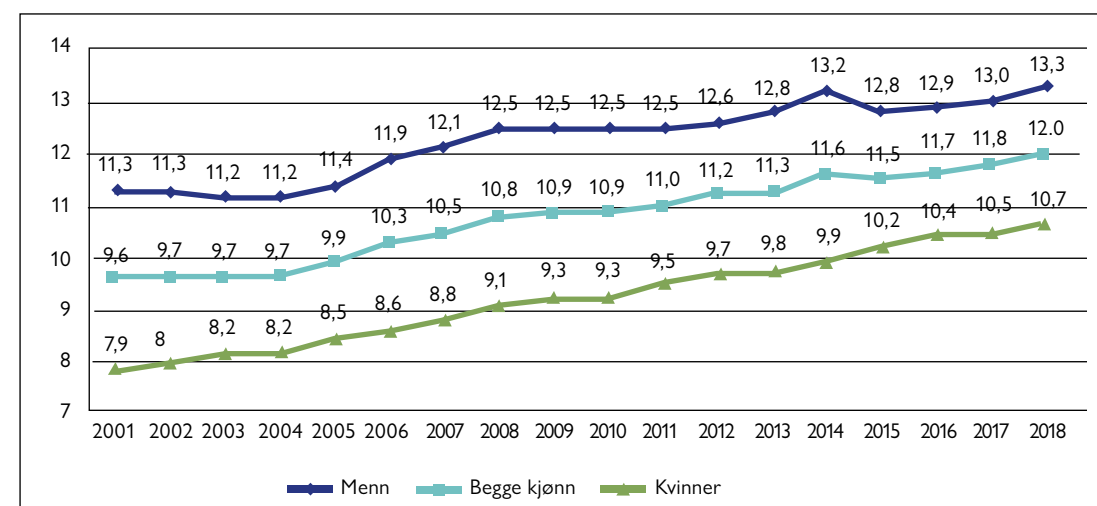
videt, ingen mot arbeidsgiver (eller arbeidskjøper, som kanskje er en bedre betegnelse). Når det legges så stor vekt på å holde folk i arbeid, er det mer enn merkelig at staten ikke har bidratt til en finansiering av AFP som bruker økonomiske virkemidler overfor arbeidsgivere. Virkningen av økonomiske virkemidler på individ kan diskuteres – helsen blir ikke bedre av litt mer i pensjon. Virkningen for private bedrifter, eller for den saks skyld offentlige som driver etter oppsatt budsjett, er uomtvistelig i stor grad til stede ved bruk av økonomiske virkemidler.

I AFP-ordningen på LO/NHO-området betalte arbeidsgiver 25 prosent av AFP-utgiftene til dem som tok ut AFP direkte over budsjett. I andre ordninger, som Virkes områder, betalte arbeidsgiver 100 prosent. Dette bidro til at man la forholdene bedre til rette for eldre, i alle fall noen steder. I enda sterkere grad skjedde dette i offentlig sektor. Mange kommuner la sågar til rette for sekstimersdagen for eldre (ofte fire dagers uke med full lønn), delvis finansiert ved sparte utgifter til AFP.

Merkelig nok dekker staten utgiftene til AFP som en del av pensjonsutgiftene. På denne måten har det ingen økonomisk betydning for etaten/foretaket hvor mange som helt eller delvis går av med AFP som tidligpensjon. Tilsvarende også for lærere, som pensjonsmessig hører inn under Statens pensjonskasse (SPK). Dette var en viktig medvirkende årsak til at Bærum kommune¹⁴ ikke så seg tjent med å beholde redusert arbeidstid for eldre for å holde folk lenger i arbeid. Akkurat det samme gjelder kommunal AFP, der Fagforbundet og KS har forhandlet fram at utgiftene til AFP som tidligpensjon skal belastes alle ansatte, uavhengig av når de går av.

Hvis målet er at folk skal jobbe lenger, hvorfor legges det da ikke til rette for at det skal lønne seg for arbeidsgiver å holde folk lenger i arbeid? Hvorfor satses det ensidig på straff og belønning rettet mot hver enkelt

Figur 2. Forventet yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år, etter kjønn.



Kilde: Bjørnstad, A.F. (2019). Utviklingen i sysselsetting og pensjonering blant seniorer. *Arbeid og velferd*, nr. 2/2019. NAV.

arbeidstaker, noe vi vet bare kan gjelde en liten del av arbeidstakerne uansett. Helsen har man mindre kontroll over, og virkningen av økonomiske virkemidler overfor arbeidstaker blir begrenset. Men samtidig, hvorfor har man fullstendig gått fra å bruke økonomiske virkemidler overfor arbeidsgiver?

På ett viktig område er det imidlertid gjort endringer som påvirker arbeidsgiver når det gjelder å legge til rette for eldre. Vi har fått et større lov- og avtalemessig trykk for at ansatte skal ha rett til deltid, og rett til å stå lenger i arbeid. Men dette kunne vært gjort helt uavhengig av pensjonsreformen.

Har man lyktes med å holde eldre lenger i arbeid?

I omtalen av pensjonsreformen blir det for øvrig stadig påpekt at den har vært en suksess fordi det er noen flere enn før som nå jobber lenger. Dette er sant, men årsakssammenhengen er mer tvilsom.

Som vi kan se av statistikken under er det en lang, relativt sammenhengende trend fra årtusenskiftet at det i snitt er en gradvis økning i arbeidsdeltakelsen blant eldre.

Noe av dette skyldes ny AFP i privat sektor, som har litt betydning fordi det er mange som har mistet muligheten for tidligpensjon fordi de ikke har tjent nok. Og det er også en del som jobber lenger fordi de ønsker mer i inntekt og pensjon. Men det er vanskelig å finne noe direkte utslag av selve pensjonsreformen.

Situasjonen må analyseres også ut fra at det har vært en dreining i sysselsettingsmønsteret i Norge i retning av flere sysselsatte i yrker der en står lenger i arbeid enn i de mest fysisk belastende yrkene. Figur 2 viser at det er en klar trend de siste 20 årene at yrkesaktiviteten blant eldre øker. Skillet ved pensjonsreformen er ikke veldig tydelig. Figuren viser hvor mye yrkesdeltakelsen har gått opp i den delen av befolkningen som er over 50 år målt i antall årsverk, det vil si at ett år i en deltidsjobb ikke er et årsverk. Årsverk er slik sett en målestokk for hvor mye befolkningen jobber etter 50 år, ikke hvor lenge hver enkelt er i arbeidslivet. Yrkesaktivitet blant eldre har gått noe opp, men årsakssammenhengen er diskutabel. I tillegg er det et viktig spørsmål om denne endringen i yrkesdeltakelse er verdt de enorme endringene i pensjonssystemet som reformen innebærer.

¹⁴ Min vurdering. Jeg er medlem av Bærum kommunestyre.

Endringene i tjenestepensjon

Tjenestepensjonsordningene har vært gjennom svært store endringer de siste 20 årene. Før årtusenskiftet var også alle pensjonsordninger i privat sektor ytelsesordninger. Pensjon ble beregnet ut fra et mål om at ansatte sammen med ytelser fra tjenestepensjonsordningen skulle nå et bestemt nivå sammen med en beregnet folketrygd. Og ytelsene skulle normalt vare livet ut, selv om det også fantes ytelsespensjonsordninger der utbetalingen stanset tidligere.¹⁵

Fra rundt år 2000 har det vært jobbet systematisk for å bli kvitt ytelsesordningene i privat sektor. I stedet har vi i hovedsak fått innskuddsbaserte ordninger, der utbetalingen til den enkelte stopper når pengene som er avsatt på pensjonskontoen tar slutt. I praksis vil mange oppleve at de ikke har mer enn folketrygden å leve av etter at de fyller 77; utbetalingene fra en innskuddspensjonskonto skal fordeles minst til en fyller 77.

I privat sektor har over 93 prosent¹⁶ av dem som er omfattet av aktive pensjonsordninger (ikke fripoliser) ytelse basert på innskudd. I offentlige sektor er det avtalt at man skal gå over på en innskuddsbasert ordning. Ikke en ren innskuddsordning, selv om denne også skal baseres på innbetaling i alle år, men den skal sikre at pensjonsmidlene utbetales til du dør. I tillegg er det ikke innført arverett på gjenstående pensjonsmidler, noe det er i private innskuddsordninger. Slik får pensjonisten mindre i årlig alderspensjon, men de etterlatte får igjen det som eventuelt måtte være igjen når pensjonisten faller fra. Vanligvis beregner forsikringsbransjen at utbetalinger av pen-

sjon fra en pensjonsordning med individuell arverett blir rundt ti prosent lavere enn der man ikke har arverett.

Forsker Anne Karine Grødem, forsker ved Institutt for samfunnsforskning, vurderer utviklingen av tjenestepensjoner slik (Grødem, 2021, s. 110–111):

Bekymringen for at det skapes et «vinnerlag» og et «taperlag» blant pensjonister oppstår på grunn av utformingen av tjenestepensjonene samt samspillet mellom tjenestepensjoner og AFP. Lovene som regulerer tjenestepensjonene gir stort rom for å utforme ordningene slik at de kompensere for utjevningmekanismene i folketrygden. Dette gjelder særlig anledningen til å operere med svært høye sparerater for inntekter over taket i folketrygden (7,1–12G).

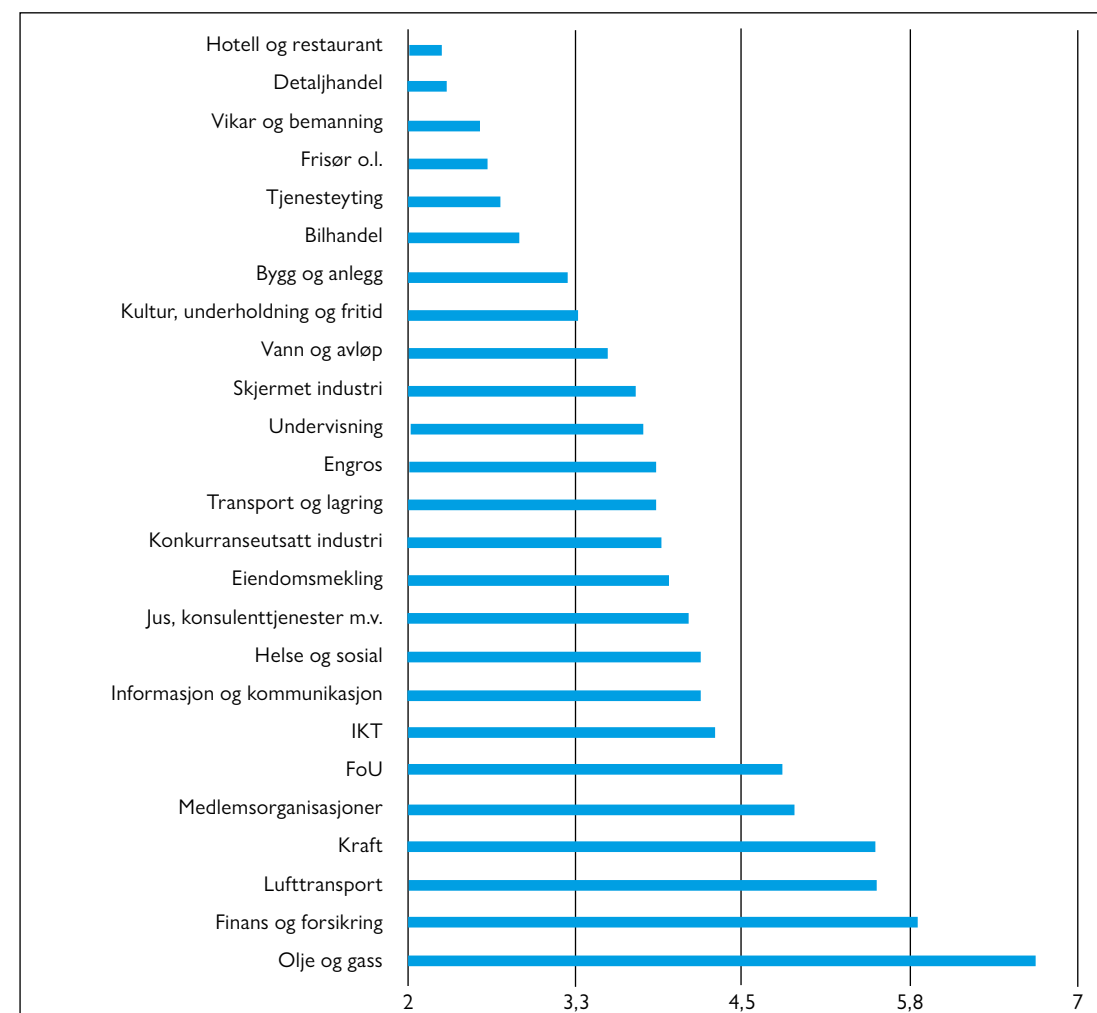
At det er store forskjeller på vinnere og tapere, kan vi se av oversikten over innskuddssatser i forskjellige bransjer (figur 3).

Da opptjeningsordningen i folketrygden ble endret, var det et vesentlig poeng å legge vekt på fordelingsvirkningen av pensjon. At opptjening i folketrygden ble begrenset til en inntekt på 7,1G, skyldes en vurdering av at fordelingsvirkningen ville bli for ille hvis de med høyere lønn skulle få mer i pensjon. I tillegg ville det jo blitt dyrere. Dette er en av hovedbegrunnelsene for at opptjening av alderspensjon er basert på inntekt opp til 7,1G, i dag 790 000 kroner. Opptjening over en inntekt på 7,1G ble kuttet for at forskjellen i pensjon ikke skulle bli for stor.¹⁷

Da innskuddspensjon ble innført i 2001, ble grensene for innskuddspensjon satt til 5 prosent av inntekt mellom 2G og 6G, og 8 prosent fra 6G til 12G. Den teoretiske målsettingen var at folketrygd sammen med innskuddspensjon skulle gi en årlig pensjon rundt 66 prosent av lønn. Ingen opptjening for de første 2G i inntekt ble begrunnet med at folketrygden alene ga mer enn 66 pro-

Figur 3. Gjennomsnittlig grunnsats 2019 i innskuddsbaserte pensjonsordninger (%).

Kilde: Actecan, 2019.



sent av lønn i pensjon for dem med aller laveste lønninger (minstepensjon). Grensa på 5 prosent og 8 prosent ble begrunnet med at avkastning sammen med folketrygden skulle gi 66 prosent av lønn i pensjon. Avkastningsnivåene ble satt urealistisk høyt, og en slik målsetting viste seg å være umulig å nå.

Med innføring av obligatorisk tjenestepensjon på 2 prosent av inntekt, ble også grensa nedover satt til at det måtte være pensjonsinnskudd fra en lønn på 1G (forholdsmessige lavere ved deltidsarbeid). I tillegg kunne det betales inn fra første krone i inntekt. Nå er det vedtatt at alle tjeneste-

pensjonsordninger i privat sektor, også obligatorisk tjenestepensjon, skal ha innbetalinger basert på all inntekt fra første krone.

Da folketrygden ble endret, ble også de øvre grensene for innskudd til inntektspensjon endret fra 5 prosent for inntekt til 7 prosent. Grensa på 5 prosent gjaldt for inntekt opp til 6G, grensa for innskudd for inntekt fra 6G til 12G var 8 prosent. Nå er innskudd opp til 7 prosent mulig for inntekt opp til 7,1G. Det samme som grensa for opptjening i folketrygden. Samtidig ble det åpnet for innskudd på opp til 25,1 prosent for inntekt over 7,1G (7 % + 18,1 % = 25,1 %). Det gir større forskjeller

¹⁵ Eksempel på det er Coop Midt-Norge, som hadde en alderspensjon med utbetaling til 77 år. Borregaard hadde en ordning der utbetalingen gikk til 77 år for så å bli nedtrappet til ingenting etter 82 år.

¹⁶ Basert på statistikk fra Finans Norge.

¹⁷ Opptjening av tilleggspensjon i folketrygden var 42 prosent på inntekt over 1G (100 000 i inntekt ga 42 000 i pensjon), en tredel av dette – 14 prosent – på inntekt mellom 6G og 12G.

mellom laveste og høyeste alderspensjon, stikk i strid med formålet om utjevning i folketrygden.

Konsekvensen av disse reglene er at det er store forskjeller i kvalitet mellom de beste og de dårligste tjenstepensjonsordningene.

Ny definisjon av likestilling

Innskuddspensjon har ført til at man definerer likestilling på en ny måte. Lik pensjon mellom kjønn har vært en selvfølge, og det har vært knyttet til at hvis lønn var den samme, skulle årlig pensjon også være den samme, livet ut. Det har vært uten betydning for hva du får i pensjon at kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn; alderspensjon fram til en dør skulle være lik.

Med innskuddspensjon er dette endret. Nå er det innskuddene som skal være like. Utbetalingene skal ikke vare livet ut, de skal bare vare til kassa er tom. Varer de til du er 77 år, som er vanlig mål på innskuddspensjon, så får du klare deg som best du kan i åra etterpå. Det spiller ingen rolle at kvinner da i praksis vil få vesentlig flere år med lav pensjon enn menn, som kjent lever de lenger. Men dette er nå plutselig blitt «likestilling».

Vi trenger en ny pensjonsreform

For to år siden satte Regjeringen Solberg ned et utvalg som skulle evaluere pensjonsreformen. Mandatet til utvalget var for snevert til å få den totale vurderingen vi har bruk for når vi skal vurdere helheten i systemet. Mandatet la for stor vekt på folketrygden uten å se denne i sammenheng med andre ytelser. Når mandatet har som forutsetning at «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 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2020), legger den rammer som både undervurderer de negative virkningene ved at insentiver til arbeid i praksis knyttes til de økonomiske virkemidlene som trekker i en individualistisk retning, og undervurderer pensjonssystemets virkning for folkehelsen.

Med et pålegg om å begrense utgiftsveksten, ba regjeringen Solberg om nye nedskjæringer. Dette har utvalget heldigvis ikke fulgt opp. Pensjonsutvalget vurderer det som sosialt uakseptabelt med ytterligere nedskjæringer store nok til å forsterke allerede vedtatte kutt.

Utvalget har også kommet med noen forslag som i alle fall et stykke på vei bedrer uføres situasjon i forhold til vedtatte planer om å begrense uføres opptjening til alderspensjon til 62 år (NOU 2022: 7). Kommisjonen foreslår at uføre skal få opptjening av alderspensjon fram til de blir 65 år, ikke 62. Et mindretall fra SV og FrP foreslår at uføre skal få opptjening av alderspensjon til 67 år.¹⁸

I sin presentasjon av rapporten erkjenner utvalgets leder at de har måttet gjøre en del valg. Ett viktig valg har vært å legge mindre vekt på den sosiale dimensjonen enn det kan høres ut som om utvalgets leder Kristin Skogen Lund mener den sosiale dimensjonen isolert sett hadde fortjent. I samme retning trekker det jo også at de øker opptjeningsalderen til alderspensjon for uføre.

Vi trenger derfor et annet utvalg enn det vi fikk. Et helt nytt utvalg som skal se på hele pensjonen i sammenheng – folketrygd, AFP og tjenstepensjon. Et utvalg som ikke lar seg binde opp av de omfordelende konsekvensene av en pensjonsordning som baserer seg på alleårsopptjening, fleksibelt, nøytralt uttak og at alderspensjon og inntekt kan kombineres fritt uten at pensjonen avkortes.

Her er noen forslag til hva et nytt utvalg bør basere seg på. For eksempel at pensjon

skal være noe du får når du ikke lenger har inntekt og når du trenger det til erstatning for lønn, helt eller delvis. Ikke et uavkortet tillegg du kan få i tillegg til lønn. Jo lenger vi venter, desto vanskeligere vil det bli å endre prinsippene for det pensjonssystemet vi nå har fått i Norge.

1. Utgangspunktet må være at pensjon er noe en skal få i stedet for lønn, ikke i tillegg til lønn.
2. Det må vurderes hvor stor utbetaling av årlig pensjon kan bli. Trenger vi maksimumsgrenser?
3. Hvordan løfte uføre med et mål om at du ikke skal straffes med mindre pensjon resten av livet hvis du blir ufør.
4. Endre avtalefestet pensjon (AFP) tilbake til en tidligpensjon i stedet for en tilleggspensjon slik det nå har blitt (privat sektor) eller er på vei til å bli (offentlig sektor).
5. Skal vi innføre tidligpensjonsordninger også i folketrygden?
6. Samordning av alle tjenstepensjoner må vurderes. Hvordan skal vi sikre gode tjenstepensjoner som ikke undergraver folketrygden?
7. Vurdere om det bør gis særskilte økonomiske fordeler for tjenstepen-

sjonsordninger som gir utbetaling av pensjon til du dør.¹⁹ Dagens system for innskuddspensjon kommer til å gi en mengde mennesker store inntektsbortfall mens de er alderspensjonister.

8. Vurdere begrensninger i alleårsopptjening i folketrygden.
9. Flytte obligatorisk tjenstepensjon til offentlig forvaltning eller til oljefondet? Det vil være billigere, sikrere og innføre et element i oljefondet som er ment til pensjon, ikke bare et navn på statens enorme investeringer av Norges inntekter fra olje og gass.
10. Øke innbetaling til tjenstepensjon ved å heve til minst 4 prosent av lønn.
11. Løfte dem med de laveste pensjonene særskilt (minstepensjon).
12. Legge til rette for et bedre arbeidsliv for eldre ved å flytte de økonomiske virkemidlene for å få flere til å arbeide lenger fra individnivå til arbeidsgiverne. Det skal lønne seg å legge til rette for eldre i arbeidslivet. Og et bedre tilrettelagt arbeidsliv vil gjøre det mer attraktivt å jobbe lenger.

¹⁹ Det er utviklet såkalt hybridpensjoner. De gir normalt pensjon til du dør, men har foreløpig liten utbredelse bl.a. på grunnlag av utbredt motstand fra mange arbeidsgivere.

REFERANSER

Acetcan (2019). *Innskuddspensjon i ulike næringer. Hvordan kvaliteten på innskuddspensjonsordninger varierer mellom ulike næringer*. Rapport 2019 – 02. Oslo: Actecan.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2020). *Mandat til utvalg som skal evaluere pensjonsreformen*. Regjeringen.no.

Bjørnstad, A.F. (2019). Utviklingen i sysselsetting og pensjonering blant seniorer. *Arbeid og velferd*, nr. 2/2019. 43–57. NAV.

Finansdepartementet (2004). *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. St.meld. nr. 12 (2004–2005).

Grødem, A.S. (2021). Vinneren tar alt? Fordelingsvirkninger av det nye norske pensjonssystemet. *Søkelys på arbeidslivet*, vol. 38, utg. 2. 99–114. Oslo: Universitetsforlaget.

Jensen, B., Farstad, S. & Dahl, R. (2019). *Samordningsfellen*. Oslo: Pensjonistforbundet.

LO (2021). *Lønn for strevet – slitertillegget*.
LO (2022). *LOs handlingsprogram*. Vedtatt på LOs 35. ordinære kongress 30. mai til 3. juni 2022.

NOU 2022:7 *Et forbedret pensjonssystem*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Wilson, D.S. (2015). *Hva er altruisme?* Oslo: Cappelen Damm.

¹⁸ Mindretallet er Steinar Fugleavaag (SV) og Terje Søviknes (FrP). Utvalget foreslår også å heve pensjonsalderen, et forslag jeg ikke går inn på i denne teksten.

A photograph of an elderly person walking on a paved path. The person is wearing a light-colored, ribbed sweater, light blue trousers, and brown loafers. They are using a black cane for support. The background is a blurred green lawn. The text is overlaid on the right side of the image.

Stigende alders- grenser for pensjon – om Pensjonsutvalgets rapport

Bjørn Einar Halvorsen

cand. oecon (UiO) og tidligere leder av Trygdeavdelingen og
Sekretariatet for utredning av pensjonsreformen

Sammenfatning

Pensjonsutvalget leverte sommeren 2022 en grundig og god utredning (NOU 2022: 7). Hovedkonklusjonen er at pensjonsreformen har vært viktig og nødvendig, og at den i hovedsak virker etter hensikten. Hovedforslaget er at aldersgrensene i pensjonssystemet bør økes gradvis i takt med økningen i forventet levealder i befolkningen. Videre foreslås det at alderspensjon til uføre økes tilsvarende som for arbeidsføre eldre som velger å jobbe lenger. Og at nivået på minstepensjon foreslås økes i takt med den generelle velstandsutviklingen.

Dette er i hovedsak gode og godt begrunnete konklusjoner og forslag som bør få bred politisk tilslutning. Selv om de neppe vil bidra til å forenkle pensjonssystemet.

Det er imidlertid fortsatt visse sosiale problemer ved både pensjonsreformen og Pensjonsutvalgets forslag. Det følger av store og systematiske forskjeller i forventet levealder og arbeidsforhold i befolkningen. Dette slår sosialt uheldig ut i pensjoner og i pensjonssystemet, og dette problemet bør man finne bedre løsninger på. Man bør også vurdere å rette opp den såkalte «samordningsfella» i offentlig tjenestepensjon.

Forslagene er avhengig av en aktiv og målrettet arbeidspolitikk for at eldre som ønsker og har helse til det, faktisk kan få fortsette flere år i jobb. Spesielt overfor eldre som er utsatt for omstillinger og nedbemanning i arbeidslivet. Her er resultatet altfor ofte en for tidlig pensjonering ved uføretrygd eller en form for førtidspensjon.

Behovet for pensjonsreformen

Det er nå omtrent 20 år siden Pensjonskomisjonens oppnevning og sluttrapport (NOU 2004: 1), og drøyt ti år siden den ble iverksatt fra 2011, etter grundige høringer

og drøftinger, med partene både i arbeidslivet og i Stortinget. Hovedformålet var et mer økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem, med en rimelig og rettferdig fordeling av ytelser og byrder mellom generasjoner og mellom grupper i samfunnet. Befolkningsutviklingen med flere eldre, som lever stadig lenger, gjorde det nødvendig med en pensjonsreform.

Hovedelementene i Pensjonskomisjonens forslag til pensjonsreform og den reformen som ble vedtatt av Stortinget for folketrygdens alderspensjon, var disse:

- Alle år med arbeidsinntekt (mellom 13 og 75 år) skal gi opptjening til alderspensjon. Ca. 18 prosent av årsinntekten opp til et tak på 7,1G (ca. 800 000 kroner) spares opp til en beregnet pensjonsformue, som fordeles over forventet antall år som pensjonist.
- Levealdersindeksing av opptjent pensjon. Årlig pensjon reduseres i takt med stigende levealder. Pensjonsnivået kan opprettholdes eller økes ved å jobbe lenger.
- Garantipensjon ved lav eller kort opptjening. Minste pensjonsnivå på 2G (233 000 kroner 2022), med avkorting av 80 prosent av garantitillegget mot opptjent pensjon.
- Fleksibel pensjon. Pensjonsalder mellom 62 og 75 år basert på kostnadsnøytralitet. Tidlig uttak gir lavere årlig pensjon, og sent uttak gir høyere årlig pensjon.
- Opptjent pensjon verdisikres ved lønnsindeksing, mens utbetalt pensjon indekseres med gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen.
- Utbetalt pensjon blir ikke behovsprøvd (avkortet) mot arbeidsinntekt. En kan fra 62 års alder fritt ta ut pensjon og fortsette i arbeid, på både heltid og deltid.

Avtalefestet pensjon (AFP) og tjenestepensjoner er etter hvert tilpasset denne

reformen. Folketrygdens uføretrygd er også tilpasset alderspensjonsreformen. Det har vært bred politisk enighet om denne reformen og behovet for den.

Det er mange forhold som har endret seg siden pensjonsreformen ble utredet og vedtatt, og Pensjonsutvalget har hatt til oppgave å vurdere om behovet for pensjonsreform er mindre nå. De kommer til at så ikke er tilfelle, snarere tvert imot. Levealderen har økt mer enn antatt, og den forventes å øke ytterligere framover. Pensjonsutvalgets vurdering er at pensjonsreformen så langt ser ut til å virke etter hensikten. Det er ikke behov for systemendringer eller større innstramminger. Utvalget mener imidlertid at det er behov for justeringer for å styrke den sosiale bærekraften i pensjonssystemet. De tre sentrale forslagene er:

- Aldersgrensene i pensjonssystemet bør økes i takt med økende levealder.
- Minsteytelsene i pensjonssystemet bør følge den generelle velstandsutviklingen.
- Alderspensjonen til uføre bør skjermes for levealdersjustering.

Pensjonsutvalget har levert en grundig og god rapport. Målet om økonomisk og sosial bærekraft på lang sikt er grunnleggende. Den økonomiske bærekraften er utfordrende, men håndterlig. Det er veldig viktig og bra at Pensjonsutvalget er så vidt enig i sine vurderinger, konklusjoner og forslag – både om behovet for pensjonsreformen, om utformingen av den, og om behovet for forbedringer. Dette gir grunnlag for et nytt, bredt pensjonsforlik. Det er viktig at en slik konsensus kan fortsette, også i høringen og oppfølgingen av utvalgets rapport.

Økonomisk og sosial trygghet og bærekraft

Pensjonsutvalget har lagt mål om økonomisk og sosial bærekraft til grunn for sine

Man bør også vurdere å rette opp den såkalte «samordningsfella» i offentlig tjenestepensjon.

vurderinger og forslag. Formålet med folketrygdens alderspensjon er å gi økonomisk og sosial trygghet i alderdommen. Det skal forhindre fattigdom og bidra til å opprettholde levestandard. Dette skjer primært gjennom henholdsvis grunnsikringen ved minste- og garantipensjon, og ved standardsikring gjennom tilleggspensjon/opptjent pensjon. Tjenestepensjoner utfyller standardsikringen.

Pensjonsutvalget ser på sosial bærekraft som en samlebetegnelse på pensjonssystemets evne til å fylle sine grunnleggende funksjoner og til å ivareta et sett av fordelingspolitiske mål. Sosial fordeling står sentralt, både mellom inntektsgrupper, mellom kjønn og mellom generasjoner. Pensjonssystemets sosiale bærekraft avhenger også at det har tilstrekkelig legitimitet og tillit i befolkningen, en tillit til at det vil innfri sine pensjonsløfter i framtida.

Et økonomisk bærekraftig pensjonssystem er ifølge utvalget «et system som lar seg finansiere på lang sikt uten å fortrenge andre viktige offentlige oppgaver, og som bidrar til et velfungerende arbeidsmarked». Dermed henger målene om økonomisk og sosial trygghet og bærekraft sammen, og er gjensidig avhengige av hverandre.

Pensjonsutvalget har anslått at samlet bidragsrate for pensjonskostnader i forhold til samlede pensjongivende inntekter vil øke fra ca. 15 prosent i 2020 til ca. 18 prosent i 2040, ca. 20 prosent i 2060 og ca. 21 prosent i 2080, medregnet utvalgets samlede forslag. Økningen i netto skatterate vil bli mindre. Dette må anses å være håndterlige kostnader, også på lang sikt.

Stigende aldersgrenser for pensjon

Utvalgets hovedforslag er at aldersgrensene i pensjonssystemet økes gradvis i takt med økningen i levealderen i befolkningen. Det gjelder den nedre grensen for å kunne ta ut fleksibel alderspensjon på 62 år, den ubetingete pensjonsalderen på 67 år, og den øvre grensen på 75 år for å kunne tjene opp alderspensjon. Det betyr at yrkesaktive som utsetter pensjoneringen i takt med den økte aldersgrensen, får fullt ut kompensert for virkningen av levealdersjusteringen.

