

NOU

Norges offentlige utredninger **2022:7**

Et forbedret pensjonssystem

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. juni 2020.
Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. juni 2022.

Roar Bergan, sekretariatsleder
Forsikringsforeningen 15. september 2022

Pensjonsutvalget

- Oppnevnt 12. juni 2020 for å evaluere pensjonsreformen
- Ledet av Kristin Skogen Lund, og har vært satt sammen av:
 - representanter fra de politiske partiene som gjennom vedtak eller regjeringsdeltagelse har stilt seg bak pensjonsreformen
 - fagpersoner med særlig kunnskap om pensjon og offentlig økonomi
- *Råd* med fagpersoner bl.a. fra hovedorganisasjonene
- *Ungdomspanel* med representanter fra ungdomspartiene

Medlemmene i utvalget

Konsernsjef	Kristin Skogen Lund	Leder
Spesialrådgiver	Steinar Fuglevaag	SV
Professor	Ola Honningdal Grytten	KrF
Kommunedirektør	Christl Kvam	H
Stortingsrepresentant	Marianne Marthinsen	Ap
Adm.dir.	Jon Håvard Solum	Sp
Nestleder	Terje Søviknes	FrP
Administrasjonssekretær	May Britt Vihovde	V
Nasjonal ekspert	Hilde Olsen	NAV
Professor	Axel West Pedersen	OsloMet
Professor	Ragnar Torvik	NTNU
Professor	Kjell Vaage	UiB

Stikkord fra mandatet

Sosial bærekraft

Økonomisk bærekraft

Regulering

Alderspensjon og andre
ytelser fra folketrygden

Levealdersjustering

Beskrive det *samlede*
pensjonssystemet

Vil målene nås?

Uføres alderspensjon

Minsteytelsene

Aldersgrensene i pensjonssystemet

Insentiver til arbeid

Et omfattende og komplisert mandat der mange problemstillinger henger sammen!

Overordnet beskrivelse av oppgaven

Utvalget skal

- «beskrive pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås»
 - Hva er målene?
 - Ser utfordringene like store ut som i 2000?
- «se på mulige justeringer for å sikre pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft»
 - Mandatet peker på tre konkrete temaer:
Aldersgrenser, alderspensjon til uføre, regulering av pensjon

Bred enighet i utvalget om det meste

Utvalget enige om:

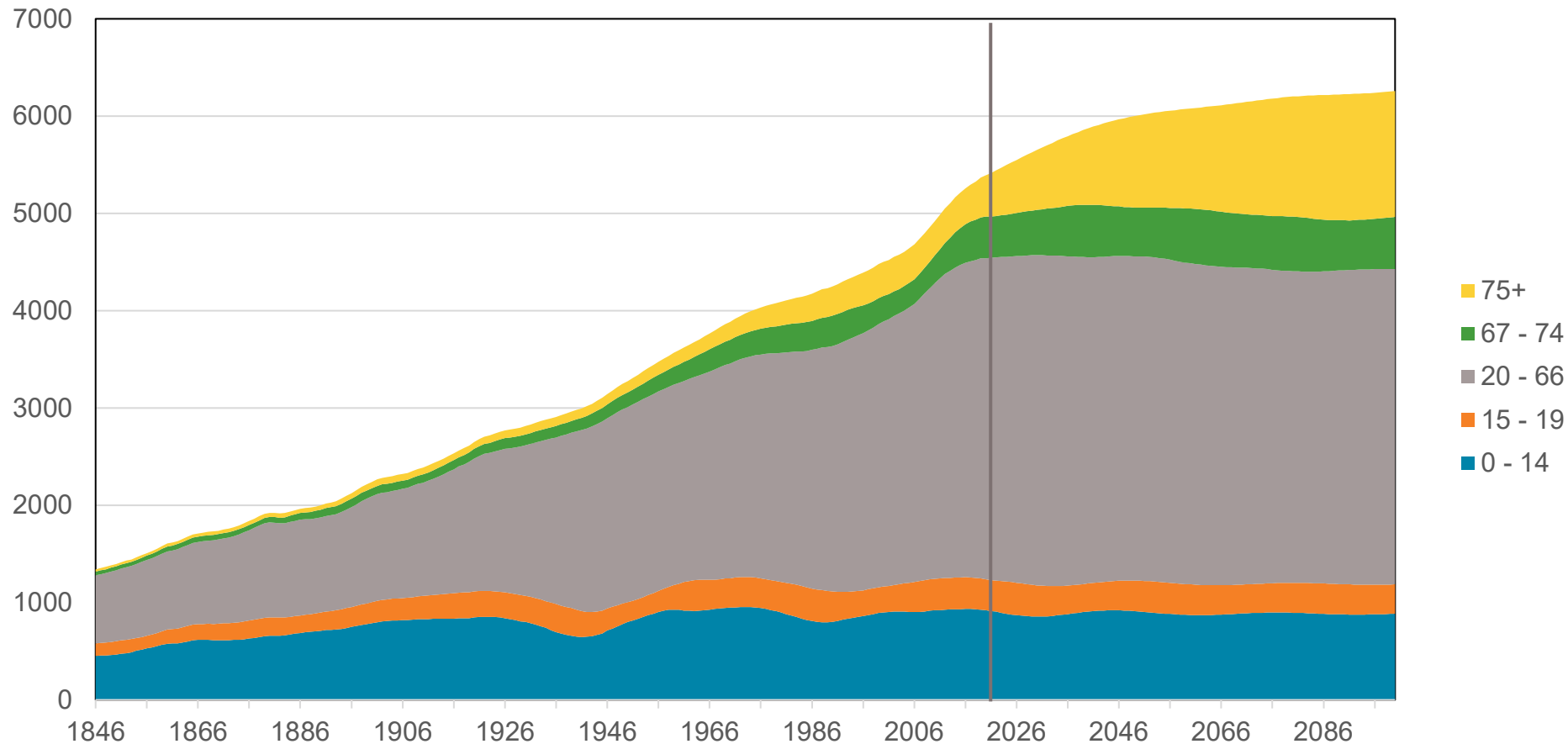
- Virkelighetsbeskrivelsen
- Behovet for reformen
- Behovet for å justere reformen for å styrke pensjonssystemets sosiale bærekraft
- De fleste forslagene til endringer

**Var det behov for reformen,
og vil målene kunne nås?**

Pensjonsreformen

- Hovedmålsetting:
 - styrke bærekraften i pensjonssystemet både ved å begrense veksten i utgiftene til alderspensjon og gjennom at styrkede insentiver til arbeid vil bedre pensjonssystemets finansieringsgrunnlag
- Hovedgrep:
 - Alleårsopptjening, nøytrale uttaksregler og mulighet til å kombinere arbeid og pensjon (styrker insentivene)
 - Levealdersjustering og ny regulering (begrenser utgiftsveksten)

Befolkningen etter alder 1846–2100. Tusen personer



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Perspektivmeldingen 2021

Langsiktige mål – utvalgets konklusjoner

- Det var behov for en pensjonsreform; utfordringene ser ikke mindre ut nå enn tidligere
- Pensjonsreformen letter presset på statens finanser på lang sikt, men løser ikke utfordringene alene
- For å sikre den sosiale bærekraften er det nødvendig å justere reformen på noen punkter
- Må sikre at pensjonssystemet har bred politisk oppslutning over tid
- Systemet bør evalueres hvert 10. år, og større endringer bør gjøres på bakgrunn av slike evalueringer

Behovet for å justere reformen

Styrke den sosiale bærekraften

- Utvalget foreslår *ikke* endringer i hovedgrepene i pensjonsreformen som reglene for levealdersjustering og fleksibel pensjonering
- Utvalget foreslår endringer på tre områder for å styrke den sosiale bærekraften:
 1. Økte aldersgrenser
 2. Bedre regulering av minsteytelsene
 3. Sikre en rimelig utvikling i uføres alderspensjon

1. Aldersgrensene i pensjonssystemet

Tre sentrale aldersgrenser:

- 62 år: Laveste alder for å ta ut pensjon
- 67 år: Ubetinget rett til å ta ut pensjon
- 75 år: Øvre grense for opptjening av pensjon, og pensjonen øker ikke ved uttak etter 75 år

Økte aldersgrenser i pensjonssystemet

- Pensjonsreformen innebærer at det er nødvendig å øke avgangsalderen for å oppnå like høy alderspensjon som tidligere årskull
- Innebærer en implisitt justering av nødvendig pensjoneringsalder
- Men de formelle grensene (62, 67, 75) ligger fast
- Økte aldersgrenser er en logisk videreutvikling av pensjonsreformen

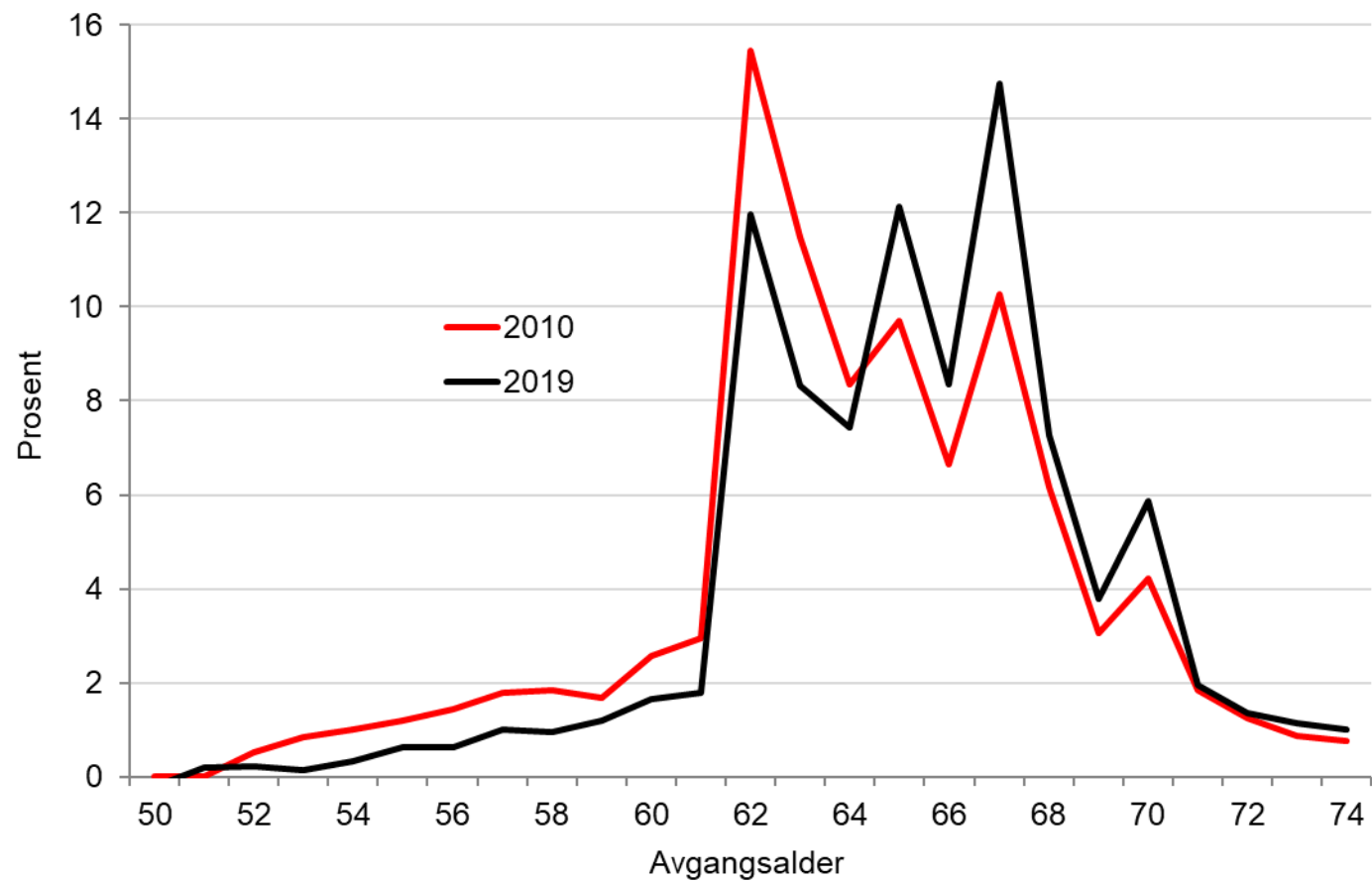
Gradvis økte aldersgrenser

- Utvalget foreslår at aldersgrensene skal øke i små skritt for personer født i 1964 eller senere
- Økningen skal skje i takt med økningen i forventet levealder slik at yrkesaktive som utsetter avgangen i takt med den økte aldersgrensen får fullt kompensert for virkningen av levealdersjustering
- «Normert pensjoneringsalder»
- Aldersgrensene for å motta uføretrygd, AAP, sykepenger og dagpenger økes i takt med grensene i pensjonssystemet

Hvorfor økte aldersgrenser?

- Stimulere til lengre yrkeskarrierer
 - Høyere pensjoner – styrker den sosiale bærekraften
 - Økt verdiskaping – styrker den økonomiske bærekraften
- Økte aldersgrenser vil virke *direkte* gjennom økt nedre grense for å kunne ta ut pensjon
- Øke aldersgrenser kan virke *indirekte* gjennom å påvirke pensjoneringsnormene

