

14. februar 2013

## Seniorpolitikk etter pensjonsreformen

Av Tove Midtsundstad<sup>1</sup> og Jon M. Hippe<sup>2</sup>

*Pensjonsreformen gir flere større valgfrihet, men også større ansvar for selv å spare opp nok til å få en ønsket pensjon. De fleste kan nå ta ut så mye av pensjonen de vil, når de vil etter fylte 62 år. Det betyr ikke, som før, at man må slutte å jobbe, helt eller delvis. Pensjon og arbeid kan nå kombineres fritt. Eldre har også rett til deltid etter fylte 62 år, om det ikke er til særlig ulempe for arbeidsgiver. I tillegg er det blitt mer lønnsomt å fortsette i arbeid helt fram til 75 år. Å jobbe lenger blir for mange også nødvendig når levealderen øker, og pensjonsformuen må fordeles over flere år. Om man får anledning til å jobbe etter fylte 70 år avhenger av arbeidsgiver. Har man en tjenstepensjonsordning og jobber i privat sektor, kan det også begrense muligheten til å stå i jobb etter fylte 67 år.*

### Pensjonsreformen

Som følge av pensjonsreformen har vi fått et helt nytt pensjonssystem. Folketrygden er endret med innføringen av årlig opptjening, valgfritt uttak og levealdersjustering. Samtidig har vi fått krav om tjenstepensjon for alle, og AFP-ordningen i privat sektor er ikke lenger en førtidspensjonsordning, men en ren supplerende alderspensjon. Neste brikke i det nye pensjonspuslespillet er omlegging av de ytelsesbaserte tjenstepensjonene fra 2014, og endringer som øker mulig sparing i eksisterende innskuddsordninger. Til sammen vil disse endringene ha store konsekvenser både for arbeidsgivere og arbeidstakere.

### Konsekvenser for arbeidstakerne

#### *Skal jeg jobbe lengre?*

Innføring av levealdersjustering i både folketrygden og AFP, og etter hvert alle tjenstepensjonsordningene, innebærer at de fleste må stå lenger i jobb for å få den samme pensjonsytelsen som i dag. Hvor lenge avhenger av når du er født. I tillegg følger ikke lenger utbetalt pensjon lønnsutviklingen, men reguleres med en lavere prosent (0,75 prosentpoeng lavere). Det krymper pensjonen årlig, når den utbetales.

Omleggingen av folketrygden, AFP og tjenstepensjonsordningene gjør det svært lønnsomt å utsette pensjonsuttaket, og langt mindre lønnsomt å ta ut pensjon tidlig. Det er fordi man må fordele oppspart pensjonsformue over flere år, og samtidig går glipp av den ekstra pensjonsopptjeningen

---

<sup>1</sup> Seniorforsker og koordinator på pensjonsområdet ved Fafo, institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

<sup>2</sup> Daglig leder for Forskningsstiftelsen Fafo.

flere arbeidsår gir. Pensjon kan nå opptjenes i folketrygden helt fram til fylte 75 år. I AFP slutter imidlertid opptjeningen ved fylte 62 år og i tjenstepensjonsordningene normalt ved fylte 67 år. Dette vil imidlertid også endres, slik at man får opptjening så lenge man har arbeidsinntekt.

For alle offentlig ansatte er det likevel ikke like lønnsomt å fortsette i arbeid etter fylte 67 år som i privat sektor. Det skyldes blant annet en regelendring som kom i etterkant av tariffoppgjøret i 2009.

