

STAFF MEMO

Pensjonsreformen og individuell risiko

NR. 1 | 2022

LISA KRISTINE REIAKVAM
HAAKON SOLHEIM
OG BJØRN H. VATNE



NORGES BANK

Staff Memo inneholder utredninger og dokumentasjon skrevet av Norges Banks ansatte og andre forfattere tilknyttet Norges Bank. Synspunkter og konklusjoner i arbeidene er ikke nødvendigvis representative for Norges Bank

© 2022 Norges Bank

Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at forfatter og Norges Bank oppgis som kilde.

ISSN 1504-2596 (online)

ISBN 978-82-8379-219-5 (online)

Pensjonsreformen og individuell risiko *

Lisa Kristine Reiakvam

Haakon Solheim

Bjørn H. Vatne

Norges Bank, Finansiell stabilitet

8. februar 2022

Sammendrag

Pensjonsreformen ble gjennomført for å bidra til at fremtidens pensjoner skulle bli mer økonomisk bærekraftige. For den enkelte betyr det økt sannsynlighet for at utbetalingene blir som lovet. Reformen gir sterke insentiver til å stå lenger i jobb. De som går av tidlig, vil få en vesentlig lavere utbetalt pensjon enn dagens pensjonister. De som planlegger for tidlig pensjon, kan møte inntektsfallet med økt sparing i yrkesaktiv alder. Alle andre løper en viss risiko for uventet og ufrivillig tidligpensjon. De som har privat tjenstepensjon, må dessuten selv bære markedsrisikoen på sin pensjonsavkastning. Et uventet fall i inntekt ved overgang til pensjon kan få konsekvenser for husholdningenes gjeldsbetjeningsevne og redusere konsumet i makro. Fremover blir det viktig å følge med på arbeidstakernes evne til å tilpasse seg reformen gjennom å stå lenger i arbeid.

Nøkkelord: Pensjon, kredittrisiko, finansiell stabilitet

*Synspunktene og konklusjonene i denne publikasjonen er forfatternes egne og deles ikke nødvendigvis av Norges Bank. De må derfor ikke rapporteres som Norges Banks synspunkter. Vi takker Henrik Borchgrevink og Torbjørn Hægeland for kommentarer og nyttige innspill. Ved spørsmål, kontakt Lisa Reiakvam, lisa.reiakvam@norges-bank.no

1 Innledning

De siste tiårene har pensjonistene hatt en god inntektsutvikling sammenliknet med andre grupper. Framover kan dette endre seg. Med fallende fødselsrater og stadig stigende levealder ble det i løpet av 1990-tallet tydelig at pensjonssystemet ikke ville være bærekraftig på lang sikt. I lys av dette begynte en lang prosess som ledet fram mot det vi i dag omtaler som «pensjonsreformen» – en omfattende omlegging av det norske pensjonssystemet.

Pensjonsreformen gjennomføres gradvis, og får først full effekt for de som er født etter 1990. Reformen innebærer flere innstramminger som bidrar til å redusere statens utgifter til pensjon. Private tjenestepensjoner har fått en viktigere rolle i systemet. Likevel vil pensjon fra folketrygden være viktigst for de fleste også fremover. Et hovedelement i reformen har vært å motivere folk til å stå lenger i arbeid ettersom forventet levealder øker. Det nye pensjonssystemet gir større fleksibilitet i valg av pensjonsalder, men den enkelte betaler selv for tidlig uttak av pensjon gjennom lavere årlige utbetalinger. Det øker ansvaret den enkelte bærer.

Forskningen på pensjonsreformen belyser effektene på offentlige utgifter og yrkesaktivitet blant eldre, se blant annet [Fredriksen og Stølen \(2015\)](#) som har beregnet årlig innsparing i pensjonsutgifter og økning i arbeidsstyrken som følge av reformen. De positive effektene på arbeidstilbudet er bekreftet i en rekke senere studier. [Hernæs med fl. \(2016\)](#) viser at fjerning av inntektsavkorting av AFP (avtalefestet pensjon) økte arbeidstilbudet med mellom 30 til 40 prosent i aldersgruppen 63-64 år. [Aakvik med fl. \(2020\)](#) finner at effekten av pensjonsreformen på arbeidsdeltakelse synes å være uavhengig av helsetilstand, også de med dårlig helse, slik det er definert i studien, øker arbeidstilbudet. [Galaasen og Kruse \(2021\)](#) finner at insentivene til å stå lenger i arbeid forsterkes i parhusholdninger. Hvis den ene står lenger i arbeid, vil også den andre utsette avgangen. [Vigtel \(2018\)](#) finner at muligheten til å ta ut pensjon fra fylte 62 år har hatt en positiv effekt på etterspørselen etter eldre arbeidstakere, særlig blant de som har en historikk med sykefravær og lav utdanning. Det er usikkert hvordan dette slår ut når de eldre vil ønske å stå stadig lenger i jobb for å få utbetalt en god pensjon. [Pensjonspolitisk arbeidsgruppe¹](#) bekrefter trender i utgifter til pensjon, yrkesaktivitet blant eldre og uttak av pensjon som er observert over flere år.

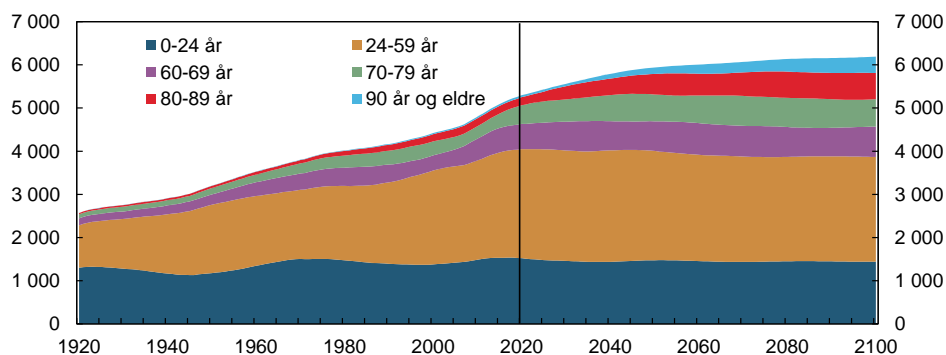
Sommeren 2020 nedsatte regjeringen et nytt [pensjonsutvalg](#) som skal se på mulige justeringer

¹Pensjonspolitisk arbeidsgruppe er nedsatt av Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, som skal ivareta en jevnlig dialog mellom statsråden og organisasjonsledere for arbeidslivets parter om sentrale utfordringer i arbeidslivs- og pensjonspolitikken

for å sikre både den økonomiske og sosiale bærekraften i pensjonssystemet. Utvalget skal blant annet utrede fordelingsmessige konsekvenser, effekten av levealdersjustering for ulike grupper og redegjøre for utviklingen i minste pensjonsnivåer.²

I dette notatet gjennomgår vi endringene i pensjonsreformen og konsekvenser for det norske pensjonssystemet. Vi ser ikke på den statsfinansielle bærekraften i reformen, men vektlegger effektene for den enkelte arbeidstaker. Vi legger særlig vekt på elementer som kan øke risikoen for at flere opplever at utbetalt pensjon blir lavere enn de hadde forventet. Hvis mange opplever uventet inntektsfall samtidig kan det påvirke makroøkonomiske forhold og finansiell stabilitet, men sannsynligheten for dette er lav.

