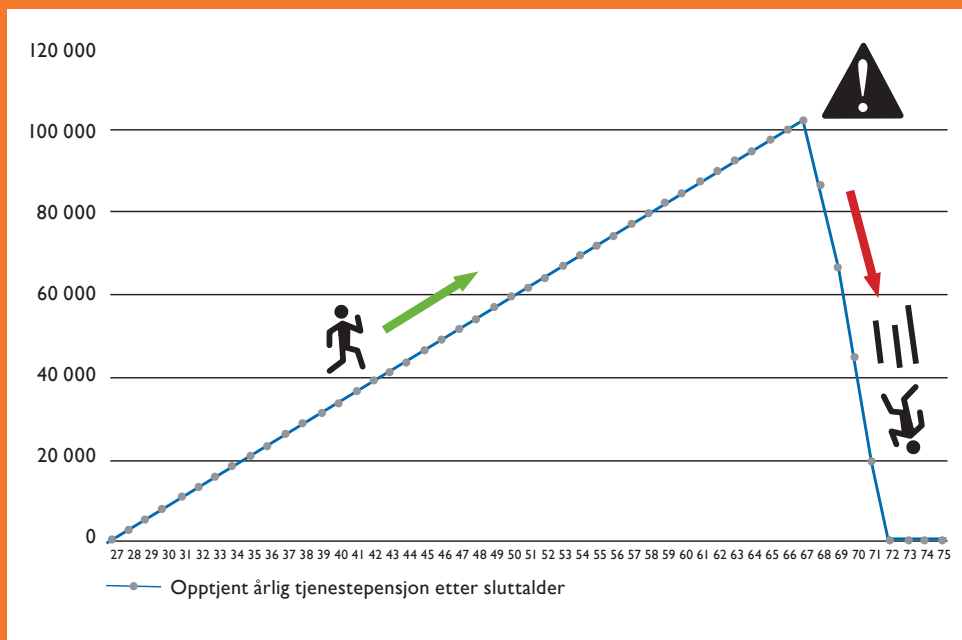


Bjarne Jensen • Sindre Farstad • Ragnhild Dahl

SAMORDNINGSFELLEN

En rapport om hvordan offentlig ansatte taper pensjon av å jobbe lenger enn til 67 år – og samfunnsøkonomiske konsekvenser