#### *Kan jeg ta ut pensjon når jeg er 62 år?*

Privat ansatte har nå mulighet til å ta ut pensjon fra fylte 62 år, om de har hatt en høy nok inntekt over tilstrekkelig mange år (dvs. tjent rundt 300 000 kr årlig over 40 år, om de ønsker å ta ut full pensjon)<sup>3</sup>. Om livsinntekten har vært lavere må de eventuelt nøye seg med å ta ut deler av pensjonen eller vente noen år. Inntektsbegrensningen er laget for at ingen skal risikere å få mindre enn minstepensjonen som pensjonister. Inntektskravet fører til at mange kvinner i privat sektor ikke har mulighet til å ta ut pensjon som 62-åring, verken helt eller delvis. Særlig gjelder det kvinner i lavtlønnsbransjer, som har jobbet mye deltid, og i tillegg har en dårlig tjenstepensjon (innskudd på 2 prosent årlig). Om de mangler en AFP-ordningen svekker det også muligheten for tidliguttak, men det gjorde det også før reformen.

Da pensjonssystemet er såkalt «nøytralt» kan de i privat sektor som har mulighet til å ta ut pensjon tidlig, jobbe så mye de vil, uten av pensjonen avkortes mot lønnsinntekten. På den annen side blir den årlige pensjon da lavere livet ut; om lag 25 prosent lavere ved uttak som 62-åring, enn om de venter til fylte 67 år.

#### *Full fleksibilitet*

Fleksibelt valg mellom arbeid og pensjon er ingen ny mulighet. Helt fra oktober 1997 har alle i offentlig sektor og alle som jobbet i bedrifter med AFP-ordning i privat sektor hatt mulighet til å kombinere 20 eller 40 prosent AFP-pensjon med å fortsette i en 80 eller 60 prosent stilling. Mange benyttet seg av denne muligheten. Det gjelder fremdeles en av tre som tar ut AFP i offentlig sektor dag, og gjaldt nærmere en av fem i privat sektor før 2011. Uttak av del-AFP er fremdeles mulig i offentlig sektor, men ikke i privat sektor, der AFP-ordningen, som påpekt, er lagt om til en ren alderspensjon.

Likevel, de nye pensjonsordningene er mer fleksibel enn den «gamle» del-AFPen. Du kan endre jobbandel når du vil (forutsatt at arbeidsgiver er enig), og også pensjonsandel (fra 5 til 100 prosent); og ellers pendle ut og inn av arbeidslivet så mye du vil, forutsatt at du har eller får en jobb. Om du tar ut pensjon og slutter å jobbe som 62-åringen men angre deg er det også lettere å vende tilbake til arbeidslivet. Du har likevel ikke rett til å få tilbake din gamle jobb om du har sagt opp – så du må eventuelt finne deg nytt arbeid hos en annen arbeidsgiver, eventuelt starte for seg selv, satse på midlertidige stillinger eller vikaroppdrag.

Muligheten for tidlig pensjonsuttak i det nye systemet gir også en unik mulighet til å starte for seg selv, da pensjonen vil kunne dekke lønnsbehovet i startfasen. På en måte kan det sammenlignes med en sluttpakke, som har gitt mange mulighet til både omskolering, ny karriere og til å etablere egen virksomhet.

---

<sup>3</sup> Inntektskravet vil avhenge av antall år i arbeid, hvor god tjenstepensjonsordning de har, og av om de har rett til AFP.

I det nye systemet kan man, som sagt, velge uttak av pensjon uavhengig av om man arbeider videre. Det gjør at mange lurer på om det lønner seg å ta ut pengene de har krav på eller om man tjener på å vente. Om du tror du lever kortere enn forventet levealder for din aldersgruppe (kohort) og har en inntekt godt under toppskattenivå kan det lønne seg å ta ut pensjon tidlig. En del har alt gjort det, først og fremst menn, og de fleste av disse kombinerer det med fortsatt arbeid, primært på heltid.

## **Konsekvenser for arbeidsgiverne**

Før pensjonsreformen trådte i kraft fortsatte nærmere åtte av ti yrkesaktive 61-åringer i arbeid etter passerte 62 år. Mange av morgendagens 60-åringer ønsker også så jobbe etter fylte 62 år, og flere ønsker også å stå i jobb til en høyere alder enn det som i dag er vanlig. De færreste ønsker likevel å jobbe heltid. Sytti prosent sier de helst ønsker en deltidsstilling.

