

Den norske pensjonsreformen – prosess og innhold

Axel West Pedersen
Pensjonsforum, november 2014

Et politisk mirakel

Den statsvitenskapepelige litteraturen anno 1990:
”Nødvendige” innstramminger i offentlige pensjonssystemer umulig å få gjennomført politisk

I hvert fall

- ...i form av grunnleggende systemendringer
- ...som resultat av åpne demokratiske prosesser
- ...uten drahjelp fra en akutt økonomisk krise

Ti års reformprosess

Start Mål

Pensjons-
kommisjonen
nedsatt

Pensjons-
kommisjonens
rapport

Bondevik-
regjeringens
stortingsmelding

Pensjonsforlik
i Stortinget 2005

Pensjonsforlik
i Stortinget 2007

Tariffoppgjørene
2008 og 2009

Stoltenberg-
regjeringens
stortingsmelding

Proposisjon og
endelig vedtak

Ikrafttreden

2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011

Stortingsvalget
2001

Stortingsvalget
2005

Stortingsvalget
2009

En strukturell reform

- Nytt opptjeningsystem med alleårsregel
Tettere og klarere sammenheng mellom livslønn og pensjon
- Valgfri pensjonsalder fra 62 på nøytrale vilkår:
Den enkelte må selv betale for sitt valg av avgangstidspunkt
- Levealdersjustering:
Pensjonistene må bære kostnadene ved økt forventet levealder

Bakgrunnen for Pensjonskommisjonen

- Generell bekymring for folketrygdens økonomiske bærekraft
 - NOU 1998:10 Fondering av folketrygden?
- Spesiell bekymring for «tiltakende tidligpensjonering» via AFP
 - NOU 1994:2 Fra arbeid til pensjon
 - NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering
- Ønske om forenkling av samspillet mellom folketrygd og tjenestepensjon

Den sentrale aktøren

- Jens Stoltenberg/Arbeiderpartiets ledelse

Strategisk hovedutfordring: Hvordan overvinne motstand i fagbevegelsen mot

- å begrense utgiftsveksten i folketrygden
- å avvikle den sterke subsidieringen av tidligpensjon gjennom AFP-ordningen?

Tre kritiske punkter i reformprosessen

- Pensjonskommisjonens nedsettelse i 2001
 - LO og NHO på sidelinjen
- Stortingsforliket i 2005
 - LO om bord – tilslutning til alleårsregel og levealdersjustering
- Tariffoppgjøret i privat sektor i 2008
 - Gjennomslag for prinsippet om et nøytralt uttak

Mandatet til Pensjonskommisjonen:

«Et framtidig pensjonssystem må (...) bidra til å møte utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering»

«Kommisjonen må vurdere tiltak som kan bidra til forenklinger og gjøre et framtidig pensjonssystem mer oversiktlig.»

Pensjonskommisjonen

Motiv:

Få til en bred politisk reformallianse

Prosess:

Innsnevring av mandatet: reform av folketrygden

Enighet om problemforståelsen

Resultat:

Forslag til strukturell reform

Viktige spørsmål utsatt (AFP, uførepensjon, skatt)

Stortingsforliket i 2005

AP-ledelsen skifter strategi

- Kritikk av Bondevikregjeringens oppfølging
- Uklart kompromiss med LO om
 - Aksept for alleårsregel
 - Betinget aksept for levealdersjustering
 - «Mer sosial profil»
 - Uavklart om AFP og offentlig tjenstepensjon
- Inngåelse av tverrpolitisk kompromiss (med store uklarheter)

Tariffoppgjøret i 2008 – reformens clou

Omgjøringen av AFP-ordningen fra tidligpensjonsordning til nøytral tilleggspensjon

- Kreativ sosialpolitisk ingeniørkunst
- Grundig saksforberedelse
- Effektiv politisk markedsføring («valgfrihet»)
- Rause kompensasjoner til fagbevegelsen

Tariffoppgjøret i 2009 – reformens Waterloo

- Brutto prinsipp og subsidiert tidligpensjon via AFP videreført

Men

- Full levealdersjustering for offentlig ansatte født etter 1958
- Åpenbart urimelige samordningsregler for lønnstakere som kan og vil jobbe etter fylte 67 år

Vil en omkamp tvinge seg frem?