Innhold

Sammendrag 4

KAPITTEL I

Innledning – Samordningsfellen og problemstilling 7

KAPITTEL 2

Pensjonsreformen – endring av folketrygden 13

KAPITTEL 3

Offentlig tjenestepensjon 19

KAPITTEL 4

Samordning av offentlig tjenestepensjon og ny folketrygd 22

KAPITTEL 5

Nærmere om økonomiske virkninger av Samordningsfellen for enkeltpersoner 34

KAPITTEL 6

Samordningsfellen – samfunnsøkonomiske konsekvenser 39

KAPITTEL 7

Målene for pensjonsreformen og forskning på reformen 47

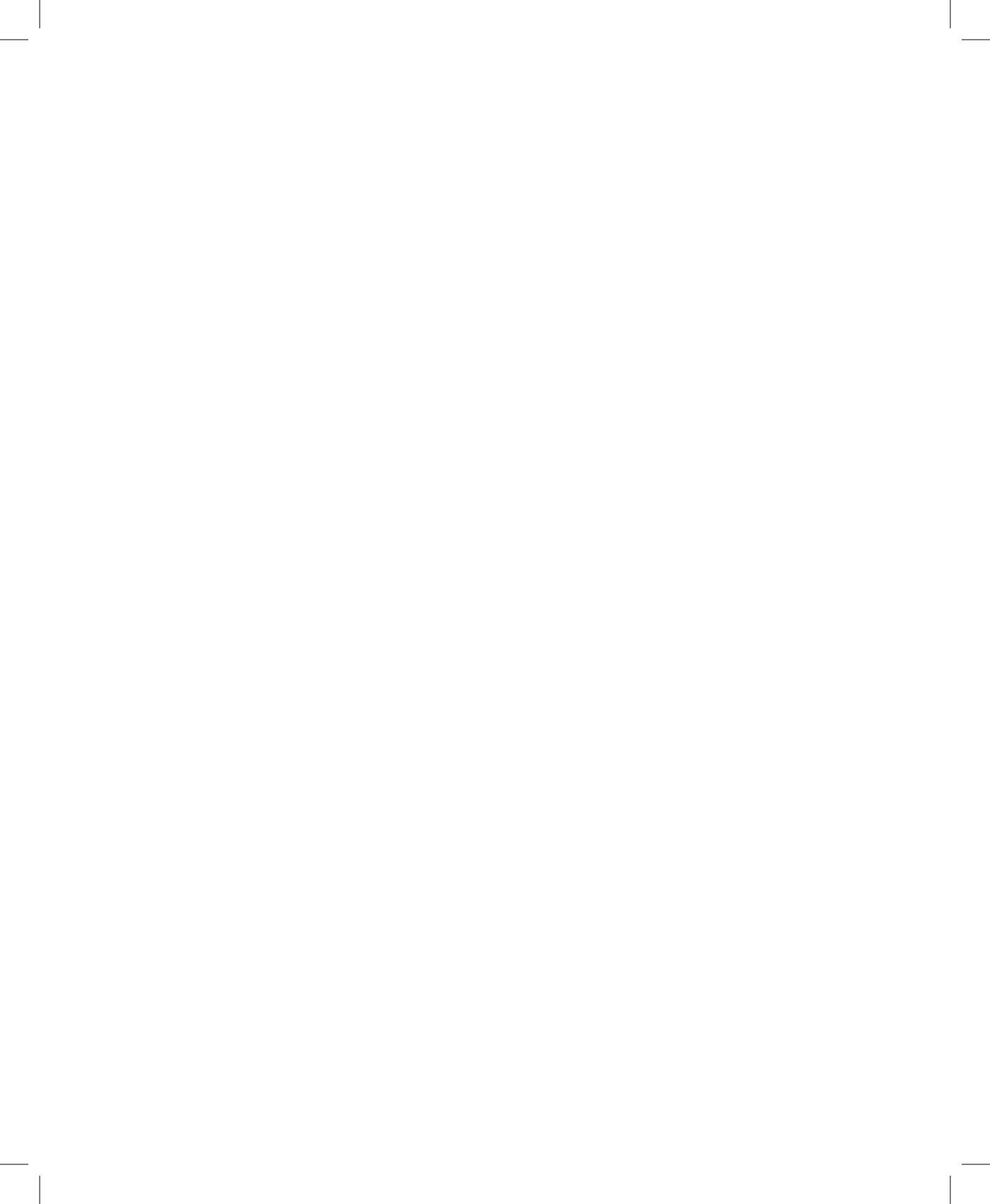
KAPITTEL 8

Beslutningsprosessen for Samordningsfellen og informasjon til Stortinget 52

KAPITTEL 9

Oppsummering 64

*Bjarne Jensen er selv berørt av Samordningsfellen.



Forord

I forbindelse med pensjonsreformen i 2011 ble det gjort endringer i regelverket for samordning av offentlig tjenestepensjon og nøytral og fleksibel folketrygd. Det har ført til at aldersgruppene født fra 1943/44 til 1962 får lavere og lavere samlet pensjon dess lenger de arbeider etter 67 år pluss levealdersjustering. Fordi denne virkningen ikke har vært grundig belyst, og til og med benektet, har Pensjonistforbundet tatt initiativ til å få utarbeidet denne rapporten. Rapporten belyser virkningene for berørte pensjonister, hvordan denne effekten har oppstått og de samfunnsøkonomiske konsekvensene av det nye samordningsregelverket.

Rapporten er utarbeidet i samarbeid mellom professor Bjarne Jensen, Sindre Farstad, seniorrådgiver i Pensjonistforbundet og Ragnhild Dahl, områdeleder for fag og politikk i Pensjonistforbundet. Alle er samfunnsøkonomer.

Flere av Pensjonistforbundets medlemmer er rammet. Mange reagerer med sjokk og vantro når de oppdager at de får vesentlig mindre pensjon fordi de har arbeidet lenger enn 67 år og spart opp mer til pensjon. Pensjonstapet utgjør for mange beløp i størrelsesorden 50 000 til 150 000 kroner per år. Pensjonistforbundet, alle organisasjonene som organiserer offentlig

ansatte, og berørte pensjonister jobber aktivt for å få økt oppmerksomhet om denne urettferdigheten i pensjonssystemet. Pensjonistforbundet ønsker gjennom initiativet til denne rapporten å bidra til at Samordningsfellen og konsekvensene den har blir analysert og belyst på en seriøs faglig måte.