I 2007 ble arbeidstakernes rett til å jobbe redusert tid styrket gjennom arbeidsmiljøloven. Det er likevel arbeidsgiver som har det siste ordet. Ifølge NAV jobber de fleste som er i arbeid etter fylte 62 år mer enn 30 timer per uke. Hva diskrepansen mellom ønsket og faktisk arbeidstid skyldes vet vi ikke. Men mange arbeidsgiver finner det vanskelig å tilby seniorenne deltidsarbeid. Det gjelder en av tre virksomheter. I privat sektor, som er mannsdominert er det heller ingen kultur for deltidsarbeid, enten jobbet man heltid, eller så sluttet man å jobbe.

Skal arbeidsgivere klare å beholde erfarne og kompetente seniorer i framtida kan det likevel lønne seg å vise en viss fleksibilitet, og legge til rette slik at flere, også menn kan velge deltid, istedenfor at de slutter helt å jobbe.

Flere seniorer enn før vil trolig også ønske å ta ut lengre ferier, blokker av fridager eller ovale weekender. Det innebærer at arbeidstilbudet vil variere over året, noe som kan være en utfordring for arbeidsgivere som er avhengig av jevn bemanning. Men det kan også være en fordel for arbeidsgivere om de opplever store svingninger i arbeidskraftsbehovet, så sant seniorennes prefererte ferietidspunkt matcher etterspørselssvingningene.

At flere eldre vil ønske og noen også trenge å arbeide til en høyere alder framover er en fordel, da det kan bli arbeidskraftmangel i flere bransjer. At flere av dem kanskje vil ønske seg kortere vikariater og midlertidige jobber kan også være en fordel for arbeidsgivere som kun trenger hjelp for å ta unna toppene i markedet. Det samme kan det om en del eldre erfarne og kompetente seniorer etablerer seg som selvstendige eller konsulenter, slik vi vet at en del eldre ingeniører alt har gjort.

Pensjonsreformen vil også påvirke seniorpolitikken på andre måter, blant annet vil hensiktsmessigheten og lønnsomheten ved enkelte av seniortiltak endres. Omleggingen av AFP-ordningen har for eksempel gjort det mindre økonomisk lønnsomt å holde på seniorenne og bekoste seniortiltak i privat bedrifter, da de ikke lenger sparer inn egenandelen om de reduserer tidligpensjoneringen. Til nå har mulig sparing av AFP-utgifter vært en viktig drivkraft bak etablering av seniortiltak som redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon, bonuser og ekstra fridager. Slike kostnadskrevende tiltak har, på den annen side, ikke ført til at flere står lenger i jobb, slik man forventet.

Med pensjonsreformen innføres også sterke økonomiske insentiver for fortsatt arbeid, særlig i privat sektor. Det kan derfor diskuteres hvilken tilleggseffekt man får av seniortiltak som bonusordninger

for eldre som fortsetter etter 62 år. Tilbud om redusert arbeidstid med full lønnskompensasjon og lengre ferie kan også bli vanskeligere å videreføre når det nye pensjonssystemet gir den enkelte svært stor frihet til å velge arbeidstid, uten at de trenger å gå ned i inntekt. På den annen side er det arbeidstakerne som bekoster den økte fleksibiliteten i det nye pensjonssystemet, ikke arbeidsgiver og arbeidsplassen, som ved de nevnte seniorordningene.

Med andre ord, gir pensjonsreformen kanskje grunnlag for å reforhandle enkelte av de eksisterende seniorordningene. Det betyr ikke at man skal avvikle alle seniortiltakene, da fjerning av goder gjerne gir svært negative effekter. Man kan i stedet gjøre dem mer målrettet. Hvis flere enn tidligere må fortsette i jobb av økonomiske grunner, selv om de har helseproblemer, kan det for eksempel bli behov for mer tilrettelagt arbeidet, om en skal unngå økte sykefraværsutgifter.