Aldersgrensene foreslås økt gradvis fra og med fødselskullet 1964. Utvalget foreslår at dette gjennomføres ved å knytte aldersgrensene til noe de kaller «normert pensjonsalder». Normert pensjonsalder er 67 år for personer født i 1963, og den skal økes gradvis for yngre årskull med to tredeler av økningen i forventet levealder. Utvalget antyder at den nedre aldersgrensen på 62 år bør kunne økes litt raskere enn dette.

Formålet med forslaget om stigende aldersgrenser er først og fremst å påvirke pensjoneringsnormene, det vil si av den vanlige oppfatningen blant folk om når en bør ta ut alderspensjon. Det vil i sin tur

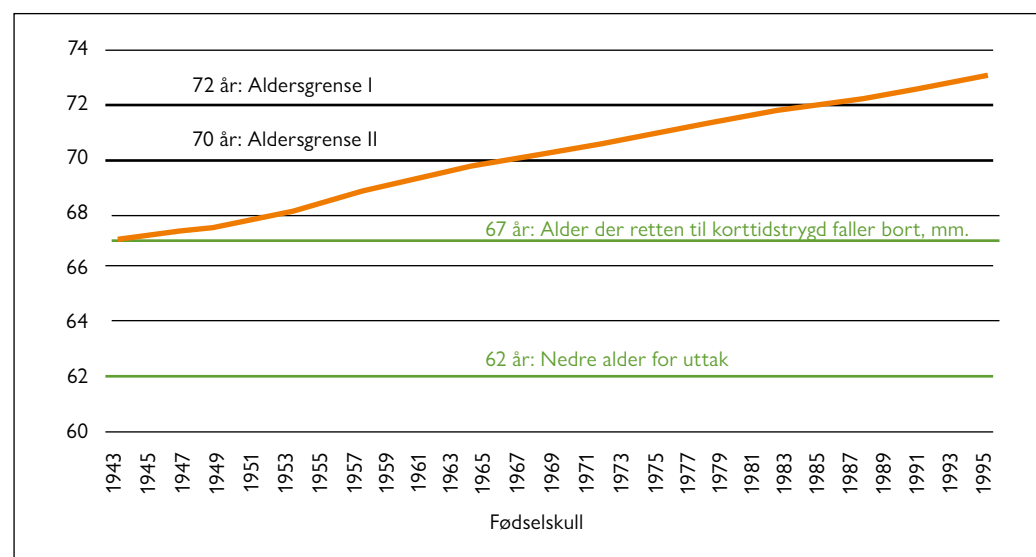
kunne bidra til lengre arbeidsliv, høyere pensjoner og bedre økonomisk bærekraft i pensjonssystemet.

Utvalget foreslår også at andre øvre aldersgrenser i trygdesystemet økes i takt med aldersgrensene for alderspensjon. Det gjelder dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Når pensjonssystemet legger til rette for og stimulerer til lengre arbeidsliv, bør en få rett til slike ytelser i samsvar med denne økningen.

Økte aldersgrenser for pensjon er en logisk og rimelig følge av pensjonsreformen. Levealdersindekseringen av opptjent pensjon innebærer at nye kull av alderspensjonister gradvis må jobbe litt lenger for å opprettholde et gitt pensjonsnivå per år. Da er det naturlig og rimelig at aldersgrensene for å ta ut og tjene opp pensjon økes tilsvarende. Hvis ikke, kan det på lang sikt bli et veldig stort gap mellom når en kan ta ut pensjon og den alderen hvor pensjonen står i et rimelig forhold til den arbeidsinntekten som bortfaller. Se figuren nedenfor.

Den stigende linjen i figuren viser hvor lenge ulike fødselskull må jobbe for å ta igjen effekten av levealdersjusteringen. Den starter med 67 år for personer født i 1943,

Så lenge må vi jobbe for å ta igjen effekten av levalderjusteringen.



øker til 70 år for personer født i 1967 og til 72 år for personer født i 1985, og så videre oppover. Det blir da et stadig stigende gap og dermed stadig lavere pensjon per år ved dagens pensjonsalder på 63 og 67 år. Dette taler for at også pensjonsaldrene tilpasses levealdersutviklingen. Det aller meste av levealdersøkningen vil dreie seg om nye, friske leveår for folk flest. Men her kan det også være systematiske sosiale forskjeller som det bør vurderes å ta bedre hensyn til, se senere i artikkelen.

Det er også naturlig at de øvrige aldersgrensene i trygdesystemet økes i takt med dette. Når det legges opp til og stimuleres til at folk forventes å jobbe i noen flere år etter hvert som levealderen øker, er det naturlig og rimelig at rettighetene til dagpenger, sykepenger osv. økes i takt med denne økningen. Folketrygden skal da også kompensere for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsledighet, sykdom osv. på vanlig måte.

Aldersgrensene i tjenestepensjoner og avtalefestet pensjon (AFP) bør etter hvert økes tilsvarende. Det samme gjelder de øvre aldersgrensene i offentlig sektor og for oppsigelsesvern etter arbeidsmiljøloven. Her har dessverre Sysselsettingsutvalget gått motsatt vei (NOU 2021: 2). De foreslo å senke den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven fra 72 til 70 år igjen, etter at den ble hevet i 2015, riktignok ved samtidig å begrense adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser. Sysselsettingsutvalget mente også at en *ikke* burde øke aldersgrensen på 70 år i offentlig sektor. Regjeringen Støre fulgte opp ved å trekke tilbake et forslag fra Regjeringen Solberg om å øke den øvre aldersgrensen i offentlig sektor til 72 år, slik som i privat sektor (Meld. St. 7 (2021–2022)).

Økte aldersgrenser for pensjon bør tvert om etter hvert følges opp med økte øvre aldersgrenser for arbeid og alminnelig oppsigelsesvern. Ellers henger det ikke på greip. Det ville dessuten være aldersdiskriminerende. Det er vanskelig å forstå at en sosialdemokratisk regjering kunne gå inn for å

svekke det alminnelige oppsigelsesvernet for en bestemt gruppe mennesker.

Det er neppe en god idé å øke den nedre aldersgrensen på 62 år *mer* enn det levealdersjusteringen tilsier. Det vil virke sosialt uheldig overfor personer som har problemer med pensjonsreformen allerede nå. Jeg kommer tilbake til dette senere i artikkelen.

Bedre alderspensjon til uføre

Utvalget mener at alderspensjonen til uføre bør skjermes for levealdersjustering. Årsaken er at uføre ikke kan tilpasse seg levealdersjusteringen ved å jobbe lenger. Dette er et forslag for å forbedre den sosiale bærekraften i pensjonssystemet. Utvalget har delt seg når det gjelder forslag til graden av skjerming. Flertallet mener at prinsippet bør være at uføres pensjon som gjennomsnitt stabiliseres i forhold til arbeidsføres pensjon. Det vil si at en tar hensyn til hvordan arbeidsføre i gjennomsnitt kompenserer for levealdersjusteringene ved å fortsette lenger i arbeid. Flertallet foreslår at uføre får beregnet opptjening av alderspensjon til 65 år mot nå til 62 år, og fra 1964-kullet skjermes for mellom halvparten og to tredeler av levealdersjusteringen. Mindretallet (fra FrP og SV) foreslår at alderspensjonen til uføre kompenserer fullt ut for levealdersjusteringene. Det vil innebære at de tjener opp alderspensjon til 67 år og følger denne levealdersjusterte normerte pensjonsalderen.

Dette er rimelige og systemlogiske forslag som vil styrke den sosiale bærekraften. Hvis ikke, vil alderspensjonen til uføre over lengre tid bli stadig lavere enn alderspensjonen til arbeidsføre med sammenlignbar bortfalt arbeidsinntekt. Det ville i lengden skape betydelige sosiale gap. Merkestnadene ved forslagene er akseptable. Mindretallets forslag er nok mest prinsipielt og kostbart, mens flertallets forslag er mest pragmatisk.

Bedre regulering av minstepensjoner

Utvalget mener at minsteytelsene ved den normerte pensjoneringsalderen bør reguleres i takt med velstandsutviklingen, og foreslår at de reguleres med lønnsutviklingen. Forholdet mellom nivået på minsteytelsene og gjennomsnittlig lønnsnivå vil derved forbli stabilt over lengre tid. Hittil har minstepensjonsnivået vært regulert lavere enn lønnsutviklingen. Utvalget mener at alle løpende utbetalte pensjoner bør reguleres på samme måte, det vil si med gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen.

Når minsteytelsene reguleres noe gunstigere enn løpende utbetalte pensjoner, vil noen personer som i utgangspunktet har pensjon noe over minstenivået, etter hvert bli tatt igjen av dette. Med dagens regler får disse et tillegg som sikrer at de opprettholder minstenivået. Utvalgets flertall (alle unntatt medlemmer fra FrP og SV) mener at det ikke lenger bør gis et slikt pensjonstillegg. Det vil innebære at hvert årskull får sine spesifikke minstenivåer.

For ikke å svekke forholdet mellom standardsikringen og minstesikringen i folketrygden ytterligere, og for å begrense utgiftsveksten, tilrår utvalget ikke en generell økning i nivået på minsteytelsene. De prioriterer heller den foreslåtte forbedringen i de årlige reguleringene av dem, og antyder også heller en målrettet forbedring av behovsprøvd bostøtte til pensjonister. Utvalget mener at minsteytelsene fortsatt bør være høyere per person for enslige enn for gifte, og at det bør vurderes å øke denne forskjellen noe.

Utvalgets vurderinger og forslag virker også her å være ganske rimelige og balanserte med sikte på å forbedre den sosiale bærekraften. Merkostnadene er akseptable. Det er viktig å ikke skape en fattig underklasse av minstepensjonister over lengre tid, og utvalgets forslag bidrar til å motvirke dette. Samtidig er det også viktig å ikke undergrave balansen mellom standard-

trygghet og grunntrygghet i folketrygden ytterligere. Alle bør få noe igjen for sine premieinnbetalinger, og slik at pensjonen står i et rimelig forhold til inntekten som yrkesaktiv.

Minsteytelsen for en enslig pensjonist og pensjonist med ektefelle med inntekt over 2G utgjør nå (2022) 233 000 kroner per år (2G), mens minstepensjonen til gifte utgjør ca. 200 000 kroner hver per år. Minstepensjonsnivået i folketrygden har økt betydelig, og langt mer enn for pensjoner over minstenivået og sammenliknet med den alminnelige lønnsutviklingen. Minstepensjonene i Norge er relativt generøse sammenliknet med andre land, særlig etter skatt. I en del andre land er det imidlertid mer behovsprøvde tillegg til minsteytelsene. Minstepensjonen til enslige er likevel litt lavere enn EUs fattigdomsgrense på 60 prosent av medianinntekten i samfunnet.

Utvalgsflertallets forslag om årskullspesifikke minstepensjoner virker komplisert, selv om de argumenterer for det motsatte. Det at det blir forskjellige nivåer på minstepensjon og garantipensjon, er det nok også mange som vil ha vondt for å forstå og akseptere.

Et sosialt problem

Det reformerte pensjonssystemet gir ganske lav opptjening for lave inntekter, og noe lavere enn i det gamle systemet, som hadde en klarere fordelingsprofil i pensjonsopptjeningen. Dessuten bidrar tjenstepensjoner til å oppheve fordelingsprofilen i folketrygden, ved høyere opptjening på høyere inntekter enn på lavere inntekter.

Et viktig sosialt problem knytter seg til at det er store forskjeller i forventet levealder i befolkningen. Folk med lang utdanning, gode jobber og høy inntekt lever gjennomgående klart lenger enn folk med lav utdanning, slitsomme og usikre jobber og tidlig start i arbeidslivet. Forventet

levealder for menn er fem-seks år høyere i yrkesgrupper med høy utdanning enn i yrkesgrupper med lav utdanning og fysisk slitsomme jobber. Tilsvarende for kvinner er rundt fire års forskjell i forventet levealder (Texmon, 2022). Systemet med levealderindeksering og kostnadsnøytralt pensjonsuttak favoriserer folk med lang forventet levealder og gode og lange arbeidsliv. Pensjonsutvalgets forslag om stigende aldersgrenser i pensjonssystemet forsterker dette problemet.

OECD er generelt positiv til slike pensjonsreformer som vi har innført i Norge, men har samtidig gitt et varsko om at de aktuelle pensjonsreformene kan virke for hardhendt mot personer og grupper av seniorer som sliter på arbeidsmarkedet, som har dårlig helse, kortere levealder, slitsomme og risikable jobber, og lange og tunge yrkesliv. Slik som påpekt over. Pensjonsreformene må ta hensyn til slike sosioøkonomiske variasjoner og ulikheter, mener OECD (OECD, 2020).

Våre nordiske naboland Danmark, Finland og Sverige har nylig innført eller vedtatt å innføre særskilte «slitertpensjoner» eller «slitertillegg» for eldre med lange og slitsomme yrkesliv. Det samme har Portugal. Nederland har lempet litt på aktuarisk kostnadsnøytralitet i den fleksible alderspensjonen. De årlige pensjonene blir ikke like mye redusert ved tidlig uttak, og ikke like mye økt ved sent uttak av pensjon, sammenliknet med et helt kostnadsnøytralt system. I Nederland diskuteres det også om de nærings- og yrkesbaserte tjenstepensjonene kan ta bedre hensyn til systematiske ulikheter i helseforhold og levealder i ulike bransjer og næringer (Halvorsen, 2020).

Pensjonsutvalget kommer til at det er vanskelig å finne gode indikatorer for å ta presist nok hensyn til dette i pensjonssystemet. Eksemplene fra andre land viser likevel at det er mulig å finne måter å ta hensyn til dette på hvis man virkelig vil. Dette

Forventet levealder for menn er fem-seks år høyere i yrkesgrupper med høy utdanning.

kan gjøres på forskjellige måter, og de bør vurderes nærmere. Pensjonskommissjonen anbefalte for eksempel et fribeløp som ikke skulle justeres for uttaksalder. Det kan også gjøres ved å lempe litt på kostnadsnøytraliteten ved fleksibel og valgfri pensjoneringsalder, slik som i Nederland. Eller ved noe høyere opptjening på lave inntekter (og eventuelt noe lavere opptjening på høyere inntekter), slik som i den gamle folketrygden. Eller ved tilpasninger i tjenstepensjoner eller avtalefestet pensjon, AFP.

Samordningsfella for offentlig tjenstepensjon

Pensjonsutvalget har hatt et overordnet og bredt mandat for vurdering av pensjonsreformen og pensjonssystemet i Norge, med hovedvekt på folketrygdens alderspensjon. Men helheten i det samlede pensjonssystemet skulle også vurderes, og utvalget har blant annet tatt for seg private og offentlige tjenstepensjoner og avtalefestet pensjon (AFP), og tilpasninger av disse til den samlede pensjonsreformen. Utvalget kunne selvsagt ikke gå langt i detalj om disse supplerende pensjonsordningene, men legger vekt på de samlede virkningene. Et spesielt problem kunne likevel vært omtalt tydeligere. Det gjelder den såkalte «samordningsfella» for offentlig tjenstepensjon og folketrygdens alderspensjon.

«Samordningsfella» går i korthet ut på at en gruppe offentlig ansatte får stadig lavere samlet pensjon fra tjenstepensjonen og folketrygden jo lenger de fortsetter i jobb

etter fylte 67 år. Hvis en tar ut folketrygd-pensjon fra 67 år og deretter fortsetter i jobb, kan hele tjenstepensjonen bli samordnet bort etter hvert. Dette gjelder primært for personer født i årene 1944–1953, men også delvis for personer i årskullene 1954–1962. Her må det ha skjedd en feil, og i hvert fall er det gitt dårlig informasjon til dem som berøres av dette.

En god del personer i den aktuelle gruppen har fulgt oppfordringen og ofte et ønske fra arbeidsgiver om å fortsette flere år i arbeid etter oppnådd pensjonsalder. Stor har overraskelsen og skuffelsen vært for dem som har oppdaget at den offentlige tjenstepensjonen ble samordnet bort etter et forlenget arbeidsliv. Spørsmålet har vært tatt opp i Stortinget (Dok 8:141 L (2019–2020)) og i rettssystemet, men uten at feilen har blitt rettet opp.

I dom i saken i Borgarting lagmannsrett sto det riktignok at denne «samordningsfella» «gir en urimelig og urettferdig tilbakevirkning» for dem som rammes av den (Borgarting lagmannsrett 26.11.2020). «Samordningsfella» bør nok vurderes nærmere ved oppfølgingen av Pensjonsutvalgets rapport.

Behov for en mer aktiv og målrettet arbeidspolitikk

Pensjonsreformen, så vel som Pensjonsutvalget, legger stor vekt på økonomiske insentiver for eldre til å fortsette lenger i arbeid etter hvert som levealderen øker. Samtidig legges det også vekt på sosial fordeling av inntekt på gitte tidspunkter og mellom generasjoner på lang sikt. Insentivene er fortrinnsvis rettet mot den enkelte arbeidstakeren. Men som utvalget selv påpeker, så er det ikke nok at flere ønsker å fortsette lenger i jobb. For at sysselsettingen blant eldre skal øke over lengre tid, må virksomhetene samtidig etterspørre og beholde eldre arbeidstakere (NOU 2022: 7, side 17 og avsnitt 7.6).

Vi trenger derfor insentiver og tilpassede virkemidler også på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Aldersgrensene for opphør av arbeidsforhold og alminnelig oppsigelsesvern bør som før nevnt tilpasses til stigende aldersgrenser for pensjon. Og vi trenger en mer målrettet og proaktiv politikk for å forebygge og motvirke at eldre blir skjøvet for tidlig ut av arbeidslivet ved omstillinger og nedbemanninger.

Forekomsten av uføretrygd i befolkningen er svært høy i Norge, og av de aller høyeste blant alle OECD-land. En av ti personer mellom 18 og 67 år er uføretrygdet i Norge. Vi er med rette bekymret over den økende tilgangen til uføretrygd blant unge, men vi bør også være like bekymret over den høye forekomsten av uføretrygd blant eldre. En av fem personer mellom 55 og 59 år, og en av fire personer mellom 60 og 64 år, er uføretrygdet. En av tre nye alderspensjonister kommer ikke direkte fra jobb, men fra uføretrygd. Det er godt dokumentert at mye av tilgangen til uføretrygden blant eldre kan spores direkte tilbake til omstillinger og nedbemanninger i arbeidslivet. Eldre som mister jobben har store problemer med – og liten hjelp til – å komme over i en ny jobb (Halvorsen, 2019).

I Norge anser vi oss for å være ganske gode på omstillinger i nærings- og arbeidslivet, men er vi egentlig det? Mobiliteten på arbeidsmarkedet er relativt lav, og spesielt er det få eldre som skifter jobb. Dette kan det være mange grunner til, både gode og dårligere. Det er bra at mange trives i jobben sin og ønsker å fortsette i den. Men det er ikke bra at mange eldre sliter med å finne seg en ny jobb, dersom de ønsker eller må det.

Vi er ikke gode her i landet til å forbygge og begrense de sosiale kostnadene ved omstillinger og nedbemanninger i form av for tidlig avgang fra arbeidslivet. Andre land har innført strategier og tiltak med sikte på nettopp dette, og med til dels gode resultater. Sverige har for eksempel lenge

Foto: AdobeStock



hatt tradisjon for og suksess med å håndtere omstillinger og nedbemanninger proaktivt og profesjonelt, slik at de aller fleste berørte kommer over i ny jobb eller utdanning. Det samme er i noen grad tilfelle også i Danmark og i Finland. (OECD, 2019; Halvorsen, 2019).

Pensjonsutvalgets rapport bør derfor følges opp sammen med en mer målrettet og proaktiv arbeidslivs- og arbeidsmarkedspolitikk for å forebygge og motvirke at eldre som ønsker å fortsette lenger i arbeid, ikke blir presset for tidlig ut av arbeidslivet mot sine ønsker.

REFERANSER

Borgarting lagmannsrett. Dom avsagt 26.11.2020. Saksnr: 18-160188FØR-BORG/02.

Halvorsen, B. (2019). *Hva kan vi lære av våre naboland? Om å forebygge og begrense frafall fra arbeidslivet som følge av omstillinger og nedbemanninger*. SSP-Notat nr. 2/2019. Senter for seniorpolitikk.

Halvorsen B. (2020). *Har vi noe å lære av de beste i EU utenom Norden? Om aldring,*

arbeid og pensjon i Nederland, Tyskland og Sveits. SSP Fag & fakta NOTAT. Senter for seniorpolitikk.

Meld. St. 7 (2021–2022). Tilbaketrekking av Prop. 227 L (2020–2021). *Endring i lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl. og lov om Statens pensjonskasse (økning av den alminnelige aldersgrensen i staten fra 70 til 72 år)*.

NOU 2004: 1. *Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida.*

NOU 2022: 7. *Et forbedret pensjonssystem.*

OECD (2020). *Working better with Age. Ageing and Employment Policies.*

OECD (2019). *Employment Outlook 2018. Stortinget. Dokument 8: 141 L (2019–2020) og Innst. 71 L (2020–2021).*

Texmon, I. (2022). *Dødelighet etter yrke*. Kommer i serien rapporter fra Statistisk sentralbyrå. Jf. NOU 2022: 7, s. 298.



Foto: AdobeStock

DE UNGE MÅ SIKRES RETTFERDIG PENSJON

Pensjon er et vanskelig, forvirrende og litt rart tema for mange å tenke på allerede helt i starten av yrkeslivet. Det er imidlertid noe flere unge burde være opptatt av, vite mer om og engasjere seg mer i.

Fra finansnæringen og mediene hører vi stadig vekk at unge må spare til pensjon selv, alternativt må jobbe veldig lenge for å få en god pensjon. Samtidig sier Fagforbundet og andre i fagbevegelsen at det forhandles fram svært gode pensjonsordninger, både i offentlig sektor og andre steder. Er det rart at vi blir forvirret?

Fagforbundet organiserer nesten 50 000 unge medlemmer, og Fagforbundet Ung jobber for at de og unge tillitsvalgte skal få bedre kunnskap om pensjon. Slik kan vi bidra i debatten om hvordan pensjonssystemet skal bli i framtida.

Det er ingen tvil om at det å være fag-

organisert er viktig. Det gir tyngde inn i tariffoppgjørene slik at avtalefestet pensjon (AFP) og tjenstepensjon blir prioritert. For selv om folketrygden er og skal være bærebjelken i pensjonssystemet vårt, fører økt levealder og pensjonsreformen til at flere må jobbe lenger. Selv om folketrygden for de fleste av oss vil utgjøre den største delen av pensjonen, vil vi også være avhengig av en god AFP og tjenstepensjon. Muligheten til å slutte tidligere med en god pensjon vil for mange avhenge av at de jobber et sted der dette har blitt forhandlet fram.

Det er derfor helt sentralt for de unge at det er høy organisasjonsgrad og at tariff-

avtaler kommer på plass så mange steder som mulig. Det samme gjelder tjenstepensjonene som er av svært forskjellig kvalitet. De blir kun bedre med makt bak krava og flere fagorganiserte på arbeidsplassene.

Vi må skape mindre forskjeller

Vi må finne gode løsninger og ta vare på dem som har jobber som sliter på helsa, eller har jobber med spesielle krav. Vi må skape mindre forskjeller mellom folk fra ulike yrker, og unngå at vi får pensjonstapere og flere uføre.

Økt kunnskap om pensjon er viktig for å få til alt dette, men pensjon må settes inn i et helhetlig perspektiv knyttet til unges generelle kunnskap om penger og økonomi. Det er mange økonomiske aspekter som vil gi de unge en trygg pensjon og alderdom.

Å forstå betydningen av å ha egen bolig og ha kontroll på egen gjeldssituasjon, er blant dem. Ulikheten som oppstår på grunn av forskjellene mellom dem som kommer seg inn i boligmarkedet og dem som ikke gjør det, om de har mulighet til hjelp fra «foreldrebanken» eller ikke, er med på å øke forskjellene i samfunnet vårt, og er et like viktig spørsmål for fagbevegelsen å engasjere seg i.

Fagforbundet Ung ønsker rettferdige og trygge pensjoner, som fellesskapet tar ansvaret for, slik at vi kan leve i dag uten å bekymre oss for mye om økonomien når vi blir pensjonister. Fagforbundet Ung er opptatt av gode liv, både for oss nå som unge arbeidstakere, men også som pensjonister langt der framme.

Victoria De Oliveira
Leder Fagforbundet Ung

Pensjonistenes inntektssituasjon og -utvikling etter pensjons- reformen

Ragnhild Dahl master i samfunnsøkonomi (UiO)
og områdeleder fag og politikk i Pensjonistforbundet

Lars Nestaas master i samfunnsøkonomi (UiO)
og rådgiver pensjon i Pensjonistforbundet

Etter pensjonsreformen i 2011 er pensjonistene blitt inntektstapere sammenliknet med befolkningen for øvrig. Det skyldes at folketrygdens alderspensjoner og offentlige tjenstepensjoner underreguleres i forhold til lønnsøkningen. Storparten av de private pensjonene – fripolisene – forvaltes slik at det ikke er økning i de årlige ytelsene. I flere av årene etter pensjonsreformen har pensjonistene hatt nedgang i realinntektene. Andelen aleneboende minstepensjonister

med lavinntektsnivå har også økt. Likevel skapes det i stortingsmeldingen *Regulering av pensjoner i 2022 og pensjonisters inntektsforhold*, og Pensjonsutvalgets rapport NOU 2022: 7 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022) inntrykk av at pensjonistene har hatt en god inntektsutvikling i perioden. Det skyldes måten man måler utviklingen på.

Denne artikkelen tar i hovedsak opp to forhold:

- Hvordan skal inntektsutviklingen for dem som er pensjonister måles og belyses?
- Hvordan har inntektsutviklingen vært for pensjonistene i perioden 2011–2021, det vil si i perioden fra pensjonsreformen ble innført?

Hvordan bør inntektsutviklingen for pensjonistene måles?

Det brukes ulike typer statistikk for å belyse pensjonistenes inntektsutvikling. Den mest vanlige måten er å se på inntektsutviklingen for bestemte aldersgrupper i en periode, for eksempel utviklingen for aldersgruppene 62–69 år, 70–79 år, 80–89 år og over 90 år. I slike statistikker har pensjonistene gjerne framstått som inntektsvinnere.

For eksempel framstår gruppen over 90 år i 2011 som inntektsvinnere. De fleste burde intuitivt skjønne at dette ikke er riktig. Det er det heller ikke. De som var i aldersgruppen over 90 år i 2011 er helt andre personer enn dem som er over 90 år i 2020. I denne perioden har de aller fleste som var 90 år og eldre i 2011 gått bort, og de som fortsatt er igjen er en svært liten gruppe som er blitt over 100 år. De som er del av gruppen 90 år og eldre i 2021 er derfor personer som var i aldersgruppen 80–89 år i 2011. Altså helt andre personer enn dem som var over 90 år i 2011. Tilsvarende gjelder for de andre gruppene i slik statistikk.

Når inntektsutviklingen til pensjonistene skal måles over lengre tid kan det gi svært ulike resultater, avhengig av hvilken metode som benyttes. Mens én metode tilsynelatende viser at pensjonistene har hatt en sterk realvekst, vil en annen metode tvert imot kunne vise en negativ realvekst over samme periode. Det er derfor hensiktsmessig å fremstille inntektsutviklingen ved hjelp av flere ulike metoder, slik at man både viser

hvordan gruppen av pensjonister har det i dag sammenlignet med tidligere, men også hvordan inntektsutviklingen har vært for enkelte årskull, og enkeltpersoner som har vært pensjonist i en lengre periode.

Et utgangspunkt er å vise inntektsutviklingen målt ved både årskull (f.eks. 1945-årskullet), og grupper av årskull (f.eks. 1930–1934-årskullene, og 1935–1939-årskullene, etc.) I tillegg kan det vises inntektsutviklingen for aldersgrupper, slik som 70–74 år og 75–79 år. Disse metodene har imidlertid en utfordring ved at personer i gruppene dør underveis, og at sammensetningen av gruppen derfor er annerledes ved starten av målingen og ved slutten av målingen. Her kan det også være systematiske forhold. Dersom gjennomsnittlig inntekt for dem som dør tidligere er lavere enn for dem som lever lenger, vil dette påvirke den beregnede inntektsveksten. Vi vet for eksempel at kvinner lever lenger enn menn, og at de i gjennomsnitt har lavere pensjoner enn menn (NAV, 2020). Samtidig lever høytlønnede lenger enn lavtlønnede (FHI, 2019). På den andre siden kan etterlattepensjon øke den enkeltes pensjon dersom ektefellen dør. Et alternativ kan være å kun måle utviklingen for personer som var i live ved starten og slutten av målingen.

For å få et bedre inntrykk av hvordan inntektsutviklingen har vært for en som har vært pensjonist gjennom perioden som måles, kan man følge reelle enkeltpensjonisters inntektsutvikling. For eksempel ved å hente tall fra skattestatistikken til noen utvalgte pensjonister slik at man på denne måten kan få et inntrykk av inntektsutviklingen. Med en slik metode kan man få frem forskjellene i inntektsutviklingen avhengig av hva slags type tjenstepensjon pensjonistene har.

Inntektene til pensjonistene består av mange ulike komponenter som hver især kan ha en ulik utvikling over lengre tid. Slik som alderspensjon fra folketrygden, minste pensjonsnivå, offentlig tjenstepensjon, AFP,

innskuddspensjon, fripoliser, ytelsespensjon og hybridpensjon. I tillegg kan pensjonister også ha øvrige inntekter som ikke er pensjon, slik som leieinntekter, kapitalinntekter og yrkesinntekter. Det er nyttig å følge de ulike inntektskomponentenes utvikling, slik at man også for eksempel kan se forskjeller blant pensjonister avhengig av hva slags tjenstepensjon de mottar. Den årlige reguleringen av alderspensjon fra folketrygden, offentlig tjenstepensjon og minste pensjonsnivå vil i hovedsak være lik for alle pensjonister. Men utviklingen i innskuddspensjon, ytelsespensjon og fripoliser vil kunne variere fra person til person avhengig av fondsvalg og pensjonsleverandør.

Det er også andre utfordringer ved inntektsstatistikken for pensjonister. Dersom vi måler inntektsutviklingen ved å se på samlet inntekt, vil veksten vi måler preges av utviklingen i yrkesinntekter. Veksten blir dermed ikke representativ for dem som ikke lenger er i arbeid, noe som gjelder langt de fleste alderspensjonister.

På den ene siden vil muligheten til å kombinere yrkesinntekt med pensjon allerede fra 62 år gi et inntrykk av høyere vekst for

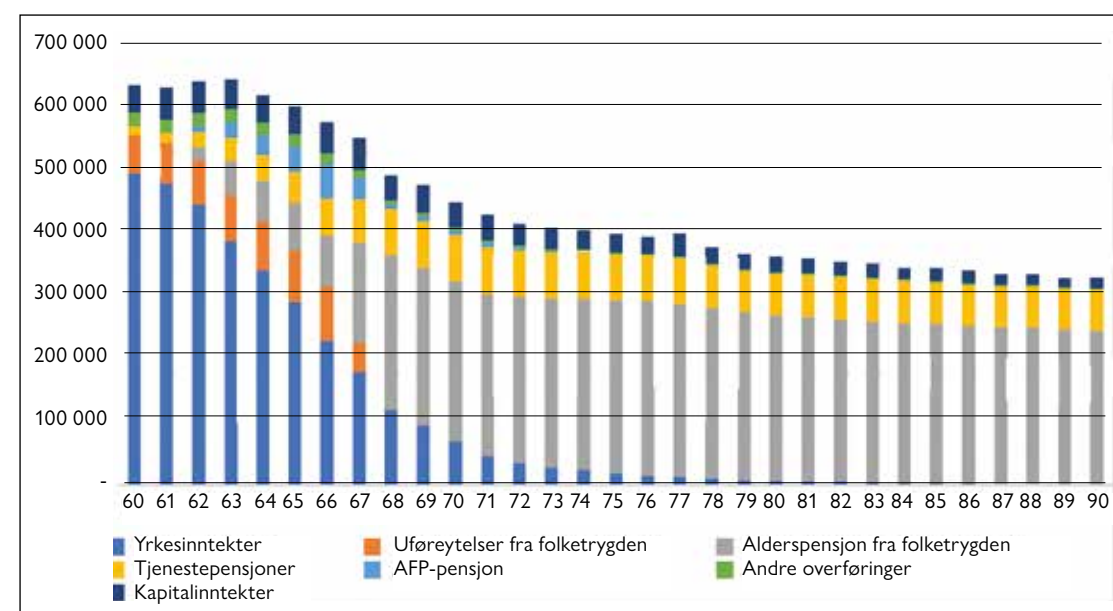
pensjonistgruppen, sammenlignet med perioden før 2011, hvor det ikke var mulig. På den andre siden vil man ved å følge enkelte årskulls inntektsutvikling se en negativ inntektsvekst som følge av at gjennomsnittlig yrkesinntekt faller i takt med økt alder.