Figur 1: Befolkning og fremskrevet folkemengde etter alder. 1000 personer. Fra 2020 fremskrivninger med SSBs middelalternativ.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

2 En gradvis omlegging av pensjonssystemet

2.1 Eldrebølgen kommer nå

I over 100 år har demografisk utvikling vært dominert av at levealderen går opp, samtidig som fødselstallene går ned. Over tid betyr det at eldre som andel av befolkningen vil øke. På grunn av innvandring og etterdønninger av store fødselstall etter 2. verdenskrig, har imidlertid andelen eldre i Norge likevel vært ganske stabil de siste 40 årene. I 1987 utgjorde personer over 60 år 21 prosent av befolkningen, se figur 1. I 2020 var andelen 23 prosent. Det vil nå endre seg. I 2050 er andelen over 60 forventet å være 34 prosent. Det er særlig vekst i de eldste aldersgruppene. Mens andelen mellom 60 og 70 år skal holde seg relativt stabilt rundt 11 prosent av befolkningen, vil andelen over 80 år fortsette å øke markert i takt med forventet stigende levealder. Kombinasjonen

²Utredningen skal legges frem 1. mars 2022.

av en sterk vekst i antall eldre og svak vekst i antall personer i arbeidsfør alder, vil føre til at andelen pensjonister relativt til yrkesaktive øker.

2.2 En lang og grundig reformprosess

Vi bruker begrepet «pensjonsreformen» om de samlede endringene på pensjonsområdet som har fulgt siden pensjonsutvalget i **NOU 1994:2 (1994)** og pensjonsforsikringsutvalget i **NOU 1994:6 (1994)** la frem sine utredninger. Siden da har rundt 20 regjeringsnedsatte utvalg utredet og forberedt lovendringene som reformen består av. I tillegg har ulike interessegrupper, som arbeidsgiver- og arbeidstakerforeninger, pensjonsleverandører og Eldres foreninger, bare siden 2011 finansiert rundt 70 utredninger for å belyse effekter av vedtatte og planlagte endringer og foreslå justeringer av systemet.

Reformen er nå i hovedsak gjennomført. Den viktigste enkeltstående endringen i perioden er omleggingen av alderspensjonen i lov om folketrygd som trådte i kraft fra 2011. Regelverket for privat tjenstepensjon ble endret med lov om innskuddspensjon fra 2000, og dets rolle i pensjonssystemet ble styrket med lov om obligatorisk tjenstepensjon fra 2005. Partene i privat sektor inngikk en avtale om ny avtalefestet pensjon (AFP) i 2008, der endringene ble gjeldende fra 2011. I offentlig sektor ble partene enige om en ny pensjonsavtale i 2018. Lov om Statens pensjonskasse og de fleste tariffavtalene som omfatter offentlig tjenstepensjon ble endret med virkning fra 2020. Fra og med 2020 fungerer også offentlig AFP etter mønster av privat AFP.

Det er gjenstår likevel noen uløste utfordringer. Partene i arbeidslivet forhandlet om endringer i privat AFP i 2018, men kom ikke til enighet. Et fremtidig forhandlingsresultat vil legge føringer på utformingen av offentlig AFP og betinget tjenstepensjon. Det gjeldende regelverket for særaldersgrenser er også midlertidig, i påvente av at partene blir enige om langsiktige løsninger. Endringer kan også komme som følge av anbefalinger fra det regjeringsoppnevnte pensjonsutvalget.

3 Det nye pensjonssystemet gir lavere utbetalt pensjon

3.1 Folketrygden - grunnmuren i det norske pensjonssystemet

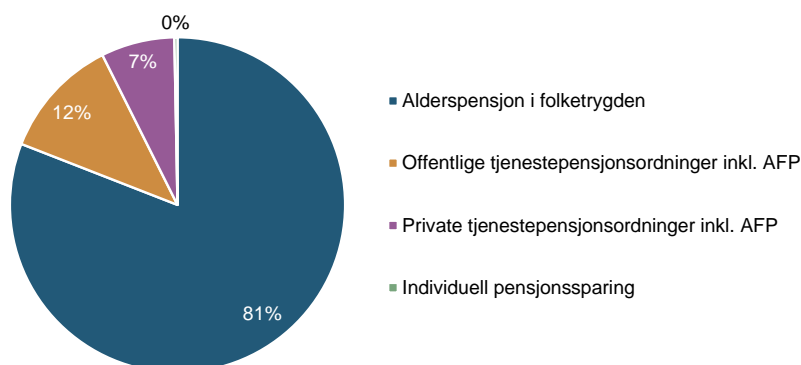
Pensjon tjenes opp og betales ut fra flere ordninger. Alle som bor i Norge, erverver rettigheter i folketrygden. Alle som er i arbeid, tjener opp rettigheter i tjenstepensjonsordningene som

gjelder på arbeidsplassen. Alle som ved utgangen av arbeidslivet har en viss tjenestetid enten i private foretak med AFP-avtale eller i offentlig sektor, kvalifiserer til AFP. For de som ikke kvalifiserer for AFP, vil tjenestetid i offentlig sektor gi rett til betinget tjenestepensjon.

Beregninger gjort i SSB viser at nåverdien av den antatt framtidige strømmen av pensjonsytelser (pensjonsformuen) for personer 17 år og eldre som bor i Norge, til sammen utgjorde om lag 12 700 milliarder kroner ved utgangen av 2018, se [Halvorsen og Hetland \(2021\)](#). Det er drøye 50 prosent mer enn Statens pensjonsfond utland, som var 8 256 milliarder i 2018, se [Oljefondets markedsverdi](#). Pensjonsformuen består først og fremst av rettigheter i folketrygden, se figur 2. Det gjelder alle aldersgrupper, se figur 3. De unge har lav pensjonsformue fordi de har lav opptjening så langt. De som er i midten av 60-årene har høyest formue fordi de har en lang opptjeningstid bak seg og ennå ikke har begynt å trekke på pensjonsformuen.

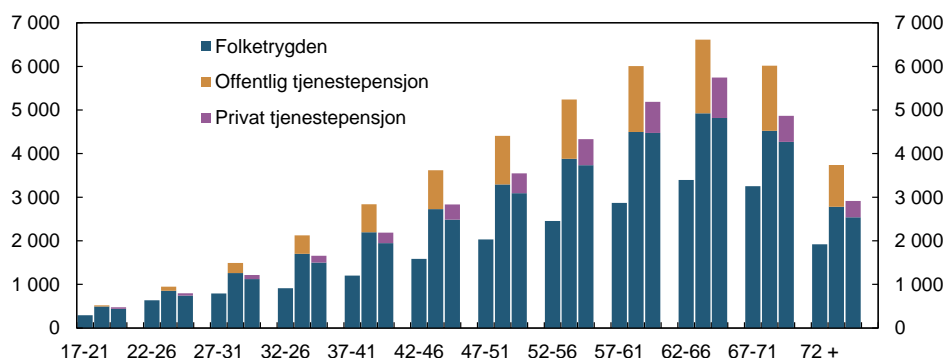
På lengre sikt vil fordelingen av pensjonsformuen avhenge av hvor mye som tjenes opp i hver ordning. Det avhenger igjen av gjeldende opptjeningssatser, hvor mange som er medlem av de ulike ordningene over tid, og hvor mange som tjener mer eller mindre enn grenseverdiene som gjelder for satsene. Opptjeningssatsene i folketrygden, offentlig tjenestepensjon og AFP er kjent. Satsene i privat tjenestepensjon varierer. Alle er medlem av folketrygden. Sysselsettingen i privat og offentlig sektor kan endre seg over tid. Det samme kan inntektsfordelingen. Hvordan AFP vil se ut fremover er usikkert. Det er likevel grunn til å vente at folketrygden vil forbli det bærende elementet i det norske pensjonssystemet.