Avgang fra arbeidslivet etter 50 år

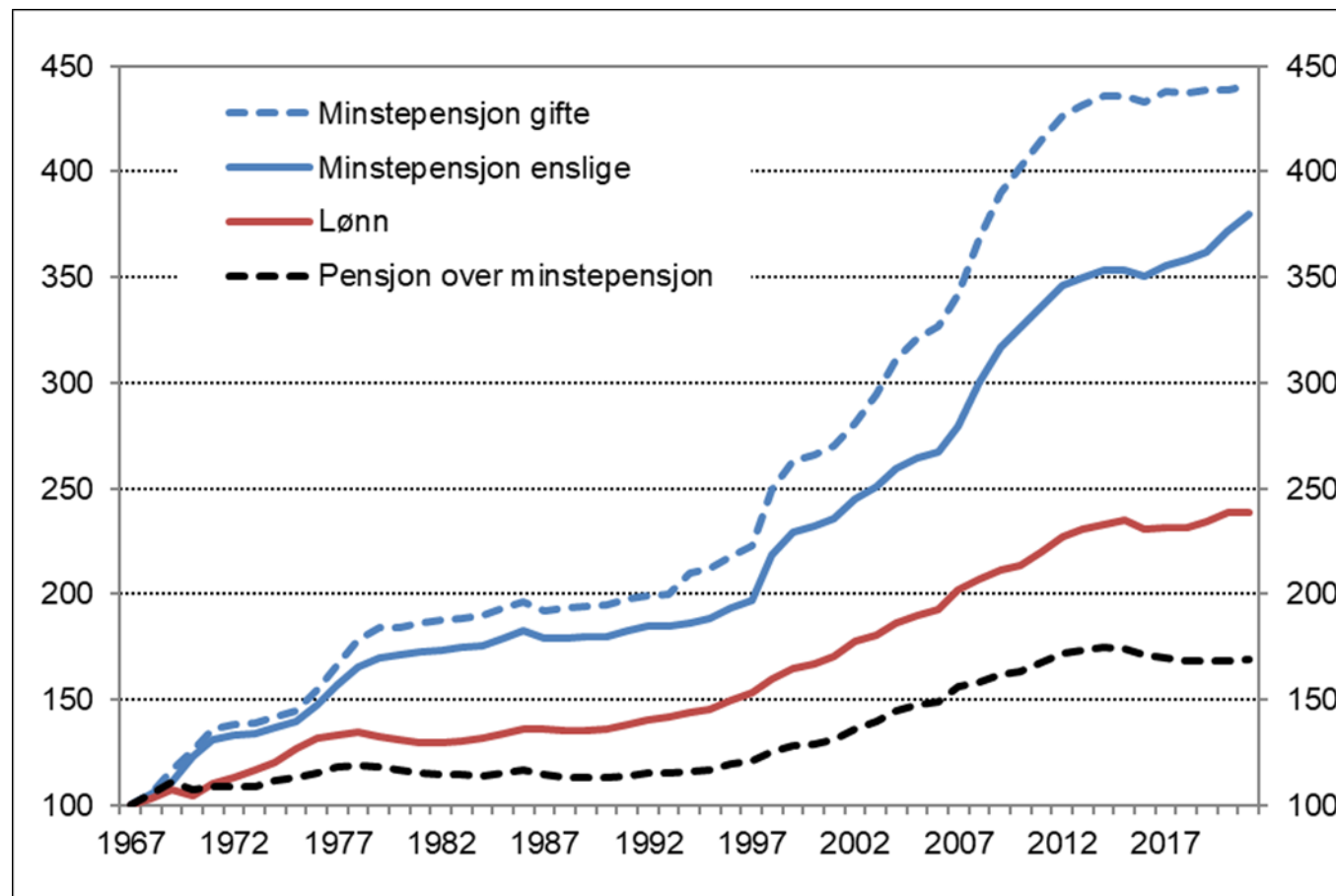


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

2. Regulering av pensjon – minsteytelser

- Stortinget har vedtatt at løpende pensjoner skal reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten
- Utvalget har vurdert om det bør gjøres andre endringer i pensjonssystemet som følge av dette, og svarer nei
- Men utvalget foreslår å endre reguleringen av minsteytelserne

Realverdien av lønn og pensjon 1967–2021*



* Deflatert med konsumprisindeksen

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå

Minsteytelser – regulering

- Utvalget mener prinsipielt at minsteytelserne bør reguleres i takt med den generelle velstandsutviklingen
- Utvalget foreslår derfor at minsteytelserne skal reguleres med lønnsveksten
- Kan etter hvert gi høyere minsteytelser enn et løft nå, men svakere regulering framover

Minsteytelser – nivå

- Utvalget foreslår ikke økte minstenivåer. Dette må ses i sammenheng med forslaget om regulering med lønnsveksten
- Lite treffsikkert virkemiddel for å forebygge fattigdom blant eldre
 - bør vurdere en mer målrettet bostøtteordning for alderspensjonister
- Uheldige systemkonsekvenser:
 - ‘Flatere’ pensjonssystem – mindre belønning for å jobbe
 - Færre vil kunne ta ut pensjonen tidlig