Forholdet til organiserte interesser

- Kompromissøkende

- stor vilje til å kompensere for prinsipielle innrømmelser

- Pragmatisk

- oppstykking i delprosesser og flittig bruk av kreativ uklarhet

- Men likevel målbevisst

- insistering på alleårsregel, levealdersjustering og nøytralt uttak

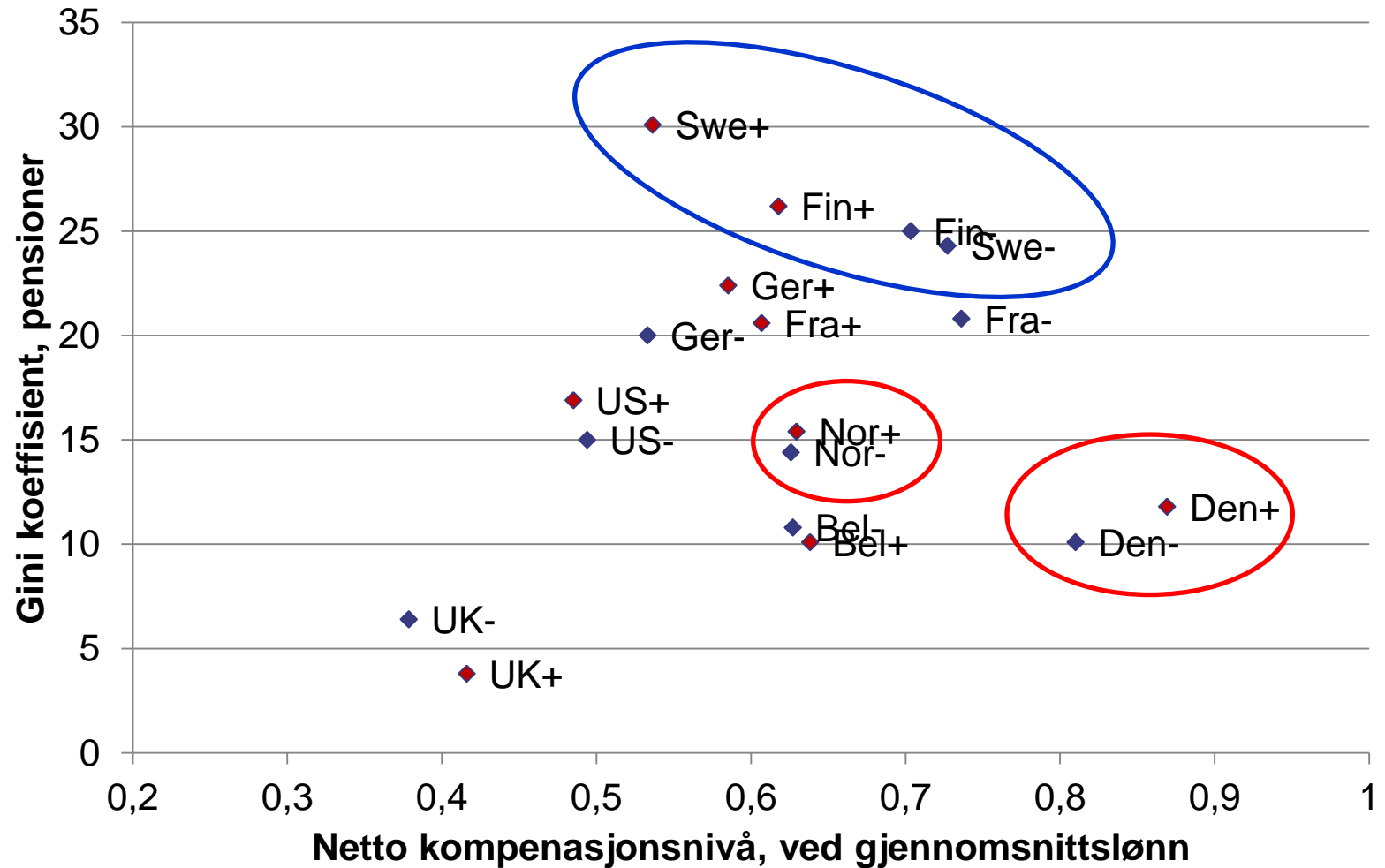
Forholdet til offentligheten og velgerne