Samordningsfellen bidrar til å svekke tilliten vi har til pensjonssystemet. Pensjonssystemet er komplisert nok som det er, men Samordningsfellen skiller seg ut ved at den strider mot hovedmålene i pensjonsreformen, likhetsprinsipper og en alminnelig oppfatning om at en ikke skal tape pensjon på å jobbe lenger og spare mer til sin pensjon.

Samordningsfellen svekker offentlig ansattes insentiver til å stå lenger i arbeid, og bidrar til å støte eldre arbeidstakere ut av arbeidslivet. Samfunnet går glipp av verdifulle ressurser, og den strider mot alminnelig sunn fornuft. Regjeringen Solberg foreslår i Granavolden-plattformen å øke aldersgrensen for ansatte i staten til 72 år.

Uten en endring av regelverket for samordning vil det medføre at personer som velger å jobbe til denne alderen vil tape store deler av sin tjenestepensjon. Slik kan vi ikke ha det!

OSLO, DESEMBER 2019

Jan Davidsen, styreleder • Harald Olimb Norman, generalsekretær

Sammendrag

Samordningsfellen

Ansatte i offentlig sektor som fortsetter å arbeide i offentlig stilling etter å ha fylt 67 år pluss levealdersjustering (67 år¹) får lavere og lavere tjenestepensjon dess lenger de arbeider. Arbeider de fem-seks år etter fylte 67 år kan de bli fratatt all den tjenestepensjon de har spart opp gjennom 30 til 50 års arbeid i offentlige stillinger. Dette er av pensjonsforskere betegnet som Samordningsfellen. Samordningsfellen ble gjort gjeldende i forbindelse med pensjonsreformen fra 1. januar 2011, og gjaldt i første omgang aldersgruppene født fra 1944 til 1953. Da Stortinget vedtok ny pensjonsordning for ansatte i offentlig sektor 16. juni 2019, ble den utvidet slik at den rammet også aldersgruppene fra 1954 til 1962, riktignok på en noe mildere måte.

Virkninger av Samordningsfellen ble hverken omtalt eller belyst

I proposisjonen som ble lagt fram for Stortinget i 2010 er regelverket beskrevet kort, mens

virkningene ble hverken omtalt i teksten eller belyst i tabeller. En av våre fremste pensjonsforskere, professor Axel West Pedersen, beskrev mulighetene stortingsrepresentantene hadde for å forstå Samordningsfellen på følgende måte (Pedersen 2017, s. 6): «Stortingspolitikerne har derfor ikke hatt noen sjanse til å forstå dette aspektet ved det regelverket som de vedtok 25. juni 2010.»

Flere stortingspolitikere som var med på vedtaket har i ettertid fortalt at de ikke var kjent med Samordningsfellen. En sannsynlig årsak til at den ikke er begrunnet nærmere, og at virkningene ikke er belyst i proposisjonen, er at Samordningsfellens virkninger for enkeltpersoner er urimelige og virkningene for samfunnsøkonomien åpenbart negative. Hvordan og hvem Samordningsfellen rammer er belyst i figurene 1 og 2 side 8 og 10.

Formålet med denne rapporten

Formålet med denne rapporten er å redegjøre for Samordningsfellen, hvilke økonomiske virkninger den har for personene som rammes av den, samt dens virkninger for målene for pensjonsreformen og for samfunnsøkonomien, herunder pensjonskassenes økonomi, skatteinntekter og verdiskaping gjennom BNP. Vi vil også belyse beslutningsprosessen og informasjonen som ble gitt da Samordningsfellen ble vedtatt og senere opprettholdt.

¹ I denne rapporten referer vi ofte til alderen «67 år⁺», og med det mener vi den alderen hvor vedkommende har kompensert for levealdersjusteringen. Det nøyaktige tidspunktet vil være forskjellig fra årskull til årskull. For eksempel er «67 år⁺» 67 år og 1 måned for 1944-kullet, mens det er 67 år og 8 måneder for 1950-kullet. Se figur 4 på side 17 for en oversikt over når årskullene 1944–1953 når alderen hvor de har kompensert for levealdersjusteringen.

Økonomiske virkninger av Samordningsfellen

De økonomiske virkningene av at en person i offentlig sektor med en årslønn på 600 000 kroner² arbeider utover 67 år⁺ i offentlig tjeneste er belyst i tabell 3 på side 29. Virkningene i de årene en arbeider lenger enn 67 år⁺ i heltidsstilling ved ellers normale forhold er følgende gunstige effekter:

- Pensjonskassen: Redusert pensjonsutbetaling og økt pensjonsinnbetaling, netto 192 000 kroner per år.
- Skatteinntekter³: Økt skatt ved lønn i stedet for pensjon, anslagsvis 274 000 kroner per år.
- Verdiskaping: Økt verdiskaping målt ved BNP, 780 000 kroner per år.