- Høye kostnader – de som vil motta en avkortet garantipensjon vil også få høyere pensjon dersom minsteytelserne øker

3. Alderspensjon til uføre

Dagens regler:

- Uføre tjener opp alderspensjon til 62 år i ny opptjeningsmodell for alderspensjon
- Uføre går over fra uføretrygd til alderspensjon ved 67 år
 - Levealdersjustering gjør at alderspensjonen blir stadig lavere
 - Årskullene 1944–1953 fikk et (skjermings)tillegg til alderspensjonen som kompenserte for om lag halvparten av virkningen av levealdersjusteringen

Bedre alderspensjon til uføre

- Utvalget mener uføre må sikres en bedre alderspensjon
- «Uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon» (Prop. 130 L (2010–2011))
- Utvalgets flertall mener prinsipielt at uføres gjennomsnittlige alderspensjon bør stabiliseres i forhold til arbeidsføres gjennomsnittlige alderspensjon

Alderspensjon til uføre – flertallets forslag

- Usikkert hvor lenge arbeidsføre vil stå i arbeid
- Sannsynlig at arbeidsføre vil ta ut noe av velstandsveksten i form av mer fritid
- Utvalgets flertall, alle unntatt Fuglevaag og Søviknes, foreslår at
 1. uføre får opptjening til 65 år i ny opptjeningsmodell for alderspensjon og
 2. fra 1964-kullet skjermes for mellom halvparten og to tredeler av virkningen av levealdersjustering
- Utviklingen må vurderes etter en tid