- Liten vekt på å vekke forståelse for reformens hovedprinsipper i befolkningen
- Reformen «solgt» som relativt harmløs (levealdersjusteringen) og som en desidert velferdsforbedring (fleksibelt uttak)

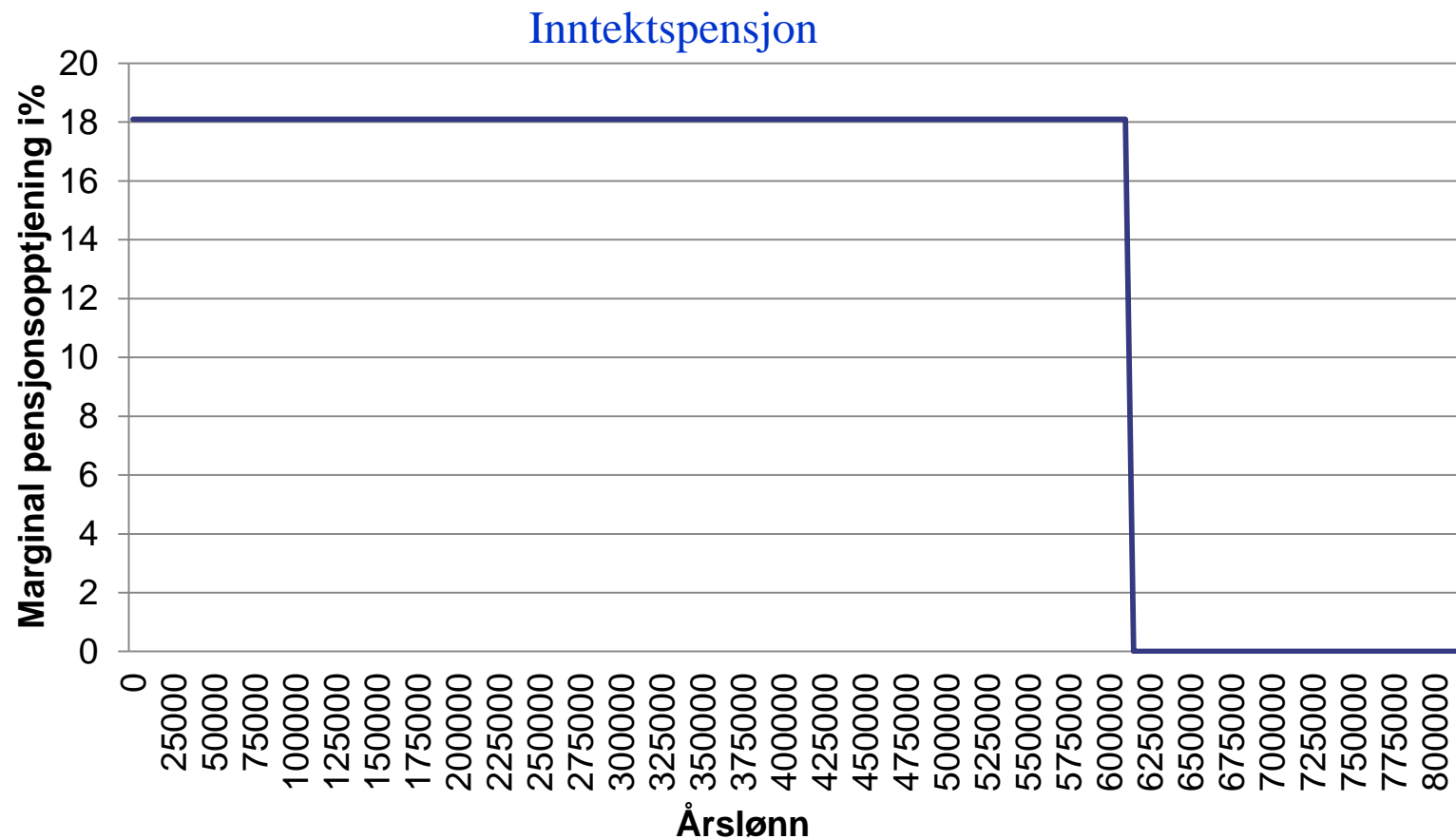
En (ikke så) strukturell reform

- *Tettere og klarere sammenheng mellom livslønn og pensjon*
Store konsesjoner til fordelingshensyn