## **Endringer av tjenestepensjonene i privat sektor**

Den kanskje største konkrete pensjonsutfordringen det nærmeste året er knyttet til innføringen av nytt regelverket for tjenestepensjoner i privat sektor. I 2006 ble det innført obligatorisk tjenestepensjon for all i privat sektor, og dermed er alle arbeidstakere med i en tjenestepensjonsordning.

Vi har i to lover som regulerer tjenestepensjonsområdet i privat sektor; Lov om foretakspensjon (ytelsesbaserte ordninger), og Lov om innskuddspensjoner (som kom i 2001). I dag er i overkant av 1 million arbeidstakere med i innskuddsordning og drøyt 300 000 arbeidstakere i privat sektor har en ytelsesordning. Ytelsesordningene sikter som regel mot 66 % av sluttlønn i pensjon inklusive det man får i folketrygd. Innskuddspensjonen har ikke noe klart pensjonsmål. I disse ordningene spares det utelukkende en prosentandel av lønn hvert år (for eksempel 2 %). Sammen med avkastningen blir det en pensjonskapital, som så fordeles ut over de 10 første årene som pensjonist. For arbeidsgivere er derfor innskuddsordningene ikke bare billigere, men også en ordning uten noen form for framtidig økonomisk risiko.

Banklovkommissjonen la nylig fram sin tredje utredning med forslag til nytt regelverk for kollektive tjenestepensjoner i privat sektor. Disse vedtas trolig, med større eller mindre endringer, i løpet av året. De nye reglene vil særlig berøre arbeidsplasser i privat sektor som i dag har ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger. Disse må innen tre år omgjøre (reforhandle) sine tjenestepensjonsordninger. Skulle det fortsatt bli en mulighet for å videreføre de gamle ytelsesordninger vil det likevel for mange bedrifter være uaktuelt, fordi det kan bli svært kostbart som følge av økt levealder og lav rente.

Det nye regelverket åpner for såkalte «hybride» ordninger, som er en årlig spareordning med forsikringselement, hvor den oppsparte kapitalen ved pensjonsuttak fordeles på gjenværende forventede leveår. De nye ordningene ligner på innskuddsordningene, ettersom risikoen knyttet til økt levealder, høy lønns- og prisvekstvekst og avkastning m.m. i større grad bæres av arbeidstakerne.

De hybride ordningene/innskuddsordningene innebærer at man går bort fra 30 årsregelen og sluttlønnsprinsippet. Pensjonen størrelse bestemmes av alle år i arbeid. De hybride ordningene gjør i likhet med innskuddspensjonene, det også lettere for arbeidstakerne å ta med seg oppspart kapital ved bytte av jobb. Den antas dermed å øke mobiliteten i arbeidsmarkedet.

Innskuddspensjoner og hybride ordninger bidrar også til å gjøre yngre og eldre arbeidstakere like kostbare eller billige om man vil, da den årlige pensjonssparingen i prosent av lønn er den samme for alle uansett alder. Arbeidsgiver sparer derfor ikke lenger pensjonsutgifter ved å kvitte seg med eldre arbeidstakere. Dette i motsetning til ytelsesordninger, hvor nødvendige pensjonsinnbetalinger ofte øker med økende alder, slik at arbeidsgiver har sett seg tjent med at seniorene går av tidlig – noe forskningen også dokumenterer.