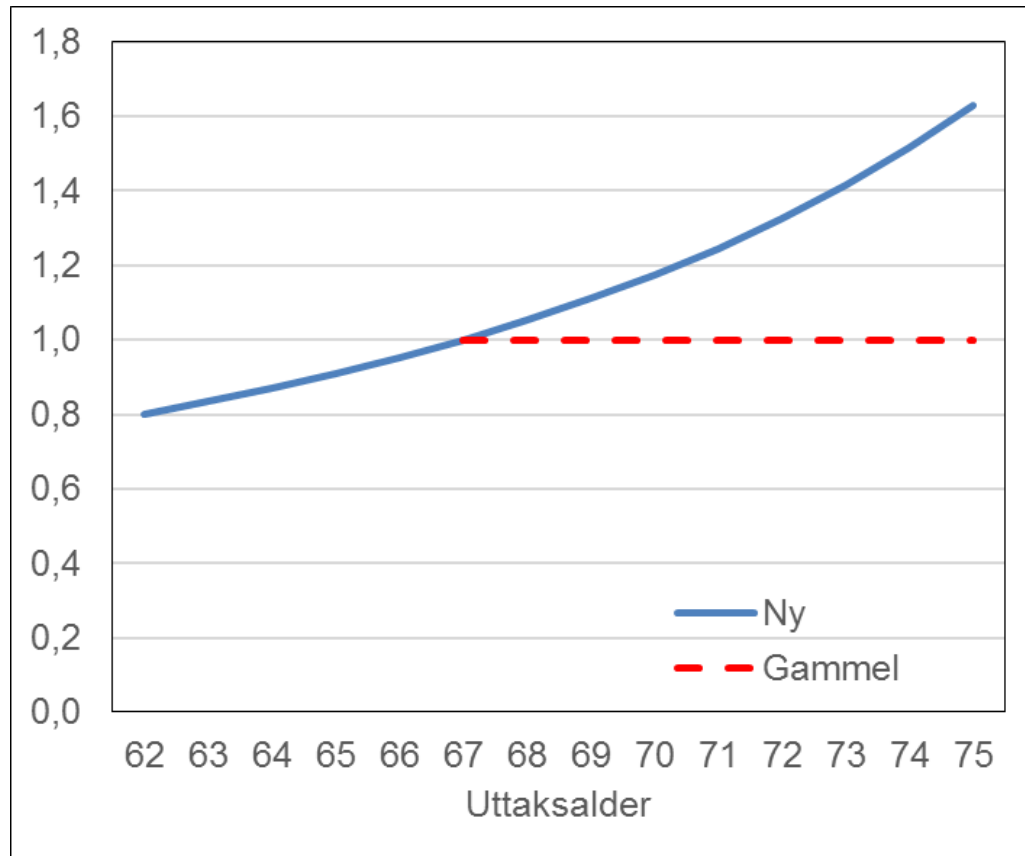
Alderspensjon til uføre – mindretallets forslag

- Utvalgets mindretall, Fuglevaag og Søviknes, mener at personer som av helsemessige årsaker ikke kan kompensere for virkningen av levealdersjusteringen, bør få om lag like høy alderspensjon som yrkesaktive som går av ved den normerte pensjoneringsalderen og foreslår at
 1. uføre får opptjening til 67 år/normert pensjoneringsalder i ny opptjeningsmodell for alderspensjon og
 2. fra 1964-kullet skjermes helt for virkningen av levealdersjustering