Figur 2: Pensjonsformuens sammensetning for bosatte 17 år og over. Prosent. 2018.



Kilde: [Halvorsen og Hetland \(2021\)](#)

Figur 3: Pensjonsformue i folketrygden og tjenestepensjonsordninger for personer uten, og med hhv. offentlig og privat tjenestepensjon* etter alder. Gjennomsnitt. 1000 kroner. 2018.



* Inkluderer også personer som har en kombinasjon av offentlig og privat tjenestepensjon
 Kilde: Halvorsen og Hetland (2021)

3.2 Fem sentrale endringer i folketrygden i 2011

Det ble det gjort fem sentrale endringer i folketrygdens regelverk i 2011. Det ble innført nye opptjeningsmodeller for pensjon, alleårsregel, fleksibelt uttak av pensjon, levealdersjustering og underregulering av pensjoner under utbetaling. Disse prinsippene har også vært førende for endringene i tjenestepensjonsordningene og AFP/betinget tjenestepensjon. Privat tjenestepensjon skiller seg imidlertid fra de øvrige ordningene på to måter. Privat pensjonsformue blir ikke regulert, men øker med verdistigningen på investert pensjonssparing. Privat tjenestepensjonen blir ikke levealdersjustert, men utbetalingene er fordelt over en gitt periode, og restbeløpet blir ubetalt til etterlatte hvis man dør før denne perioden er slutt.

Tabell 1: Innføringstidspunkt, årskull som berøres og overgangsordninger i pensjonsreformen

Fra:	For årskull født:							
	Før 1943	1943	44 - 48	1949	1953	1954-1958	1959-1962	1963
2011	Underregulering av pensjoner under utbetaling →							
2011	Fleksibelt uttak fra fylte 62 til 75 år →							
2011	Levealdersjustering →							
2011	Privat AFP som tidligpensjonsordning →	Begge		Privat AFP som livsvarig ytelse →				
2001	Overgang fra ytelses- til innskuddspensjon i privat sektor avhenger av ordning på arbeidsplassen							
1967	Besteårsregel i folketrygden →				Overgangsordning			Alleårsregel →
2020	Ytelsesordning i offentlig sektor →						Overgang	Påslagsordning →
2020	Offentlig AFP som tidligpensjonsordning →							Livsvarig ytelse →

Endringene i de ulike ordningene har blitt innført på ulike tidspunkt, blitt gjort gjeldende fra ulike årskull og med ulike overgangsordninger, se tabell 1. Årskullene født i perioden 1943 til 1963 omfattes både av overgangsordninger og kombinasjoner av nye og gamle ordninger. Også årskullene født i 1963 og senere vil ha opptjening i gamle ordninger. Først blant årskullene født på begynnelsen av 1990-tallet vil flertallet tjene opp hele sin pensjon i det reformerte systemet.

Endringene innføres over en lang periode, og husholdningene har mulighet til å orientere seg om egen pensjon. Alle kan følge med på utviklingen i opptjente rettigheter (formue) i folketrygden og offentlig tjenstepensjon på hjemmesiden til NAV, se [Din pensjon](#). De som har privat tjenstepensjon, kan følge med på utviklingen i opptjent pensjonsformue på hjemmesiden til [Norsk pensjon](#), som drives av en gruppe livsforsikringsselskaper. Begge nettportalene gir informasjon om hvor store utbetalinger man kan vente fra de ulike ordningene på ulike uttakstidspunkt.

3.3 Sparesatsene er for lave til å sikre nivået i de gamle ytelsespensjonene

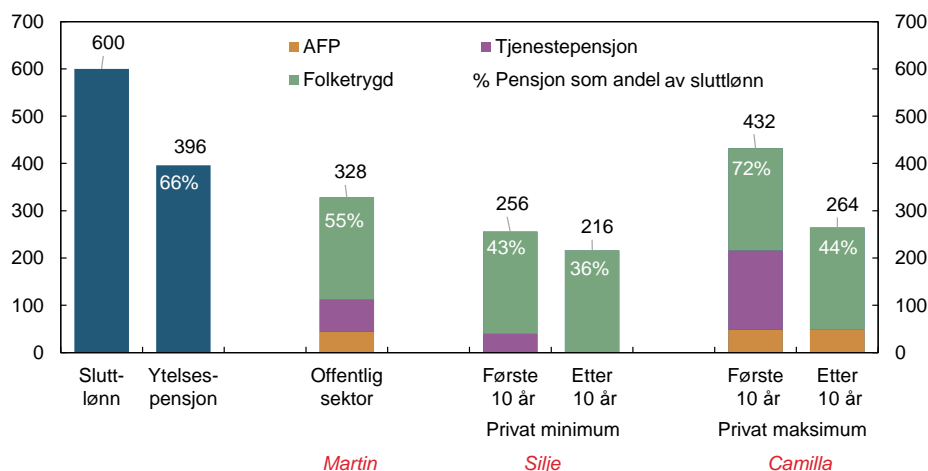
I det reformerte pensjonssystemet tjener alle opp en pensjonsformue som skal utbetales over et gitt antall år som pensjonist. I folketrygden kalles denne formuen pensjonsbeholdning, i offentlig sektor påslagsordningen og i privat sektor innskuddspensjon. Reformert AFP og betinget tjenstepensjon er også utformet etter disse prinsippene. Alderspensjon fra folketrygden, påslagsordningen, AFP og betinget tjenstepensjon utbetales livsvarig. Privat innskuddspensjon utbetales i minst 10 år, eller minst til fylte 77 år.

Den tidligere ytelsesordningen i offentlig sektor, som ble frosset i 2019, sikret ansatte en pensjon, inkludert alderspensjon fra folketrygden, som ved uttak skulle tilsvare 66 prosent av sluttlønn ved full opptjening (30 år)³. Ytelsesordningene som var enerådende i privat sektor inntil lov om innskuddspensjon kom i 2000, ga ytelser i samme størrelsesorden. Opptjeningsmodellene som nå dominerer både i offentlig og privat sektor, gir lavere årlig pensjon, se figur 4.

I figur 4 sammenligner vi den gamle offentlige ytelsesordningen med påslagsordningen, og private innskuddsordninger utformet i henhold til lovens minimum og maksimum for tre eksempelpersoner kalt Martin, Silje og Camilla. Vi ser bort ifra inflasjon, lønnsvekst og verdiutvikling i pensjonsformuen. Se boks 1 for en nærmere beskrivelse av forutsetningene som ligger til grunn

³Før levealdersjustering, se nærmere beskrivelse i kapittel 4

Figur 4: Sluttlønn i gammel ytelsespensjon og årlig reformert pensjon for tre eksempelpersoner. Martin med offentlig påslagsordning, Silje og Camilla med ulike private innskuddsordninger. * 1000 kroner.



* Se boks 1 for en nærmere beskrivelse av forutsetningene som ligger til grunn for beregningene.
Kilde:Norges Bank

for beregningene. Påslagsordningen gir etter 40 (30)⁴ års opptjening en årlig pensjonsutbetaling som tilsvarer 55 (42) prosent av sluttlønnen. Den private minimumsløsningen gir ved uttak av pensjon 43 (32) prosent utbetaling, mens maksimumsløsningen gir 72 (55) prosent utbetaling. Etter 10 år svekkes pensjonen til Silje, til 36 (27) prosent og Camilla til 44 (34) prosent.