Viktige spørsmål virksomhetene og de ansatte må ta stilling til ved omlegging av ytelsesordningen er blant annet:

- *Hvilke modell skal man velge?* Standardmodell som sikrer at oppsparte midler oppreguleres med lønnsveksten og pensjoners nominelle verdi ikke reduseres, eller grunnmodellen, hvor avkastningen bestemmer både oppregulering av pensjonskapitalen og reguleringen av løpende pensjoner.
- *Hva skal den årlige sparesatsen være for inntekt opp til 7,1 G og hva skal den være for inntekt mellom 7,1 og 12 G (hvor det ikke opptjenes folketrygdpensjon)?* For inntekt mellom 0-7,1 G er maksimal sparesats 7 prosent i standardmodellen og 8 prosent i grunnmodellen, og for inntekt mellom 7,1 og 12 G er maksimal sparesats 25,1 G i standardmodellen og 26,1 prosent i grunnmodellen.
- Velges standardmodellen må man i tillegg ta stilling til følgende:
  - *Hvordan skal opptjent pensjonskapital reguleres?* Med gjennomsnittlig lønnsvekst i samfunnet, gjennomsnittlig lønnsvekst i virksomheten, evt. med hensyntaken til individuelle lønnshopp.
  - *Hvordan skal utbetalt (løpende) pensjon reguleres?* – med G, noe under evt. over G eller med avkastningen på pensjonskapitalen (utover null-garantien).

Forslag til nytt regelverk omfatter også overgangsordninger. De innebærer at oppspart kapital i den gamle ordningen sikres, da de har et grunnlovsvern. Videre åpner regelverket for at personer født før 1963, og dermed har færre enn 15 år igjen til pensjonsalderen når ordningen trer i kraft i 2014, kan fortsette i eksisterende ytelsesordning fram til pensjonering. Sistnevnte er imidlertid ingen rettighet. Det er opp til arbeidsgiver om ytelsesordningen videreføres for disse aldersgruppene.

Ulike alders- og inntektsgrupper i bedriften kan komme svært ulikt ut ved omlegging ytelse- til innskuddsordninger. De fleste vil imidlertid få mindre utbetalt i årlig pensjon enn hva ytelsesordningen opprinnelig skulle sikre. Hvor mye de ulike gruppene taper avhenger også av om de har en AFP-ordning, og hvor lenge de har vært i bedriften.

Da ulike grupper i virksomheten kan ha ulike interesser, vil det være viktig å sikre god informasjon om de mulighetene regelverket åpner for, og ikke minst hvilke utslag ulike modeller vil kunne gi for ulike grupper av arbeidstakere. Selv om tjenestepensjoner i privat sektor sjelden er tariffavtalefestet, kan det derfor være lønnsomt å sikre en åpen dialog og drøfting (evt. forhandlinger) med de ansatte før ordningene endres. Selv om en bedrift kan spare mye på kort sikt ved å tilby en dårlig pensjonsordning, kan en for sterk svekkelse av bedriftens pensjonsordning føre til at man taper i kampen om arbeidskraften på lengre sikt. I et framtidig stramt arbeidsmarked kan det nettopp være gode pensjonsordninger som avgjør hvem arbeidstaker velger som arbeidsgiver.

I motsetning til i privat sektor har alle i offentlig sektor fremdeles en ytelsesordning, som sikrer 66 prosent av sluttlønnen fra fylte 67 år (før levealdersjustering). Om denne og den offentlige AFP-ordningen vil legges om er imidlertid helt opp til partene i offentlig sektor, da ordningene er avtalefeste og/eller lovbestemt. Som nevnt gir de offentlige ordningene en noe mindre fleksibilitet i forhold til kombinasjon av arbeid og pensjon enn de private ordningene. På den annen side, gir de større inntektstrygghet for de som ønsker og har behov for å gå av tidlig. Ytelsesordningen kan også i mange tilfeller gi den enkelte sterke insentiver til å fortsette fram til fylte 65 år, evt. 67 år for å sikre seg en god pensjon.