Sliterne

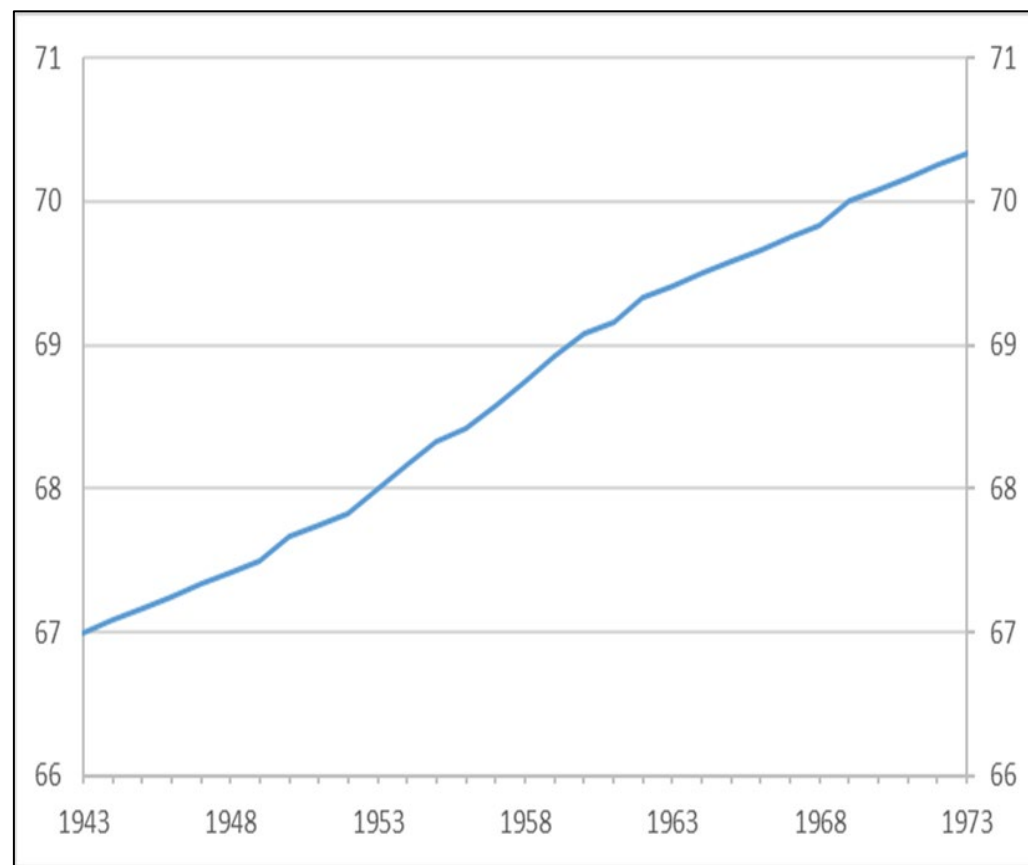
'Nøytralt' uttak av alderspensjon fra folketrygden

Uttakseffekt på pensjonsnivået for 1963-kullet



- 'Nøytrale' uttaksregler: Økt årlig pensjon ved senere uttak fordi pensjonen skal utbetales i færre år
- Konsekvens av ønsket om å tillate å kombinere arbeid og pensjon
- Stor belønning for utsatt uttak
 - 20 prosent lavere ved 62 enn ved 67 år
 - Over 60 prosent høyere pensjon ved 75 år

Avgangsalder for å opprettholde pensjonsnivået



Kilde: nav.no

- Figuren viser hvor lenge årskullene 1944–1973 må jobbe for å få samme pensjon som 1943-kullet fikk ved 67 år

Flere spørsmål

- En forvirrende diskusjon
- Forventet levealder varierer
 - Folketrygden utbetaler livsvarige pensjoner – fordel for de som lever lenge
- Evnen til å stå lenge i jobb varierer
 - De som 'må' slutte tidlig, får lav pensjon
- Varierer evnen til å øke avgangsalderen?
 - Undersøkelser så langt tyder ikke på det

Vanskelig å lage treffsikre ordninger

- Pensjonssystemet kan ikke løse alle problemer for alle
- Andre ytelser i folketrygden skal ta vare på arbeidsledige og personer med helseproblemer
- Vanskelig å avgrense sliterne vha. objektive kriterier, og dermed lage treffsikre ordninger
 - «NAV har ikke funnet at næringer med antatt tungt fysisk arbeid peker seg ut ved at mange AFP-mottakere slutter i arbeid» (*Pensjonspolitisk vedtak på LO-kongressen 2022*)
- Personer med lange karrierer får god uttelling i ny folketrygd