Til tross for disse gunstige effektene for pensjonskassene, skatteinntektene og den økte verdiskapingen, straffes den ansatte med stadig lavere pensjon for hver måned med videre arbeid. Ett års lengre arbeid gir ca. 17 000 kroner lavere årlig tjenstepensjon. Arbeider vedkommende mer enn fem-seks år lenger blir tjenstepensjonen null, og en taper 108 000 kroner i årlig pensjon når en slutter. Over livsløpet gir det om lag 2,2 millioner kroner lavere samlet pensjon.

De samfunnsøkonomiske virkningene er avhengig av hvordan pensjonstapet påvirker atferden med hensyn til å arbeide lenger. Pensjonsreformens basis er at størrelsen på pensjonen når en slutter å arbeide påvirker arbeidsatferden.

² Gjennomsnittslønn for en ansatt i offentlig sektor ved 67 år.

³ Arbeidsgiveravgift, personskatt og anslag mva./avgifter økt forbruk.

Antakelsen er at arbeidstakeren står lenger i jobb dersom det gir høyere pensjon. Følgelig må en vente at når arbeidstakerne straffes med lavere pensjon dess lenger de arbeider utover 67 år⁺, vil færre arbeide lenger. Ansatte vil ha insentiv til å gå av ved 67 år⁺, da det gir høyeste årlig alderspensjon både per år og over livsløpet.

Dersom færre offentlig ansatte arbeider utover 67 år⁺, gir det høyere utgifter for pensjonskassene, lavere skatteinntekter og lavere verdiskaping målt ved BNP. Siden ca. 30 prosent av alle arbeidstakere er ansatt i offentlig sektor, er mange omfattet av regelverket som skaper denne problematikken. Det gjelder arbeidstakerne født fra 1944⁴ til 1962. I rapportens kapittel 5, tabell 8 og 9, har vi forsøkt å anslå helhetseffektene for samfunnsøkonomien. Virkningene avhenger av hvordan Samordningsfellen har påvirket og vil påvirke arbeidsatferden til offentlig ansatte. Vi anslår at skatteinntektene blir mellom 8 og 15 milliarder kroner lavere. Tapet i verdiskapingen anslås til mellom 24 og 42 milliarder kroner målt ved BNP. Dersom ansatte i offentlig sektor blir informert om virkningene, og ingen offentlig ansatte jobber utover tidspunktet da pensjonen er høyest (ved 67 år⁺), vil tapene bli betydelig større.

Feilinformasjon om Samordningsfellen

Det er vanlig å hevde at tapene i tjenstepensjon ved å arbeide utover 67 år⁺ kan kompenseres ved å utsette uttaket av alderspensjon fra folketrygden. Det er feil. Etter pensjonsreformen i 2011 kan alderspensjonen fra folketrygden tas

⁴ Enkelte personer født i 1943 er også omfattet av Samordningsfellen.

ut valgfritt mellom 62 og 75 år. Men folketrygden er nøytralt utformet; dersom den tas ut tidlig, vil en motta et lavere årlig beløp siden pensjonen utbetales over flere år, mens tas den ut sent, vil en motta et høyere årlig beløp fordelt over færre år. Prinsippet for årlig utbetaling er at en – gitt forventet gjennomsnittlig levealder – skal få samme samlet utbetaling over livsløpet uavhengig av uttakstidspunktet. Tapet av tjenstepensjon på grunn av Samordningsfellen kan derfor ikke kompenseres ved å ta ut folketrygden senere.

Når representanter for Arbeids- og sosialdepartementet omtaler effekten av Samordningsfellen, sies det aldri at pensjonen blir lavere dess lenger en arbeider utover 67 år+. I stedet uttales det mer upresist at pensjonen ikke blir høyere dess lenger en arbeider. Retorisk gir det et inntrykk av at pensjonen blir uendret. Det verste er imidlertid at departementet gir feilinformasjon til Stortinget og allmenheten gjennom følgende påstander:

- Ingen taper økonomisk på Samordningsfellen, og ingen kommer dårligere ut enn før pensjonsreformen i 2011. *Usant*. Alle med full opptjening som jobber utover 67 år+ vil tape (jf. kap. 5).
- Statsråden hevder at å oppheve Samordningsfellen vil motvirke pensjonsreformen. *Feil*. Samordningsfellen motvirker pensjonsreformens mål om å arbeide lenger. Å oppheve den vil derfor understøtte pensjonsreformens viktigste mål – arbeidslinja.
- Statsråden hevder det vil koste 15 milliarder kroner å oppheve Samordningsfellen. *Feil*. Mest sannsynlig vil oppheving av Samordningsfellen gi klare gevinster for samfunnsøkonomien og den offentlige økonomien fordi den understøtter arbeidslinja. Vårt estimat er at å oppheve Samordningsfellen vil øke BNP med mellom 24 og 42 milliarder kroner.
- Samordningsfellen er et resultat av forhandlinger mellom arbeidstakerorganisasjonene og staten. *Usant*. Alle arbeidstakerorganisasjonene benekter at det har vært ført forhandlinger om Samordningsfellen.

Innledning – Samordningsfellen og problemstilling

Denne rapporten drøfter et spesielt fenomen innført i forbindelse med pensjonsreformen i 2011 – at ansatte i offentlig sektor får lavere og lavere samlet pensjon desto lenger de fortsetter å arbeide etter 67 år pluss levealdersjusteringen (67 år⁵). De straffes økonomisk ved å jobbe utover normal pensjonsalder. Forskere har i ettertid benevnt dette som Samordningsfellen (Pedersen 2017). Den berører arbeidstakere i offentlig sektor i årskullene født fra 1944 til 1962; det vil si den gjelder for dem som blir 67 år⁺ fram til 2030. Det er også flere eksempler på at personer født i 1943 er blitt rammet. Over 30 prosent av arbeidstakerne i Norge er i offentlig sektor, og berøres i utgangspunktet av Samordningsfellen.

Arbeidstakere født etter 1962 rammes ikke av Samordningsfellen. De får høyere og høyere tjenstepensjon og samlet pensjon dess lenger de arbeider etter 67 år⁺. Men 1963-kullet blir ikke 67 år før i 2030.

⁵ Levealdersjustering gjennomføres ved bruk av forholdstall som reduserer årlig pensjon for yngre kull gitt samme uttaksalder. I rapporten bruker vi «67 år⁺» om den alderen der en oppnår forholdstall 1, det vil si den alderen en må utsette uttaket av pensjonen til for å kompensere for levealdersjusteringen. Se tabell 4 for en oversikt over når alderskullene 1943–1954 når forholdstall 1.

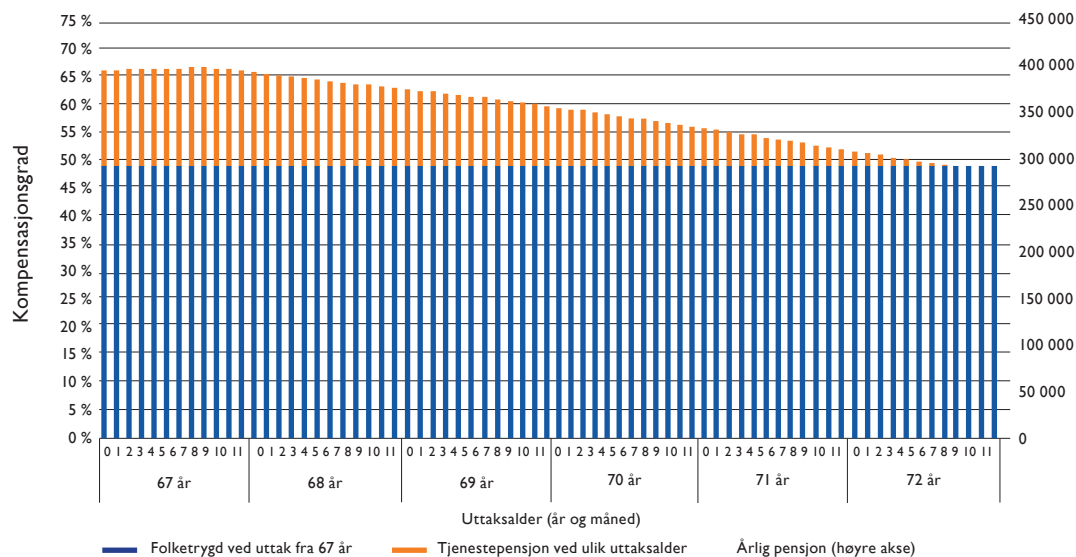
Samordningsfellen har vært et ikke-tema i evalueringsrapportene som foreligger om pensjonsreformen. Arbeids- og sosialdepartementet benekter, til tross for at det er godt dokumentert, at det foreligger en samordningsfelle som fører til at ansatte som arbeider utover 67 år⁺ får stadig lavere pensjon dess lenger de fortsetter å arbeide. Retorikken fra departementet er «de får ikke høyere pensjon om de arbeider lenger enn 67 år⁺». Det presise – at de får lavere og lavere pensjon dess lenger de arbeider etter 67 år⁺ – skriver de aldri (Hauglie 2018, Arbeids- og sosialdepartementet 2010, 2018 og 2019).