I praksis gir det reformerte pensjonssystemet noe svakere uttelling enn vist i figuren, relativt sett. De fleste opplever en viss lønnsvekst fra første jobb til pensjonering. Dersom vi forutsetter at gjennomsnittslønnen gjennom yrkeslivet er 600 000 som i figuren, men at startlønnen er lavere og sluttlønn høyere, vil pensjonens andel av sluttlønn med en innskuddsordning bli lavere enn vist.

Personer med lav lønn i privat sektor kan få lav pensjon. Det er ofte en sammenheng mellom lønn og pensjonsordning i privat sektor – lavtlønte har ofte også mindre gunstige pensjonsordninger. Med en årslønn på 400 000 kroner vil Silje få en beregnet pensjonsutbetaling på om lag 170 000 kroner de første 10 årene, deretter om lag 145 000, gitt 40 års opptjening. Begge beløpene er langt lavere enn det som skal til for å opprettholde et konsum som svarer til SIFOs referansekonsum og boligkostnader for en enslig person uten gjeld, se boks 2. Personer som kommer så dårlig

⁴Sammenligningen med 30 års opptjeningstid er relevant, men ikke helt realistisk. Før reformen var kravet til full opptjening i offentlig sektor 30 år. Samtidig var normal pensjonsalder 67 år. De som jobbet uten avbrudd siden de var unge voksne, overoppfylte kravet til full opptjening på 30 år.

ut, har derfor et sikkerhetsnett i form av garantipensjon.⁵ Full garantipensjon for enslige er i overkant av 200 000 kroner.

Det kan likevel være at endel lavtlønte i privat sektor kommer bedre ut enn tidligere. Før lov om obligatorisk tjenstepensjon fra 2005 hadde et stort antall ansatte i privat sektor ingen tjenstepensjon i det hele tatt. De måtte klare seg med folketrygdpensjon.

Personer med høy lønn i privat sektor er utsatt på en annen måte. Selv om høytlønte ofte har gode pensjonsordninger kan de oppleve et kraftig inntektsfall når utbetalingen av tjenstepensjon stopper ved fylte 77 år. Med en lønn på 800 000 kroner vil Camilla få en pensjonsutbetaling på om lag 600 000 kroner ved uttak av pensjon, som etter 10 år faller til om lag 320 000. Med 1,2 millioner kroner i lønn, får hun om lag 1,0 millioner kroner i pensjon fram til fylte 77, men fremdeles bare om lag 320 000 kroner etter det. Hun får dermed først en høyere sluttlønnsandel enn vist i figuren, nemlig 75 prosent (83 prosent med høy lønn), men deretter en lavere sats på 40 prosent (26 prosent med høy lønn). I høytlønnsalternativet blir pensjonen dominert av tjenstepensjonen, og inntektsfallet etter at denne faller bort er betydelig.

⁵Fra 2011 ble systemet for minstestelsene lagt om, se [Pensjonspolitisk arbeidsgruppe \(2021\)](#). Overgangen innebar ingen nivåendring. Siden da har Stortinget flere ganger gjort vedtak som har påvirket satsene for minste pensjonsnivå (MP, som fremdeles brukes i overgangsordningen), mens garantipensjonen (GP) ikke har blitt økt særskilt, men har fulgt forløpet i lovens reguleringsbestemmelser. Det innebærer at satsene for GP og MP for gifte nå ligger lavere enn nivået i 2010, mens MP for enslige ligger marginalt høyere enn i 2010.

Boks 1 Eksempler som illustrerer effektene av pensjonsreformen

Egenskapene ved pensjonssystemet er illustrert ved hjelp av tre eksempelpersoner: Martin, Silje og Camilla - se figur 4, figur 6-10 og tabell 2.

Alle eksempelpersonene er født 1.1.1993. De starter å jobbe når de fyller 27 år, og blir på samme arbeidsplass gjennom hele yrkeskarrieren. Martin er ansatt i offentlig sektor, Silje og Camilla i privat sektor. Martin er medlem i en ordinær offentlig tjenstepensjonsordning. Silje er medlem i en privat minimumsordning, der pensjon spares fra 1G^a, med en grunnsats på 2 prosent, uten tilleggssats, og som ikke er tilsluttet AFP. Camilla er medlem i en privat maksimumsordning der pensjon spares fra 0G, med en grunnsats på 7 prosent, og en tilleggssats på 18,1 prosent, og som er tilsluttet AFP. Privat tjenstepensjon utbetales i ti år. Se vedlegget for en oversikt over regler og satser.

Figur 4 viser sluttlønn og årlig pensjon for alle tre eksempelpersonene. Vi har forutsatt at de jobber i 40 år og tjener 600 000 kroner året (målt i faste priser) hvert år. 600 000 kroner er noe i underkant av en norsk gjennomsnittslønn for en heltidsansatt i 2021, se [SSBs lønnsstatistikk](#). Alle beløp er før skatt.

Figur 6 viser forventet gjenstående leveår for 1993-kullet og årlig pensjonsutbetaling ved uttak av pensjon i alderen 62 til 75 år. Forutsetningene om lønn og pensjonsordning er ellers de samme som i figur 4.

Figur 7 viser forventet gjenstående leveår ved fylte 67 og 77 (egentlig 75 år + 2 år) år og årlig utbetalt pensjon ved fylte 67 år fra en opptjent pensjonsformue på 6 596 millioner kroner for årskullene 1963-2033. Pensjonsformuen tilsvarer det Martin vil ha tjent opp ved fylte 67 år i figur 4.

Tabell 2 viser hvor mye lenger årskullene født etter 1993 må stå i arbeid for å få samme årlige pensjonsutbetaling som 1993-kullet, alt annet likt. Her har vi tatt utgangspunkt i Martins pensjonsopptjening i figur 4, men variert fødselsår, opptjeningstid og uttakstidspunkt.

Figur 9 viser sluttlønn, uførepensjon og årlig alderspensjon for de tre eksempelpersonene i et scenario der de blir uføretrygdet ved fylte 57 år. De får uførepensjon fra folketrygden frem til de fyller 67 år (66 prosent av lønn inntil 6 G). Som uføre får Martin og Camilla også uførepensjon fra tjenstepensjonsordningene. Silje har ikke uføreforsikring i sin ordning. Alles opptjening til pensjon i folketrygden, samt Martins og Camillas opptjening til tjenstepensjon fortsetter frem til de fyller 62 år. Det er ikke tatt hensyn til skjerming i form av utviklingen i levealder. Ved fylte 67 år går de over på alderspensjon. Forutsetningene er ellers de samme som i figur 4.

Figur 10 viser Camillas årlige lønn og pensjon under ulike forutsetninger om verdiutvikling på den private tjenstepensjonen hun tjener opp gjennom yrkeskarrieren. Forutsetningene om lønn og pensjonsordning er ellers den samme som i figur 4.

^aMerk at regjeringen i desember 2021 annonserte at all privat tilleggspensjon fra 1. januar 2022 skal gjelde fra første krone. Våre beregninger er basert på reglene i 2021.

Boks 2 SIFOs referansebudsjett og brutto levekostnader for en enslig uten gjeld

SIFOs referansebudsjett viser alminnelige forbruksutgifter (dagligvarer og husholdningsartikler, klær og sko, møbler, personlig pleie, lek, mediebruk og fritid, reiser og bil, mm) for ulike typer husholdninger. Eldre enslige vil som et minimum, ha årlige utgifter i størrelsesorden 130 000 til 140 000 kroner. Bokostnader i en nedbetalt bolig vil minst beløpe seg til 20 000 til 30 000 i året. For å dekke disse utgiftene må bruttoinntekten beløpe seg til nærmere 200 000 kroner.