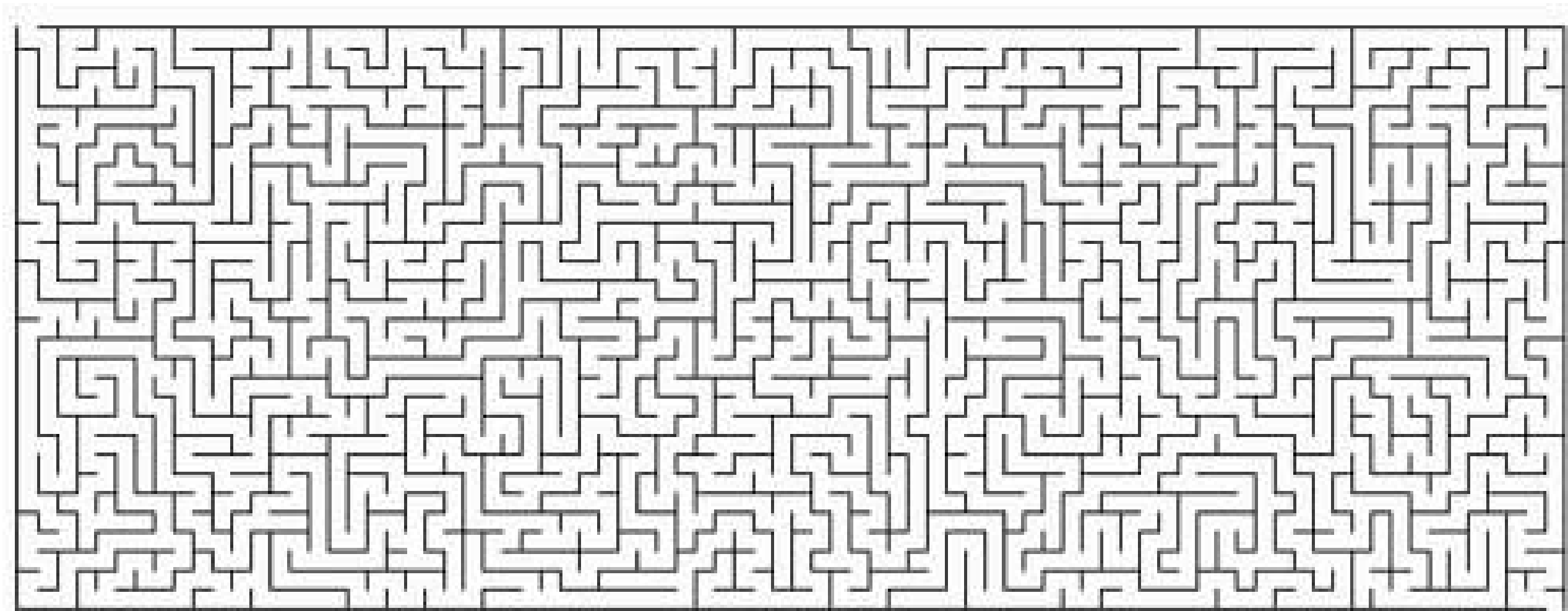
Økte kostnader

Økte kostnader ...

- Utvalgets forslag vil gi en betydelig vekst i folketrygdens utgifter både til alderspensjon og til uføretrygd og andre folketrygdytelser
- Utvalget anslår utgiftsveksten i 2060 til om lag 20 mrd. 2021-kroner med flertallets forslag og vel 30 mrd. med mindretallets forslag
- Det er sammenliknet med hva en videreføring av dagens regler kunne gitt
- Utvalget mener dagens regler for minsteytelsene og uføres alderspensjon ikke er bærekraftige

... men også økt verdiskaping

- Økte aldersgrenser vil gi økt verdiskaping og skatteinntekter
- Likevel sannsynlig at forslagene samlet vil svekke offentlige finanser
- Stor verdi å etablere et system for regulering av minsteytelser og uføres alderspensjon som kan bidra til å styrke den sosiale bærekraften og oppslutningen om pensjonssystemet
- Utvalget mener derfor at de økte utgiftene kan forsvares



Takk for oppmerksomheten!