 - Økt sjenerøsitet samt lavere opptjeningstak
 - Høyere minstepensjon
 - Sjenerøs garantert pensjonsopptjening for småbarnsmødre
- *Overgang til et nøytralt uttakssystem*
- *Pensjonistene må bære kostnadene ved økt forventet levealder*

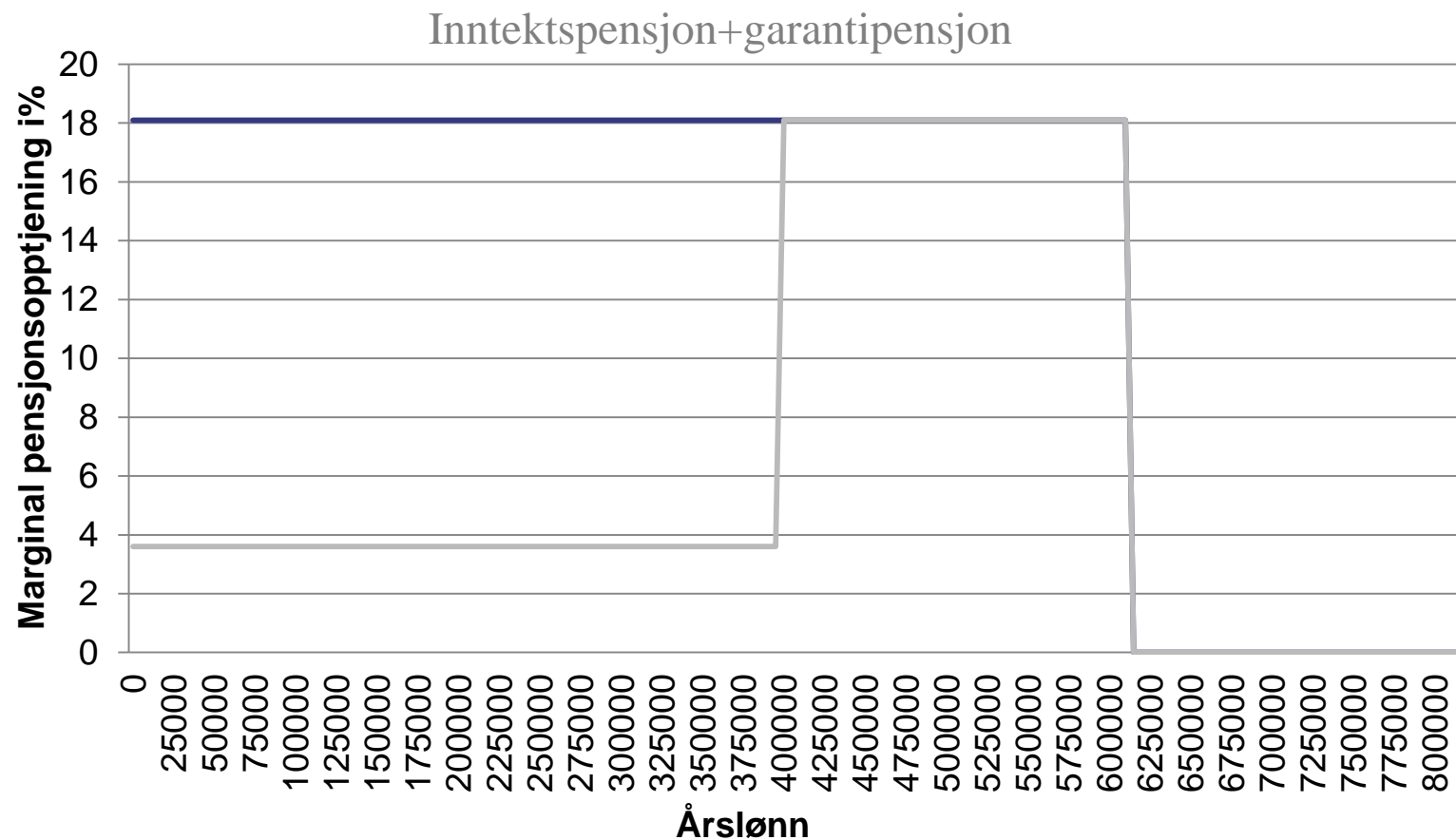
Kompensasjonsnivå og ulikhet i fordelingen av pensjonsytelser, gammelt og **nytt system**