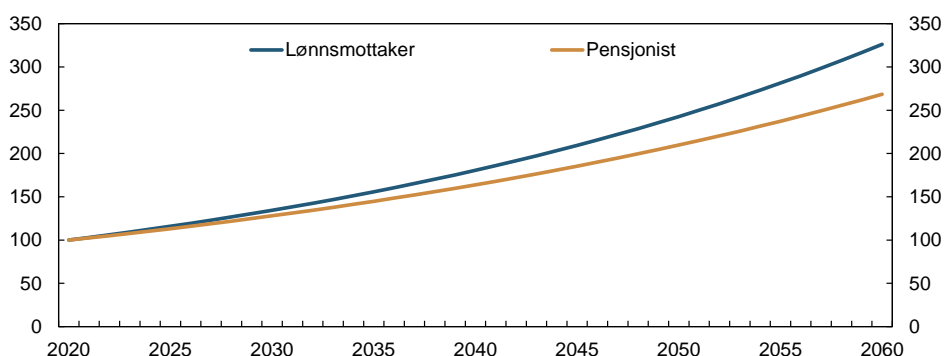
3.4 Alleårsregelen kan slå uheldig ut

Alleårsregelen innebærer at alderspensjon fra folketrygden skal beregnes ut fra alle år i arbeid, ikke de 20 beste årene slik som tidligere (bestårsregelen). Endringen rammer særlig personer som ikke har full opptjening i tjenstepensjonsordninger og har perioder med lav pensjonsgivende inntekt. De som hadde full opptjening i en ytelsesordning, fikk denne samordnet med folketrygden.

3.5 Underregulering av pensjon under utbetaling rammer med økende effekt

Opptjente lov- og avtalebestemte rettigheter som ikke er fondert (folketrygden, statlige tjenstepensjonsordninger og deler av AFP), reguleres i takt med folketrygdens grunnbeløp (G) så lenge rettighetene tjenes opp. G fastsettes årlig og følger den generelle lønnsutviklingen. Også verdiene i de kommunale påslagsordningene G-reguleres selv om ordningene er fondert. Verdier spart opp i private tjenstepensjonsordninger investeres og forvaltes av pensjonsleverandører. Disse verdiene følger markedsutviklingen helt til siste krone er utbetalt.

Figur 5: Inntekt i et eksempel med underregulering* av pensjon under utbetaling. Indeks, 2020= 100. Lønnsvekst = 3 prosent, inflasjon = 2,5 prosent. 2020-2060.



* Pensjoner under utbetaling ble i 2021 regulert med gjennomsnittet av inflasjon og lønnsvekst. Når inflasjonen er høyere enn lønnsveksten skal pensjon under utbetaling likevel ikke overstige lønnsveksten. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

I det reformerte pensjonssystemet blir pensjoner under utbetaling underregulert. Det vil si at de øker mindre enn lønnsveksten fra år til år. Underreguleringen rammer alle, og får økende betydning utover i pensjonsårene, se figur 5. Igjen er det slik at de som tar ut pensjon tidlig rammes hardere enn de som venter fordi de får flere år med underregulering.

3.6 Rause overgangsordninger

Det reformerte pensjonssystemet gir lavere pensjon enn det gamle. De som er i overgangsordninger, det vil si har en del opptjening i det gamle systemet vil jevnt over komme bedre ut. Det finnes likevel unntak fra denne generelle konklusjonen. Arbeidstakere i private foretak som har avviklet ytelsesordningene har fått utstedt fripolis som dokumenterer oppspart pensjon. [Hippe og Lillevold \(2018\)](#) har vist at fripolisene over tid taper seg i verdi relativt til inflasjon og lønnsutvikling.

4 Risiko knyttet til ufrivillig tidligpensjon

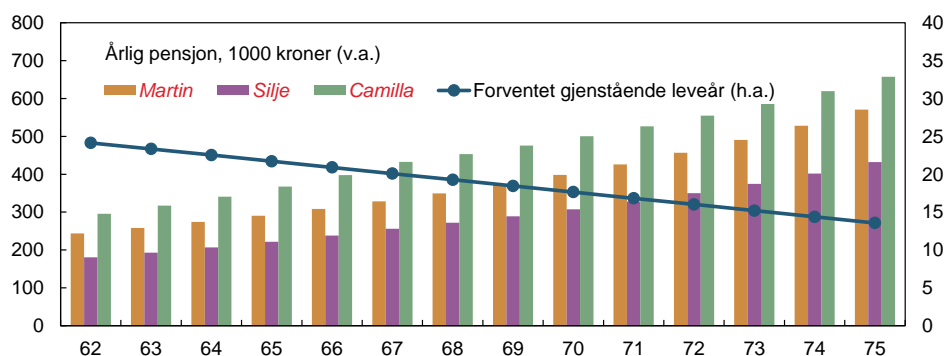
I det reformerte pensjonssystemet er det bygget inn både muligheter og insentiver til å stå i arbeid. Uttak av pensjon kan kombineres med arbeid. Den enkelte kan velge å ta ut pensjon helt eller delvis fra fylte 62 år, eller vente inntil fylte 75 år. Dette såkalte fleksible uttaket motsvares av levealdersjustering. Levealdersjusteringen innebærer at opptjent pensjonsformue (i folketrygden, offentlig tjenstepensjon og AFP) skal fordeles på forventet gjenstående leveår for den enkeltes årskull på uttakstidspunktet.

4.1 Den enkelte betaler kostnaden ved tidlig uttak av pensjon

Opptjeningsmodellene innebærer at jo lenger man står i arbeid og jo lenger man venter med å ta ut pensjon, desto høyere blir årlig utbetaling. Det er altså den enkelte som betaler kostnaden for tidlig uttak av pensjon gjennom lave årlige utbetalinger, se figur 6.

Dersom Martin tar ut pensjon fra fylte 62 år, blir årlig utbetaling 244 000 kroner. For hvert år han står i arbeid og venter med å ta ut pensjon, øker den årlige utbetalingen med 6-7 prosent. Effekten svekkes noe av et progressivt skattesystem. Det har vi ikke regnet nærmere på betydningen av. Frem til fylte 75 år gir en vente-med-å-ta-ut-pensjon-strategi likevel en vesentlig økning i årlig utbetaling. Økningen skyldes både at pensjonsformuen øker og forventet gjenstående levealder synker. Men selv om pensjonsregelverket åpner for en slik tilpasning, gjør

Figur 6: Forventet gjenstående leveår for 1993-kullet og årlig pensjonsutbetaling, i 1000 kroner ved uttak av pensjon i alderen 62 til 75 år.*



* Se boks 1 for en nærmere beskrivelse av forutsetningene som ligger til grunn for beregningene.
Kilde: NAV og Norges Bank

foreløpig ikke øvrig arbeidslovgiving det. Som hovedregel bortfaller stillingsvernet for ansatte i privat sektor ved fylte 72 år og ansatte i offentlig sektor plikter å fratre ved fylte 70 år.