Problemstillingen i denne rapporten

Hovedproblemstillingen i rapporten er å analysere følgende virkninger av Samordningsfellen:

- Virkninger på målene for pensjonsreformen – arbeidslinja, samfunnets utgifter til pensjoner, fleksibel overgang mellom pensjon og arbeid, og mulighetene til å forstå pensjonssystemet etter pensjonsreformen.
- Virkninger på arbeidstakers pensjon når en arbeidstaker i offentlig sektor arbeider lenger enn 67 år⁺.
- Virkninger på utgifter til offentlige tjenstepensjoner og inntekter til tjenstepensjonene.

Figur 1: Eksempel på pensjon ved uttak av folketrygden fra 67 år, og senere uttak av tjenestepensjon (basert på en årslønn på 600 000 kroner, person født i 1950, og jobbet i offentlig sektor siden 27 år).



- Samfunnsøkonomiske virkninger i form av verdiskaping (virkninger på BNP) og offentlige skatteinntekter.
- Behandlingsprosess og informasjon ved etablering og opprettholdelse av Samordningsfellen.

Samordningsfellen representerer en juridisk utfordring knyttet til blant annet grunnlovsvernet for opptjente offentlige tjenstepensjoner, forbudet mot aldersdiskriminering i arbeidsmiljøloven og bestemmelser om likebehandling. De juridiske spørsmålene er ikke en del av problemstillingen i denne artikkelen.

Nærmere om Samordningsfellen

Virkningen av Samordningsfellen er at offentlig ansatte født i aldersgruppene fra 1944 til 1962

får lavere og lavere samlet pensjon (summen av folketrygd og tjenstepensjon) dess lenger de arbeider etter 67 år⁺. Prinsippet har vært at ansatte med full opptjening av tjenstepensjon skal motta en pensjonsutbetaling på 66 prosent av hva de hadde i lønn da de sluttet, eventuelt litt mer som følge av enkelte såkalte «samordningsfordeler». Etter at samordningsfradraget er trukket fra bruttopensjonen gjenstår et nettobeløp som skal utbetales til pensjonisten fra leverandøren av offentlige tjenstepensjon. Samordningsfellen inntreffer når en står i arbeid utover den alderen hvor en har kompensert for levealderjusteringen, 67⁺, og innebærer at samordningsfradragene fortsetter å øke, mens bruttopensjonen står stille. Ved å jobbe videre etter «normal» pensjonsalder, blir tjenstepensjonen gradvis redusert for hver måned ekstra en står i arbeid, helt til den i verste fall blir null.

I figur 1 er Samordningsfellen illustrert for en person født i 1950 og med en årslønn på 600 000 kroner. Levealdersjusteringen for 1950-årskullet innebærer at vedkommende må arbeide åtte måneder utover 67 år for å få full folketrygd og tjenstepensjon. Denne pensjonisten har tatt ut folketrygd ved 67 år, slik alle gjorde før pensjonsreformen i 2011. Tjenstepensjon utbetales først når vedkommende slutter. Dersom vedkommende fortsetter å arbeide utover 67 år+ blir tjenstepensjonen på grunn av nye samordningsregler lavere og lavere dess lenger vedkommende arbeider i offentlig stilling.

I henhold til bruttogarantien for offentlige pensjonister skulle de minimum motta 66 prosent av sluttlønn i årlig samlet pensjon gitt at de har full opptjening av tjenstepensjon. For disse aldersgruppene holder denne garantien bare dersom arbeidstakerne slutter i sin stilling og tar ut tjenstepensjon senest ved 67 år+ (67 år og 8 måneder i eksemplet). Figur 1 viser hvordan tjenstepensjonen gradvis reduseres for hver måned med arbeid utover 67 år og 8 måneder. Ved å arbeide videre til 72 år og 6 måneder, eller lenger, vil hele tjenstepensjonen være borte, og en mottar under 50 prosent av sluttlønn i pensjon.