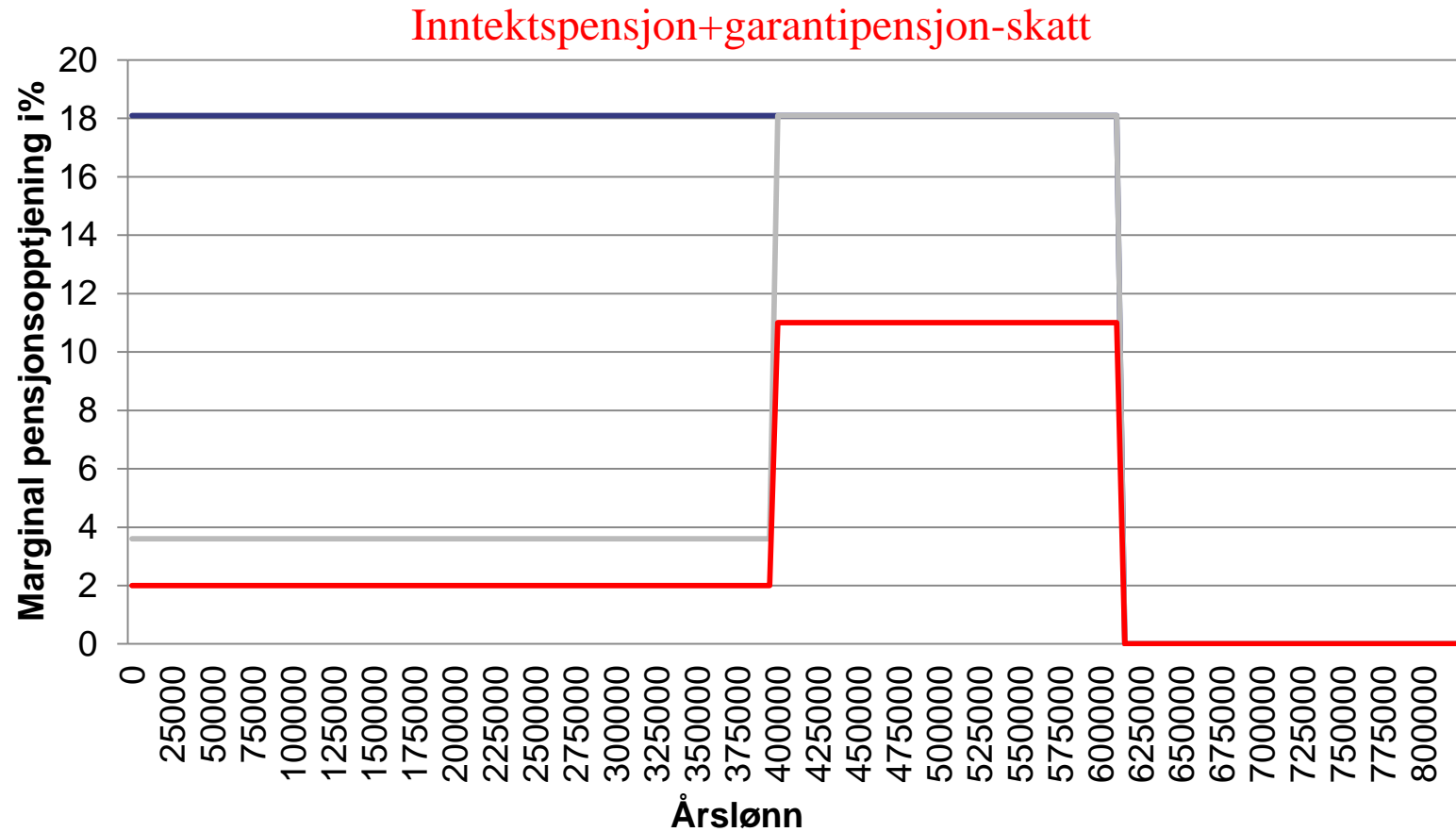
Marginal pensjonsopptjening



Marginal pensjonsopptjening



Marginal pensjonsopptjening



En (ikke så) strukturell reform

- *Tettere og klarere sammenheng mellom livslønn og pensjon*
Store konsesjoner til fordelingshensyn
 - Økt sjenerøsitet samt lavere opptjeningstak
 - Høyere minstepensjon
 - Sjenerøs garantert pensjonsopptjening for småbarnsmødre
- *Overgang til et nøytralt uttakssystem*
Ny AFP-ordning i privat sektor sosialt og politisk uforsvarlig
Tidligpensjonering fortsatt subsidiert i offentlig sektor
- *Pensjonistene må bære kostnadene ved økt forventet levealder*

Ny AFP-ordning i privat sektor reformens clou og akilleshæl

Opptjeningslogikk:

Størrelsen på ytelsen knyttet til livslønn

Viktigere enn OTP

«Kvalifikasjonssystem»

- A) Må være i jobb ved start av uttak
- B) Må ha jobbet kontinuerlig i en AFP-bedrift i minimum tre år før start av uttak
- C) Må ha jobbet i en AFP-bedrift 7 av 9 siste år før fylte 62

Konsekvens av å ikke fylle vilkårene: gå glipp av pensjonsrettigheter verd opp mot 1 million kroner hvorav 1/3 er skattefinansiert statstilskudd!

En (ikke så) strukturell reform

- *Tettere og klarere sammenheng mellom livslønn og pensjon*

Store konsesjoner til fordelingshensyn

- Økt sjenerøsitet samt lavere opptjeningstak
- Høyere minstepensjon
- Sjenerøs garantert pensjonsopptjening for småbarnsmødre

- *Overgang til et nøytralt uttakssystem*

Ny AFP-ordning i privat sektor sosialt og politisk uforsvarlig
Tidligpensjonering fortsatt subsidiert i offentlig sektor

- *Pensjonistene må bære kostnadene ved økt forventet levealder*

Generell skjerming av eldre kohorter (maks 0,5% per år)

Spesiell skjerming av tidligere uførepensjonister (maks 0,25% per år)

Konklusjon

Prosess:

Demokratisk, men

- mer fokusert på elitekompromiss enn involvering av velgerne

Innhold:

Strukturell, men

- manglende gjennomføring i offentlig sektor
- uforsvarlige trekk ved ny AFP i privat sektor
- det samlede pensjonssystemet mer komplekst enn noensinne