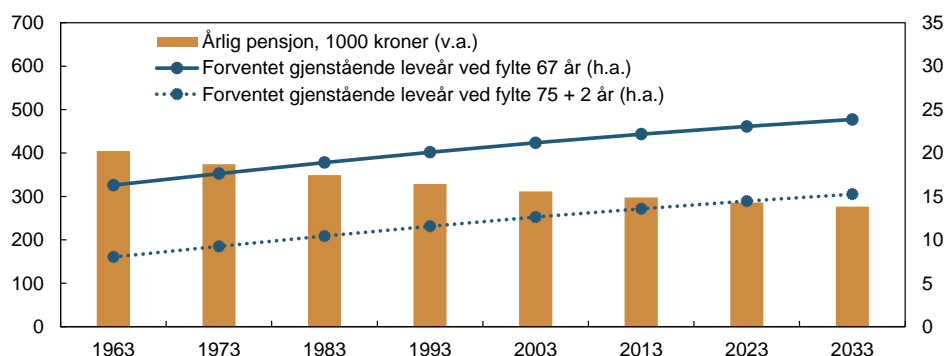
For Silje er handlingsrommet enda mer begrenset. For å kunne ta ut pensjon før 67 års alder, må beregnet årlig pensjon minst svare til garantipensjonsnivået ved fylte 67 år. Silje oppfyller ikke dette kravet. Med en lønn gjennom arbeidslivet på 600 000 kroner blir beregnet årlig pensjon om lag 180 000 kroner ved fylte 62 år. Ikke før hun er 64 når hun garantipensjonsnivået.

4.2 Levealdersjusteringen kan motvirkes ved å stå lenger i arbeid

Levealdersjusteringen motvirker at økningen i forventet levealder blir en belastning for offentlige budsjetter. Alt annet likt må yngre årskull stå lenger i arbeid enn eldre for å oppnå samme årlige pensjon. Forventet gjenstående leveår øker med om lag 1 år og 3 måneder fra 1963- til 1973-årgangen, beregnet ut fra det tidspunktet de fyller 62 år. Økningen forsetter i en avtagende takt for hvert tiår. Fra 2023 til 2033-årgangen øker forventet gjenstående leveår med om lag 9 måneder. Med en gitt pensjonsbeholdning vil årlig utbetalt pensjon bli 8 prosent lavere for 1973-årgangen enn 1963- årgangen og 3 prosent lavere for 2033-årgangen enn 2023-årgangen, se figur 7.⁶

⁶Merk at årskullene 1963-1983 vil ha opptjening i det gamle pensjonssystemet som gir en annen beregnet pensjon enn her. De er likevel tatt med for å illustrere den innstrammende effekten av levealdersjusteringen – som gjelder for alle årskull tilbake til 1943-årgangen.

Figur 7: Forventet gjenstående leveår ved fylte 67 og 77 år og årlig utbetalt pensjon ved fylte 67 år fra en opptjent pensjonsformue på 6 596 millioner kroner*. Årskull 1963-2033



* Se boks 1 for en nærmere beskrivelse av forutsetningene som ligger til grunn for beregningene.
Kilde: NAV og Norges Bank

Den enkelte kan motvirke den innstrammende effektene av levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid. Alt annet likt må for eksempel personer født i 2006 stå i arbeid til de fyller 63 år og få samme årlige pensjon som Martin (født 1993) kan få ved fylte 62 år, se tabell 2 som viser et eksempel basert på 1993-årskullet.

Tabell 2: Hvor mye lenger må årskullene etter 1993 stå i arbeid for å få samme årlige pensjonsutbetaling, alt annet likt?

Årlig pensjon, Martin (født 1993) ved uttak fra fylte:	For å oppnå samme pensjon må årskull født:								
	2004	2005	2006	2016	2018	2021	2030	2033	2038
62 år	244 000 kr		63 år			64 år			65 år
67 år	328 000 kr	68 år			69 år			70 år	
70 år	398 000 kr	71 år		72 år			73 år		

* Forutsetningene knyttet til Martins pensjonsopptjening er de samme som i figur 4, med unntak av fødselsår, opptjeningstid og uttakstidspunkt som varierer her.
Kilde: NAV og Norges Bank

Privat tjenstepensjon påvirkes ikke direkte av levealdersjusteringen siden den utbetales over en tidsavgrenset periode. Men fordi forventet gjenstående levealder ved fylte 77 år også øker (figur 7), må yngre årskull med opptjening i private ordninger se frem til en stadig lenger periode uten utbetaling av tjenstepensjon.

4.3 AFP kan falle bort for de som bytter jobb eller blir arbeidsledige

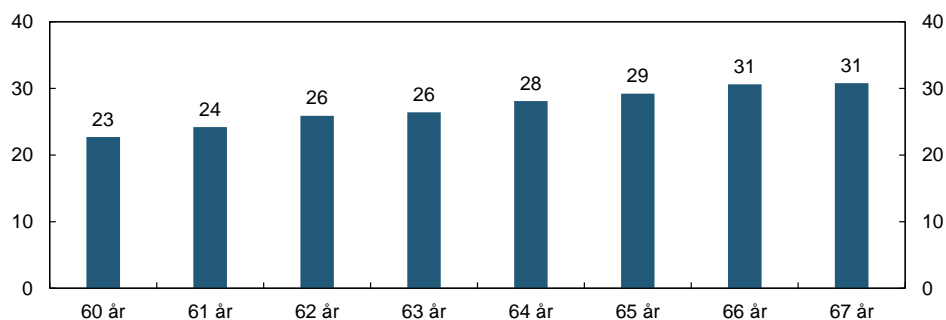
Det er et vilkår for å motta AFP at man har vært i arbeid hos en virksomhet med AFP i 7 av de siste 9 årene ved fylte 62 år. I tillegg må man de tre siste årene før uttak (som kan være opp

til 70 år) ha vært sammenhengende hos én arbeidsgiver. Det betyr at personer som bytter eller mister jobben på slutten av arbeidslivet mister retten til AFP. Konkurer, langvarig sykdom eller andre forhold kan altså føre til tap av AFP. De pensjonsmessige konsekvensene av å miste AFP synliggjøres i figur 4. Personer med tjenestetid i offentlig sektor vil ha rett til betinget tjenestepensjon som kompenserer for noe av dette bortfallet.

4.4 Særaldersgrenser og uføretrygd representerer et sikkerhetsnett for noen

Mange faller ut av arbeidslivet før de blir pensjonister. I 2020 var 23 prosent av 60-åringene uføretrygdde og andelen øker med stigende alder, se figur 8. I et pensjonssystem som belønner det å stå lenge i arbeid, vil uførhet kunne få store konsekvenser for pensjonsutbetalingene.

Figur 8: Uføretrygdde etter alder. Prosent av befolkningen i hver aldersgruppe. 2020

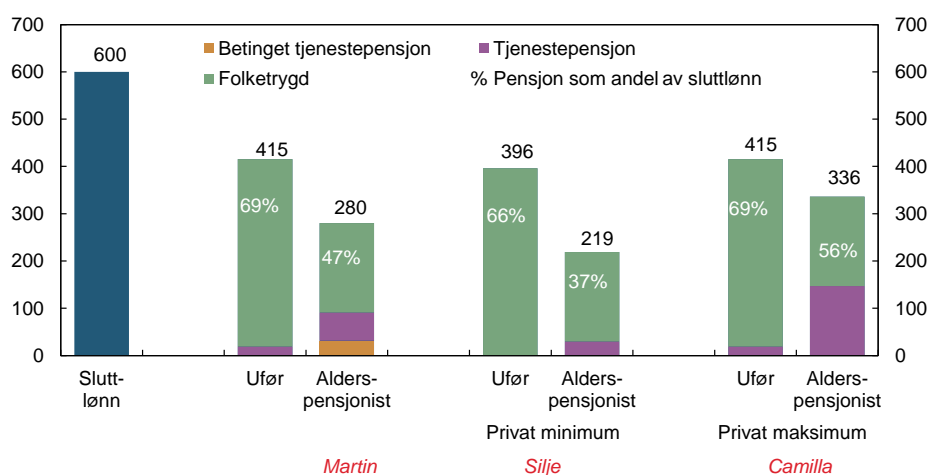


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Pensjonssystemet tar i noen grad hensyn til ulik arbeidsevne. Noen yrkesgrupper er foreløpig skjermet gjennom særaldersregler. Arbeidsmiljøloven åpner for at det kan fastsettes aldersgrenser lavere enn 72 (privat sektor) og 70 år (offentlig sektor) der det er nødvendig av hensyn til helse eller sikkerhet. I stat og kommune er det definert særaldersgrenser (som regel 65, 63 eller 60 år) for et stort antall stillingskategorier i forsvaret, politiet, transport- og helsesektoren, og en del andre sektorer. Også i privat sektor er det særaldersgrenser for noen stillingskategorier, men dette regelverket har nå status som midlertidig.