Muligheten til å velge når uttaket av pensjon skal starte, vil påvirke størrelsen på den årlige pensjonen. Tidlig uttak gir flere år med pensjon, men med et lavere årlig beløp. Senere uttak gir færre år med pensjon, og høyere årlig beløp. Dersom mange velger å ta ut pensjonen tidlig, vil dette kunne trekke ned gjennomsnittlig årlig pensjon, og dermed gi inntrykk av lavere inntektsvekst for pensjonistene.

Gjennomsnittlig inntektsnivå i 2020 for årsgruppene fra 60 til 90 år i 2020

Figur 1 gir en oversikt over gjennomsnittlig inntektsnivå og sammensetningen av inntektene for aldersgruppene fra 60 år og opp til 90 år i 2020, før skatt. Inntektsnivået er stort sett fallende i takt med økt alder.

Figur 1. Inntekter for bosatte personer 60–90 år i 2020, gjennomsnitt for alle. Tall fra SSB.



Høyest samlet inntektsnivå i 2020 hadde de som var 62 og 63 år. Også årsklassene opp til 67 år har høyt gjennomsnittlig inntektsnivå sammenlignet med de eldre årskullene.

Det skyldes særlig at man etter pensjonsreformen i 2011 kan kombinere uttak av alderspensjon med full yrkesinntekt uten avkorting fra fylte 62 år.

Gjennomsnittlig inntektsnivå for aldersgruppen 62–66 år er relativt sett blitt høyere etter pensjonsreformen. For aldersgruppen fra 67 år og oppover faller inntektsnivået relativt kraftig. Det skyldes at yrkesinntektene blir stadig lavere i de eldre årsklassene og overgangen til en lavere alderspensjon, samt at pensjon under utbetaling har vært regulert lavere enn lønnsveksten. For personer over 80 år utgjør gjennomsnittlig inntektsnivå nesten halvparten av inntektsnivået i aldersgruppen 62–63 år. Dersom vi ser på inntekt etter skatt (nettoinntekten), er inntektsforskjellen mellom dem som i hovedsak lever av yrkesinntekt og dem som lever av pensjon noe mindre, på om lag 60 prosent av inntektsnivået til aldersgruppene 62 og 63 år.

Regulering av alderspensjon før og nå

Folketrygden ble innført i 1967. Fra starten var reguleringen av alderspensjon under utbetaling basert på inflasjonen og velstandsøkningen i samfunnet, samt andre spesielle forhold. Reguleringen var gjenstand for forhandlinger med pensjonistenes organisasjoner gjennom trygdeoppjøret. Grovt framstilt var denne modellen, hvor reguleringen var gjenstand for forhandlinger og rammen for oppjøret var basert på forventet inntektsutvikling (lønnsvekst), i bruk med noen mindre endringer fra folketrygden ble innført i 1967 fram til 2011.

Med pensjonsreformen i 2011 gikk man over til et system for regulering av pensjon fra folketrygden som skal være fullt ut regel-

styrt. Dette systemet gjaldt også offentlige tjenstepensjoner under utbetaling. Samtidig ble rollen til pensjonistenes organisasjoner redusert til å vurdere tallmaterialet som lå til grunn for reguleringen. De nye reglene var at pensjoner under utbetaling skulle reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent, justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst de siste to foregående årene. Satsene for minste pensjonsnivå skulle reguleres med lønnsvekst justert for effekten av levealderjusteringen for 67-åringene i reguleringsåret, men ikke lavere enn lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Dette innebar at alderspensjonen og minstepensjonen alltid ble underregulert i forhold til lønnsvekst. Dette systemet førte også til at pensjonistenes inntekter fra folketrygden i flere av årene økte mindre enn inflasjonen. Det vil si at realverdien av pensjonene i flere år ble redusert.

Stortinget vedtok at pensjon under utbetaling i 2021 skulle reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, *men ikke høyere enn lønnsveksten*. I 2022 ble det endret til at pensjon under utbetaling – minste pensjonsnivå inkludert – skulle reguleres med gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst, uten noen begrensning om å ikke overstige lønnsveksten. Det skal også korrigeres for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst de to siste årene, samt eventuelle avvik mellom forventet og faktisk prisvekst året før. Når pensjonistenes inntektsutvikling fra 2010 til 2020 analyseres, er det altså pensjonistenes utvikling i realinntekt under reguleringsregimet med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent som dekkes.

Ulike tilnærminger til å måle inntektsutviklingen til pensjonistene

Vi vil vise tre forskjellige måter å måle inntektsveksten til pensjonistene på. Den første er tilnærmingen som er brukt i stortingsmeldingen *Regulering av pensjoner*

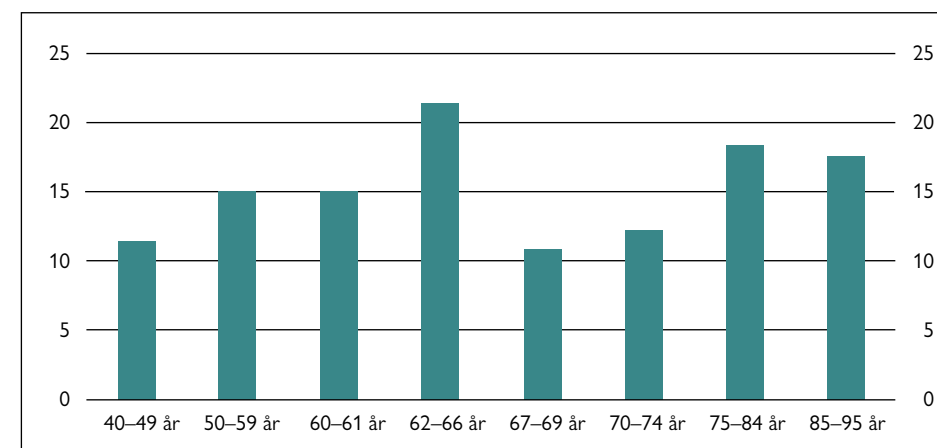
i 2022 og pensjonistenes inntektsforhold (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022). Her måles inntektsutviklingen for ulike aldersgrupper over lengre tid. Den andre metoden stammer fra artikkelen *Mindre inntekter, men større formue for pensjonistene*, skrevet av SSB (Hattrem, 2022). Den følger inntektsutviklingen til et spesifikt årskull. Til slutt ser vi på inntektsveksten ved å følge realutviklingen til alderspensjon under utbetaling.

Tilnærming i stortingsmeldingen

I kapittelet *Inntektsutviklingen blant den eldre befolkningen* i stortingsmeldingen, analyseres inntektsutviklingen fra 2010 til 2020, og det presenteres statistikk og figurer over realveksten i median samlet inntekt etter skatt for forskjellige aldersgrupper fra 40–49 år og opp til aldersgruppen 85–95 år (figur 2).

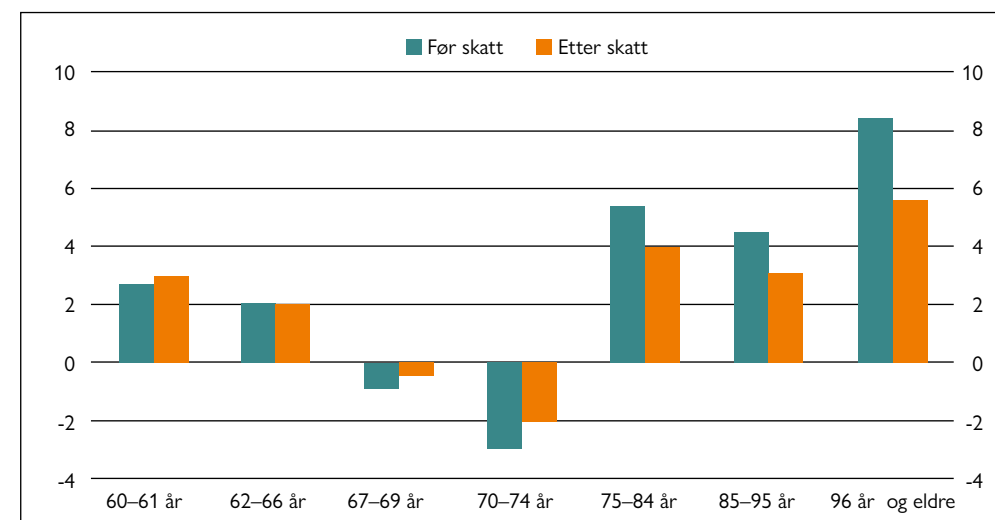
Figur 2, gjengitt fra stortingsmeldingen,

Figur 2. Realvekst i median samlet inntekt etter skatt fra 2010 til 2020. Prosent.



Kilde: Hentet fra Meld. St. 15 (2021–2022), *Regulering av pensjoner i 2022 og pensjonistenes inntektsforhold*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022.

Figur 3. Realvekst i median samlet inntekt før og etter skatt fra 2015 til 2020.



Kilde: Hentet fra Meld. St. 15 (2021–2022), *Regulering av pensjoner i 2022 og pensjonistenes inntektsforhold*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022.

indikerer at inntektsutviklingen i perioden etter pensjonsreformen har vært god for pensjonistene og bedre enn for de yrkesaktive. Det denne statistikken forteller oss, er at de som var del av aldersgruppene i 2020 hadde bedre råd enn dem som var del av aldersgruppene i 2010. For eksempel hadde en som var 75 år i 2020 høyere samlet inntekt enn en som var 75 år i 2010. Metoden sammenligner altså inntektsnivået til en gruppe pensjonister med inntektsnivået blant en annen gruppe pensjonister for ti år siden. Denne tilnærmingen gir oss dermed ikke et bilde av inntektsutviklingen til en som har vært pensjonist i hele denne tidsperioden.

Denne metoden bærer gjerne preg av såkalte sammensetningseffekter, som innebærer at gruppene som måles er sammensatt av ulike personer med ulik grad av pensjonsopptjening, yrkesinntekt, utdanningsnivå, m.m. Spesielt kan vi se at aldersgruppen 62–66 år har en særlig høy vekst i perioden fra 2010 til 2020. Dette skyldes blant annet at disse aldersgruppene kan kombinere uttak av alderspensjon med inntekt i 2020, noe som ikke var mulig i 2010. Denne endringen i pensjonsregelverket trekker dermed inntektsveksten opp for denne gruppen.

Sammensetningseffekter kan også trekke inntektsutviklingen i negativ retning, noe som er illustrert i figur 3, side 73. Der ser vi at aldersgruppen 70–74 år har et større fall i inntektene fra 2015 til 2020. Dette skyldes i stor grad at de som var del av denne aldersgruppen i 2020 hadde større grad av tidlig uttak av pensjon enn dem som var mellom 70 og 74 år i 2015. Tidlig uttak av pensjonen

gir flere år med pensjon, men med en lavere årlig pensjonsutbetaling resten av livet.

Høy vekst i prosent kan gi lav vekst i kroner

I stortingsmeldingen (Meld. St. 15 (2021–2022), s. 20) uttales det at realveksten i samlet inntekt har vært høy for mange av aldersgruppene blant den eldre befolkningen i perioden fra 2015 til 2020.

Gruppen 96 år og eldre trekkes fram som den gruppen som har hatt sterkest vekst, og den relativt sterke veksten for denne gruppen forklares med at Stortinget flere ganger etter 2015 har økt satsene for minste pensjonsnivå ut over reguleringen.

Minstepensjonen for enslige er økt med:

- 4000 kroner ekstra fra 1. september 2016
- 4000 kroner ekstra fra 1. september 2017
- 4000 kroner ekstra fra 1. september 2019
- 4000 kroner ekstra 1. mai 2021 (gitt med virkning fra 1. mai 2020)
- 5000 kroner ekstra fra 1. juli 2021

Minste pensjonsnivå for enslige er 232 816 kroner (per 1. mai 2022). Uten de ekstra løftene av minstepensjon for enslige siden 2016 ville satsen vært 210 730 kroner.

Minstepensjonistene har i utgangspunktet en lav inntekt, slik at en høy prosentvis vekst ikke tilsvarer en høy vekst i kroner. Dette er illustrert i tabell 1, som viser hvordan det som var gjennomsnittlig årslønn

Tabell 1. Utviklingen til en gjennomsnittlig årslønn i 2010 som er fått gjennomsnitt lønnsvekst fram til 2021, og utviklingen i satsen for aleneboende minstepensjonister fra 2020 til 2021. Alle tall i 2021-kroner.

	2010	2021	Realvekst i prosent	Realvekst i kroner
Gjennomsnittlig årslønn	549 039	614 300	11,9 %	65 261
Minstepensjon enslig	190 754	223 211	17,0 %	32 457

Tabell 2. Andel med lavinntekt av aleneboende minstepensjonister med alderspensjon, EU-skala 60 prosent. Tall fra SSB.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
70,0	65,4	72,2	75,2	75,5	78,7	78,2	78,4	79,7	78,6	77,0

i 2010 har utviklet seg fram til 2021 – gitt at den har hatt en gjennomsnittlig lønnsutvikling, og hvordan satsen for aleneboende minstepensjonister har utviklet seg i samme periode. Selv om enslige minstepensjonister har hatt en realvekst på 17 prosent og reallønnsveksten er 11,9 prosent, har de enslige minstepensjonistene kun fått omtrent halvparten av realveksten i kroner til en lønnstaker med gjennomsnittlig lønnsnivå i perioden 2010–2021.

Det er ingen offisiell fattigdomsgrense i Norge, men det finnes ulike mål på lavinntekt. Den mest brukte er EU60-skalaen som utgjør 60 prosent av medianinntekten etter skatt. I 2022 ligger den på omtrent 260 400 kroner¹ for en aleneboende. Samtidig ligger satsen for aleneboende minstepensjonister på 232 816 kroner, som tilsvarer 27 600 kroner under grensen for lavinntekt.

Tabell 2 viser at andelen av de aleneboende minstepensjonistene som lever under EU60 har økt fra 70 prosent i 2010 til 77,0 prosent i 2020. Det har altså vært en klar økning i andelen av de aleneboende minstepensjonistene som lever med inntekt under grensen for lavinntekt i denne tidsperioden. Det har vært flere løft i minstepensjonen i disse årene. På tross av dette er aleneboende over 67 år blant de gruppene som har lavest inntekt og levestandard, og lever i en situasjon med vedvarende lavinntekt.

En utfordring på lengre sikt vil være å identifisere hvem som er «minstepensjonister». NAV publiserer i dag statistikk over antall pensjonister med minste pensjonsnivå fra folketrygden, og dette er dem man som regel omtaler som «minstepensjonister». Ved pensjonsreformen i 2011 var en opptatt av å fjerne dette begrepet. I det nye regelverket for alderspensjon fra folketrygden er minste pensjonsnivå erstattet med en annet minsteutbetaling – garantipensjon. Garantipensjonen ligger på et lavere nivå enn minste pensjonsnivå. Årskullene født før 1954 har minste pensjonsnivå, mens årskullene 1954–1962 vil ha en kombinasjon av både minste pensjonsnivå og garantipensjon, og det vil dermed være ulike minstenivåer for ulike årskull. De som er født i 1963 og senere vil ha garantipensjon som minsteutbetaling, men vil også opptjene noe inntektspensjon i tillegg til garantipensjonen. Begrepet minstepensjonist bør derfor defineres på nytt, eller man bør finne andre måter å identifisere gruppen med lavest pensjoner fra folketrygden på. I stedet for å kun telle antall personer med minste pensjonsnivå, er det mer nærliggende å måle antall pensjonister med en alderspensjon fra folketrygden under et visst nivå. Ett utgangspunkt kan derfor være å følge med på pensjonistene som har en alderspensjon fra folketrygden som ligger under EU60-nivå, eventuelt en annen definert grense.

Tabell 3. Årlig realvekst i inntekt etter skatt for personer født i 1944. 2011–2019. Prosent. Tall fra SSB.

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prosent	3,84	-0,61	-0,47	-2,46	-3,06	0,06	-1,03	0,15

¹ Oppjustert i takt med lønnsveksten siden 2020. $242\ 600 \times (1+3,5\%) \times (1+3,7\%) = 260\ 400$.

Tabell 4. Realvekst i median inntekt etter skatt i prosent for personer født i 1944, fordelt etter grupper. 2012–2019. Tall fra SSB.

Alle født i 1944	-7,2
Aleneboende minstepensjonist	-2,7
Samboer/gift minstepensjonist	-8,2
Ikke minstepensjonist	-9,5

Inntektsvekst for enkelte årskull. 1944-kullet som eksempel

I artikkelen *Mindre inntekter, men større formue for pensjonistene* (SSB, 2022) fulgte SSB inntektsutviklingen til dem som var 67 år i 2011 (født i 1944), fra året 2012 fram til 2019. Tabell 3 viser realveksten i median inntekt etter skatt for hvert av årene fra 2012 til 2019. SSB finner i undersøkelsen at i fem av de åtte årene undersøkelsen dekker, hadde denne gruppen nedgang i realinntekten (se tabell 3), og median realinntekt etter skatt falt med 7,2 prosent for dette alderskullet i denne perioden (se tabell 4). Tabell 4 viser realvekst i median inntekt sett under ett for noen utvalgte grupper av personer født i 1944 i perioden 2012–2019.

Ved å følge inntektsutviklingen til et spesifikt årskull, unngår man sammen-setningseffektene vi tidligere har omtalt. Årskullet 1944 hadde nådd pensjonsalder i 2011, og hadde dermed ikke mulighet til å kombinere tidlig uttak av alderspensjon med yrkesinntekt på samme måte som pensjonsreformen muliggjorde for senere årskull. Som mål på inntektsutviklingen ser

SSB på median realinntekt etter skatt.

Inntektsutviklingen målt ved denne metoden står i sterk kontrast til den positive realveksten som ble vist i stortingsmeldingen. Når SSB ser på tilsvarende tall for alle personer 18 år eller eldre, finner de en økning i median realinntekt etter skatt på 2,9 prosent i tidsperioden. Når man følger et spesifikt årskull, finner man altså at disse pensjonistene ikke bare hadde nedgang i realinntekten i perioden, men også 10,1 prosentpoeng lavere vekst i realinntekten sammenliknet med den voksne befolkningen generelt. Det må også nevnes at median samlet realinntekt for 1944-kullet – før skatt – ble redusert med 9,7 prosent i denne tidsperioden.

For aleneboende minstepensjonister i 1944-kullet ble realverdien av median inntekt etter skatt redusert med 2,7 prosent fra 2012 til 2019 (tabell 4). Fallet i inntekt var enda større for minstepensjonistene som var gift eller samboende, som fikk en realnedgang i median inntekt etter skatt på 8,2 prosent i tidsperioden.

Bruk av «Samlet inntekt» ved måling av inntektsutviklingen til pensjonister

En viktig forklaring på at SSB finner at 1944-årgangen har hatt nedgang i realinntekten, er at SSB ser på samlet inntekt. Samlet inntekt inkluderer yrkesinntekt, kapitalinntekter, og skattepliktige og skattefrie

overføringer, hvor pensjon inngår som en skattepliktig overføring. Som vist tidligere er gjennomsnittlige yrkesinntekter fallende med alderen for alle over 62 år. I perioden som måles har 1944-kullet hatt en jevn nedgang i gjennomsnittlig yrkesinntekt. Det er dermed å vente at samlet inntekt til et årskull som er 67 år vil falle over lengre tid ettersom yrkesinntektene faller. Følger man i stedet utviklingen i alderspensjon under utbetaling, unngår man denne problemstillingen.

Realveksten i alderspensjon under utbetaling

Tabell 5 viser årlig realvekst i lønn og alderspensjon ut over minstenivået fra 2011 til 2021. Gjennomsnittlig årlig realvekst i perioden var 0,8 prosent for lønninger, og 0,1 prosent for pensjoner ut over minstenivået. Realveksten i alderspensjon var positiv i alle årene mellom 2011 og 2014, men var negativ i samtlige år fra 2015 til 2018. I de etterfølgende årene var den rundt null prosent. Vi ser også at – med unntak av 2016, da den var like negativ for pensjonister og lønsmottakere, og 2021 – var realveksten i alderspensjon lavere enn realveksten i lønnsinntekter i samtlige år.

Ser vi nærmere på perioden fra 2015 til 2020, hadde løpende alderspensjon – som er hovedinntektskilden til de fleste pensjonister – negativ realvekst i årene 2015, 2016, 2017 og 2018 (se tabell 5). En pensjon som i utgangspunktet var på 250 000 kroner i året i 2014, ville ha vokst til 275 971 kroner i 2020, men prisene økte mer enn pensjonene i denne perioden. For at pensjonen skulle holdt følge med prisveksten, måtte pensjonen ha vokst til 286 223 kroner.

I 2020 hadde denne pensjonen altså 10 252 kroner lavere kjøpekraft enn i 2014. Følger vi utviklingen til dem som allerede var pensjonister og hovedsakelig levde av alderspensjon, ser vi at dette ikke var en periode preget av høy inntektsvekst.

Fallet i inntekt var enda større for minstepensjonistene som var gift eller samboende.

For å illustrere forskjellen i utviklingen mellom lønnsinntekter og pensjonsinntekter i hele perioden siden pensjonsreformen, viser tabell 6 realveksten i to lønns- og pensjonsinntekter, på henholdsvis 250 000 og 500 000 kroner, fra 2010 til 2021. Mens lønnsinntektene har hatt en realvekst på nesten 12 prosent, er realveksten i pensjonsinntektene 3,4 prosent. Dette betyr i kroner at en person som hadde 250 000 kroner i lønnsinntekt i 2010 vil ha 21 000 kroner mer i året enn en pensjonist med samme inntekt ved utgangen av perioden. En lønsmottaker med 500 000 kroner i inntekt i 2010 vil ha 42 000 kroner mer i inntekt i 2021 enn en pensjonist som hadde 500 000 kroner i inntekt i 2010.

Dette understøttes når vi ser på indekser for realverdien av lønn og pensjoner fra 2010 til 2021 i figur 4. Den er hentet fra NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*. Her vises at samlet sett har realverdiene i lønn økt med 11,8 prosent i perioden, mens realverdien for pensjonene bare økte med 3,4 prosent.

Den svake reguleringen etter pensjonsreformen begrenser seg ikke til alderspensjon fra folketrygden. Alderspensjon fra offentlig tjenstepensjon får tilsvarende regulering som folketrygden. Enda svakere har utviklingen vært for fripoliser som stammer fra tjenstepensjon opptjent i privat sektor. Hvis man slutter hos en privat arbeidsgiver med ytelsespensjon, får man med seg en fripolise med sine opptjente pensjonsrettigheter.

I 2022 var den totale verdien av fripoliser i livselskap på 343 milliarder kroner (Øverland, 2022). Pensjonsytelsene fra fripoliser

Tabell 5. Årlig realvekst i lønn og alderspensjon under utbetaling 2011–2021.

Realvekst	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Lønn	2,9 %	3,3 %	1,7 %	1,0 %	0,6 %	-1,8 %	0,5 %	0,0 %	1,3 %	1,8 %	0,0 %
Alderspensjon ut over minstenivået	2,6 %	2,4 %	0,8 %	0,8 %	-0,4 %	-1,8 %	-0,9 %	-0,8 %	0,2 %	0,0 %	0,3 %

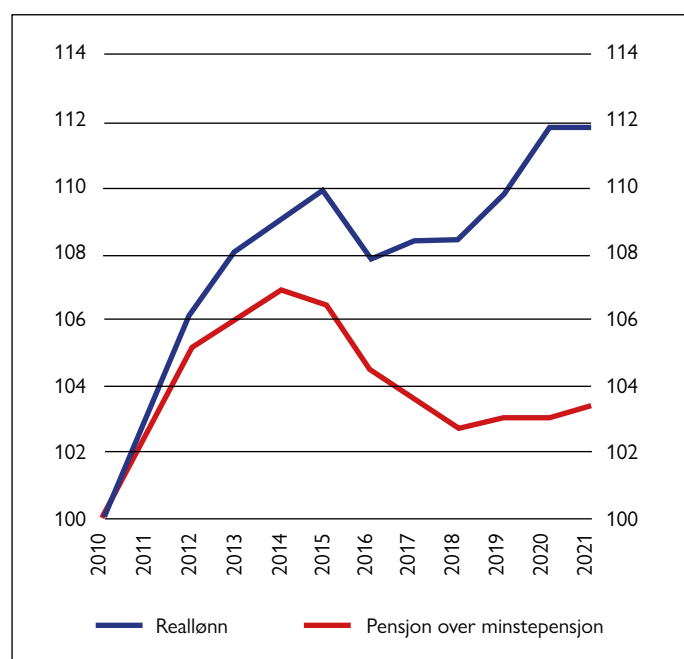
Kilde : NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Tabell 6. Eksempelberegninger utvikling lønnsinntekt og pensjonsinntekt 2010–2021.

	2010	2021	Realvekst i perioden	Endring i kroner
Lønnsinntekt				
	250 000	279 500	11,8 %	29 500
	500 000	559 000	11,8 %	59 000
Pensjonsinntekt				
	250 000	258 500	3,4 %	8500
	500 000	517000	3,4 %	17 000

Kilde: NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Figur 4. Indekser for realverdien av lønn og pensjoner 2010–2021. 2010 = 100.



Kilde: NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

har siden 2008 nesten ikke blitt regulert.² I rapporten *En pensjonists fripoliseregnskap 2021*, er dette belyst (Pensjonistforbundet, 2022). Rapporten fulgte utviklingen i fripolisene til en mann som ble 67 år i 2010, og viser at pensjonsytelsene hans steg med 1 prosent nominelt fra 2010 til 2020.

² Det er fripoliser i livselskap som i hovedsak ikke blir oppregulert, mens fripoliser i pensjonskasser generelt har hatt en bedre utvikling.

I samme periode steg konsumprisindeksen med 21,8 prosent.

Som vi har vist, er det ulike utfordringer ved å måle inntektsveksten for pensjonister for grupper over lengre tid, men også når man følger utviklingen for enkelte årskull. Ved å følge realveksten til alderspensjon under utbetaling fra folketrygden, vil man imidlertid få et mer representativt inntrykk av inntektsutviklingen for dem som har vært pensjonister i hele perioden. Som figur

1 viser, har de fleste pensjonister hovedinntekten sin fra alderspensjon fra folketrygden. Hvordan denne pensjonen reguleres hvert år, er derfor av stor betydning for inntektsutviklingen.

Det vil imidlertid være variasjoner man ikke fanger opp ved å kun følge utviklingen i realveksten for alderspensjonen fra folketrygden, slik som endringer i skatt og utvikling i private tjenstepensjoner. Et alternativ kan være å følge faktiske pensjonisters inntektsutvikling over lengre tid. Ved å se på ulike eksempler av pensjonister med ulike sammensetning av pensjonsnivå, tjenstepensjon og aldersgrupper, vil man kunne få et godt inntrykk av hvordan inntektsutviklingen har vært for faktiske pensjonister gjennom perioden som måles. For eksempel kunne dette vært gjort ved å hente tall fra skattestatistikken. En slik metode vil kunne være velegnet for å få frem forskjellene i inntektsutviklingen avhengig av hva slags type tjenstepensjon pensjonistene har.

Konklusjon

Det er komplekst å måle inntektsutviklingen til pensjonister over lengre tid. Forskjellige metoder for å måle inntektsveksten kan gi fullstendig ulike resultater.

Metoden som benyttes i regjeringens stortingsmelding *Regulering av pensjoner i 2022 og pensjonisters inntektsforhold*, gir

et inntrykk av en sterk realvekst etter pensjonsreformen.

I meldingen kan vi blant annet lese at «Den eldre befolkningen har samlet sett hatt en sterkere økning i kjøpekraften de siste ti årene enn den yngre befolkningen».

Ser vi derimot på utviklingen til enkelte årskull, slik SSB har gjort for 1944-kullet, blir bildet helt annerledes. Realveksten har vært tydelig negativ i perioden 2012–2019. Noe av årsaken skyldes at nedgangen i yrkesinntekter i denne aldersgruppen i perioden trekker ned veksten.

En tredje metode er å følge realveksten som følger av reguleringen av alderspensjon fra folketrygden. Denne metoden viser en klart svakere realvekst for pensjon sammenlignet med lønnsveksten.

Perioden etter pensjonsreformen har vært kjennetegnet av svakere pensjonsregulering enn lønnsveksten, og i flere år var det negativ realvekst for alderspensjon.

En ytterligere metode kan være å følge faktiske enkeltpersoners inntektsutvikling over en tidsperiode. Ved å se eksempler fra virkelige pensjonisters skattestatistikk over en periode, kan man få et interessant innblikk i inntektsutviklingen. Ved å velge ut personer med ulike pensjonsnivåer, tjenstepensjoner og ulike aldre, vil man kunne sammenligne ulike pensjonisters utvikling over lengre tid. Dette vil gi et annet innblikk i utviklingen enn hva man får gjennom medianer og gjennomsnitt.

REFERANSER

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022): *Regulering av pensjoner i 2022 og pensjonisters inntektsforhold*. Meld. St. 15 (2021–2022).

FHI (2019). *Rike lever mykje lenger enn fattige*. Oslo: Folkehelseinstituttet (nettpublisert).

Hattrem, A. (2022). *Mindre inntekter, men større formue for pensjonistene*. Oslo: SSB.

NAV (2020). *Kvinner og pensjon*. Oslo: NAV (nettpublisert).

NOU 2022: 7. *Et forbedret pensjonssystem*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Pensjonistforbundet (2022). *En pensjonists fripoliseregnskap 2021*. Oslo.

Øverland, T. (2022). Forvaltning av fripoliser i livselskapene har kostet kundene store beløp. *Samfunn og økonomi*, 2/2022, s. 78.



Thorstein Øverland siviløkonom (NHH) og tidligere mangeårig leder i livselskaper og finans

Forvaltning av fripoliser i livselskapene har kostet kundene store beløp

Minst en halv million nåværende og tidligere ansatte i private foretak har fått overført sine opptjente pensjonsrettigheter til en fripolise med fastsatte ytelser i et livsforsikringselskap. Til sammen forvalter livselskapene i dag fripoliser til en verdi av 343 milliarder kroner, og fripolisene er blitt livselskapenes største produkt. Siden 2008 har pensjonsytelsene fra fripoliser nesten ikke blitt regulert. Bare i løpet av fem år, fra 2015 til 2020, ble derfor kjøpekraften til en vanlig fripolise redusert med 10 prosent, det vil si 2 prosent pr. år. Med økende inflasjon vil verditapet skje enda raskere, og i 2021 ble verditapet 2,7 prosent. Det betyr at pensjonsytelser for 9 milliarder kroner forsvant i løpet av ett år. Årsaken til problemet er at livselskapene må følge et regelverk for forvaltning av fripolisene som i svært liten grad ivaretar kundenes interesser og rettigheter. Regelverket er i praksis et norsk eksperiment som ikke ligner på noe av det vi kan finne i andre europeiske land. Det har blitt en fiasko som har kostet kundene store beløp. Denne artikkelen viser hvordan regelverket har styrt forvaltningen av fripoliser og delingen av resultatet mellom kunder og livselskap. Hvorfor er det blitt en fiasko? Hvem har ansvaret? Vil noen gripe inn for å stanse eksperimentet?