Samordningsfellen ble også gjort gjeldende for fødselskullene fra 1954 til 1962 da Stortinget 5. juni 2019 vedtok ny pensjonsordning for offentlige ansatte mv. (Prop. 87 L (2018–2019) og Innst. 314 L (2018–2019) fra Arbeids- og sosialkomiteen). Disse aldersgruppene får også lavere og lavere tjenstepensjon og samlet pensjon dess lenger de arbeider etter 67 år+. Virkningen er imidlertid mildere enn for aldersgruppene 1944–1953, som er hardest rammet.

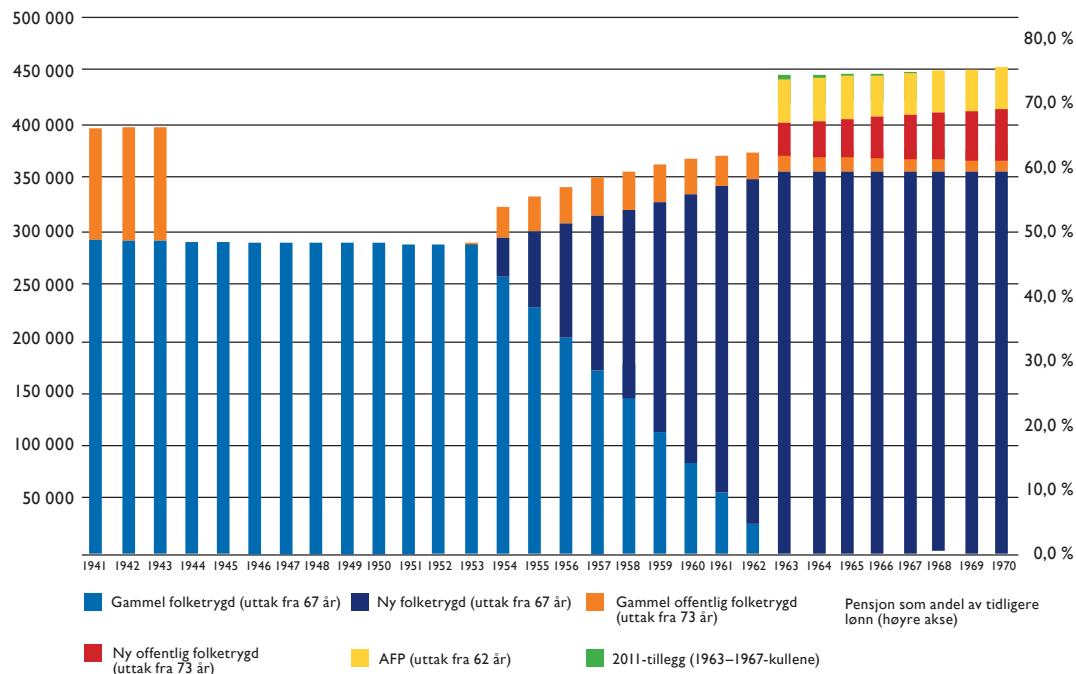
Samordningsfellen er forskjellsbehandling etter fødselsår

Før pensjonsreformen kunne offentlig ansatte jobbe utover 67 år uten å få redusert pensjon. De beholdt den pensjonsrettigheten de hadde opparbeidet seg ved 67 år, selv ved videre arbeid. Om de allerede hadde full opptjening, fikk de ikke høyere tjenstepensjon ved å arbeide lenger, men de tapte heller ikke på å fortsette å jobbe. Det offentlige pensjonssystemet og samfunnet tjener imidlertid på at folk arbeider utover 67 år+, både ved at det blir lavere pensjonsutbetalinger (tjenstepensjonen blir utbetalt med samme årlige beløp, men over færre år), ved at det blir større innbetalinger til pensjonskassene (pensjonspremier betales i flere år) og ved at skatteinntekter og verdiskaping målt ved BNP blir høyere.

Det er, som nevnt, heller ingen samordningsfelle i den nye offentlige tjenstepensjonsordningen som er vedtatt innført fra 2020 for aldersgruppene født i 1963 eller senere. Der er virkningen på pensjonen av å arbeide helt motsatt; pensjonen blir større og større dess lenger en arbeider etter 67 år+, og arbeider en til 73 år kan pensjonen bli mellom 75 og 80 prosent av sluttlønnen dersom folketrygden tas ut ved 67 år. Begrunnelsen er at dette gir økonomiske stimulanser som fører til at flere arbeider utover 67 år+, som igjen er økonomisk lønnsomt for pensjonskassene, gir høyere skatteinntekter og større verdiskaping (BNP).