Pensjonssystemet virker sammen med uføreordningene. Personer med varig nedsatt arbeidsevne er ikke henvist til tidlig uttak av pensjon, men har et sikkerhetsnett i form av uføretrygd som kan innvilges frem til fylte 67 år. Som uføretrygdet får man lavere inntekt enn som arbeidstaker, men opptjeningen av pensjonsformuen fortsetter å være basert på den inntekten man hadde ved overgang til uførhet frem til man fyller 62 år. Uføretrygdede er dessuten delvis skjermet mot effekten av at pensjonen justeres i takt med endringer i faktisk levealder. Blir man ufør i voksen alder, kan man komme bedre ut pensjonsmessig ved å gå på uføretrygd til man er 67 år enn ved å ta ut pensjon fra fylte 62 år, se figur 9.⁷

Figur 9: Sluttlønn, uførepensjon og årlig alderspensjon i en offentlig påslagsordning og to private innskuddsordninger. Tre eksempelpersoner. Alle blir uføretrygdet ved fylte 57 år og får uførepensjon fra folketrygden frem til de fyller 67 år (66 prosent av lønn inntil 6 G) og blir alderspensjonister.* 1000 kroner.



* Se boks 1 for en nærmere beskrivelse av forutsetningene som ligger til grunn for beregningene.
Kilde: NAV og Norges Bank

Det å bli ufør noen år før pensjonsalder, slår ulikt ut for ulike grupper. Som uføre kommer Martin og Camilla noe bedre ut enn Silje, fordi de har uføreforsikring i tjenstepensjonsordningen. Denne forsikringen bidrar også til å heve alderspensjonen noe. Som uføre ved fylte 62 år mister alle retten til AFP, men Martin som jobber i offentlig sektor får isteden betinget tjenstepensjon.

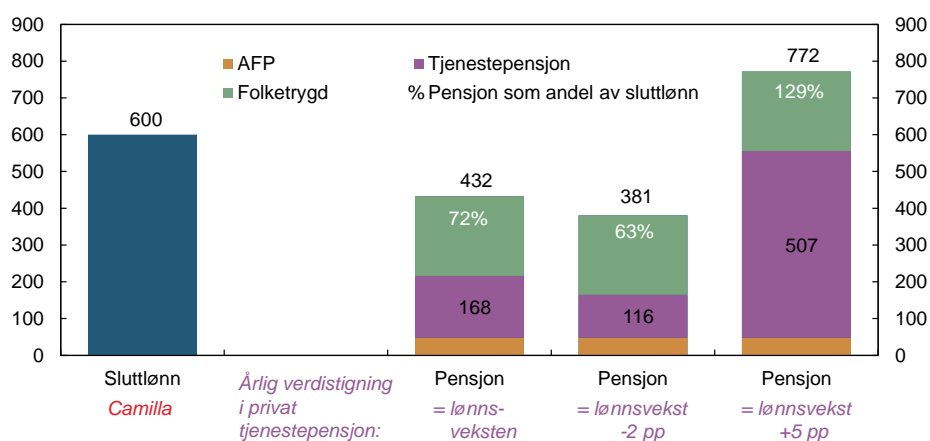
⁷Det har vært oppe til debatt om det er rimelig at man kan fortsette på uføretrygd også etter at man har rett til å ta ut pensjon. Alternativet vil være at også uføretrygdede må over på pensjon fra fylte 62 år og at nivået på garantipensjonen setter en nedre grense for hva man får utbetalt.

5 Markedsrisiko i private tjenstepensjoner

Verdien av pensjonsrettighetene den enkelte har i folketrygden, offentlige tjenstepensjoner og AFP/betinget tjenstepensjon er betinget av at G også fremover reguleres i takt med lønnsutviklingen. Underregulering vil føre til et fall i kjøpekraften til de opptjente verdiene.

Velferden i de private tjenstepensjonsordningene avhenger av utviklingen i de markedene der pensjonskapitalen investeres. Pensjonen bestemmes av samlet avkastning over hele oppsparingsperioden, som for de fleste kan strekke seg over flere tiår.

Figur 10: Årlig lønn og årlig pensjon under ulike forutsetninger om gjennomsnittlig verdiutvikling i opptjeningsperioden i privat tjenstepensjon. Én eksempelperson*. 1000 kroner.



* Se boks 1 for en nærmere beskrivelse av forutsetningene som ligger til grunn for beregningene.
Kilde: NAV og Norges Bank

Dersom avkastningen på pensjonssparingen avviker mye fra den generelle lønnsveksten, vil det få konsekvenser for pensjonens kjøpekraft, se figur 10. I dette eksemplet vil beregnet pensjon for Camilla overstige sluttlønnen ved uttak dersom verdiutviklingen i den private tjenstepensjonen overstiger lønnsveksten med 4,3 prosentpoeng. Verdiutviklingen må derimot bli mer enn 10 prosentpoeng lavere enn lønnsveksten for at hun skal få like dårlig tjenstepensjon som Silje gjør i figur 4.

6 Mulige konsekvenser for finansiell stabilitet

Pensjonsreformen har økt den statsfinansielle bærekraften i pensjonssystemet gjennom en rekke innstramminger. For finansiell stabilitet er effekten todelt. På den ene siden har sannsynligheten for at fremtidens pensjonister vil få utbetalt den pensjonen de er lovet økt. Det gir unge mennesker større mulighet til å planlegge for fremtidig inntekt som pensjonist sammenlignet med en situasjon der systemet ikke hadde blitt reformert. På den annen side innebærer innstrammingerne at de fleste kan forvente noe lavere samlet pensjonsutbetaling enn de ville ha fått i det gamle systemet. For den enkelte er det også nå også en større risiko for at negativ utvikling i sparemarkedene eller arbeidsmarkedet kan gi uventet lav pensjon.

Pensjonsreformen innføres over en lang periode. En rekke overgangsordninger beskytter de eldste årskullene mot innstrammingerne. De unge, som får hele sin pensjonsopptjening i det reformerte systemet, kan tilpasse seg ved å spare mer i finansielle aktiva og nedbetale mer gjeld i yrkesaktiv alder. Sparemarkedsrisiko er det mulig å forsikre seg mot for den enkelte, men det kan være vanskeligere for arbeidsmarkedsrisiko.