Eksperimentet

Pensjonsforsikring med fastsatte ytelser – såkalt ytelsespensjon – er bygget på noen enkle prinsipper. Pensjonskapitalen skal forvaltes med sikte på størst mulig langsiktig avkastning for forsikringstakerne. Det meste av overskudd som fremkommer skal tilfalle forsikringstakerne og benyttes til å regulere pensjonsytelsene. Avkastningen vil kunne variere, og pensjonsleverandøren må derfor kunne ha mulighet til å utjevne resultatene over lengre tid. For at alt dette skal oppnås, må forsikringsavtalene ha en viss varighet.

I Norge har myndighetene villet utfordre denne måten å tenke på. Det er derfor blitt innført regelverk som har ført livselskapenes forvaltning av pensjonskapitalen stadig lenger bort fra vanlige prinsipper for pensjonsforsikring og kapitalforvaltning. Ingen andre land har gjort noe lignende verken før

eller siden. Regelverket er et norsk påfunn som i praksis er blitt et særnorsk eksperiment i stor skala:

- Livselskapenes målsetting er ikke lenger å gi best mulig avkastning til forsikringstakerne, men størst mulig overskudd til livselskapene selv og deres eiere. Tanken er at når kommersielle livselskaper konkurrerer om å tjene mest mulig penger på forvaltning av ytelsespensjon, vil det føre til bedre resultater også for kundene.
- For å stimulere til konkurranse er forsikringsavtalene gjort kortsiktige og kan flyttes til annet livselskap på kort varsel. Dette har i sin tur ført til kortsiktig kapitalforvaltning med små muligheter til å utjevne resultater over lengre tid, noe som gjør at pensjonskapitalen i liten grad plasseres i aksjer.

Livselskapenes dårlige resultater til kundene kan ikke forklares av andre faktorer enn selve regelverket.

Det har gitt lavere avkastning enn forventet.

- Livselskapene selv får likevel brukbar fortjeneste, for kundenes andel av overskuddet er blitt redusert fra minst 65 prosent til rundt 25 prosent i dag. Dermed er det lite igjen til å regulere pensjonsytelsene.
- Nesten all ytelsespensjon er etter hvert blitt omgjort til fripoliser, og pensjonsytelser fra fripoliser faller i verdi nesten like fort som prisene stiger.

Livselskapenes dårlige resultater til kundene kan ikke forklares av andre faktorer enn selve regelverket. Andre forvaltere av pensjonskapital som har holdt fast ved prinsippet om at pensjonskapital skal forvaltes langsiktig og til fordel for forsikringstakerne, har hatt god nok avkastning til å kunne opprettholde pensjonsytelsenes kjøpekraft.

Eksperimentet med et særnorsk regelverk for ytelsespensjon har blitt en komplett fiasko. Ingen livselskaper vil ta imot ytelsespensjon lenger, og konkurransen har opphørt. Nåværende og tidligere ansatte i private foretak har tapt og taper fortsatt store beløp hvert år.

Hva er en fripolise?

Pensjon som betales av en privat arbeidsgiver, kommer i hovedsak i en av to former: Innskuddspensjon eller ytelsespensjon. Innskuddspensjon er enkel å forstå. Arbeidsgiveren betaler hvert år et bestemt beløp til de ansattes konto. Innbetalinger og renter av pengene blir til sammen et beløp som

ved pensjonsalder omgjøres til pensjonsutbetalinger. Ytelsespensjon er litt vanskeligere. Arbeidsgiveren lover den ansatte en årlig pensjon som sammen med ytelsene fra folketrygden skal gi et bestemt beløp. Et typisk eksempel er å gi den ansatte en årlig livsvarig pensjon fra 67 år som sammen med beregnede ytelser fra folketrygden skal gi 65 prosent av sluttlønn.

Hvis en ansatt med ytelsespensjon trer før pensjonsalder, eller hvis foretaket slutter med ytelsespensjon og går over til innskuddspensjon, vil den ansatte få omgjort den opptjente pensjonsrettigheten til en fripolise. En fripolise er en individuell pensjonsforsikringsavtale. Den er en avtale mellom fripoliseinnehaveren, som vi vil kalle fripolisekunden, og livsforsikringsselskapet. Arbeidsgiveren har ikke lenger noe ansvar for pensjonsytelsene.

Da arbeidsgiveren inngikk en avtale om ytelsespensjon med livselskapet, ble det fastsatt at pensjonsytelsen skulle finansieres av årlige premieinnbetalinger fra arbeidsgiver med tillegg av en beregnet årlig renteinntekt fra pensjonskapitalen. Hvis livselskapet ikke oppnår en avkastning lik beregningsrenten, må livselskapet skyte til det som mangler. Dette er årsaken til at beregningsrenten også gjerne kalles for den garanterte renten. Garantert rente høres bra ut, men i realiteten er dette en forsinket premiebetaling for å oppnå den avtalte pensjonsytelsen. Jo høyere garantert rente, desto mindre av pensjonsforpliktelsene er blitt dekket av arbeidsgiver i form av premier.

Beregningsrenten for fripoliser ligger mellom 2 og 4 prosent, med et gjennomsnitt i 2020 på 3,2 prosent regnet av samlet kapital som er ført på kundenes konto.

I utgangspunktet har fripolisekunden bare krav på den avtalte pensjonsytelsen. Beregningsrenten skal imidlertid være forsiktig satt, slik at livselskapet normalt skal kunne oppnå vesentlig høyere avkastning på fripolisekapitalen. Forskjellen mellom den oppnådde avkastningen og beregnings-

renten vil i livselskapets regnskap fremkomme som et avkastningsoverskudd. Forsikringsvirksomhetsloven bestemmer at det aller meste av et avkastningsoverskudd skal benyttes til regulering av pensjonsytelsene, enten når overskuddet opptjenes eller når ytelsene skal utbetales.

Nesten all ytelsespensjon blir utbetalt som fripoliser

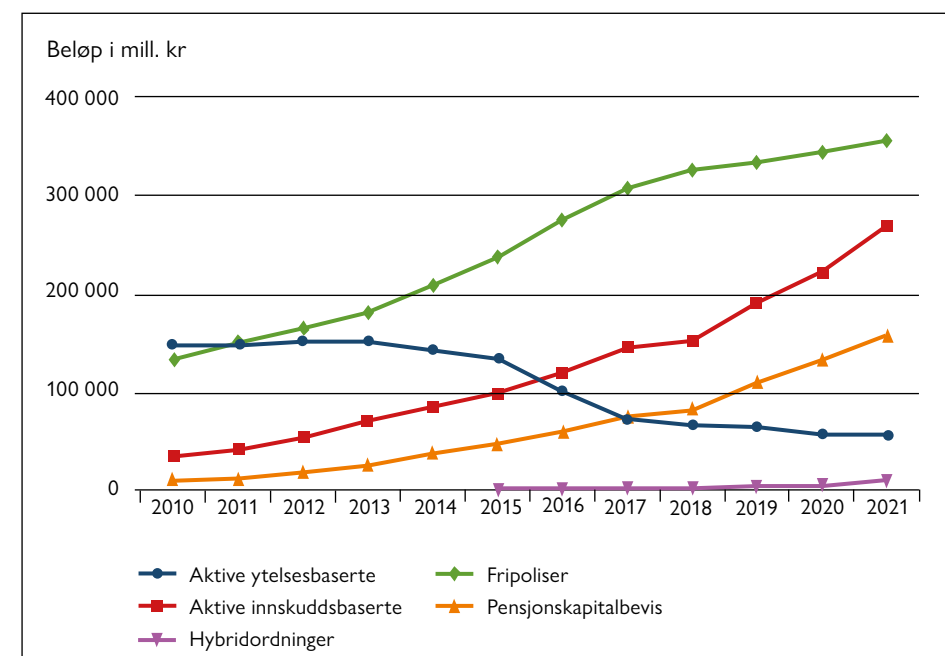
I løpet av de siste ti årene har de fleste arbeidsgivere gått fra ytelsespensjon til innskuddspensjon for sine ansatte. Pensjonsrettighetene som er opptjent som ytelsespensjon, blir da overført til fripoliser. Det har ført til at fripoliser i dag er blitt livselskapenes største produkt. Finans Norge har utarbeidet nedenstående oversikt (figur 1) over utviklingen:¹

Samlede forpliktelser knyttet til fripoliser med kontraktfaste ytelser var 343 milliarder kroner ved utgangen av 2021. Diagrammet viser hvordan aktive ytelsesbaserte ordninger har blitt kraftig redusert i løpet av de siste ti årene, mens fripoliser har økt. Det fremgår også at det er en kraftig vekst i innskuddsbaserte ordninger og vekst i pensjonskapitalbevis (som den ansatte får når han eller hun slutter i foretaket).

Blir pensjonsytelser fra fripoliser regulert?

Pensjonistforbundet har for hvert av årene fra 2017 til 2020 analysert livselskapenes regnskaper og hentet ut informasjon om hvordan fripolisene er behandlet, hvordan resultatene fremkommer og hvordan resultatdelingen mellom livselskap

Figur 1. Utvikling i forsikringsforpliktelser.



Kilde: Finans Norge

¹ Diagrammet er hentet fra Finans Norges nettsider.

og kunder er gjennomført. Resultatene er presentert i rapporten *Kundenes fripoliseregnskap*².

Det er bare fem livselskaper som forvalter fripoliser. To av selskapene dominerer markedet. Dette er markedsandelene ved utgangen av 2020:

Storebrand Liv	43,1 %
DNB Liv	41,4 %
Nordea Liv	11,3 %
Sparebank 1 Forsikring	2,9 %
Gjensidige Pensjonsforsikring	1,2 %

I fripoliseregnskapet for 2020 er det foretatt en oppsummering av hvor mye som har gått til regulering av pensjonsytelsene de siste fem årene.

Tabell 1 viser at de to minste livselskapene har økt pensjonsytelsene mer enn de største selskapene. Ved vurdering av tallene må en imidlertid ta med at Sparebank 1, Storebrand og Nordea gir mindre tilleggs-pensjon pr. krone anvendt, som følge av at de har endret beregningsrenten (mer om det senere i artikkelen).

Tallene påvirkes av at det meste av over-

skuddet i 2016 og 2017 gikk til å dekke ekstra avsetninger for å møte økende levealder, men selv i 2020 ble pensjonsytelsene fra fripoliser bare regulert med et beløp lik 0,22 prosent av fripolisekapitalen. I gjennomsnitt for femårsperioden var altså de årlige reguleringene på 0,2 prosent. I tillegg vil det ved utbetaling av pensjonene komme et beløp fra oppløste tilleggsavsetninger tilsvarende omtrent 0,1 prosentpoeng. Pensjonistforbundet legger derfor til grunn at pensjon fra fripoliser i gjennomsnitt er blitt regulert med 0,3 prosent pr. år i denne femårsperioden. Når vi vet at konsumprisindeksen i samme periode steg med 2,3 prosent pr. år, betyr det at kjøpekraften falt med rundt 2 prosent hvert år.

Denne situasjonen er ikke ny. Pensjon fra fripoliser har mistet kjøpekraft helt siden det nye regelverket ble innført i 1991, men mest etter 2008. Et eksempel: Pensjon fra en fripolise som ble utstedt av Storebrand Liv i 1993 har hatt følgende utvikling i kjøpekraft:

1993:	100 %
2008:	93 %
2021:	69 %

Tabell 1. Andel av overskudd som går til økte pensjonsytelser, i prosent av fripolisekapitalen.

	2016	2017	2018	2019	2020	Samlet økning 2016–2020	Gjennomsnittlig økning per år
SpareBank 1	0,14	0,20	0,58	2,65	0,30	3,91	0,77
Gjensidige	1,06	0,05	0,62	0,79	0	2,54	0,50
DNB Liv	0,03	0,06	0,34	0,34	0,20	0,97	0,19
Storebrand	0,10	0,05	0,23	0,21	0,26	0,85	0,17
Nordea	0,03	0,05	0,09	0,12	0,13	0,42	0,08
Gjennomsnitt for livselskapene	0,08	0,06	0,27	0,33	0,22	0,96	0,19
Prisvekst i prosent (KPI)	3,6	1,8	2,7	2,2	1,3	12,2	2,3

² «Kundenes fripoliseregnskap» er bygget på analyser av livselskapenes årsrapporter og svar på oppfølgingsspørsmål som er stilt til livselskapene. Før offentliggjøring ble tallene godkjent av det enkelte livselskapet. «Kundenes fripoliseregnskap» for

årene 2017–2020 og andre rapporter om fripoliser er lagt ut på Pensjonistforbundets nettside her: <https://www.pensjonistforbundet.no/rapporter>

Tabell 2. Avkastning per år i prosent av pensjonskapitalen.

	2016	2017	2018	2019	2020	Gjennomsnitt 2016–2020
SpareBank 1	3,9	5,8	4,7	9,2	1,9	5,1
Storebrand	5,7	4,7	3,5	3,9	5,0	4,6
Nordea Liv	4,1	4,1	4,8	4,8	3,5	4,3
Gjensidige	4,1	3,8	5,6	4,3	3,5	4,3
DNB Liv	4,5	4,5	3,7	3,6	3,2	3,9
Livselskapene samlet					4,0	4,3

Tabell 3. Livselskapenes avkastning på fripolisekapitalen sammenholdt med resultatet til to andre forvaltere av pensjonskapital.

(Gjennomsnittstall for årene 2016–2020)	Statens Pensjonsfond Norge, forvaltet av Folketrygdfondet	Fripoliser i Norsk Hydros Pensjonskasse	Fripoliser i livselskapene
Investeringsprofil	Aksjer 60 % Fast eiendom - Obligasjoner 40 %	Aksjer 50 % Fast eiendom 16 % Obligasjoner 34 %	Aksjer 9 % Fast eiendom 13 % Obligasjoner 78 %
Avkastning	8,12 %	8,04 %	4,40 %
Bokført avkastning	-	5,34 %*)	4,30 %

*) NHP inntektsfører nok avkastning til å regulere pensjonsytelsene med G. Resten står igjen som bufferkapital i et kursreguleringsfond, som i 2020 var på 56 prosent av premiereserven.

Det gjelder en fripolise med en beregningsrente på 4 prosent, tilhørende en mann født i 1943. Andre fripoliser som vi har kunnet følge, har hatt omtrent samme utvikling.

Så hva har gått galt? Er avkastningen for lav, eller får ikke fripolisekundene sin rettmessige andel av overskuddet? Svaret er ja på begge spørsmålene.

Fripolisekapitalen forvaltes med altfor dårlig avkastning

I Pensjonistforbundets rapport *Kundenes fripoliseregnskap 2020* er det foretatt en beregning av livselskapenes gjennomsnittlige avkastning de siste fem årene (tabell 2):

I tabell 3 er livselskapenes avkastning på fripolisekapitalen sammenholdt med resultatet til to andre forvaltere av pensjonskapital.

Noen større arbeidsgivere forvalter sine pensjonsordninger i egne pensjonskasser. Pensjonskassene er underlagt det samme regelverket som livselskapene, men opptrer annerledes enn livselskapene. Et eksempel er Norsk Hydros Pensjonskasse, som de siste ti årene har hatt en avkastning som har vært på linje med Folketrygdfondet. Det har, med unntak av oppreserveringen for økt levealder, vært tilstrekkelig til å både regulere pensjonsytelsene i takt med prisstigningen og å bygge opp bufferkapital til å møte fall i aksjemarkedet.

Den store forskjellen mellom Folketrygdfondet, pensjonskasser og livselskaper er at de to første har til oppgave å forvalte pensjonskapitalen langsiktig med best mulig avkastning for henholdsvis staten og forsikringstakerne, mens livselskapene må forvalte pengene kortsiktig med sikte på størst mulig overskudd for livselskapets eiere.

Etter det vi vet er det ingen andre land som krever at livselskapene skal forvalte privat pensjonskapital på denne måten.

Det vanlige er at private tjenestepensjoner i livselskaper plasseres i en form for kollektiv pensjonskasse, hvor forsikringstakerne selv bærer risikoen. Det skjer en utjevning av risiko ved at avkastningsoverskudd blir satt i betingede overskuddsfond og står der som bufferkapital frem til pensjonen skal utbetales. Først da blir den enkelte andel av overskuddsfondet tilført forsikringstakerne med endelig virkning. Denne måten å innrette forvaltningen på gir livselskapene tilstrekkelig bufferkapital til å investere langsiktig.

Det norske regelverket er endret to ganger

Tidligere arbeidet også norske livselskaper på denne måten, men i 1988 ble det gjort radikale endringer i forsikringsvirksomhetsloven, som fikk virkning fra 1991. *For det første* ble kapitalforvaltningen endret fra langsiktig til kortsiktig. For å øke konkurransen om livs- og pensjonsforsikring, ble det innført en rett til å flytte forsikringsavtalene til et annet livselskap, uten nevneverdige kostnader og med korte frister. Forsikringsavtalene ble dermed omgjort til kortsiktige avtaler. Når hele pensjonskapitalen kunne flyttes på kort varsel, kunne ikke noe av kundenes penger bli stående i overskuddsfond, men måtte tildeles kundene med endelig virkning hvert år. Uten mulighet til å utjevne resultatene over lengre tid, måtte livselskapene innrette sin forvaltning slik at selskapet *hvert år* får en avkastning som minst dekker den garanterte renten.

For det andre ble livselskapene tvunget til å skaffe ny risikokapital i stedet for

overskuddsfondene som forsvant. I praksis kunne det bare skje ved å hente inn aksjekapital. Gjensidige livsforsikringselskaper ble omdannet til aksjeselskaper. Et aksjeselskap må som kjent først og fremst arbeide for sine aksjonærer. Det er et helt annet oppdrag til ledelsen enn å arbeide for å skape best mulig avkastning for forsikringstakerne. På kort tid ble livselskapene omdannet fra å være en form for kollektiv pensjonskasse som kun arbeidet for forsikringstakerne til å bli kommersielle foretak som arbeidet for sine aksjonærer.

De nye reglene fungerte likevel på et vis, for i regelverket var det innebygget et krav om at forsikringstakerne skulle ha minst 65 prosent av livselskapets totale overskudd. Det betød at livselskapene måtte ivareta kundenes interesser på linje med eierne interesser, for eierne kunne ikke få ut 35 kroner uten at kundene samtidig fikk 65 kroner.

Fra 2008 ble imidlertid regelverket forandret på nytt,³ og det ble ikke lenger noen direkte sammenheng mellom det som kundene og eierne fikk av overskudd. Livselskapene kan i dag forvalte fripoliser med et akseptabelt overskudd til eierne uten å bekymre seg over hva som tilfaller kundene. Selskapene, det vil si eierne, får fra 2008 tilført hele avkastningen av egenkapitalen, hele administrasjonsoverskuddet og halve risikooverskuddet. I tillegg får selskapene 20 prosent av avkastningsoverskuddet, men betaler samtidig 100 prosent av eventuelle underskudd. Et livselskap har dermed et sterkt insentiv til å investere slik at selskapet klarer den garanterte renten, men har samtidig liten grunn til å ta større risiko (investere mer i aksjer) enn nødvendig for å nå dette målet.

LO, Fagforbundet og Pensjonistforbundet ga i 2017 et oppdrag til Fafo om blant annet å se om det kan foretas justeringer i livselskapenes inntektsstruktur slik at de får en spore til å skape større inntekter for fripolisekundene. Resultatet foreligger i

rapporten *Ikke som forventet*⁴. Kort fortalt ble konklusjonen at det ikke er mulig å finne frem til endringer som kan forbedre kundenes avkastning i nevneverdig grad. Større belønning til livselskapene for å ta større risiko, det vil si kunne investere mer i aksjer, kan føre til større avkastning totalt, men samtidig må kundene avgi mer av resultatet til livselskapene. Dermed blir ikke nettoresultatet noe bedre for kundene. Hvis fripolisekapitalen skal forvaltes med bedre avkastning enn i dag, er det nødvendig å flytte polisene til en annen type forvaltningsinstitusjon, som kan forvalte kapitalen kun med sikte på best mulig avkastning til fripolisekundene.

Rapporten *Ikke som forventet* ble sendt til arbeidsgruppen som Finansdepartementet hadde oppnevnt i 2017 for å se på regelverket for garanterte pensjonsprodukter. Arbeidsgruppen fant imidlertid at forslagene falt utenom det mandatet gruppen hadde. Arbeidsgruppens forslag er for lengst fremlagt⁵ og behandlet⁶, men har ikke resultert i noen tiltak som kan bidra til at fripolisekapitalen forvaltes med større avkastning enn hittil.

Fripolisekundene får ikke sin rettmessige del av overskuddet

Lovendringene som fikk virkning fra 1.1.2008, medførte at overskuddet fra fripoliser blir delt mellom kunder og livselskap på en annen måte enn før. Dette ble likevel presentert som en forbedring for forsikringstakerne, og det har ikke vært sagt noe om at de nye reglene skulle medføre store endringer når det gjelder hvor mye av overskuddet som skulle tilfalle forsikringstakerne. Det var derfor grunn til å gå ut fra at fripolisekundene fortsatt ville få omtrent 65 prosent av overskuddet (inkludert avkastningen på egenkapitalen), som var minstekravet før.

Pensjonistforbundet har foretatt bereg-

Det er flere årsaker til at kundene ikke får sin rettmessige andel av overskuddet.

ninger av hvor stor andel av overskuddet som nå faktisk tilfaller fripolisekundene. I 2020 fikk kundene 23 prosent av overskuddet når en tar med en beregnet andel av avkastning på egenkapitalen og tilleggsavsetningene.⁷ En tilsvarende beregning for 2021 viste at kundenes andel dette året var 25 prosent.⁸

Delingen av det samlede overskuddet vil variere noe fra år til år, men ikke så mye at det endrer hovedkonklusjonen: *Regelverksendringene fra 2008 har – slik de i dag praktiseres – medført en kraftig reduksjon i kundenes andel av overskuddet fra fripoliser.*

Det er flere årsaker til at kundene ikke får sin rettmessige andel av overskuddet. Den viktigste er at Finansdepartementet har utarbeidet en forskrift som medfører at fripolisekundene bare får utbetalt 15 prosent av den delen av overskuddet som er satt i såkalte tilleggsavsetninger, til tross for at dette er kundenes penger. En tilleggsavsetning er en betinget tildeling av overskudd til kundene som tjener som bufferkapital frem til den tildeles kunden med endelig virkning. Pengene er ført på den enkelte kundens konto, og etter forsikringsvirksomhetsloven skal disse avsetningene omgjøres til økte pensjonsytelser når pensjonene blir

⁴ Fafo-rapport 2018:13 av Jon M. Hippe og Pål Lillevold.

⁵ Garanterte pensjonsprodukter. Arbeidsgrupperapport 28. september 2018.

⁶ Prp.223 L (2020–2021). Endringer i pensjonslovgivningen mv. (pensjon fra første krone og dag, garanterte pensjonsprodukter).

⁷ Detaljer om denne beregningen er tatt med i Tillegg til Pensjonistforbundets rapport «Hvem får overskuddet fra fripolisemilliardene?», som finnes på forbundets nettsider.

⁸ Se rapporten *En pensjonists fripoliseregnskap 2021*, som finnes her: <https://www.pensjonistforbundet.no/rapporter>

³ Ot.prp. nr. 74 (2003–2004), vedtatt 10.06.2005.

utbetalt. Den nevnte forskriften er derfor i strid med lovens bestemmelser.

Dette spørsmålet er grundig behandlet i en rapport som Pensjonistforbundet har utarbeidet med bistand fra aktuar Pål Lillevold: *Hvem får overskuddet fra fripolisemilliardene?*⁹ Rapporten ble offentliggjort i april 2019, og ble tatt opp med statssekretær Geir Olsen i Finansdepartementet 6. juni samme år. Departementet sendte Pensjonistforbundets rapport på høring sammen med Finanstilsynets høringsnotat i januar 2020. Finansdepartementet selv har imidlertid ennå ikke kommentert rapportens konklusjoner, eller iverksatt de tiltakene som rapporten ber om.

Ved utgangen av 2021 utgjorde de akkumulerte tilleggsavsetningene i livselskapene 6,2 prosent av premiereserven, eller 19,5 milliarder kroner. Livselskapene har anledning til å fortsette å bygge opp tilleggsavsetningene til de utgjør 12 prosent av premiereserven, eller 38 milliarder kroner. Når 85 prosent eller mer av dette beløpet holdes tilbake, betyr det at pensjonsutbetalingene blir redusert med opptil 10,2 prosent. Hvis regelverket ikke endres, vil kundene dermed kunne bli fratatt opptil 32 milliarder kroner som skulle gått til pensjon.

En annen årsak til redusert utbetaling til kundene er behandlingen av tilleggsavsetninger som står igjen ubenyttet når kunden dør. Det følger av det foranstående at det kan dreie seg om store beløp. Hvis det er knyttet ytelse til etterlatte til forsikringen, vil alle livselskapene overføre tilleggsavsetningen dit. Hvis det ikke finnes slik forsikring, er praksis følgende:

- Ett livselskap, Gjensidige Pensjonsforsikring, fører hele beløpet over til

forsikringsfellesskapet, og tar dermed ikke noe av dette til inntekt for selskapet.

- Storebrand, DNB og Nordea fører beløpet til risikoresultatet, og kan på den måten ta 50 prosent av beløpet til inntekt.
- Sparebank 1 Forsikring har ikke villet besvare spørsmålet.

Finanstilsynet har ikke hatt innvendinger mot at ubenyttet tilleggsavsetning behandles som en risikoinntekt. Pensjonistforbundet er uenig også i denne avgjørelsen. Ubenyttede tilleggsavsetninger har ikke noe med risikoresultatet å gjøre, og det er vanskelig å forstå hvordan de tre livselskapene og Finanstilsynet har tenkt når de har kommet frem til at ubenyttede tilleggsavsetninger kan behandles som risikooverskudd.¹⁰

En tredje årsak til at fripolisekundene ikke får utbetalt sin overskuddsandel, er at tre livselskaper fraviker den avtalte beregningsrenten når overskudd og tilleggsavsetninger skal omregnes til pensjonsytelser. Mens Gjensidige og DNB fortsatt benytter den avtalte renten, benytter Sparebank 1 Forsikring 0 (null) prosent rente, Storebrand 0,5 prosent og Nordea 2 prosent. På en kontrakt med 4 prosent beregningsrente betyr det at et overskudd på 1 prosent av premiereserven ikke lenger gir 1 prosent økt pensjon, men kan gi så lite som 0,65 prosent. Selskapene begrunner dette med at en økt pensjonsytelse kommer i form av en tilleggspensjon som kan behandles som en ny avtale, med rentesatser som livselskapet selv fastsetter. Kundene blir merkelig nok ikke informert at det er opprettet nye avtaler.

Pensjonistforbundet mener at endring av beregningsrenten er et brudd på lovens bestemmelser. Det er ikke tillatt å endre en ferdig betalt forsikringsavtale. Anvendelse av kundens overskudd til økte pensjonsytelser er ikke en ny forsikringsavtale, men en sentral og integrert del av en avtale

om ytelsespensjon, og kan ikke løsrives fra avtalen. Pensjonistforbundet har tatt denne saken opp med Finanstilsynet, men tilsynet mener at de tre livselskapene har rett til å tolke loven på denne måten. Det er i seg selv oppsiktsvekkende, for hittil har Finanstilsynet sørget for at livselskapene tolker lovene på samme måte. Pensjonistforbundet har behandlet disse spørsmålene mer inngående i *Tillegg til Pensjonistforbundets rapport «Hvem får overskuddet fra fripolisemilliardene?»*.

For å oppsummere: Fripolisekundenes andel av overskuddet er kraftig redusert etter lovendringene fra 2008, uten at det i forarbeidene til loven var signalisert at dette ville bli konsekvensen. Pensjonistforbundet mener forklaringen er at Finansdepartementet og Finanstilsynet tolker loven feil. Hvis det derimot er Pensjonistforbundet som tar feil, må forklaringen være at lovgiverne har ment at det skulle være slik. Da har Stortinget og mange andre blitt ført bak lyset, for hvis dette hadde fremkommet tidligere, er det usannsynlig at loven ville blitt vedtatt.

Hvem er ansvarlig for eksperimentet?

Den drivende kraften bak endringene i finanslovgivningen i Norge har vært professor Erling Selvig. Han var styreformann i Kredittilsynet fra 1986 til 2002, den første tiden som arbeidende styreformann. Han har videre vært formann i Banklovkommisjonen siden 1991. Denne kommisjonen har også tatt seg av lovgivningen innenfor livsforsikring. Selvig har ment at det er viktig å harmonisere reglene for ulike typer finansforetak slik at det skjer en rettferdig konkurranse mellom bransjer, for eksempel mellom banker og livsforsikringsselskaper. Som en følge av dette ble lovendringene som fikk virkning for livselskapene fra 1991, lagt tett opp til de eksisterende lovene for banker.

Dette er et annet prinsipp enn det som følges i EU, hvor det tvert imot legges vekt på lover som støtter opp om den enkelte bransjens primære oppgaver. Eksempelvis har EU ulike regler for livsforsikringsselskaper og institusjoner som forvalter tjenstepensjoner, fordi tjenstepensjoner må forvaltes langsiktig med fornuftige utjevningmekanismer. Når enkelte har pekt på forskjellen mellom EU og Norge, har den blitt forklart med at Norge her ligger langt fremme i en utvikling hvor andre land vil følge etter.

Selvig har i samarbeid med enkelte embetsmenn i Finansdepartementet vist stor vilje til å se bort fra motforestillinger til det norske regelverket. I 2003 var det klart for mange at det var nødvendig å gjøre visse endringer. Bjørn Skogstad Aamo, som var sjef for Kredittilsynet fra 1993 til 2011, har omtalt prosessen i sin bok *Læring fra kriser*¹¹, hvor livsforsikring er behandlet i et eget kapittel. Skogstad Aamo mente at det var viktig å gjøre livselskapene i bedre stand til å investere i aksjer. Han skriver blant annet: «Noen av de som vaktet det gamle regelverket og alltid var skeptisk til investeringer i aksjer for å få økt avkastning, følte kanskje det var like greit at livsforsikring holdt seg unna aksjer. Dette til tross for at meravkastning fra aksjer var en hovedkilde til avkastning i livsforsikring og pensjonsforvaltning i de fleste andre land, og til tross for at mulige perioder med lave renter ville fjerne mye av grunnlaget for privat pensjonsforsikring».

Videre forteller han: «Kredittilsynet foretok på oppdrag fra departementet en grundig undersøkelse av lovgivningen i andre land, som ble sendt til departementet i april 2004. Den viste at ingen andre land hadde en modell som kunne sammenlignes med den som var foreslått av Banklovkommisjonen. Ikke minst hadde andre land mye

⁹ Rapporten finnes på Pensjonistforbundets nettside her: <https://www.pensjonistforbundet.no/rappporter>

¹⁰ Også dette temaet er behandlet nærmere i *Tillegg til Pensjonistforbundets rapport «Hvem får overskuddet fra fripolisemilliardene?»*.