## Oppsummering

Oppsummert kan vi si at pensjonsreformen endrer rammebetingelsene for arbeidstakerne i privat sektor på tre grunnleggende måter:

1. *Det innføres sterke økonomiske insentiver, som gjør det langt mer lønnsomt å fortsette i arbeid etter fylte 62 år, og langt dyrere å gå av tidlig.* Det skyldes både overgangen til et såkalt nøytralt pensjonssystem, og ikke minst levealdersjusteringen. I framtiden er det med andre ord, den enkelte som selv som må betale om de ønsker og har behov for å gå av tidlig.
2. *Flere får i utgangspunktet adgang til å ta ut pensjon fra fylte 62 år, og det blir større mulighet til å kombinere arbeid og pensjon i den miksen man selv måtte ønske.* Men endringen medfører også at en del mister muligheten de tidligere hadde til å gå av som 62-åringer med en god AFP-pensjon; enten fordi lønna er for lav, de har jobbet deltid i for mange år eller vært i arbeid i for få år. Det dreier seg i første rekke om kvinner i lavlønsbransjer.
3. *Overgangen til innskuddspensjoner og nye forsikringsordninger gjør det også lettere for arbeidstakerne å skifte arbeidsplass uten at det får store konsekvenser for oppsparte pensjonsrettigheter.* Muligheten til å kunne tape AFP-rettigheter ved ikke lenger å jobbe i en tariffavtaledekket bedrift etter 55 år vil likevel fremdeles kunne begrense den enkeltes mobilitet i arbeidsmarkedet.

For arbeidsgivere og arbeidstakere i privat sektor kan reformen også ha andre virkninger:

1. *Pensjonsreformen vil trolig medføre at flere av de eldre ansatte vil ønske å fortsette i jobb til en høyere alder.* I tillegg vil flere med loven i hånd trolig kreve redusert arbeidstid, eller ønske seg en mer fleksibel arbeidstid. Det vil kunne skape logistikkproblemer, men kan også bli en vinn-vinn situasjon i de deler av arbeidsmarkedet hvor arbeidskraftsbehovet svinger.
2. *Pensjonsreformen vil også medføre at flere blir tvunget til å jobbe lenger, selv om helsa svikter.* Det gjør at arbeidsgiver må tenke tilrettelegging for flere, om de skal unngå økt sykefravær.
3. *De økonomiske insentivene som kommer med pensjonsreformen gjør det også mindre påkrevd å ha seniortiltak i form av økonomisk insentiver, som f.eks. bonuser og redusert arbeidstid til samme lønn.* Det er derfor kanskje på tide å tenke på flere alternative seniortiltak, som kanskje er mer egnet og målrettede enn dagens.
4. *Omleggingen av AFP-ordningen gjør det også mindre økonomisk lønnsomt å forebygge tidligpensjonering, da arbeidsgiver ikke lenger «sparer» inn egenandelen om de lykkes.*
5. På den annen side *bidrar overgangen fra ytelses- til innskuddspensjoner at eldre ikke lenger blir dyrere å ha ansatt enn yngre, da pensjonsutgiftene er de samme uavhengig av alder.*

Arbeidsgiver har derfor ikke lenger samme økonomisk insentiv til å kvitte seg med eldre, eller la være og ansatte godt voksne arbeidstakere.

I offentlig sektor er endringene mindre, men for arbeidstakerne endres rammebetingelsene på følgende felt:

1. Levealdersjusteringen gir den enkelte også der et økonomisk insentiv til å forlenge yrkeskarrieren, om man ønsker å opprettholde pensjonsnivået når levealderen øker.
2. Regelverksendringer som kom etter tariffoppgjøret i 2009 gjør imidlertid at dette kun er lønnsomt opp til fylte 67 år. Etter dette er det lite å vinne pensjonsøkonomisk på å fortsette i arbeid.

For offentlige arbeidsgivere medfører pensjonsreformen så langt små eller ingen endringer. Bedre pensjoner i offentlig enn i privat sektor for mange grupper kan imidlertid føre til at man tiltrekker seg arbeidskraft fra privat sektor. Utgiftene til pensjon i offentlig sektor er imidlertid høye og økende, noe mange kommuner erfarer.