I private tjenstepensjoner er risikoen knyttet til avkastning på pensjonssparing flyttet fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Foreløpig utgjør oppsparte private tjenstepensjoner en forholdsvis liten del av den samlede pensjonsformuen (figur 2 og figur 3). For de som har den laveste sparesatsen, er det som eksemplene over viser (figur 4), grunn til å tro at dette ikke vil endre seg vesentlig. Derimot kan markedsinvestert tjenstepensjon bli viktig for en del grupper med høyere inntekt (figur 4 og figur 10). Effekten av et kapitalverdifall kan være særlig kritisk i årene rett før man går av med pensjon, siden pensjonsformuen da er på sitt største og muligheten til å kompensere for et fall i avkastning gjennom høyere sparerate er begrenset. Effekten kan reduseres ved å endre risikoprofil over tid, for eksempel ved gradvis å redusere aksjeandelen når man blir eldre.

Fleksibelt uttak av pensjon kombinert med levealdersjustering, innebærer at den enkelte bærer en større risikoen ved tidlig utstøting fra arbeidslivet fremover enn man gjorde i det gamle systemet. Som vi har vist (figur 6 og figur 7), kan tidlig uttak av pensjon gi store utslag på årlig inntekt som pensjonist. De som ikke klarer å stå så lenge i arbeid som de har planlagt eller forventet, kan få en uventet lav inntekt som pensjonist.

Hvis mange personer brått og samtidig får vesentlig lavere pensjon enn forventet, kan det svekke husholdningenes gjeldsbetjeningsevne og bidra til å forsterke et økonomisk tilbakeslag. Det kan være vanskeligere for bankene å håndtere betalingsproblemer blant pensjonister som ikke lenger kan påvirke egen inntekt, enn blant yngre der en periode med inntektsfall ofte vil være forbigående. Risikoen forsterkes av at gjelden blant de eldre er ventet å stige i årene som kommer, se [Reiakvam med fl. \(2015\)](#). Fremover blir det viktig å følge med på arbeidstakernes evne til å tilpasse seg reformen gjennom å stå lenger i arbeid.

Referanser

- AAKVIK, A., T. H. HOLMÅS, OG K. MONSTAD (2020): “Sysselsettingseffekter av pensjonsreformen – avhenger de av helsetilstand?” Søkelys på arbeidslivet Årgang 37, nr. 1-2-2020, s. 4–19, Universitetsforlaget. <https://www.idunn.no/doi/pdf/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-01>.
- FREDRIKSEN, D. OG N. M. STØLEN (2015): “Evaluering av pensjonsreformen - Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter,” Rapporter 2015/37, Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/237751?_ts=14f68c944e8.
- GALAASEN, S. M. OG H. KRUSE (2021): “Spousal Spillovers in Retirement: A Structural Assessment,” https://www.dropbox.com/s/il50oh02v3klcjk/Spousal_Spillover_latest.pdf?dl=0.
- HALVORSEN, E. OG A. HETLAND (2021): “Pensjonsformue i Norge 2018,” Rapporter 2021/16, Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/_attachment/452055?_ts=178f958ddb0.
- HERNÆS, E., S. MARKUSSEN, J. PIGGOTT, OG K. RØED (2016): “Pension reform and labor supply,” *Journal of Public Economics*, 142, 39–55.
- HIPPE, J. M. OG P. LILLEVOLD (2018): “Ikke som forventet: Fripoliseproblemet i det norske pensjonssystemet,” Fafo-rapport 2018:13, Fafo, <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/item/ikke-som-forventet>.
- NOU 1994:2 (1994): “Fra arbeid til pensjon Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. mai 1993. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 17. januar 1994.” <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1994-2/id373867/>.
- NOU 1994:6 (1994): “Private pensjonsordninger. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. mai 1993 Avgitt til Finans- og tolldepartementet 18. februar 1994.” <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1994-6/id115340/>.
- PENSJONSPOLITISK ARBEIDSGRUPPE (2021): “Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen. Rapport 9. juni 2021.” <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3de46c1113f4daf97d532b879c1a227/arbeid-pensjon-og-inntekt-pensjonpolitisk-rapport.pdf>.
- REIAKVAM, L., H. SOLHEIM, OG B. H. VATNE (2015): “De eldre har i dag en sterk finansiell stilling, men gjeldsgraden øker,” Bankplassen Blogg 12. oktober 2021, Norges Bank. <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2021/de-eldre-har-i-dag-en-sterk-finansiell-stilling-men-gjeldsgraden-oket/>.
- VIGTEL, T. C. (2018): “The retirement age and the hiring of senior workers,” *Labour Economics*, 51, 247–270, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.01.004>.

Vedlegg: Sentrale satser og regler for pensjon og uføretrygd. For personer født 1963 og senere, fra 2020

	Folketrygden	Offentlig tjenestepensjon	Privat tjenestepensjon	Offentlig AFP	Privat AFP	Betinget tjenestepensjon
Betingelser	Minst 5 års botid i Norge. Avkorting ved botid under 40 år	Opptjening fra første dag i tjeneste	Opptjening etter 1 års ansettelse i minst 20 % stilling	Stått i arbeid i AFP-virksomhet siste 3 år før uttak, samt 7 av 9 år før fylte 62 år	Stått i arbeid i AFP-virksomhet siste 3 år før uttak, samt 7 av 9 år før fylte 62 år	Kvalifiserer ikke til AFP. Medlem i off. tjenestepensjonsordning minst 1 år
Opptjening						
Opptjeningssperiode	13-75 år	13-75 år	13-75 år	13-61 år	13-61 år	13-61 år
Sparesatser under 7,1 G	18,1 %	5,7 %	Under 1G: frivillig Over 1G: min 2 % - max 7 %	4,21 %	0,314 % av årlig lønn summeres til årlig utbetaling	3 %
Sparesatser mellom 7,1 og 12 G		23,8 %	Min 2 % - Max 25,1 %			
Sparing over 12 G		Inngår i noen avtaler	Inngår i noen avtaler			
Regulering av pensjon under opptjening	G-regulering	G-regulering	Netto avkastning	G-regulering	G-regulering	G-regulering
Levealdersjustering	Delingstall	Delingstall	Delingstall	Delingstall	Forholdstall	Delingstall
Uttak av pensjon						
Mulighetsrom	62-75 år, men før 67 år stilles minstekrav til opptjening	62-75 år	62-75 år	62-70 år	62-70 år	62-70 år
Samtidig uttak av folketrygd?		Nei, ingen krav	Nei, ingen krav	Minst 20 % må tas ut samtidig	Minst 20 % må tas ut samtidig	Minst 20 % må tas ut samtidig
Mulig å ta ut gradert?	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Utbetalingsperiode	Livsvarig	Livsvarig	Minst i 10 år og minst til fylte 77 år	Livsvarig	Livsvarig	Livsvarig
Regulering av pensjon under utbetaling	G minus en viss regel	G minus en viss regel	Netto avkastning	G minus en viss regel	G minus en viss regel	G minus en viss regel
Uføretrygd						
Satser	66 % av inntekt opp til 6G	Max 3/69 % av lønn opp til 6 G/mellom 6 og 12G pluss et kronetillegg	Frivillig, men maksimalt lik offentlig tjenestepensjon			Rettighetene bortfaller ikke ved uføretrygd, men uføretrygd og betinget tjenestepensjon kan ikke kombineres ved uttak
Utbetalingsperiode	Max frem til 67 år	Max frem til 67 år	Max frem til 67 år		Uføretrygd før fylte 62 år kan medføre bortfall av AFP, se over. På uttakstidspunktet for AFP kan en person ikke samtidig være mottaker av uføretrygd	
Pensjonsopptjening	På grunnlag av tidligere inntekt frem til 62 år	På grunnlag av tidligere inntekt frem til 62 år	Inngår i noen avtaler			