¹¹ Bjørn Skogstad Aamo: *Læring fra kriser*. Utgitt på Fagbokforlaget i 2016.

større vekt på oppbygging av bufferkapital for å sikre god langsiktig avkastning.» Og litt senere: «Kredittilsynet ønsket å ha en person med forsikringskompetanse som sin representant under kommisjonens arbeid med disse spørsmål, men ønsket ble ikke imøtekommet. Kommisjonen la mye av arbeidet med substansielle spørsmål i en 'Think tank', der formannen plukket ut en gruppe mennesker, uten at tilsynet eller FNH var direkte med».

I sin oppsummering skriver Skogstad Aamo: «For livsforsikring møtte vi en kombinasjon av folk i embetsverket og Banklovkommisjonens leder, som av og til fungerte som museumsvoaktere. Resultatet ble at norsk livsforsikring har gitt sin kunder og eiere dårligere avkastning enn de kunne ha fått og vært dårligere rustet til å møte utfordringer knyttet til garanterte renter i en lavrenteperiode og økende levealder. Det har svekket grunnlaget for forsikringsbasert tjenstepensjon». Og aller sist i kapitlet: «Regelverket for livsforsikring er det dessverre få politikere som har orket å sette seg inn i – og det har da også stort sett vært styrt av embetsverket i Finansdepartementet».

Forholdene har ikke endret seg siden Skogstad Aamo ga ut boken i 2016. Embetsverket i Finansdepartementet har fortsatt styringen. Et eksempel: I desember 2021 vedtok Stortinget en lovendring som medfører at fripolisekunder med årlige pensjonsytelser på mindre enn 1G (111 477 kroner) kan velge å omgjøre fripoliser med livsvarige utbetalinger til en opphørende forsikring, hvor den kontoførte saldoen på fripolisen blir utbetalt med opptil 1G pr. år inntil kontoen er tømt. For noen vil det være en god løsning. Da lovendringen ble kunngjort i januar 2022, meddelte imidlertid Finansdepartementet samtidig at det var innført en overgangsregel som bestemte at retten til omgjøring av fripolisen bare gjelder hvis pensjonsutbetalingene ennå ikke var påbegynt. Den gjelder altså ikke for pensjonister. Pensjonistforbundet har fått opplyst at

overgangsregelen vil vare på ubestemt tid. Finansdepartementet finner det altså helt naturlig å overprøve Stortingets lovvedtak gjennom å innføre en bestemmelse som radikalt beskjerer lovbestemmelsens virkeområde.

Arbeidet med regelverket for livsforsikringsselskapene minner om den svenske håndteringen av koronapandemien. Alt ansvar ble lagt på én person og miljøet rundt ham. Selv om en skal ha tiltro til eksperter, er det slik at ingen er eksperter på alt. Ekspertise på ett felt kan dessuten føre til at andre fagområder ikke tillegges nok vekt. Politikerne bør sørge for å få frem flere synspunkter slik at det blir mulig å veie ulike hensyn mot hverandre. I motsatt fall er det for lett å havne i en situasjon hvor enkelte eksperter eller miljøer får ri sine kjepphester i fred.

Skal eksperimentet noen gang avsluttes?

Det særnorske regelverket for livsforsikringsselskaper har blitt en komplett fiasko. Prisen for dette betales i første rekke av alle som får eller vil få deler av sin pensjon fra fripoliser. For dem blir det verre og verre. De siste tallene for 2021 viser at livselskapene dette året brukte et beløp tilsvarende 0,7 prosent av pensjonskapitalen til å regulere pensjoner. Det er mer enn noe annet år etter 2008. Samtidig var prisøkningen i 2021 på 3,5 prosent. Det gjør at fripolisekundenes pensjoner fikk redusert sin kjøpekraft med 2,7 prosent, noe som utgjør et verdifall på mer enn 9 milliarder kroner. På bare ett år.

Vil Finansdepartementet gjøre noe med dette? Arbeidsgruppen som departementet opprettet for tre år siden kom ikke med noen forslag som bidrar til å øke avkastningen eller endre på overskuddsdelingen. Så lenge livselskapenes økonomi er god nok, vil departementet neppe se noen grunn til å gjøre endringer.

Det er derfor politikernes oppgave å gripe inn og sørge for at pensjonenes kjøpekraft ikke fortsetter å forsvinne. Hva kan gjøres? Det er ikke enkelt å rydde opp i en situasjon som har fått lov til å utvikle seg over mange år, men det er heller ikke akseptabelt at pensjonenes kjøpekraft fortsetter å forsvinne i et økende tempo. Vi har foran vist at årsaken til fripoliseproblemet er at kapitalen forvaltes med for liten avkastning og at kundene ikke får utbetalt sin andel av det beskjedne overskuddet som tross alt fremkommer. En må starte med det siste, det vil si sørge for at kundenes andel av overskuddet ikke blir stående på kundenes konto til etter kundens død, men blir utbetalt som pensjon. Både Finansdepartementet og Finanstilsynet har hittil unnlatt å gi en tilfredsstillende forklaring på hvorfor lovens bestemmelser ikke blir fulgt. Det er en sak som Pensjonistforbundet kommer til å fortsette å følge opp.

Det neste er å sørge for at overskuddet fra fripoliser blir større. Det krever at fri-

polisene blir forvaltet til fordel for kundene, ikke livselskapets eiere. I den foran nevnte Fafo-rapporten *Ikke som forventet*¹² går Jon M. Hippe og Pål Lillevold gjennom ulike måter å gjøre det på. Uansett hvilken løsning som velges, vil det kreves at staten engasjerer seg i løsningen. Et minimum vil være at staten gir garantier for en viss minste avkastning til den nye løsningen er kommet godt i gang.

Hvis det ikke skjer en rask løsning på problemet, vil det for mange fripolisekunder være bedre å plassere pensjonskapitalen selv og si fra seg rentegarantien. Mange vil også ønske å få utbetalt pensjonskapitalen raskere og slik at både tilleggsavsetninger og kursreguleringsfondet blir utbetalt. Det minste myndighetene nå må kunne gjøre er derfor å la dem som ønsker det, få flytte pensjonskapitalen til vanlig innskuddsbasert pensjon eller få den overført til såkalt opphørende forsikring. Valgmuligheten må også gjelde dem som allerede er blitt pensjonister.



¹² Fafo-rapport 2018:13.

Kan regnskapsregler redde en forutsigbar tjenestepensjon og AFP?

Fanny Voldnes statsautorisert revisor, cand.philol og spesialrådgiver i Fagforbundet og Kommunekonsult

ARTIKKELEN ER
FAGFELLEVDERT

Fagbevegelsen har i mange år vært bekymret for at pensjonsreformen kan gi redusert kjøpekraft og skape større ulikhet mellom vanlige lønsmottakere. I denne artikkelen rettes oppmerksomheten mot hvordan regnskapsreglene medvirker til denne utviklingen og hvordan dette kan endres. Pensjonsreformen er blitt gjennomført gjennom flere endringer og over lengre tid. I denne artikkelen handler det om tjenestepensjonsordningene og hvordan regnskapsreglene ble brukt som brekkstang for å avvikle forutsigbare ytelsesordninger for mange ansatte i privat sektor, og hvordan regnskapsreglene er en trussel mot de øvrige forutsigbare, gode pensjonsordningene. Diskusjonen rundt AFP-ordningene viser at regnskapsreglene har stor betydning også her. Må det være slik?

Resultatet ble at svært mange virksomheter i privat sektor avvirket gode, ytelsesbaserte ordninger.

Hvis en virksomhet inngår en avtale med en finansinstitusjon om en ytelsesbasert pensjonsavtale for sine ansatte, belastes regnskapet i virksomheten med en årlig pensjonspremie, som er del av pensjonskostnaden i virksomhetens årsregnskap. Virksomheten betaler så pensjonspremien. Tariffavtalen avgjør hvor stor del av premien som trekkes fra ansattes lønn.

Når ansatte går av med pensjon og pensjonen skal utbetales, skjer det fra finansinstitusjonen og ikke fra virksomheten. Til tross for at pensjonen ikke skal betales fra virksomheten, må mange virksomheter likevel hvert år føre opp en pensjonsforpliktelse som gjeld i sine regnskaper. Selve beregningen av pensjonsforpliktelsen er usikker og er nærmest en «prognose». Likevel påvirkes hvert år det som virksomheten må kostnadsføre i regnskapet. Det er dette som har gjort ytelsespensjonsordningene både dyre og uforutsigbare for mange virksomheter.

Denne regnskapsløsningen er ikke logisk. For det første fordi det som står som gjeld i regnskapet til en virksomhet vanligvis skal betales på et eller annet tidspunkt. Det gjelder ikke pensjonsforpliktelsen. For det andre er det grunn til å stille spørsmål

ved om beregningen av pensjonsforpliktelsen (den framtidige pensjonsutbetalingen) innfrir regnskapsrettens krav om *pålitelig måling*¹. Dette reiser spørsmålet om hvem som har ansvaret for pensjonsforpliktelsen. Den faglige tolkningen som ligger til grunn for dagens regnskapsføring bør vurderes på nytt fordi dette er et avgjørende spørsmål når det gjelder hvordan gode og forutsigbare pensjonsordninger kan sikres for arbeidstakerne.

Bakteppe

I den siste offentlige utredningen om pensjon våren 2022 bekreftes det at regnskapsregler har bidratt til at gode ytelsesordninger i privat sektor er blitt erstattet med innskuddsordninger.² Varsel om at nye regnskapsregler ville føre til avvikling av ytelsespensjonsordninger, er tatt opp tidligere ved flere anledninger.³ Bakteppet var at det ble gjort endringer i regelverket for pensjon etter at Tandberg-ansatte tapte pensjonen sin på 1970-tallet da selskapet gikk konkurs. Etter det ble det krav om at pensjon skulle sikres utenom selskapet, og det vanlige ble fra da av å inngå avtale med et forsikringsselskap.

Fram til rundt 1995 gikk dette greit. Ordningen var sikret, og virksomhetene regnskapsførte pensjonspremien. Risikoen for framtidig pensjon lå i forsikringsselskapene. Men dette ble brått endret da det i 2002 kom nye norske regnskapsregler som bestemte at virksomhetene skulle balanseføre framtidig pensjonsforpliktelse som gjeld i regnskapene.⁴ Reglene er utarbeidet av den private stiftelsen Norsk Regnskapsstiftelse, og er basert på internasjonale regnskapsregler (IFRS) som er utarbeidet av private revisorer.

I 2005 ble reglene lovpålagte for norske, børsnoterte selskaper i et EU-direktiv.⁵ Det er imidlertid ikke krav om slik regnskapsføring for norske selskaper som ikke er

børsnotert, som det store flertallet av norske selskaper. De skal følge regnskapslovens regler om «god regnskapsskikk». En rapport fra LO og NHO om ny AFP-ordning i privat sektor fra 2021 viser at det var, og er fortsatt uenighet om tolkningen av de internasjonale reglene.⁶ Dette er regler som egentlig bare gjelder for børsnoterte selskaper i Norge i tillegg til de få som frivillig benytter seg av de internasjonale reglene.⁷ LO har flere ganger tatt til orde overfor Finansdepartementet, senest i 2009, for å likestille regnskapsføringen av innskuddsbaserte og ytelsesbaserte pensjonsordninger, eventuelt at regelverket må endres.⁸ Samme argumentasjonen samt belegg for at norske ytelsesbaserte ordninger er så godt sikret både juridisk og fondsmessig at de må kunne regnes som innskuddsbaserte også etter internasjonalt regelverk, ble tatt opp i Banklovkomisjonens andre utredning i 2012.⁹ Likevel skjedde det ingenting.

De nye regnskapsreglene førte til at ytelsespensjonsordninger ble veldig kostbare for mange virksomheter, selv om pensjonsordningene i seg selv var uendret. Resultatet ble at svært mange virksomheter i privat sektor avvirket gode, ytelsesbaserte ordninger og erstattet dem med innskuddsbaserte ordninger, hvor ansatte bærer all risiko for størrelsen på framtidig pensjon. En Fafo-rapport viser at dette omfattet rundt 250 000 arbeidstakere bare i perioden 2000–2007.¹⁰ Ved utgangen av 2016 var det kun 119 000 personer som fortsatt tjente opp alderspensjonsrettighetene sine gjennom en ytelsesbasert pensjonsordning i privat sektor.¹¹

Mange offentlige virksomheter ble fra 2005 også underlagt et lignende regelverk for offentlige tjenestepensjonsordninger, og også i kommunene ble det innført nye regler fra 2004.

Konsekvensen er den samme for alle som bruker disse reglene – et sterkt økonomisk press for å avvikle forutsigbare, gode pensjonsordninger. I den grad offentlige tje-

nestepensjonsordninger ikke har en reguleringsgaranti for lønnsvekst og inflasjon, vil offentlige virksomheter også omfattes av regelverket. Presset rammer dermed også ordningene i offentlig sektor. Veldig aktuelt nå er dessuten presset mot AFP-ordningen i privat sektor.

For virksomhetene fører reglene dessuten til uforutsigbare driftsresultater på grunn av at pensjonskostnaden svinger mye fra år til år. I en rapport fra 2013 viser Lundesgaard hvordan økonomistyringen i konkrete virksomheter blir vanskelig, og at analyser av den ordinære driften blir svært vanskelig.¹²

Regnskapsføring av pensjonsordninger i dag

Lovverket krever at all virksomhet i Norge som har mer enn to ansatte, har plikt til å ha en pensjonsordning for sine ansatte.¹³ Det avgjørende skillet når en virksomhet skal regnskapsføre pensjonsordningen, er om ordningen er en innskudds- eller en ytelsesordning. Dette må derfor vurderes konkret. Det er denne vurderingen, som i dag er regulert i regnskapsretten, som avgjør om foretaket har en pensjonsforpliktelse

⁶ NHO-LO: *Utredning av en mulig reformert AFP-ordning i privat sektor, Hovedrapport mai 2021*, s. 121.

⁷ IFRS, konkret IAS 19 Ytelse til ansatte.

⁸ «Pensjon og regnskapsregler», brev fra LO til Finansdepartementet 1.12.2009, samt felles høringsvar fra LO, NHO og Norske Pensjonskassers forening fra 28.3.2007 til Norsk Regnskapsstiftelses *Veileder om beregningsforutsetninger for sluttlønsbestemte ytelsespensjonsordninger*.

⁹ NOU 2012: 13 *Pensjonslovene og folketrygdreformen II*, side 68.

¹⁰ Geir Veland og Jon Hippe: *Utviklingstrekk, utfordringer og mulige utviklingsveier for det norske pensjonssystemet*, Fafo-rapport 11-2014, s. 40.

¹¹ <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2017/03/innskuddspensjon-ytterligere-opp/>

¹² Jon Lundesgaard: *Ytelsespensjoner og regnskap – innarbeiding og konsekvenser*. Høgskolen i Hedmark 2013, s. 35-71 hvor konkrete virksomheter er analysert.

¹³ Lov om obligatorisk tjenestepensjon 2005, og lov og tariffavtaler for statlige og kommunalt ansatte.

eller ikke.¹⁴ Dette gjelder også flerforetaksordninger som omfatter de offentlige tjenestepensjonene.¹⁵ Det er beregningen av pensjonsforpliktelsen som har gjort ytelsespensjonsordningene kostbare for mange virksomheter.

I dag blir ytelsespensjonsordninger balanseført, og blir dermed en forpliktelse (gjeld) for virksomheten (arbeidsgiver).¹⁶ Forutsetningen er at pensjonsordningen garanterer en bestemt størrelse på pensjonen for arbeidstaker. Slike ordninger er kollektive og kan ikke arves.

Små foretak¹⁷ og ideelle virksomheter¹⁸ behøver imidlertid ikke å balanseføre pensjonsforpliktelsen, og kan i stedet bare kostnadsføre premien og gi noteopplysninger i årsregnskapet.¹⁹ Disse unntaksreglene

gjelder for mange norske virksomheter. I 2020 rapporterte 360 000 virksomheter, med til sammen 1,2 millioner ansatte, ut fra disse reglene til Brønnøysundregisteret. Ut fra statistikken til Brønnøysund vet vi imidlertid ikke om alle disse virksomhetene har ytelsespensjonsordning for sine ansatte.²⁰

Med en innskuddspensjonsordning skal bare premien kostnadsføres i regnskapet til virksomheten.²¹ Denne ordningen er nærmest en tvungen spareordning for den enkelte ansatte og kan dermed også arves, selv om ordningen er kollektiv. I fortsettelsen her diskuteres ikke innskuddsordninger.

For en såkalt hybridordning, som kan ha delvis garantert størrelse på framtidig pensjon, aksepteres det at pensjonsforpliktelsen ikke balanseføres og at informasjon om ordningen i stedet gis i noteopplysninger, avhengig av pensjonsavtalens utforming.²²

Det er en vedvarende strid om regnskapsføringen av AFP-ordningene. Ifølge Norsk Regnskapsstiftelse finnes det fem AFP-avtaler, og alle kvalifiserer som flerforetaksordninger. De er ytelsesbaserte og skal balanseføres. Dette omfatter også den nye AFP-ordningen i privat sektor.²³

LO og NHO påberoper imidlertid at AFP-ordningen har vært utformet slik at den ikke utløser plikt til balanseføring. Finansdepartementet har to ganger, i 2011 og 2014, ment at AFP-ordningen ikke gir grunnlag for balanseføring, men at relevant informasjon skal gis i regnskapet.²⁴ I regelverket for regnskapsføring av ny AFP-ordning står det nå at ordningen inntil videre kan føres som en innskuddsordning, fordi «Ordningens administrator ikke forventes på det nåværende tidspunkt, av praktiske årsaker, å være i stand til å foreta disse beregningene».²⁵

I dag blir altså ikke AFP-ordningen i privat sektor balanseført i virksomhetene. Små foretak kan uansett, og uavhengig av muligheten til *pålitelig måling*²⁶, velge å unnlate balanseføring av AFP-ordninger.

Skillet mellom opptjent pensjonsrettighet og framtidig pensjonsforpliktelse

Under drøftes kun ytelsesbaserte pensjonsordninger som er fondsbaserte. Når en slik tjenestepensjon skal utbetales, skjer det altså fra forsikringsselskapet. Virksomheten som den ansatte har jobbet i, utbetaler ingenting. Det betyr at når den årlige pensjonspremien er blitt betalt, ligger forpliktelsen og risikoen for denne *opptjente pensjonsrettigheten* i forsikringsselskapet og ikke i virksomheten (arbeidsgiver). Forpliktelsen som det er snakk om i regnskapsregelverket, og som avgjør om pensjonsforpliktelsen skal balanseføres eller ikke, er den *framtidige pensjonsforpliktelsen*. Hvilken forpliktelse er det snakk om?

Det er ikke snakk om framtidig lønn og pensjonsrettigheter som ansatte vil opptjene gjennom å arbeide i virksomheten framover. Det ville bryte med sammenstillingsprinsippet, siden det ville kreve at virksomheten også inntektsfører ansattes andel av virksomhetens framtidige inntekt for den samme perioden. Inntekten er nært knyttet til det virksomheten har juridisk kontroll over, og virksomheten har ikke slik kontroll over ansatte, fordi de kan avslutte arbeidsforholdet uavhengig av hva virksomheten gjør. Hvilken forpliktelse er det da som gjør at virksomhetene i dag må føre opp pensjonsforpliktelsen som gjeld?

Ifølge Norsk Regnskapsstiftelse har virksomhetene en framtidig pensjonsforpliktelse for de opparbeidede pensjonsrettighetene, selv etter at premien er betalt til forsikringsselskapet. Forpliktelsen det her er snakk om, er forventet lønnsvekst i perioden fram til opparbeidede pensjonsrettigheter skal utbetales, og også andre forhold som prisstigning, alt avhengig av utformingen av pensjonsavtalen:

I de fleste pensjonsordninger fastsettes pensjonens størrelse i forhold til lønn mv. på pensjoneringstidspunktet. Det innebærer at den nominelle størrelsen må estimeres på best mulig måte for å fastsette den pensjonsforpliktelsen som kommer til utbetaling. Det må derfor tas hensyn til forventet lønnsvekst frem til pensjoneringstidspunkt, uavhengig av hva den nominelle lønnsveksten skyldes. I estimeringen vil det imidlertid være naturlig å fokusere på faktorer som generell inflasjon og forhold som påvirker reallønnen som for eksempel produktivitetstillegg og individuelle kompetansetillegg.²⁷

Begrunnelsen for forpliktelsen er altså at det er en lang tidsperiode mellom opptjeningen av pensjonsrettigheten og fram til pensjonen skal utbetales. Det er relevant å spørre om forhold knyttet til risikoen for disse endringene bør ivaretas av forsikringsselskapene, siden det er herfra utbetalingen av pensjonen skjer. Dessuten er det forsikringsselskapene som har ansvaret for og kunnskapen om hvordan pensjonsforpliktelsene sikres best mulig. Dette tilsier at både lønnsvekst og inflasjon i prinsippet enkelt kan innarbeides i pensjonsavtalene og i den årlige pensjonspremien fra forsikringsselskapet. En slik løsning vil bety at de fleste ytelsespensjonsordningene ikke vil innebære noen forpliktelse for virksomhetene, og dermed kan regnskapsføres slik de innskuddsbaserte føres i dag, uten balanseføring.

Men slik er altså ikke regelverket i dag. Ut fra dagens regler om at regnskapet skal gi et «rettvisende bilde» av virksomhetens eiendeler, gjeld, finansielle stilling og resultat, inkluderes pensjonsforpliktelser, jf. regnskapslovens §§ 6-2D og 3-2a, hvis virksomheten har en slik forpliktelse.

¹⁴ NRS 6 Pensjonskostnader (november 2019), punkt 12, 16 og 23.

¹⁵ «Flerforetaksordning er ordninger som gjelder for flere foretak og hvor den ansattes pensjonsytelse og premien fastsettes uten hensyn til hvilket foretak som sysselsetter de berørte ansatte, og hvor bidragene brukes til ytelser til ansatte i flere enn ett foretak» i brev av 1.12.2010 fra Finanstilsynet til Finansdepartementet om regnskapsføring av ny AFP-ordning i privat sektor.

¹⁶ NRS 6 Pensjonskostnader (november 2019), punkt 38 og 39.

¹⁷ Regnskapslovens § 1-6 definerer små foretak dersom to av følgende vilkår oppfylt: Under 70 millioner i salgsinntekter, balansesum på under 35 millioner, og færre enn 50 årsverk i gjennomsnitt i regnskapsåret.

¹⁸ NRS For ideelle organisasjoner, kapittel 9.

¹⁹ NRS God regnskapskikk små foretak (januar 2022), punkt 6.1.1.1.

²⁰ Statistikk fra Brønnøysundregistrene 4.8.2022; Oversikt over antallet virksomheter som bruker regnskapsreglene for småforetak.

²¹ NRS 6 Pensjonskostnader, punkt 14.

²² NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*, s. 226, og NRS 6 Pensjonskostnad (2019), vedlegg 1, punkt 37.

²³ NRS 6 Pensjonskostnader 2019, vedlegg 1 punkt 67 (s. 12), og NRS 8 God regnskapskikk for små foretak (januar 2022), punkt 6.1.1.1.

²⁴ NHO og LO: *Utredning av en mulig reformert AFP-ordning i privat sektor*, mai 2021, s. 120.

²⁵ NRS 8 God regnskapskikk for små foretak (januar 2022), punkt 6.1.1.1.

²⁶ *Pålitelig måling* er et krav for å kunne regnskapsføre estimater, NRS 8 God regnskapskikk for små foretak (januar 2022), punkt 6.1.1.1.

²⁷ NRS 6 Pensjonskostnader (november 2019), punkt 38.

En kritisk regnskapsfaglig diskusjon

Beregning av en pensjonsforpliktelse påvirker altså kostnaden som virksomheten skal regnskapsføre hvert år:

Pensjonskostnadene påløper således samtidig med lønnskostnadene og forpliktelsen til framtidig pensjonsutbetalinger skal derfor i utgangspunktet balanseføres som en forpliktelse.

Og videre:

Det må foretas en konkret vurdering for å avgjøre om det foreligger en pensjonsforpliktelse og hvor omfattende forpliktelsen er.²⁸

Som vi har vist tidligere, dreier dette seg om å lage beregninger (estimer) basert på forutsetninger langt fram i tid, men med økonomisk betydning for virksomhetene hvert eneste år. Regnskapsregelverket legger til grunn aktuarmessige og økonomiske forutsetninger. Slike beregninger, som inkluderer lønnsvekst og prisstigning langt fram i tid, er generelt sett kompliserte, og det vil alltid hefte usikkerhet knyttet til slike beregninger. Dette er særlig utfordrende regnskapsrettslig, fordi det er krav om at slike estimer skal kunne beregnes *pålitelig* for å kunne regnskapsføres. Vanskeligheten i å oppnå *pålitelig måling* framgår av regnskapsstandardens punkt 29:

«Periodisering av pensjonskostnader i ytelsesplaner er komplisert fordi det er betydelig avstand i tid mellom opptjening

og utbetaling av pensjonsytelsene. Det er derfor vanskelig både å bestemme omfanget av de fremtidige ytelser og hvorledes kostnadene skal fordeles over opptjeningstiden.»²⁹

Et påtrengende spørsmål er derfor hvorvidt kravet om pålitelig måling av en pensjonsforpliktelse kan innfris i en virksomhet. I regelverket om pensjon er kravet om pålitelig måling kun nevnt i forbindelse med veiledningen til flerforetaksplaner og AFP-ordninger.³⁰ Det er Norsk Regnskapsstiftelse som utarbeider norske regnskapsstandarder (NRS-er). Hjemmelen for NRS-ene er «god regnskapskikk» i regnskapslovens kapittel 4.

Det innebærer rent regnskapsrettslig at også reglene om usikre forpliktelser bør være relevante for vurderingen av pålitelig måling av pensjonsforpliktelsen (NRS 6 Målereglene, punkt 4A). Denne vurderingen er det virksomhetens ledelse som er ansvarlig for.

Av NRS 13 Usikre forpliktelser framgår at *beste estimat* skal regnskapsføres i balansen dersom det er sannsynlighetsovervekt for at pensjonsforpliktelsen vil komme til oppgjør, og dersom verdien av oppgjøret kan estimeres pålitelig. Og videre at dersom det ikke er mulig å estimere verdien av oppgjøret pålitelig, skal forpliktelsen ikke regnskapsføres, men opplyses om i note.³¹

Virksomhetens ledelse må her vurdere om pensjonsordningen innebærer at virksomheten har en pensjonsforpliktelse. Her er det to forhold som må ses på. For det første at selve pensjonsutbetalingen skjer fra forsikringsselskapet og ikke fra virksomheten selv. Tidligere har vi vist at regnskapsreglene definerer den framtidige lønnsveksten og inflasjonen i perioden fra pensjonen opptjenes til den kommer til utbetaling som virksomhetens framtidige pensjonsforpliktelse og derfor skal balanseføres. Unntaket er de tilfellene hvor pensjonsordningen har en reguleringsgaranti for slik lønnsvekst og inflasjon, slik mange offentlige tjenestepensjonsordninger fortsatt har.³² I slike

tilfeller kan det argumenteres for at virksomheten ikke har noen forpliktelse, og at dermed bare pensjonspremien skal regnskapsføres.³³ Hvis pensjonsordningen ikke har slik reguleringsgaranti, skal virksomhetens pensjonsforpliktelse framover beregnes. Regnskapsregelverket legger til grunn en aktuarmessig beregningsmetode hvor pensjonsforpliktelsen måles som nåverdien av de estimerte framtidige opptjente pensjonsrettighetene. I metoden inngår blant annet data fra SSB og Finansdepartementet. Dette er viktige og nyttige prognoser, men som med all framtidsberegning er det selvsagt også knyttet usikkerhet til dem.

Særlig stor usikkerhet er knyttet til beregninger med en så lang tidshorison som er tilfellet med pensjon, som kan være 60–70 år. Spørsmålet er om slike beregninger innfrir kravet om pålitelig måling i regnskapsrettslig forstand. Det er underlig at man regnskapsfører nærmest det som kan kalles for prognoser i et årsregnskap. Dette er estimer basert på en veldig lang tidshorison, men som har umiddelbar og direkte virkning på årets regnskapsmessige resultat for virksomheten. Vurderingen av en slik usikker forpliktelse (pensjonen) er det ledelsen i virksomhetens ansvar å foreta. Hvis ledelsen konkluderer med at forpliktelsen ikke kan måles pålitelig, skal den ikke regnskapsføres, men opplyses om i note.

Beregninger av slike framtidige pensjonsforpliktelser er svært nyttig informasjon for forsikringsselskapene. Det mest nærliggende og logiske hadde vært at forsikringsselskapene bærer risikoen for svingninger i lønn og pris. Det er forsikringsselskapene som har kunnskapen om og er tett på miljøene som trengs for å kunne beregne, vurdere og sikre pensjonen.

I diskusjonen om pensjonsordningene er det generelt lite snakk om forsikringsselskapenes rolle. Heller ikke i NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem* er det diskutert hvorvidt det er hensiktsmessig at forsikringsselskapene bærer risikoen for usikkerheten i

framtidig lønnsvekst, inflasjon og levealder framover i tid. Det er bare deres rolle som aktør i pensjonssystemet og risikoen her som tas opp. NOU-en påpeker at: «Risiko i et pensjonssystem kan strekke seg over lang tid. Løfter skal innfris opp til 60–70 år inn i framtida. Denne langsiktigheten kan tilsi at en nøye vurderer konsekvensene av eventuelle økte forpliktelser som innføres.»³⁴

Dette er spørsmål som i dag avklares i pensjonsordningene og gjennom den enkelte pensjonsavtalen. Hvis finansnæringen ikke vil bære denne risikoen, bør kanskje alternativer vurderes? Det ville løse problemet for regnskapsføring av alle typer pensjonsordninger hvis det ble etablert et fellesorganisert kollektivt system hvor staten garanterte pensjonen, slik Statens pensjonskasse (SPK) gjør for mange statsansatte. Statlige virksomheter som følger reglene om statlige regnskapsstandarder (SRS) er tilpasset nettopp dette. Disse virksomhetene regnskapsfører bare pensjonspremien som kostnad, og fører ingen pensjonsforpliktelse.³⁵ Andre deler av offentlig sektor derimot, som helseforetakene og kommunene, har store utfordringer fordi de må følge de andre reglene for pensjon. Det blir for omfattende å utdype dette i denne artikkelen.

Det er flere grunner til at usikre pensjonskostnader bør fjernes fra virksomhetens regnskaper. Uten disse usikre beregningene, som svinger fra år til år og som ikke vedrører selve aktiviteten i virksomheten, vil årsregnskapene gi langt bedre informasjon om selve aktiviteten i virksomheten. Dermed kan årsregnskapet igjen bli et nyttig styringsverktøy for ledelsen. Det er allerede godt dokumentert at balanseføring av ytelsespensjonsordninger gjør det vanskelig å bruke årsregnskapene til fornuftige

²⁸ NRS 6 Pensjonskostnader, punktene 38–41 og God regnskapskikk for små foretak (2022), punkt 6.1.1.1. Pensjonsforpliktelse.

²⁹ NRS 6 Pensjonskostnader (november 2019), punkt 6.

³⁰ NRS 6 Pensjonskostnader (2019), punkt 60–72.

³¹ NRS 13 Usikre forpliktelser og betingede eiendeler (2013), punkt 4.1 og 4.3.

³² For eksempel har Landsorganisasjonen i Norge slik ordning for noen av sine ansatte. Årsregnskapet 2021, note 5.

³³ NRS Pensjonskostnader, punkt 26.

³⁴ NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*, s. 50.

³⁵ Statlig regnskapsstandard (SRS) 25 Ytelser til ansatte (desember 2019), punkt 31–32.

analyser av virksomheten. Dette er et viktig tilleggsargument for å innrette pensjonsordningene og regelverket slik at balanseføring i virksomhetene ikke er nødvendig. Lundesgaard foreslår i en rapport fra 2013 at opplysninger om pensjonsordningen i stedet gis som noteopplysninger i årsregnskapet.³⁶

AFP-ordninger – en utfordring i regnskapsammenheng

I en rapport fra LO og NHO fra mai 2021 diskuteres opplegget for en reformert AFP-ordning for privat sektor. Her presenteres regnskapsfaglige spørsmål og tolkninger av dem som en av hovedutfordringene. Rapporten legger til grunn at ordningen, som er garantert i både opptjenings- og utbetalingsfasen, er utformet nettopp for å kunne unngå kravet om balanseføring. Dette synet strider imidlertid mot dagens regelverk, som krever balanseføring.³⁷ Kravet er utdypet på denne måten og gjelder for alle flerforetaksordninger:

- ... foretakene innregner sin proposjonale andel av ordningens forpliktelser, midler og kostnader. Tilstrekkelig informasjon er tilgjengelig når foretaket:
- har tilgang til informasjon om alle komponentene i ordningen, eksempelvis pensjonsmidler, pensjonsforpliktelse, aktuarmessige tap og gevinster, årets pensjonsopptjening, rentekostnad og avkastning, og
- det foreligger et konsistent og pålitelig

grunnlag for allokering av den enkelte komponent mellom de deltakende foretak.³⁸

Per i dag aksepteres det imidlertid at AFP-ordningen *ikke* balanseføres i påvente av at administrator av ordningen blir i stand til å foreta disse beregningene.³⁹ Utfordringene er knyttet til at fordelingen av forpliktelsen på foretakene som deltar i ordningen må skje på en konsekvent og pålitelig måte. I rapporten fra NHO og LO framgår videre at ytelsesgarantier vil være umulig innenfor det gjeldende systemet, slik reglene er utformet.

I tillegg løftes et annet spørsmål. Det dreier seg om hvorvidt endringer i den garanterte pensjonen vil påvirke kravet om balanseføring av ordningen. Det påpekes her at det er uklart om for eksempel fordeling av ansvar mellom ansatte og foretak vil ha noen betydning for balansekravet.⁴⁰ Hvis det ikke er mulig å utarbeide en pensjonsavtale som ikke utløser balanseplikt, vil en slik løsning uansett svekke ansattes garanterte pensjon.

Dermed er spørsmålet også når det gjelder AFP-ordningen om det er mulig å beregne pensjonsforpliktelsen *pålitelig* ut fra regnskapsrettslige regler.

Avslutning – behov for definitive tiltak

Det er på høy tid å løfte fram igjen LOs forslag fra 2009 om å likestille regnskapsføringen av innskuddsbaserte og ytelsesbaserte pensjonsordninger, og eventuelt gjøre nødvendige tilpasninger i regelverket. Hvis ikke det skjer, vil alle pensjonsordninger som har en eller annen garanti ved seg, enten det er hybrid-, offentlig- eller andre flerforetaksordninger som AFP, sannsynligvis bli erstattet av pensjonsordninger hvor ansatte selv bærer risikoen for sin framtidige pensjon. Ansattes pensjon vil da ikke lenger være en sikker og forutsig-

bar inntekt når arbeidsinntekten opphører, men ende opp som en tvungen sparing for ansatte og som forvaltes av et forsikrings-selskap.

Begrunnelsen for dagens regnskapsføring av pensjon støtter seg tungt på fagmiljøer og spesielt Norsk Regnskapsstiftelse. Faglige, gode regnskapsmiljøer er nyttige, men pensjon er først og fremst et politisk spørsmål. Dette handler om langt mer enn de rent regnskapstekniske sidene som vi har sett at har store konsekvenser for pensjonen til alle norske arbeidstakere. Med en tolkning av regnskapsreglene som er lagt til grunn i denne artikkelen, kan gode og forutsigbare pensjonsordninger for ansatte og en god AFP-ordning kanskje reddes.

Det bør utarbeides et forslag som forutsetter at ytelsesbaserte, kollektive ordninger ikke behøver å balanseføres i virksomheter. Forslaget bør bygge på forutsetningen om at:

1. Når pensjonen kommer til utbetaling, skjer det fra forsikringsselskapet. Virksomhetene der ansatte har jobbet, utbetaler ikke pensjon. Framtidige pensjonsutbetalinger er dermed ingen gjeld for virksomheten.
2. Risikoen for *opptjente* pensjonsrettigheter i virksomheten ligger i forsikrings-selskapet etter at pensjonspremien er betalt.
3. Risikoen for *framtidig* pensjonsforplik-

telse som følge av endringer i lønn-, pris- og børssvingninger mv. innarbeides i pensjonsavtalene. Risikoen ligger dermed i forsikringsselskapet.

4. Virksomheten regnskapsfører bare pensjonspremien i årsregnskapet, og opplyser om ordningen i note.
5. Medlemsandel og arbeidsgiverandel av pensjonspremien reguleres i tariff-avtaler.

Til grunn ligger forutsetningene om at pensjonsordningene er kollektive, ikke kan henføres til enkeltpersoner og heller ikke kan arves.

Hvis det ikke er vilje til å tilpasse regelverket slik at ytelsespensjonsordninger kan regnskapsføres på samme måten som de innskuddsbaserte, bør det vurderes et annet og mer omfattende alternativ. Virksomhetene kan innbetale premien som nå, men til en statlig fellesordning som garanterer pensjonene framover. Statens pensjonskasse (SPK) er en slik løsning for mange statlig ansatte. Dette ville løse problemet for regnskapsføring av alle typer pensjon, og regnskapene til virksomhetene ville gi bedre informasjon. Det viktigste med en løsning som SPK ville imidlertid vært at alle arbeidstakere, inklusive dem som nå er avspist med en dårligere og risikofylt innskuddspensjonsordning, ville få en garantert, forutsigbar pensjon å se fram til. Pensjon er nemlig et viktig spørsmål for alle arbeidstakere.

³⁶ Jon Lundesgaard: *Ytelsespensjoner og regnskap – innarbeiding og konsekvenser*, Høgskolen i Hedmark 2013, s. 72.

³⁷ NRS Pensjonskostnader, punkt 23.

³⁸ NRS 6 Pensjonskostnader (2019), vedlegg 1, punkt 64.

³⁹ NRS 6 Pensjonskostnader (2019), vedlegg 1, punkt 65, jf. punkt 23 om flerforetaksordninger.

⁴⁰ NHO og LO-rapport 2021, ss. 121, 113–114. Defined ambition = ordninger hvor reguleringen av pensjonen under opptjening og/eller utbetaling ikke skal være garantert, men som en ambisjon tilsvare for eksempel lønnsvekst fratrukket 0,75 %.

KILDER

Lundesgaard, J. (2013). *Ytelsespensjoner og regnskap – innarbeiding og konsekvenser*. Høgskolen i Hedmark.
NHO og LO (2021). *Utredning av en mulig reformert AFP-ordning i privat sektor*. NOU 2012: 13. *Pensjonslovene og folke-trygdereformen II*.
NOU 2022: 7. *Et forbedret pensjonssystem*.
NRS 6 Pensjonskostnader (2019).
NRS 13 Usikre forpliktelser og betingede eiendeler (2013).

NRS (F) For ideelle organisasjoner (2020).
NRS 8 God regnskapsskikk små foretak (januar 2022).
SRS 25 Ytelser til ansatte (desember 2019).
Statistikk fra Brønnøysundregistrene 4.8.2022.
Tranøy, B.S. (2009). *Makt, interesser og legitimitet på veien fram mot nye regnskapsstandarder*. Fafo-notat 2009:7.

Veland, G. & Hippe, J. (2014). *Utviklingstrekk, utfordringer og mulige utviklingsveier for det norske pensjonssystemet*, Fafo-rapport 11-2014.
Voldnes, F. (2012). *Folkevalgt styring eller markedsstyring? i Samfunn og økonomi 2/2012*.

Tillit er samfunnets grunnkapital

Jose Julio Gonzalez professor emeritus, Universitetet i Agder

Vårt samfunn er bygd på tillit. Svikter tilliten til myndighetene, får polarisering og ekstremisme fotfeste. Tillit er vesentlig også for krisehåndtering. Et internasjonalt innovasjonsprosjekt om pandemi-risiko som jeg leder som forskningsleder for et norsk firma, har vist at tillit til myndighetene kjennetegner landene som har håndtert koronapandemien best

Tilliten til myndighetene i Norge har blitt svekket. Falske reiseregninger og pendlerboliger var enkeltsaker. NAV-skandalen var systemsvikt. Granskingskommisjonen fastslo at Arbeidsdepartementet og arbeidsministeren ikke ga Stortinget korrekt og fullstendig informasjon. Utredningsinstruksen og Grunnlovens §82 ble brutt.

Det var også systemsvikt da pensjonsreformen ble vedtatt i 2010. Det samme Arbeidsdepartementet og den samme arbeidsministeren ga ikke korrekt og fullstendig informasjon til Stortinget. Et uvitende Storting skapte samordningsfellen. Over 23 000 personer født i perioden 1944–53 ble skadelidende fordi vi tapte store beløp i opptjent tjenestepensjon.

Før pensjonsreformen kunne folk få maksimal pensjon ved 67 år. Pensjonsreformen tok hensyn til at yngre årskull lever lenger. Dermed måtte de også jobbe litt lenger. Årskull 1944 måtte jobbe til 67

år pluss én måned for å få mest i samlet pensjon. For årskull 1945 ble det to måneder ekstra, og så videre. Dette er den såkalte levealdersjusteringen.

Pensjonsreformen ble markedsført med at «det skal lønne seg å jobbe lenge». Årskullene 1944–1953 med offentlig tjenestepensjon opplevde imidlertid at å jobbe lenge medførte pensjonstap. Jobbet vi til 70 år, fikk samfunnet en gave av oss tilsvarende tre år uten tjenestepensjon, som om vi hadde hatt et tre år kortere liv. Dette skyldes reglene for samordning av offentlig tjenestepensjon med folketrygden. Og denne «samordningsfellen» skapt av pensjonsreformen, straffer oss i de aktuelle årskullene ved å ta *bele* vår tjenestepensjon – resten av livet, selv om vi blir 100 år gamle.

For årskull 1944 er virkningen av å jobbe til 70 år 36 ganger større enn levealdersjusteringen, som jo er én måned. Det ga stor gevinst og avlastning for pensjonssystemet.

I tillegg bidro de med tre års verdifullt arbeid til Norges BNP. Stortingsproposisjonen unnlot å fortelle Stortinget at «takken» for dette er å tape 50 prosent av inntjent tjenestepensjon. Ufattelig, men sant.

Det vil si, ikke helt sant. Regnestykket gjelder ikke for høye inntekter. Høytlønte rammes mindre, som de høyest betalte byråkratene i departementet som utformet pensjonsreformen. Hvilket parti hadde regjeringmakten og ansvar for pensjonsreformen? Jo, det var Arbeiderpartiet som sørget for at pensjonsreformen rammet de lavest lønnede *mest*. Er det noen som tror at Stortinget hadde stemt for Ap-regjeringens pensjonsreform hvis denne opplysningen hadde blitt tatt med i stortingsproposisjonen?

Mange av oss jobbet lenger enn til vi var 70 år fordi våre arbeidsgivere trengte

vår kompetanse. Både arbeidsgiverne og vi hadde tillit til myndighetene da vi intetanende jobbet etter fylte 70 år. Arbeidsdepartementet og arbeidsministeren brøt – *igjen* – utredningsinstruksen og Grunnlovens § 82 da Stortinget vedtok pensjonsreformen. Ville Stortinget ha vedtatt pensjonsreformen hvis det hadde fått korrekt og fullstendig opplysning om konsekvensene?

Fakta vil nok seire – selv om det kan ta lang tid. Hvis ikke politikerne avskaffer uretten som straffet oss fra årskull 1944–53 for å ha gjort det pensjonsreformen hadde til hensikt – å stå i arbeid lengst mulig – vil fakta før eller siden bli forstått av undersøkende journalister og bli breidt formidlet til det norske folket. Tilliten til myndighetene vil få en alvorlig knekk, og bli alvorligere jo lenger uretten vedvarer.



Foto: AdobeStock

Bente Aasjord statsviter og spesialrådgiver i Fagforbundet
Alexander Berg Erichsen høyskolelektor
i samfunnsøkonomi (HINN) og rådgiver i Fagforbundet

ARTIKKELEN ER
FAGFELLEVDERT

Bolig, geografi og ulikhet

De senere årene er det publisert flere studier i Vesten som peker på en økende geografisk ulikhet mellom sentrum og periferi, der fellestrekket er sterkt økende forskjeller i utvikling av boligprisene mellom by og bygd; prisene i byene vokser raskt, mens prisene i distriktene stagnerer eller vokser sakte. De rike og høyt utdannede samles i byene, mens arbeiderklassen presses ut av byene. Flere studier beskriver dette som en økende «segregering» der rurale områder sakker akterut, og viser også en sammenheng mellom lave boligpriser og stemmegivning på høyre-populistiske partier. Også i Norge og Norden er sentrum/periferi-aksen blitt tydeligere, med økende politisk spenning mellom by og bygd. Men heller enn å peke på økt geografisk ulikhet, knyttes velgerendringene i Norge til begrepet «sentralisering», med særlig vekt på nedbygging av offentlig sektor i distriktene.



Sammenlignet med andre vestlige land, har forskning på geografisk ulikhet i Norge i store trekk vært begrenset til storbyer generelt og Oslo spesielt (Aasjord, 2020). I takt med det vi ser i en rekke vestlige land, har også forskjellene i boligpriser mellom sentrum og periferi økt i Norge. Finsveen og Kvarum (2019) viste at forskjellene mellom «Tapere og vinnere i boligmarkedet i Nord-Norge» var svært høye, med en sterkt voksende ulikhet i boligformue mellom sentrum og periferi i landsdelen. Dette var den første geografiske studien om temaet i Norge. Det er verdt å påpeke at studien ikke var et initiativ fra academia, men fra Sparebank 1 Nord-Norge. Også Tranøy et al. (2019) påpekte de økende formuesforskjellene mellom by og land som var knyttet til bolig. Aasjord (2020) viser at utviklingen ikke bare genererer høy ulikhet i boligformue, men også at de økte forskjellene i boligpriser begrenser «handlingsrom og mobilitet, og hvilke jobber og valg som er tilgjengelige» (s. 119). I tillegg er dette en ulikhet som vil gå i arv.

På tross av at den voksende geografiske ulikheten i boligformue har vart over lengre tid i Norge, har dette i store trekk vært et «ikke-tema», i politikk, medier og academia. Først nylig er det kommet flere norske studier om geografiske forskjeller i boligformue – disse kommer vi tilbake til. I første del av artikkelen peker vi på økende geografiske skillelinjer som følge av voksende ulikhet i boligformue mellom by og bygd, i og utenfor Norge. I andre del viser vi hvordan boligprisene og den geografiske formuesulikheten har utviklet seg mellom sentrum og periferi i Sør-Norge¹. Driverne i utviklingen av boligpriser er komplekst. I vår studie har vi påpekt noen drivere av utviklingen – men ikke alle. Det vil kreve mer forskning.

¹ Vi har valgt å fokusere på Sør-Norge fordi dette temaet tidligere har vært forsket på i Nord-Norge, se Finsveen og Kvarum (2019), og Aasjord (2021)

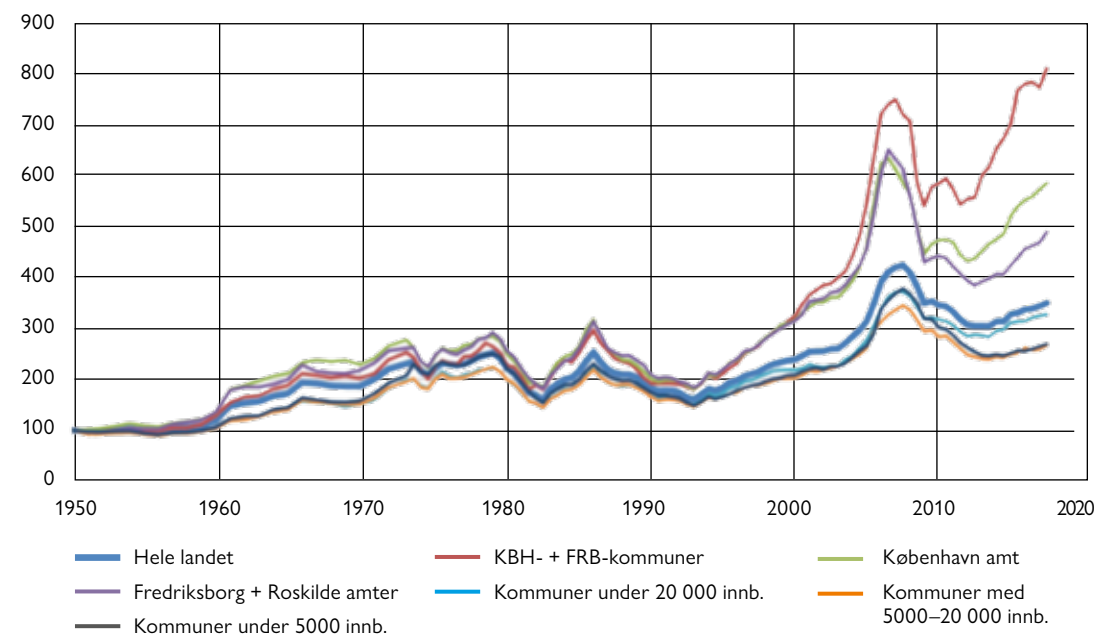
En stille spagat

På oppdrag fra den rødgrønne regjeringen, ved Kommunal- og regionaldepartementet, ble det i 2007–2008 utarbeidet en utredning – ikke for å undersøke geografisk ulikhet, men for å få en bredere drøfting av negative virkninger av sentraliseringen i Norge (Kommunal- og regionaldepartementet, 2009). Sluttrapporten Sentraliseringens pris påpekte at sentralisering er «en særnorsk diskusjon», mens andre land har mer søkelys på levekår enn geografisk befolkningsbalanse (s. 27):

Stagnasjon og nedgang i folketallet antas å være en tiltakende utfordring for deler av Europa. Befolkningsutviklingen og den regionale fordelingen av befolkningen diskuteres på ulike måter i forskjellige land. Sammenliknet med i Norge er det i de fleste andre europeiske land mer fokus på levekårsproblematikken enn på den geografiske befolkningsbalansen. «Sentraliseringens pris» er et eksempel på et tema som har sitt utspring i deler av det politiske miljøet i Norge, og som så vidt vi kan se heller ikke diskuteres i andre land (Aalbu et al., 2007). Sentraliseringen i Norge er til dels mindre dramatisk enn i mange andre europeiske land. Samtidig har periferien tradisjonelt stått sterkt i norsk økonomi og politikk. Dette er kanskje noe av forklaringen på at man i Norge diskuterer «sentraliseringens pris» på en måte vi ikke finner at man gjør andre steder.

Utredningen hadde «i liten grad diskutert i hvilken grad sentralisering fører til økte sosiale problemer» (s. 30), men drøftet likevel visse økonomiske sider ved sentralisering, som hvorvidt stigende boligpriser mellom store byer og resten av landet genererer forskjeller i utviklingen av boligpriser mellom by og land. Utredningen

Figur 1. Prisindeks for en-familiehus i Danmark fra 1950 til 2017 (1950=100).



Kilde: BBR, løpende utgifter av Stats Eiendomssalg og egne beregninger.

Hentet fra Andersen, M.C. (2019) i Noe E., Fersch, B., Larsen, M., Falk H., s. 30 (2020).

konkluderte med at man ikke hadde data som gav grunnlag «verken for å si at forholdet mellom boligpriser i ulike regioner i Norge endrer seg (til fordel for sentrum) eller er fast over tid» (s. 84).

Seks år etter at Kommunal- og regionaldepartementet presenterte utredningen, advarte seniorforsker og geograf Katrina Rønningen om at boligprisene skaper økt klasseskille mellom by og land i Norge: «Klasseskillet blir helt klart større. Boligens betydning for familiens kapital er helt avgjørende. Og den blir bare viktigere og viktigere (...) Utviklingen er svært bekymringsfull», og viste til at «prisforskjellen mellom boliger i byer og på landsbygda øker dramatisk» (Sponberg og Moe, 2015). Tre år senere – i 2018 – viste (Aaberge og Stubbaug) at formuesulikheten i Norge har økt kraftig, og at dette i hovedsak var relatert til utviklingen i boligprisene: Studien viste at 70 prosent av all privat formue i Norge er bolig. Til sammenligning er det bare 1/5

av husstandene som eier aksjer og annen sikkerhet. Men SSB-rapporten berørte ikke hvordan den nye formuesulikheten i Norge framstod mellom sentrum og periferi.

Selv om mange i dag tar for gitt at forskjellene i boligpriser vokser mellom sentrum og periferi, er dette et forholdsvis nytt fenomen, som har økt fra midten av 1990-tallet i og utenfor Norge. Før dette var prisforskjellene mellom by og land ikke betydelige. Figur 1, som er hentet fra en dansk studie i 2019, kan eksemplifisere dette. Den viser utviklingen i prisindeks for en-familiehus i Danmark fra 1950 til 2017, langs en sentrum/periferiakse. Fram til midten av 1990-tallet var det ikke store prisforskjeller mellom by og land. Etter det har de geografiske boligprisforskjellene eskalert; en sterkt økende prisvekst jo mer sentralt boligene er, mens prisveksten i de mindre sentrale kommunene har hatt langt lavere prisvekst, og aller lavest i de minst sentrale kommunene. En tilsvarende graf for Norge er ikke laget, men det er

grunn til å anta at en graf for utviklingen av boligprisene i Norge vil vise et liknende geografisk mønster.

De senere årene er det utenfor Norge publisert en rekke vitenskapelige artikler som fokuserer på en voksende ulikhet mellom sentrum og periferi, særlig i Vesten. Et fellestrekk er hvordan utviklingen i boligprisene mellom sentrum og periferi har skapt økte klasseskiller og mistillit: Geografen Christophe Guilluy (2019)² beskriver en rekke sammenhengende sosiale problemer i det rurale Frankrike, og omtaler de store byene som «de nye festningene», hvor folk flest ikke har råd til å bosette seg. Rodrigues-Pose (2018) sammenligner utviklingen i boligpriser mellom sentrum og periferi i og utenfor Europa, og finner en tydelig tendens der økende forskjeller i boligpriser mellom sentrum og periferi har eskalert. Studien viser også korrelasjon mellom lave boligpriser og økende stemmegivning på høyrepopulistiske partier. Året etter viser Adler og Ansell (2019) korrelasjon mellom utvikling i boligpriser og stemmegivning i Storbritannia og Frankrike. Studien konkluderer med at lave boligpriser har en sterk effekt på populistisk støtte, uavhengig av sosioøkonomiske og demografiske faktorer.

I en ny studie med tittelen *Sheltering Populists? House Prices and the Support for Populist Parties* viser Ansell et al. (2021) at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom stemmegivning og boligpriser, der innbyggere i områder som har lave boligpriser i større grad enn nasjonalt stemmer på høyrepopulistiske partier. Dette gjelder også når det kontrolleres for ulike sosioøkonomiske faktorer som utdanning, inntekt, arbeidsløshet og ferdigheter.

Hovedfokuset i studien er Danmark, men for å undersøke om den danske studien kunne være et nordisk særtilfelle, undersøkte

forfatterne også den tilsvarende utviklingen i Norge, Sverige og Finland. Også denne undersøkelsen viser sammenheng mellom lave boligpriser og stemmegivning til populistiske partier (hhv. Fremskrittspartiet, Sverigedemokratene og Sannfinnene).

Norske studier om formuesulikhet

En ofte anvendt ulikhetsdiskurs i Norge er å sammenlikne forskjellene mellom de aller rikeste og de aller fattigste. Et enda mer dominerende ulikhetsfokus er lønnsforskjeller. Nordli Hansen og Toft (2021) påpeker at ulikheten i lønn i Norge er forholdsvis lav, sammenliknet med fordelingen av formue, som har en sterk ulikhet og langt større enn i mange andre europeiske land. Dette – påpekes det i studien – setter det skandinaviske ulikhetsmønsteret i et paradoks.

Studien påpeker videre at formuesulikhet og de påfølgende konsekvensene fram til årtusenskiftet var omtalt som en «blind flekk» i sosiologisk forskning. Det er først i de siste årene sosiologer har gitt oppmerksomhet til akkumuleringen av formue, inkludert påfølgende konsekvenser og handlingsrom mellom generasjoner. Nordli Hansen og Toft knytter denne utviklingen til en omfattende deregulering fra 1980-tallet, der Norge endret kurs fra statlig styring, kreditt- og skattepolitikk og et stramt regulert boligmarked – til en omfattende deregulering av bolig, finans og kredittmarkeder, samt skattelette for de høytlønnede og næringslivet. Studien påpeker også at disse initiativene medførte en «ny spekulasjonsøkonomi», med rikelige muligheter for investering og akkumulering av formue. «Siden da, har markedspolitikken vært et varig mønster i norsk styresett»³ (Nordli Hansen & Toft, 2020, s. 8).

Tranøy et al. (2019) peker på en negativ effekt mellom institusjonene som regulerer boligmarkeder og kreditt, som genererer

potensielle selvforsterkende prosesser der resultatet er paradoksalt og stikk i strid med målene for den nordiske velferdspolitikken. Studien knytter dette til at både låne- og boligpolitikk har vært liberalisert i Skandinavia de tre siste tiårene, og peker videre på en voksende litteratur om *finansialisering*⁴ av bolig; ikke bare som *en* av flere finansialiseringstrender, men at bolig er blant de mest sentrale driverne. Studien omtaler bolig som en av de viktigste formene for sikkerhet i globale finansmarkeder; og at bolig i økende grad er ansett av dens markedsverdi og som en aktiva og investeringsmulighet. Det påpekes videre at de sosiale konsekvensene av de raskt økende boligprisene har medført at sju av ti førstekjøpere får hjelp av mor og far, og at det «i middagsselskaper blant middelaldrende og øvrige middelklasse foregår hyppige samtaler om å kjøpe en ekstra og en tredje leilighet som investeringsmål»⁵.

Både Aaberge og Stubbhaug (2018), Tranøy et al. (2019) og Nordli Hansen og Toft (2021) beskriver den høye formuesulikheten i Norge som et paradoks og/eller utfordrer fortellingen om den nordiske modellen. Men helheten og konsekvensene av den nye formuesulikheten er verken identifisert eller erkjent: Selv om bolig har vært et voksende politisk tema i Norge, er oppmerksomheten i store trekk begrenset til Oslo og andre store byer. Det fokuseres gjerne på den voksende kløften mellom de 80 prosentene som eier bolig og de 20 prosentene som leier bolig i de store byene, og at stadig flere grupper ikke har mulighet til å kjøpe bolig. Et unntak i disse tre studiene er Tranøy et al. (2019) som også påpeker følgende av hvordan deregulering og finansialiseringen av bolig fremmer økte formuesforskjeller mellom sentrum og periferi:

Med høye boligpriser vil verdien av den boligen du kan arve når dine foreldre dør være en signifikant faktor for den formuen du kan akkumulere i ditt liv. I takt med at boligprisene øker langt

mer i byene enn i bygdene, vil verdiene av de arvede eiendommene øke de geografiske forskjellene (...) Bolig, som engang var en viktig pilar i det sosialdemokratiske prosjektet, har nesten brukket sammen – løst fri fra den brede skandinaviske velferdsstaten».⁶ (s. 3)

Skattepolitikken øker forskjellene

Mens store deler av boligpolitikken i Norge er deregulert, er skattefritaket i boligformue opprettholdt. Dette omtaler Gunnar Grytås (2021) og påpeker det «generøse skattefritaket i boligformue», der ligningsverdien beregnes til 25 prosent av boligens verdi. Med henvisning til Finansdepartementets årlige budsjetter viser Grytås at staten i årene 2018, 2019 og 2020 subsidierte boligeierne med hhv. 35, 41 og 29 milliarder. Grytås tilføyer at departementet omtaler at slik subsidiering «kan sidestilles med å ta imot støtte på budsjettets utgiftsside».

Grytås' hovedpoeng er at de aller største subsidiemottakerne er boligeiere i byene: Jo høyere markedsverdi boligen har, jo større skattesubsidier får eierne. Det er grunn til å anta at skattefritaket i seg selv er *en* av driverne i boligprisveksten i byene. For å sette subsidiene til boligeierne i perspektiv, var siste årlige jordbruksoppgjør 16,9 milliarder totalt (Landbruks- og matdepartementet, 2020–2021). Det kan argumenteres for at det er forskjell på å subsidiere matproduksjon og å gi skattefritak på høy boligformue. Men hittil er det langt mer debatt og oppmerksomhet rundt landbruksoppjøret enn subsidieringen av boligeiere i de store byene. En ytterligere faktor som forsterker

² Engelsk utgave. Alle oversettelsene til norsk er våre. Den franske utgaven kom i 2016, se litteraturliste.

³ Vår oversettelse.

⁴ 'Financialization' of housing refers to the expanding and dominant role of financial markets and corporations in the field of housing, leading to unaffordable and insufficient housing and discrimination (Leijten, I. and de Bel, K., 2020, and Kaisa de Bel.re. Den franske utgaven kom i 2016, se litteraturliste.

⁵ Vår oversettelse.

⁶ Vår oversettelse.

Grytås' poeng, er at formuesverdiene på dyre boliger ligger langt *under* markedsverdi: Selv om primærboliger verdsettes til inntil 25 prosent, finner Finansavisen etter en gjennomgang at verdsettelsen «på de superrikes boliger viser at verdsettelsen kun utgjør mellom 2 og 5 prosent av virkelig verdi» (Grini, S., 2021).

Boligmangel

Finansialiseringen av bolig og de store skattesubsidiene i byene fremmer ikke bare økte formuesforskjeller mellom by og land, men øker også *boligmangelen* i distriktene: En regjeringsbestilt rapport bekrefter at det er boligmangel i de minst sentrale kommunene, og at dette er en reell faktor som begrenser rekruttering av arbeidskraft i privat og kommunal sektor (Gyene, M. et al., 2020). I en offentlig utredning (NOU) om distriktene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a) ble også boligsituasjonen i distriktene behandlet i et eget kapittel. Boligmangel har i flere distriktskommuner lenge vært et tema. Utredningen bekrefter dette, og at boligmarkedet i mange rurale kommuner er dysfunksjonelt:

Byggekostnadene kan gjerne være høyere enn boligverdien. Dette bidrar til at folk ikke ønsker å ta opp lån, eller ikke får lån til boliginvesteringer. Mange distriktskommuner har lite boligbygging. I perioden 2008 til 2018 hadde 101 kommuner lite boligbygging (definert som under fem prosent av den eksisterende boligmassen). Dette gjaldt over halvparten av kommunene på sentralitet 6 og 25 prosent av kommunene på sentralitet 5. Minst boligbygging finner man i distriktskommuner i Innlandet, etterfulgt av Troms og Finnmark og Nordland. Samtidig var det 124 kommuner i Norge der det ble bygget flere fritidsboliger enn helårsboliger på 2000-tallet.

Boligmangel i distriktene har blitt et økende problem: Blant disse er Øykommunen Træna, der boligmangelen er så kritisk at ordføreren bad folk om å selge sine ferieboliger, slik at ungdommene som vil flytte dit, kan bosette seg der (Fallmyr, 2021). I henhold til standard økonomisk teori ville det forventes at boligmangelen i distriktene vil generere høye boligpriser. Men dette synes ikke å inntreffe, i alle fall ikke nok til at nybygging er økonomisk forsvarlig. På et Nordregio-Forum i 2020 påpekte professor Egon Nøe ved Center of Rural Research i Danmark de store geografiske prisforskjellene på boliger i Norden, og at boligpolitikken i Norden er blitt «finansialisert» og «markedisert» (Nøe, 2020). En omfattende dansk rapport, *Boligfinansiering i Landdistriktene* (Nøe et al., 2020), peker også på at det ikke er tilbud og etterspørsel som styrer prisnivået, men hvor det *forventes* at boligprisene vil stige: Jo høyere forventning til økte boligpriser, desto mer øker prisene. Dette mønsteret ser vi også i Norge.

Lave boligpriser i distriktene fremmer ikke interesse i boligbransjen for å bygge leiligheter. Alternativet er å bygge privat enebolig, noe som for en familie vil koste minst 4 millioner. Men når boligen står ferdig, er markedsverdien kanskje 2,5 millioner. Skulle eierne av den nye boligen miste jobben, eller at barneskolen eller barnehagen legges ned, oppstår det et stort problem: I en slik situasjon er faren stor for at nybyggerne blir innestengt med negativ formue og svekket mobilitet i arbeidsmarkedet. Ingen kan flytte til byen med minus i banken. Mens bolig i byene omtales som den nye «sparebøssen», er boligbygging i mange distriktskommuner svært risikabelt. Her er det grunn til å understreke at både *bolig* og *mobilitet* er sentrale mål i den norske og nordiske modellen.

Den etablerte forklaringen på at folketallet synker i distriktene, er forgubbing, fraflytting og utdanning. Dette bildet ble også reflektert i NOU 2020: 15, som også

pekte på at boligmangelen og den høye risikoen ved å bygge boliger i distriktene, også er reelle faktorer for befolkningsutviklingen. I tillegg til disse faktorene forsterkes boligmangelen ytterligere når boligeiere som øker formue i byen kjøper opp brukte boliger i bygda til fritidsboliger. Det er langt mer risikabelt å bygge bolig for å bo i bygda enn å bygge en fritidsbolig. Sistnevnte rammes verken av skolenedleggelse eller et begrenset arbeidsmarked, dessuten byr de gjerne langt høyere enn ungdom i bygda når en bolig legges ut for salg. Derfor ender mange boliger som fritidsboliger. Her er det også grunn til å påpeke at omfanget og følgene av disse mønstrene varierer både i og mellom kommuner. Forholdet mellom fritidsboliger og boliger – og hvordan det påvirker boligsituasjonen i distriktene – er et tema som bør forskes mer på.

Mangel på boliger kan også påvirke samlet verdiskaping i privat sektor. I NOU 2020: 12 vises det til at veksten i verdiskapingen (produksjon) fra 2010 til 2018 i de minst sentrale kommunene (sentralitetsklasse 5 og 6) hadde vært klart sterkest i landet. Dette er også de kommunene hvor boligmangel fører til rekrutteringsproblemer av ansatte. I utvalget blir det trukket fram at vedvarende problemer med å få tak i arbeidskraft kan også ha blitt løst gjennom å investere i utstyr som øker produktiviteten til arbeidsstokken.⁷ Mangelen på arbeidskraft har da delvis blitt løst gjennom å investere i realkapital.⁸ Det er derimot ikke usannsynlig at produksjonskapasiteten og verdiskapingen ville vært enda større med lettere tilgang på arbeidskraft.

Utvikling i boligformue mellom by og land

I denne delen av artikkelen ser vi nærmere på hvordan prisforskjellene på boliger har endret seg mellom sentrum og periferi i Sør-Norge⁹. Før vi analyserer dette, vil vi

løfte fram flere relevante forskningsbidrag som er kommet underveis i arbeidet med denne studien. Alle bidragene retter på ulike måter oppmerksomheten mot utviklingen i boligprisene mellom sentrum og periferi i Norge: Aaberge, Mogstad, Vestad og Vestre (2021) (herfra omtalt om Aaberge et al.), Steinset og Rundtom (2021), Eggum og Røed Larsen (2021), og Brovold og Abrahamsen (2022). Som vi skal se, kan dette temaet analyseres på ulike måter.

Aaberge et al. (2021), som har utarbeidet en SSB-rapport om økonomisk ulikhet i Norge, viser den prosentvise utviklingen i inntekts- og formuesulikhet i Norge i perioden 2001–2018. I et eget kapittel, kalt *Forskjeller mellom by og land* (s. 49), viser studien hvordan boligformuen har utviklet seg mellom tre regioner: 1. Oslo og Bærum, 2. Bergen, Trondheim og Stavanger og 3. «Resten av landet». Figur 3, som vi har hentet fra SSB-rapporten (s. 59), viser at prosentvis vekst i boligformue og annen fast eiendom for de tre geografiske regionene ikke er veldig forskjellige. I grafene for Oslo og «Resten av landet», faller prisutviklingen for boliger i stor grad sammen fram til 2014. Derfra øker veksten i Oslos boligformue sammenliknet med «Resten av landet». Fra og med 2002 har Bergen, Trondheim og Stavanger hatt en høyere prosentvis vekst i boligformue enn Oslo og resten av landet.

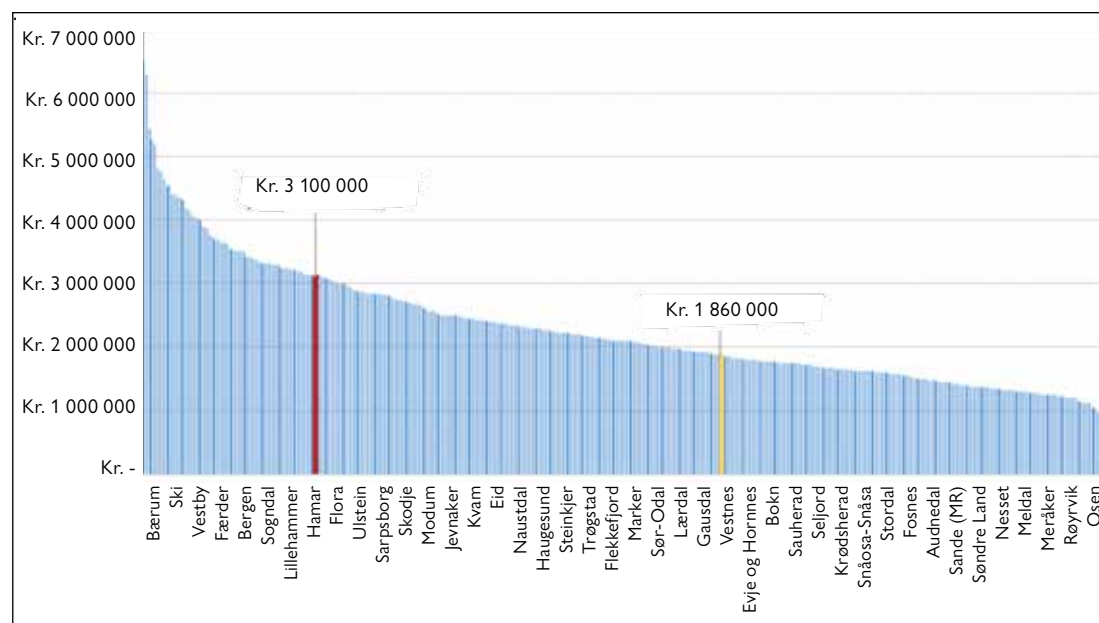
Steinset og Rundtom (2021), viser utviklingen i boligpriser for selveide frittliggende eneboliger omsatt fra 4. kvartal i 2019, til 3. kvartal i 2021. Tidsspennet i analysen har dermed et kortere tidsrom enn Aaberge et

⁷ Verdiskapingen per ansatt (også et mål på arbeidsproduktiviteten) var høyest i de minst sentrale kommunene i 2018. Samtidig som veksten fra 2010 til 2018 hadde vært sterkest i sentralitetsklassene 6, 5 og 4.

⁸ Det vil som oftest være en viss grad av substitusjonsmuligheter mellom innsatsfaktorene arbeid og realkapital i produksjonen, men det kan være utfordrende med fullstendig automatisering gjennom realkapital eller fullstendig produksjon gjennom kun arbeidstakere.

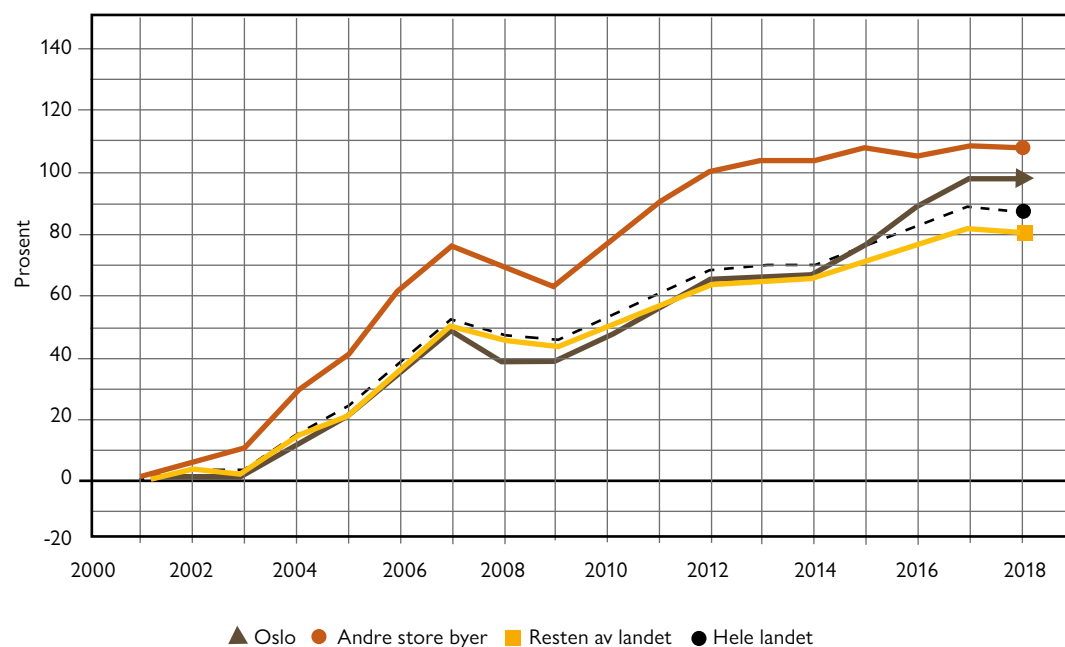
⁹ Alle fylker unntatt Nordland, Finnmark og Troms.

Figur 2. Median markedsverdi av bolig etter kommune i 2018.



Figur 3. Prosentvis vekst i gjennomsnittlig boligformue og annen fast eiendom for tre regioner i perioden 2001–2018 (Aaberge et al. 2021, s. 59).

(b) Bolig og annen fast eiendom



al. (2021). På den andre siden bruker Steinset og Rundtom (2021) en langt mer finmaske og treffsikker geografisk inndeling enn Aaberge et al., ved å anvende sentralitetsindeksen og kvadratmeterprisen i det gjeldende tidsspennet. Det tredje bidraget, et 'working paper', av Eggum og Røed Larsen (2021) viser utviklingen i boligpriser i intervallet 2007–2019, og finner «substantial increase in capital gains inequality over the period; both across and within geographical strata and across and within birth cohorts».

Ytterligere en SSB-rapport, Brovold og Abrahamsen (2022), viser median markedsverdi av både primær- og sekundærbolig per kommune i 2018. Også her viser bildet at boligverdiene er høyest i de sentrale bykommunene av Sør-Norge og lavest i distriktskommunene. Fylkene Hedmark, Telemark, Oppland og Trøndelag hadde et flertall av kommuner med under 60 prosent av nasjonal median. Derimot hadde ingen av kommunene i Østfold, Vestfold og Akershus *sa lav medianverdi*. Basert på datagrunnlaget til Brovold og Abrahamsen (2022) viser vi i figur 2 at flertallet av kommunene i Sør-Norge ligger under median markedsverdi på 3,1 millioner kroner (rød stolpe)¹⁰, og at en betydelig andel av kommunene ligger under 60 prosent av median markedsverdi på 1,86 millioner kroner (gul stolpe).

Det er grunn til å påpeke to særegne faktorer knyttet til Aaberge et al. (2021). Det ene er at grafen i utviklingen av boligprisene mellom sentrum og periferi er vist i prosent, ikke i verdi. Dermed viser ikke studien hvordan ulikheten i boligformue mellom by og land eskalerer, på tross at studien handler om økonomisk ulikhet. For å eksemplifisere dette: Hvis en enebolig i Oslo og i Dovre kommune øker 5 prosent i verdi i et gitt tidsrom, utgjør det store forskjeller i verdiøkning. I henhold til Steinset og Rundtom (2021) er medianprisen på en brukt enebolig i Dovre kommune 1,24 millioner, mens medianprisen på frittliggende, selveide eneboliger i Oslo er 12,5 millioner.

I et slikt tilfelle vil boligeieren i Dovre øke boligformuen med 62 000 kroner, mens eieren av boligen i Oslo vil øke boligformuen med 625 000 kroner. Det er disse geografiske prisforskjellene på boliger som eskalerer den nye formuesulikheten, år for år, mellom by og bygd. Med andre ord er dette en strukturell og økende geografisk ulikhet. Den andre faktoren er at Aaberge et al. (2021) samler boligprisene i kategori «Resten av landet», som utgjør nesten hele Norge, i både by og bygd. Denne kategorien har svært store prisforskjeller innad, blant disse er for eksempel Drammen og Tolga. Dermed framkommer verken de reelle geografiske formuesforskjellene, eller hvordan forskjellene i boligformue eskalerer mellom sentrum og periferi. I så måte er Steinset og Rundtom (2021) langt mer relevant for å sammenlikne boligformue mellom sentrum og periferi. Forskjellen fra vår og Steinset og Rundtoms studie er at vi anvender et lengre tidsspenn og at vi har utelatt Nord-Norge.

Selv om dette avsnittet i hovedsak dreier seg om formue, er det også relevant å si noe kort om gjeld – nasjonalt og geografisk. Norge hadde nest høyest husholdningsgjeld i OECD i 2020, med en gjeldsgrad på 246 prosent av netto disponibel inntekt. Kun Danmark hadde høyere (OECD, 2022). Men dette må speiles opp mot at 81 prosent av husholdningene eier egne boliger, hvor Norge har en høy andel sammenlignet med Europa og spesielt Vest-Europa (Trading Economics, 2022).

Ser vi på andelen av husholdninger i Norge som har en gjeld tre ganger større enn inntekten fordelt på sentralitetsklassene,¹¹ har hele 23,3 prosent av husholdningene i de mest sentrale kommunene en gjeld som er tre ganger større enn inntekten. For

¹⁰ Årsaken til at medianverdien ikke er midt i figuren er at medianverdien er nasjonalverdien og er hentet fra alle boliger og ikke medianverdien per kommune. Det er flere boliger i kommunene med høye markedsverdier, derfor trekkes medianen opp.

¹¹ Studenthusholdninger er ekskludert fra datagrunnlaget.

de minst sentrale kommunene er antallet husholdninger med tre ganger større gjeld kun på 9,1 prosent (SSB, 2021.d), og er derfor betydelig lavere enn i de mest sentrale kommunene. Dette viser at netto formue mest sannsynlig er noe jevnere enn brutto boligformue. Med økt rentebane som varslet i Pengepolitisk rapport 1/2022 (Norges Bank, 2022) kan det skape økonomiske utfordringer for husholdningene i de mest sentrale kommunene som har høyest gjeldsbelastning, jf. inntekt. Samtidig er høy gjeldsbelastning en kilde til økt nasjonal finansiell ustabilitet. De mest omfattende makroøkonomiske krisene i de siste 35 årene for Vesten sin del har hatt sin bakgrunn i boligmarkedet.¹² En ubalansert vekst i boligprisene kan dermed øke risikoen for finansiell ustabilitet.

Datagrunnlag

I vår studie anvender vi to datagrunnlag for markedspriser på bolig og SSBs sentralitetsindeks for 2018 og 2020. Vi viser både nivå og utvikling av gjennomsnitt og median av markedsverdi per kommune. Tidsperioden vi ser på er hovedsakelig 2010–2019, fordi 2019¹³ er året før den omfattende kommunesammenslåingen i 2020. Dermed kan vi følge samme kommuner over en lengre tidsperiode. Samtidig bruker vi tverrsnittsdata for omsatte boliger fra og med 4. kvartal 2019

¹² Bankkrisen fra slutten av 80-tallet i Norge, den internasjonale finanskrisen fra 2007 til 2008, og den påfølgende offentlige gjeldskrisen i deler av eurosoneen på 2010-tallet.

¹³ Samtidig som det er det siste tilgjengelige året for ligningsverdien per desember 2021.

¹⁴ Nå definert som formuesverdi.

¹⁵ Kommuner som ble sammenslått i perioden 2010–2019 er utelatt.

¹⁶ Metoden er utarbeidet av SSB, og brukt av Skatteetaten. Utfordringene ved metoden er et ufullstendig datagrunnlag og at ikke alle variabler som påvirker markedsverdien er inkludert (Swanstrøm og Hjort Rabschen, 2020). Tidligere har det også vært en utfordring at metoden underestimerer ligningsverdien på spesielt dyre boliger og i kommuner med et høyt boligprisenivå, som Oslo og Bærum (SSB, 2009).

til og med 3. kvartal 2021. Datagrunnlaget består av to hoveddeler – mål på boligpris i kommunen og sentralitet til kommunen.

Boligpris i kommunen består av to datagrunnlag

- Gjennomsnittlig estimert markedsverdi på primærbolig i kommunene i Sør-Norge for årene 2010–2019 (SSB, 2021.a) basert på ligningsverdien. Antall observasjoner er 329 kommuner.
- Medianpriser for frittliggende selveide eneboliger omsatt i fritt salg i perioden 4. kvartal 2019–3. kvartal 2021 (Rundtom og Steinset, 2021) i Sør-Norge. Antall observasjoner er 276 kommuner.

Sentralitet til kommunen består av to datagrunnlag

- Sentralitetsindeksen 2018 fra SSB. Antall observasjoner er 329 kommuner.
- Sentralitetsindeksen 2020 fra SSB. Antall observasjoner er 276 kommuner.

Datagrunnlag 1: Boligpriser i kommunen

Her gis en forklaring av de to datagrunnlagene, og hva som ligger til grunn for at det blir benyttet to ulike datagrunnlag.

Estimert markedsverdi på primærbolig

Markedsverdien er estimert gjennom å hente gjennomsnittlige ligningsverdi¹⁴ fra SSBs statistikk på skatteverdi på primærbolig per kommune¹⁵, og deretter multiplisere ligningsverdien med fire. Dette som følge av at ligningsverdi av primærbolig er satt til 25 prosent av beregnet markedsverdi (Skatteetaten, 2021). Multipliseres ligningsverdien med fire, får vi et estimat på markedsverdien av boligen. Det er et estimat, fordi det eksisterer flere mulige feilkilder.

En feilkilde kan være metoden¹⁶ som benyttes til å beregne ligningsverdien. Det

er SSB som har utarbeidet metoden som Skatteetaten benytter til å beregne ligningsverdien. Metoden har blitt testet empirisk av SSB (2019), og omtrent 75 prosent av de estimerte markedsverdiene ligger på +/- 20 prosent av de faktiske observerte prisene. Det tilsier at metoden treffer greit i visse tilfeller, men ikke alltid.

Samtidig kan metoden også gi særlig lav ligningsverdi på dyre boliger. Swanstrøm og Hjort Rabschen (2020) viser at dette gjelder for de senere årene for kommunene Oslo og Bergen. I en artikkel i DN (16.11.21) belyses også samme utfordring. Det er derfor stor sannsynlighet for at datagrunnlaget vi benytter underestimerer markedsverdien for primærboliger i kommunene med høyest estimert markedsverdi.

Medianpriser for selveide eneboliger

Det andre datagrunnlaget som benyttes er medianprisen for frittliggende selveide eneboliger omsatt i fritt salg i perioden 4. kvartal 2019–3. kvartal 2021 per kommune. Her har SSB hentet tinglyste omsetninger fra grunnboka til Kartverket, for både nye og brukte boliger (Rundtom og Steinset, 2021). Her har vi derfor faktiske tall fra omsatte boliger i alle kommunene, i motsetning til ligningsverdien som kun gir et estimat på markedsverdien.

Det vil derfor være forskjeller i tallstørrelsene mellom de to datagrunnlagene, og nivåene vil være ulike. Samtidig måles ligningsverdien ved å ta gjennomsnittet, mens median brukes i medianprisen. Videre er det første datagrunnlaget basert på primærboliger, mens det andre datagrunnlaget er basert på kjøp og salg av alle eneboliger, men ikke for eksempel leiligheter. Det er derfor ikke en nøyaktig sammenligning av epler og epler, men heller vannmelon og honningmelon. Datagrunnlagene er derfor ulike, men gir oss et utvidet innblikk i boligprisene mellom sentrale og mindre sentrale kommuner. Dette som følge av at datagrunnlagene viser ulike deler av boligmarke-

det og i forskjellige tidsrom. Interessant nok er det ganske stor likhet mellom den relative rangeringen av topp 10 høyest og lavest mellom kommunene mellom datagrunnlagene. Faktisk er det de samme kommunene¹⁷ som har topp 10 høyest markedsverdi enten ligningsverdien eller medianprisen brukes, og for de ti laveste er sju av ti kommuner i samme tabell.

Fordelen med medianprisen er at det datagrunnlaget kan beskrive nivået og forskjellene i tilnærmet nåtid, samtidig som det er faktiske tall hentet fra kjøp og salg i boligmarkedet, og hvor vi får med den sterke boligprisveksten under koronapandemien. Den positive egenskapen ved ligningsverdien er at den kan vise utviklingen over lengre tid. Når vi ser på resultatene, trekker datagrunnlagene samlet sett i samme retning, men forskjellene mellom kommunene er mye større når medianprisen blir brukt som datagrunnlag, sammenlignet med når ligningsverdien blir brukt. At det blir brukt to datagrunnlag, kan derfor være en fordel for å beskrive både nivået og utviklingen av boligpriser over lengre tid mellom sentrale og mindre sentrale kommuner, spesielt når datagrunnlagene trekker i samme retning med tanke på det overordnede resultatet.

Datagrunnlag 2: Sentralitet

Sentralitetsindeksen gir en verdi for hver kommune på mellom 0 og 1000, som er et mål for kommunens sentralitet. Jo høyere verdi kommunen har, dess mer sentral er kommunen. Usentrale kommuner vil da få en lav verdi. Videre deler SSB kommunene inn i seks sentralitetsklasser, hvor klasse 1 er mest sentral og klasse 6 er minst sentral (SSB, 2017). I tabell 1 er det uttrekk av tre kommuner per sentralitetsklasser for å gi et bilde av inndelingen.

¹⁷ Tilnærmet de samme kommunene som følge av at noen av kommunene ble sammenslått i 2020.

Tabell 1. Eksempler på kommuner i sentralitetsklassene i 2018.

Sentralitets-klasse	Uttrekk av tre kommuner	Antall kommuner i klassen
1	Oslo, Moss, Rælingen	8
2	Randaberg, Trondheim, Sarpsborg	25
3	Gran, Haugesund, Arendal	58
4	Ørsta, Ål, Grue	95
5	Surnadal, Hjartdal, Hitra	93
6	Namsskogan, Rendalen, Smøla	50

Vi benytter sentralitetsindeksen for 2018 når vi ser på årene 2010–2019, og bruker ligningsverdien som estimat på markedsverdien. Vi bruker sentralitetsindeksen for 2020 når vi ser på medianprisen for frittliggende selveide eneboliger. Årsaken til at vi bruker sentralitetsindeksen for 2020 til sistnevnte datagrunnlag er endringen av kommunestrukturen fra 2020. Sentralitetsindeksene er dermed knyttet opp imot eksisterende kommunestruktur i de to tidsperiodene.

Presentasjon av data

For å kunne vise utviklingen og nivået i markedsverdien blir det presentert figurer og tabeller basert på både enkelte kommuner og klasser. Her blir det vist figurer og tabeller¹⁸ som er basert på de to tidsperiodene og datagrunnlagene.

For estimert markedsverdi 2010–2019 vises:

Estimert markedsprisnivå i 2010 og 2019 per sentralitetsklasse.

- Prosentvis vekst i estimert markedsprisnivå i 2010 og 2019 per sentralitetsklasse.
- Prosentvis differanse mellom sentralitetsklasse 1 (mest sentrale) og resten av sentralitetskategoriene i 2010 og 2019.

- Topp 10 høyest og lavest estimert markedsverdi i 2019.
- Sammenhengen mellom estimert markedsverdi og sentralitet i 2010 og 2019 gjennom lokal vektet regresjon.

For medianprisen i perioden fra og med 4. kvartal 2019 til og med 3. kvartal 2021 vises:

- Median og gjennomsnitt av medianpris per sentralitetsklasse.
- Gjennomsnittlig medianpris per sentralitetsklasse sammenlignet med sentralitetsklasse 1.
- Topp 10 høyest og lavest medianpris.
- Sammenhengen mellom medianpris og sentralitet gjennom lokal vektet regresjon.

Tallstørrelsene er nominelle tall, og ikke justert for inflasjon. Det er i seg selv ingen stor utfordring, siden det her fokuseres på forskjeller mellom by og land, og ikke på realveksten i boligpriser. Det kan likevel være greit å ha med seg at den generelle prisveksten mellom 2010 og 2019 var på 20,3 prosent (SSB, 2021.b). Under hver av figurene blir resultatene kort kommentert.

Økende boligprisforskjeller mellom by og bygd

I denne analysen undersøker vi utviklingen i boligprisene og hvordan de har utviklet

seg langs en sentralitetsakse. Først presenteres figurene og tabellene basert på estimert markedsverdi (ligningsverdien), og deretter på medianprisen.

Estimert markedsverdi basert på ligningsverdi

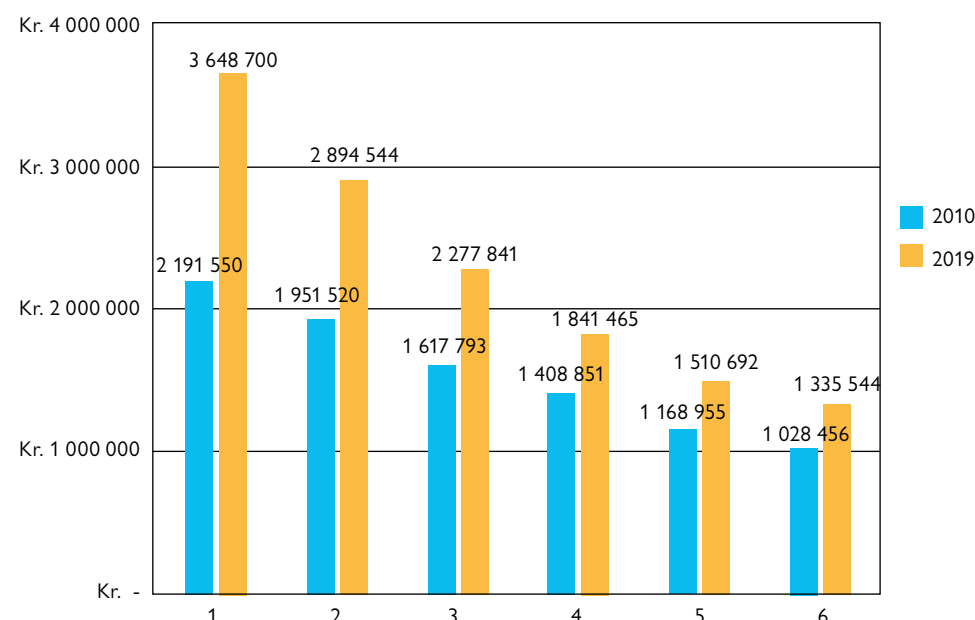
I figur 4 kan vi se estimert gjennomsnittlig markedsverdi på primærboliger i 2010 og 2019, fordelt på sentralitetsklasser (2018), og i figur 5 kan vi se den prosentvise veksten.

Hovedtrekket i figur 4 og 5 viser at alle sentralitetsklassene i gjennomsnitt har hatt vekst i boligprisene fra 2010 til 2019. Samtidig ser vi en tydelig trend der estimert gjennomsnittlig markedsverdi øker jo mer sentral kommunene er. Som figur 4 viser, har differansen mellom de mest og minst sentrale kommunene økt betydelig fra 2010 til 2019. Når vi måler nivåmessige forskjeller¹⁹ (figur 4) var estimert gjennomsnittlig markedsverdi for de mest sentrale kommunene (klasse 1) 113 prosent høyere enn for de minst sentrale kommunene (klasse 6) i

2010. Ni år senere – altså i 2019 – var estimert gjennomsnittlig markedsverdi for de mest sentrale kommunene (klasse 1) hele 173 prosent høyere enn for de minst sentrale kommunene (klasse 6). Dette viser tydelig hvordan ulikhet i boligformue vokser mellom sentrum og periferi. Med en generell prisvekst på 20,3 prosent (SSB, 2021.b), har det vært lav vekst i gjennomsnittlig markedsverdi for primærboliger for sentralitetsklassene 3–6, mens den har vært høyere for de andre klassene.

Det har derfor vært en kraftigere vekst for de mest sentrale kommunene sammenlignet med de minst sentrale kommunene. Samtidig er det viktig å påpeke at veksten for de sentrale kommunene hadde et betydelig høyere prisnivå i 2010, noe som dermed også fører til at differansen blir betydelig høyere i 2019. Sentralitetsklasse 4–6 har nesten lik vekst på om lag 30 prosent, mens veksten for de mer sentrale kommunene har vært mellom 41 og 66 prosent. Sentralitetsklasse 1 har hatt den høyeste veksten og ifra

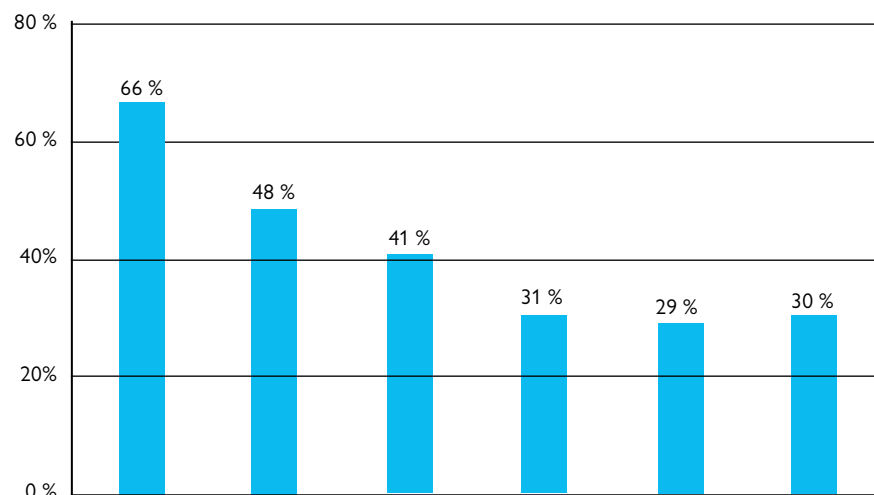
Figur 4. Estimert gjennomsnittlig markedsverdi.



¹⁹ Nivåmessig forskjell i 2010 mellom klasse 1 og 6: $\left(\frac{2191550}{1028456} - 1 \right) * 100 = 113$ prosent.

¹⁸ Tabellene og figurene er blitt produsert gjennom bruk av Stata 15 og Excel.

Figur 5. Vekst i estimert gjennomsnittlig markedsverdi på primærboliger i 2010 og 2019.



det høyeste nivået fra 2010 til 2019. Det gjør at sentralitetsklasse 1 øker sin nivåmessige differanse med hensyn til de andre sentralitetsklassene.

I figur 6 vises sammenhengen mellom estimert markedspris og sentralitetsindeksen per kommune, for årene 2010 og 2019.²⁰ Figurene gir et spredningsdiagram sammen med en rød graf som viser sammenhengen (eller trenden) mellom markedspris og sentralitet. Den røde grafen er beregnet gjennom metoden lokal vektet regresjon²¹, som gir oss mulighet til å undersøke hvordan sammenhengen faktisk er. De gule

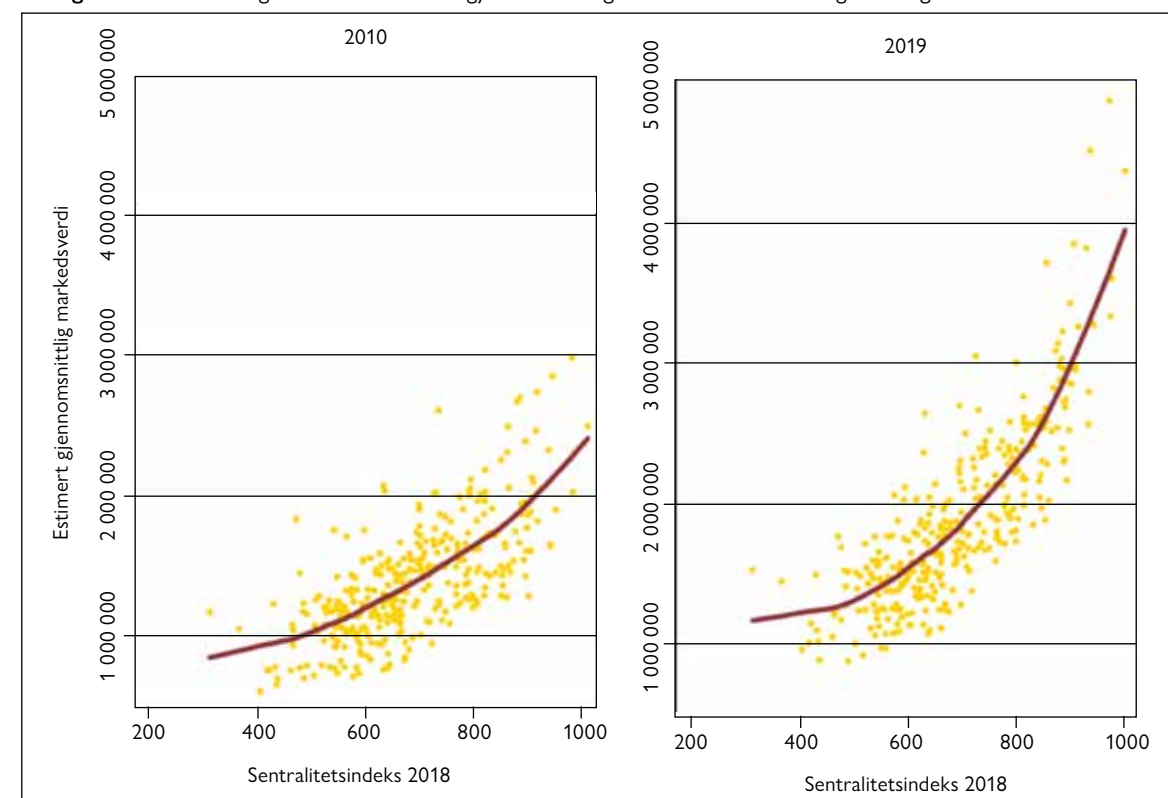
punktene i figurene er kommunene. På den vertikale akse vises estimert markedsverdi, og på den horisontale akse vises sentralitet.

Både i 2010 og i 2019 viser grafen at boligprisene øker med økt sentralitet. De kommunene som har lav sentralitet, har også lav estimert markedsverdi på bolig. Kommuner som har høy sentralitet, har høy estimert markedsverdi. Dette kan vi observere både ved å se på enkeltobservasjonene og den røde grafen som viser en positiv sammenheng mellom estimert markedsverdi og sentralitet. Også her viser grafene tydelig at de geografiske forskjellene i boligpriser mellom sentrum og periferi har økt kraftig fra 2010 til 2019.

Med andre ord slår sentralitet kraftigere ut i 2019 enn i 2010. Dette vises ved at det er større spredning mellom observasjonene²² i figuren. Det vil si at det har blitt større forskjeller og en sterkere sammenheng mellom høye boligpriser og sentralitet. I 2010 er sentralitet og pris en tilnærmet lineær sammenheng. I 2019 viser figuren en mer eksponentiell sammenheng. Dette bildet reflekterer også tydelig hvordan forskjellene i boligformue øker mellom sentrum og periferi.

En annen metode er å vise økningen i spredningen og sammenhengen mellom estimert markedsverdi og sentralitet gjennom et

Figur 6. Sammenhengen mellom estimert gjennomsnittlig markedsverdi i 2010 og 2019 og sentralitetsindeksen.



boksdigram. Da får vi fram fordelingen av observasjonene basert på de ulike sentralitetsklassene og andre sentrale statistiske størrelser. I figur 7 vises et boksdigram, der de blå boksene i figuren kalles interkvartilområdet, som inneholder 50 prosent av observasjonene. En stor del av observasjonene er derfor innenfor boksen. Lengden på boksen kan derfor gi oss en forklaring på spredningen til observasjonene (kommunene). Jo større lengde, dess større spredning eller forskjeller blant kommuner i en og samme sentralitetsklasse. Den blå horisontale streken i boksen viser medianen. Øvre og nedre del av de blå boksene i figuren markerer verdien på 25 persentil og 75 persentil²³.

Litt enkelt forklart²⁴ kan «værhårene/utstikkerne» bli definert som maksimums- og minimumsverdiene for klassene, mens de blå punktene utenfor blir definert som uteliggere. Det vil si observasjoner som

avviker sterkt fra resten av observasjonene i de enkelte sentralitetsklassene.

Boksdigrammet viser at det er blitt større spredning i markedsprisen i de mest sentrale kommunene (klasse 1) fra 2010 til 2019. Differansen i medianen fra mest sentrale og minst sentrale har blitt større. Fra ca. 1 million i 2010 til ca. 2 millioner i 2019. Den blå boksen (interkvartilområdet) og intervallet til maksimums- og minimumsverdiene har blitt lengre, og dermed har det også blitt større forskjeller i den mest

²⁰ Venstre del av figuren er 2010, og høyre er 2019.

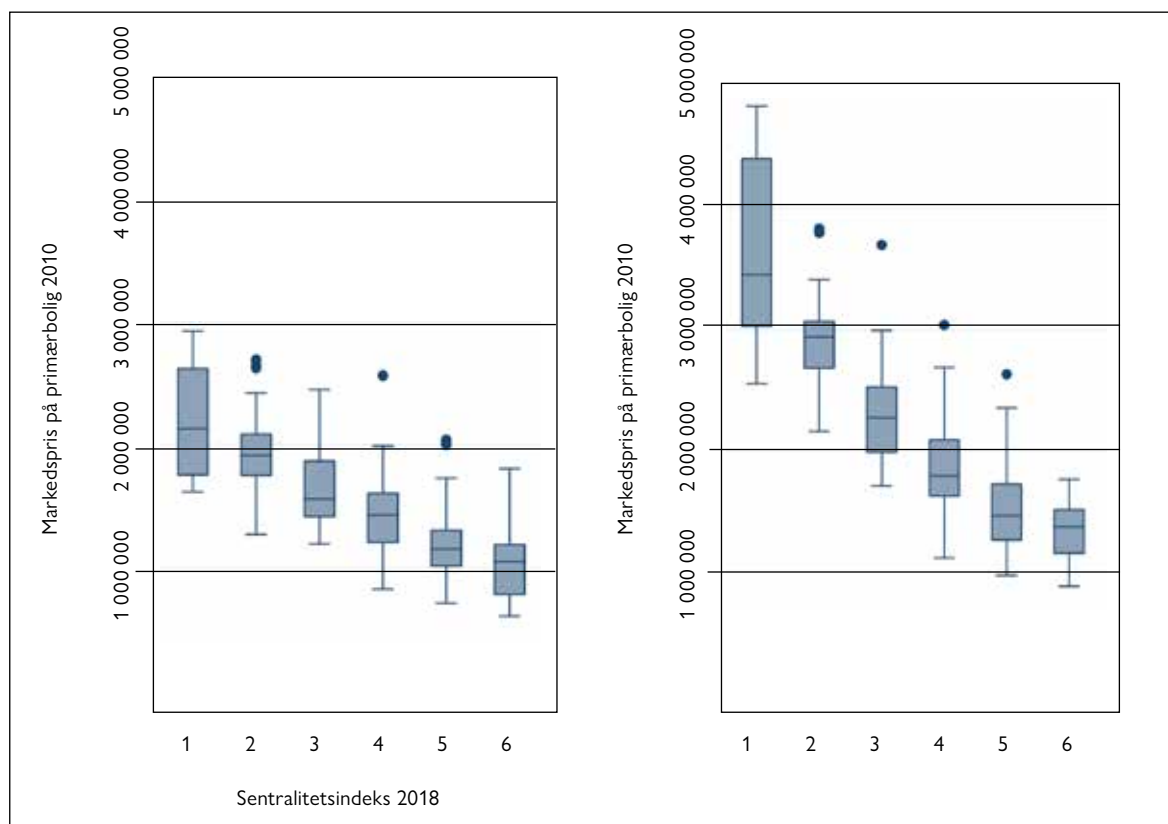
²¹ Lokal vektet regresjon (Locally weighted scatterplot smoothing) viser sammenhengen mellom to variabler uten at det legges matematisk krav på formen på grafen, som f.eks. lineær. Det gjør at grafen følger dataene og viser hvordan sammenhengen faktisk er. Den røde grafen gir det minste avviket mellom observasjonene, når observasjoner med størst avstand fra gjennomsnittet har fått mindre vekt. Her blir 80 prosent av observasjonene benyttet til å beregne sammenhengen (regresjonen) mellom variablene, for at grafen ikke skal være altfor mye påvirket av ekstremverdier (Stata, 2013).

²² Minimum var på 600 000 kr. og maksimum 2 924 800 kr. i 2010, mens minimum var på 881 600 kr. og maksimum på 4 844 800 kr. i 2019. Standardavviket fra 2010 til 2019 har også økt. Standardavviket er et statistisk mål på spredning, og viser gjennomsnittlig avvik fra gjennomsnittet. En økning i standardavviket tilsier økt spredning eller variasjon. I 2010 var det i nominelle tall på 411 436 kr., mens i 2019 var standardavviket på 624 175 kr. I reelle tall var standardavviket på 518 831 kr. i 2019.

²³ Persentil viser hvor en observasjon er i en rekke av observasjoner. F.eks. viser 25 persentil hvilken boligverdi det er i kommunen som har 25 prosent av kommunene under seg i boligpris i sentralitetsklassen. På samme måte viser 75 persentil boligverdien til kommunen som har 75 prosent av kommunene under seg i boligpris.

²⁴ «Værhårene/utstikkerne» viser intervallet av verdiene som ikke er større eller mindre enn 1,5 multiplisert med interkvartilområdet. Beregningen av boksdigrammet er basert på Tukey (1977).

Figur 7. Boksdiagram for estimert gjennomsnittlig markedsverdi og sentralitetsklasser 2018.



sentrale klassen. For eksempel i klasse 1, ligger Bærum på topp med en estimert gjennomsnittlig markedsverdi på 4 844 800 kroner, mens Moss som er i samme klasse har en verdi på 2 553 600 kroner. I de ulike klassene er det forholdsvis stor variasjon.

For klasse 6 er det også store variasjoner: Mens Selje kommune har en gjennomsnittlig estimert markedsverdi på 1 713 200 kroner, har Rendalen tilsvarende markedsverdi på 881 600 kroner. Selv om Selje er blant de minst sentrale kommunene, har kommunen en estimert gjennomsnittlig markedspris på lik linje med medianen for klasse 4. Slike avvik kan vi også finne i resten av landet, for eksempel i store oppdrettskommuner.

I tabell 2 og 3 viser vi kommunene med høyest og lavest estimert gjennomsnittlig markedsverdi i 2019, samt den prosentvise veksten i tidsperioden.

Det er høyere prosentvis vekst for kommunene som har høyest estimert gjennomsnittlig markedspris, dog med unntak. En person fra Bærum som har en gjennomsnittlig primærbolig, kan selge sin bolig og kjøpe 5,5 primærboliger i Rendalen. Alternativt kan en rendøling kjøpe om lag en femtedel av en gjennomsnittlig bolig i Bærum ved å selge sin gjennomsnittlige bolig i Rendalen.

Det er ganske samlede geografiske områder for topp 10 og lavest 10. Topp 10 består av Oslo og nabokommunene til Oslo i Viken. De ti kommunene med lavest boligpris består hovedsakelig av kommuner i Nord-Østerdal og Namdalen m.fl. De fleste kommunene i Østerdalen har hatt en vekst som er lavere enn den generelle konsumprisindeksen i perioden. Det tilsier at boligformuen har falt i realverdi.

Medianprisen for selveide eneboliger

Her viser vi figurer og tabeller basert på faktiske tall, som er hentet fra kjøp og salg i boligmarkedet i perioden 4. kvartal 2019–3. kvartal 2021. Vi starter med figur 8 som viser median og gjennomsnittet av medianpris for kommunene samlet på sentralitetsklasse. Det vil si for de mest sentrale kommunene vises boligprisene i både median og gjennomsnitt samlet sett for den klassen, og tilsvarende for de andre klassene.

Tabell 2. De ti kommunene med høyest estimert gjennomsnittlig markedsverdi i 2019 og deres prosentvise vekst (2010–2019).

Kommune	Estimert gjennomsnittlig markedsverdi	Prosentvis vekst 2010–2019
Bærum	Kr. 4 844 800	65,6
Asker	Kr. 4 490 800	60,4
Oslo	Kr. 4 348 400	77,4
Frogn	Kr. 3 832 400	58,5
Oppegård	Kr. 3 800 000	66,4
Nesodden	Kr. 3 698 800	51,2
Lørenskog	Kr. 3 586 400	58,4
Ås	Kr. 3 413 200	63,3
Skedsmo	Kr. 3 320 400	66,9
Rælingen	Kr. 3 260 800	74,9

Igjen ser vi at boligprisen blir høyere jo mer sentral kommunen er. I gjennomsnitt for sentralitetsklasse 6 var medianprisen på om lag 1,5 millioner kroner, mens for klasse 1 var den på om lag 8,6 millioner kroner. Det betyr at i gjennomsnitt har en eier i sentralitetsklasse 1 en boligformue som er 4,75 ganger så stor som en eier i klasse 6. Forskjellen mellom median og gjennomsnitt er ikke veldig stor i klassene 2–6, mens den er betydelig i klasse 1, hvor gjennomsnittet

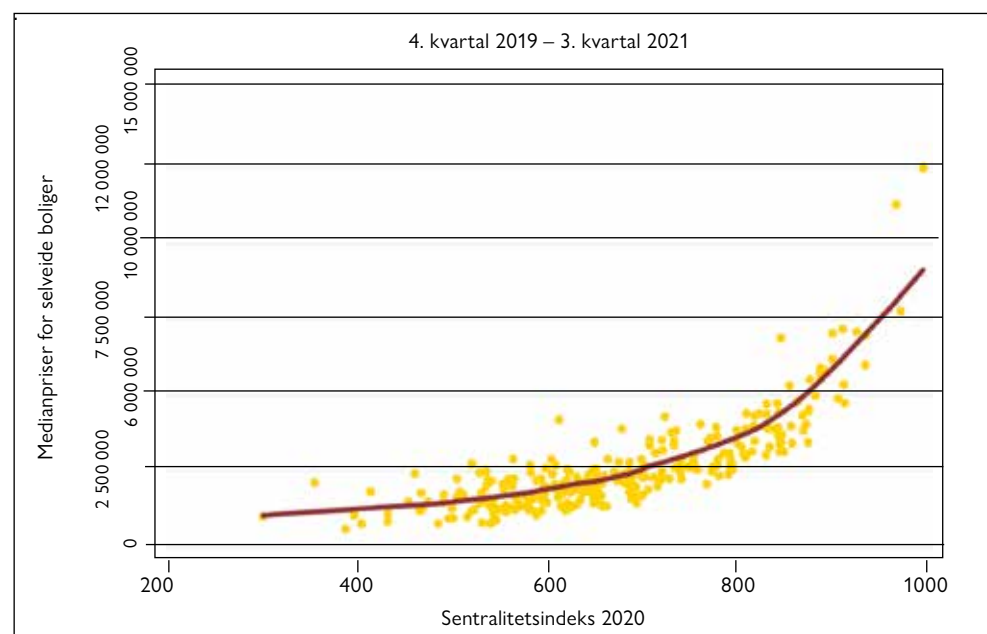
Tabell 3. De ti kommunene med lavest estimert gjennomsnittlig markedsverdi i 2019 og deres prosentvise vekst (2010–2019).

Kommune	Estimert gjennomsnittlig markedsverdi	Prosentvis vekst 2010–2019
Rendalen	Kr. 881 600	12,9
Engerdal	Kr. 890 400	29,4
Folldal	Kr. 923 200	17,9
Leka	Kr. 964 000	60,7
Tolga	Kr. 971 600	6,9
Stor-Elvdal	Kr. 976 400	20,2
Tydal	Kr. 1 005 200	41,3
Røyrvik	Kr. 1 015 200	35,6
Namsskogan	Kr. 1 020 400	58,1
Osen	Kr. 1 054 800	41,0

Figur 8. Medianpris per sentralitetsklasse.



Figur 9. Sammenhengen mellom medianmarkedsverdi og sentralitetsindeksen 2020.



er om lag 1,5 millioner kroner høyere enn median. Det igjen er et tegn på at det er store forskjeller i sentralitetsklasse 1. Med bruk av medianpriser er differansen mellom sentralitetsklassene og klasse 1 mye større enn når man benytter estimert markedsverdi gjennom ligningsverdien (jf. figur 4).

I figur 9 viser vi sammenhengen mellom medianpris og sentralitetsindeksen per kommune. Figuren gir et spredningsdiagram sammen med en rød graf som viser sammenhengen mellom median markedspris og sentralitet. De gule punktene i figurene er kommunene. På den vertikale akse vises medianprisen, og på den horisontale akse vises sentraliteten i 2020. Metoden er lik som i figur 6.

I denne figuren ser vi en lik trend som i figur 6, det vil si at økt sentralitet samvarierer med økt boligpris, men her til en helt annen vertikal skala. Her strekker den vertikale skalaen seg fra 0 til 15 millioner kroner,

og med Oslo på topp med en medianpris på 12,5 millioner (lengst øverst og til høyre i figuren)²⁵. Figuren viser derfor at det er større forskjeller i boligprisene ved bruk av medianprisen, sammenlignet med estimert markedsverdi gjennom ligningsverdi.

Som tidligere viser vi også kommunene med de ti høyeste og laveste medianprisene og hvilken sentralitetsklasse kommunene tilhører. Dette vises i tabell 4 og 5.

Sammenligner vi tabell 4 og 5, ser vi at det er store differanser. For eksempel er medianprisen i Røyrvik kun en tjuendedel av medianprisen i Oslo. Et grovkornet og stilisert framstilling av denne differansen er at vedkommende som solgte medianprisboligen i Oslo kunne kjøpt 20 eneboliger i Røyrvik til medianprisen der. Selgeren av medianpris-eneboligen i Røyrvik vil kun hatt fem prosent av salgssummen til medianpris-eneboligen i Oslo. Det er som tidligere nevnt tilnærmet samme geografiske områder som har de høyeste og laveste boligprisene, om vi bruker estimert markedsverdi gjennom ligningsverdien eller medianprisen.

²⁵ Mens i figur 6 strekker derimot skalaen seg fra 600 000 kr. til 5 millioner kr.

Tabell 4. De ti kommunene med høyest medianpris.

Kommune	Medianpriser	Klasse
Oslo	Kr. 12 500 000	1
Bærum	Kr. 11 300 000	1
Lørenskog	Kr. 7 780 000	1
Asker	Kr. 7 192 500	2
Nordre Follo	Kr. 7 100 000	1
Frogn	Kr. 7 050 000	2
Rælingen	Kr. 7 000 000	1
Nesodden	Kr. 6 903 000	3
Ås	Kr. 6 200 000	2
Lillestrøm	Kr. 6 000 000	1

Tabell 5. De ti kommunene med lavest medianpris.

Kommune	Medianpriser	Klasse
Røyrvik	Kr. 600 000	6
Lierne	Kr. 770 000	6
Rendalen	Kr. 775 000	6
Tolga	Kr. 775 000	6
Tokke	Kr. 800 000	6
Namsskogan	Kr. 850 000	6
Stor-Elvdal	Kr. 850 000	6
Åseral	Kr. 900 000	6
Tydal	Kr. 945 000	6
Folldal	Kr. 950 000	6

Avslutning

I denne artikkelen viser vi at forskjellene i boligpriser og boligformue har vokst kraftig mellom sentrum og periferi i Sør-Norge i tidsrommet fra 2010 til 2019. Dette har et liknende mønster i utviklingen av boligpriser og boligformue mellom sentrum og periferi i Nord-Norge (Finnsveen og Kvarum, 2019). Følgelig kan vi si at utviklingen i boligmarkedet mellom sentrum og periferi i Nord- og Sør-Norge har tydelige paralleller. En viktig forskjell mellom Nord- og Sør-Norge er at den største kommunegruppen i Nord-Norge består av de minst sentrale kommunene (sentralitet 6). I Nord-Norge er det heller ikke kommuner på sentralitetsnivå over 3. I Sør-Norge er det flest kommuner i sentralitet 4 og 5.

På tross av nivåforskjellene har mønsteret i utviklingen av boligpriser i distriktene mye til felles i nord og sør. Ettersom studiene i de to landsdelene er basert på ulike tidsrom og boligtyper, kan vi ikke sammenligne disse direkte. Utviklingen vi ser i Norge viser en trend som er i tråd med en rekke studier i flere andre land, som viser et liknende mønster: En sterk økende ulikhet i boligformue og økonomisk velferd, der forskjellene øker stadig mer mellom by og land.

Våre funn viser at markedsverdiene for

boliger i de mest sentrale kommunene øker langt mer enn i de mindre sentrale kommunene. Dette viser både at boligformuen øker jo mer sentral kommunen er, og at forskjellene i boligpriser mellom sentrum og periferi har økt fra 2010 til 2019. Dette er en indikasjon på at de geografiske forskjellene i boligformue øker eksponentielt. Det samme bildet viser også Eggum og Røed Larsen (2021).

Blant mange unge i Norge tas det i dag for gitt at det er store forskjeller i boligpriser mellom by og land. Men denne utviklingen er forholdsvis ny og har vokst fram i løpet av to-tre tiår. Dette har ikke vært en villet eller uttalt politikk. Utviklingen i boligprisene er heller ikke fulgt opp. I en utredning for Kommunal- og regionaldepartementet i 2007–2008 manglet det data for å vurdere hvorvidt utviklingen i boligprisene mellom by og land skapte økt ulikhet; dermed kunne ikke utredningen vise hvordan forholdet mellom boligpriser endret seg mellom sentrum og periferi (Kommunal- og regionaldepartementet, 2009). *I dag kan utviklingen i boligformue i Norge beskrives som en sterk og voksende strukturell ulikhet mellom by og land.* Dette utfordrer den norske modellen.

Det er grunn til å påpeke at det er boligbransjen – ikke staten eller academia – som

i de siste tiårene har satt dagsorden for å kommunisere utviklingen i boligprisene. En følge av dette er at prisstigningen i byene har fått langt mer oppmerksomhet enn utviklingen i boligprisene i distriktene. I store trekk har også mediene ensidig satt søkelyset på de økende boligprisene i byene, og omtaler gjerne bolig som «den nye sparebøssen». Samtidig påpekes det også – med god grunn – hvordan stadig høyere boligpriser i byene medfører en svært høy gjeldsgrad, særlig for unge boligkjøpere. Den voksende boligjelden i byene fremmer også bekymringer for økt finansiell ustabilitet og påfølgende sårbarhet som kan skape økonomiske utfordringer for hele landet.

Når det gjelder følgene av utviklingen i boligprisene utenfor byene – altså det meste av Norge – har det vært langt mindre interesse. De store geografiske forskjellene i boligpriser som har vokst mellom sentrum og periferi handler ikke bare om en sterk økende formuesulikhet og boligmangel. Det påvirker også en rekke andre faktorer som har store konsekvenser for samfunn og individ. Blant disse er svekket mobilitet i arbeidsmarkedet og at den nye formuesulikheten vil gå i arv. En høy andel av unge i distriktene kan ikke regne med å få hjelp fra mor og far om de vil kjøpe bolig i byen. Her er det grunn til å poengtere at både bolig og

mobilitet i arbeidsmarkedet er viktige søyler i den nordiske modellen.

Boligprisene og kostnadene påvirker boligbyggingen i *hele landet*. I byene har stadig flere ikke mulighet til å kjøpe bolig. I mange distrikter er det boligmangel, fordi byggekostnaden kan bli langt høyere enn det boligen er verdt når den står ferdig. Boligmangel i distriktene svekker tilflytting, noe som også kan påvirke både sysselsetting og produksjon i privat og offentlig sektor. Forskjellene i boligpriser mellom by og bygd er dermed ikke bare en utfordring for distriktskommunene, men for hele landet.

Mens Tranøy et. al. (2019) og Nordli Hansen og Toft (2021) knytter den nye store formuesulikheten i Norge til en deregulert boligpolitikk, viser vi at den boligdrevende formuesulikheten mellom sentrum og periferi har en sterk og økende akse. En vesentlig andel av «taperne i boligmarkedet» – som Sparebank 1 Nord-Norge definerte det – er folk flest i distriktene.

Det kan argumenteres for at det er gode grunner for å endre boligpolitikken – i hele Norge. En mer tydelig politisk styring av boligsektoren kan bidra til mindre ulikhet, finansiell ustabilitet og lavere makroøkonomisk risiko. Det vil også være en viktig faktor for å ivareta tilliten, i by og bygd.



KILDER

- Aaberge, R., Stubhaug, M. (2018). *Formuesulikheten øker*. SSB-analyse.
- Aaberge, R., Møgstad, M., Vestad O. & Vestre, A. (2021). *Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre*. Statistisk sentralbyrå, 25. november 2021.
- Aasjord, B. (2020). «Den tause ulikheten». I Reidar Almås og Eirik Magnus Fuglestad (red.) *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*.
- Aasjord, B. (2021). Bolig, ulikhet og mistillit. *Samfunn og økonomi*, 1/2021.
- Adler, D., Ansell, B. (2020). *Housing and Populism*. West European Politics 2020, vol. 43, nr. 2, s. 344–365.
- Andersen, M.L. (2019). *Danske boligprisindeks 1938–2017 – samt historiske data om boligmarkedet*. Working Paper, Bolig-økonomisk Videncenter, København.
- Ansell, B., Hjorth, F., Nyrup, J., Larsen, M.L. (2021). *Sheltering Populists? House Prices and the Support for Populist Parties*.
- Brovd, C. & Abrahamson, O. (2022). *Størst kapitalgevinst i boligeierskap i Oslo-regionen mellom 2010 og 2018*. SSB-notat.
- Eggum, T., Larsen, E.R. (2021). Is the housing market an inequality generator? Working paper.
- Emilie S., Rydje, O.M., Feratovic, L., Mjelde, K.N. (2021). På skatteseddelen verdsettes flere av landets dyreste boliger til under halvparten av markedsverdien. *Dagens Næringsliv* 16.11.21.
- Fallmyr, S. (2021). «Finner ikke sted å bo i øyparadis – nå ber ordfører folk om å selge ferieboligen sin». NRK 28.04.21.
- Finsveen R. & Kvarum, M. (2019). *Tapere og vinnere i boligmarkedet i Nord-Norge*. Laget for Konjunkturbarometeret for Nord-Norge.
- Grini, S. (2021). Slik vil valgvinnerne skatte bolig og aksjer. *Finansavisen*.
- Grytås, G. (2021). Subsidert ulikhetsmaskin. *Kronikk i Klassekampen* 1.9.2021.
- Guilluy, C. (2019). *Twilight of the Elites. Prosperity, the Periphery, and the Future*

- of France. Yale University Press, London. (Første utgivelse var på fransk: *Le crépuscule de la France d'en haut* (Flammarion, Paris, 2016).
- Gyene, M., Norberg-Schulz, M., Rotnes, R., Walbækken, M. (2020). *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*. Rapport nr. 35-2020 fra Samfunnsøkonomisk analyse A.
- Hansen Nordli, M., Toft, M. (2021). Wealth Accumulation and Opportunity Hoarding: Class-Origin Wealth Gaps over a Quarter of a Century in a Scandinavian Country. *American Sociological Review*. Volume: 86 issue: 4, page(s): 603–638.
- Hjort Rabsch, H., Swanstrøm, B. (2020). *En analyse av verdsettelsesrabatten ved beregning av eiendomsskatt i Oslo og Bergen*. NHH.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009) *Sentraliseringens pris*. NIBR-rapport 2009:5.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Distriktsindeksen 2017 – metode, datakilder og kvalitetssikring*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen*. Meld St. 5 (2018–2019).
- Landbruks- og matdepartementet (2020–2021). *Prop. 200 S Endringer i statsbudsjettet 2021*. (Jordbruksoppgjøret 2021 m.m.)
- Leijten, I. & de Bel, K. (2020). *Facing financialization in the housing sector: A human right to adequate housing for all*.
- Noe, E. (2020). *Make housing markets work for people*. Foredrag Nordregionseminar, Egon Noe 16. november.
- Noe E., Fersch, B., Larsen, M., Falk H. (2020). *Boligfinansiering i landdistriktene*. SDU. Center for Landdistriktsforskning. Syddansk Universitet.
- Norges Bank. (2022). *Pengepolitisk rapport 1/22*.
- NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*.

- NOU 2020: 15. *Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*.
- OECD (2022). *Household debt* (indicator). doi: 10.1787/f03b6469-en (Accessed on 02 May 2022).
- Palme, J.P. (2019). *The Nordic Welfare State at crossroads*.
- Rodríguez-Pose, A. (2020). The Rise of Populism and the Revenge of the Places That Don't Matter. *LSE Public Policy Review*.
- Skatteetaten (2021). *Formuesverdi bolig*. Sponberg, O., Moe, E. (2015). *Forsker – Boligprisene skaper økt klasseskille mellom by og land*. NRK 12. mars.
- SSB (2009). *Dyre boliger har lav ligningsverdi*.
- SSB (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Notat 40/2017.
- SSB (2019). *Modell for beregning av boligformue*. Notat 10/2019.
- SSB (2021.a). *Skatt for personer*. Tabell 09838: Skatteverdi av bolig, etter primær/sekundærbolig og eiers alder (K) 2010–2019.
- SSB (2021.b). *Konsumprisindeksen*.
- SSB (2021.c). *Befolkning*. Tabell 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1986–2021.
- SSB (2021.d). *Tabell 08781: Gjeld som del av samla inntekt for hushald*. Prosent av hushald (K) 2004–2019.
- Steinset, T., Rundtom, T. (2021). *Dyrest å kjøpe enebolig i Oslo og Bærum*.
- Stata (2013). *Stata user guide. Lowess – Lowess smoothing*.
- Trading Economics (2022).
- Tranøy, B.S., Stamsø M.A. & Hjertaker, I. (2019). Equality as a driver of inequality? Universalistic welfare, generalised creditworthiness and financialised housing markets. *West European Politics*, DOI: 10.1080/01402382.2019.
- Tukey, J.W. (1977). *Exploratory Data Analysis*. Reading, MA: Addison-Wesley.