Figur 2 viser samlet pensjon i kroner og prosent av sluttlønn for arbeidstakere som arbeider til 73 år i offentlig sektor for årskullene født fra 1941 til 1943, fra 1944 til 1953, fra 1954 til 1962 og fra 1963 og utover. Det er forutsatt at folketrygden

Figur 2: Samlet offentlig tjenestepensjon og alderspensjon fra folketrygden for ulike årskull 1941–1970. Forutsetninger: 600 000 i lønn fra 27 år og fram til pensjonering ved 73 år. Uttak av folketrygden fra 67 år + levealdersjustering. Uttak av AFP fra 62 år for årskull født i 1963 eller senere.



er tatt ut ved 67 år+, altså ved den alderen hvor den ansatte har kompensert for levealdersjusteringen for sitt årskull. Beregningene er basert på arbeidstakere med 600 000 kroner i sluttlønn, og som har full opptjening av tjenestepensjon. Vi ville imidlertid fått det samme bildet dersom arbeidstakerne hadde lavere eller høyere inntekt. Figuren viser at for dem som arbeider utover 67 år+, i dette tilfellet til 73 år, har pensjonssystemet fått et preg av flaks eller uflaks – et slags lotto-syndrom avhengig av når du er født. Alle årskullene i figuren har jobbet nøyaktig like lenge i offentlig sektor, med helt lik lønn, og pensjonert

seg ved nøyaktig samme alder. Reglene for innbetaling til pensjonssystemet, til både folketrygd og tjenestepensjon, er identiske for disse årgangene. Men de får svært ulik pensjon når de arbeider utover 67 år+, avhengig av når de er født. De som er født 31. desember 1943 eller tidligere får, om de arbeider til 73 år, en samlet pensjon på 66,2 prosent av sluttlønn. Da er det tatt hensyn til at alderspensjonen fra folketrygden har blitt underregulert i årene fra uttak ved 67 år og fram til uttak av tjenestepensjon ved 73 år. Men de som er født én dag senere – 1. januar 1944 – får bare 48,6 prosent av

sluttlønn i alderspensjon. Det samme gjelder også for alle som er født fram til 31. desember 1953.

For dem som er født 1. januar 1954 endrer systemet seg, og de får normalt 54 prosent av sluttlønna dersom de arbeider til 73 år og er født i 1954. Årskullene fram til dem som er født før 1963 kommer gradvis bedre ut, og de som er født i 1962 får 62,5 prosent om de arbeider til 73 år. Men er du så heldig å være født fra og med 1. januar 1963, altså én dag senere, gjør pensjonen et kjempehopp og du mottar – enten det er fra Statens pensjonskasse (SPK), KLP eller andre offentlige pensjonskasser – over 74 prosent av sluttlønna om du arbeider til 73 år. Du betaler ikke inn mer til tjenestepensjonsordningen og folketrygden. Du er bare så heldig at du er født én dag senere enn 31. desember 1962.

Påstanden fra enkelte har vært at ved å utsette uttaket av folketrygd kan tapet i tjenestepensjon kompenseres. Dette er imidlertid feil, noe vi skal komme tilbake til i avsnittet om folketrygden.

Den bisarre Samordningsfellen

En annen absurd konsekvens av Samordningsfellen oppstår om en har sluttet i sin offentlige stilling ved 67 år og tatt ut pensjon, men senere gjeninntre i en stilling med rett til offentlig tjenestepensjon. Da vil tjenestepensjonen – som er en del av den samlede pensjonen – stoppes, og en vil kun motta folketrygd siden en ikke kan ha offentlig tjenestepensjon og samtidig motta full lønn fra offentlig tjeneste.⁶ Når en så omsider

⁶ Ved full lønn stoppes hele tjenestepensjonen. Ved deltid stoppes den forholdsmessig ut ifra størrelsen på stillingen.

slutter å arbeide igjen, skal en få ny beregning av alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen. Det kan være en pensjonist som blir valgt til ordfører, eller en prest, lege, sykepleier, helsefagarbeider, jordmor, tannlege, lærer osv. som blir overtalt til å tre inn i stillingen igjen fordi det er mangel på kvalifisert personell. Da blir den nye tjenestepensjonen lavere enn den en opprinnelig fikk. Den blir lavere dess lenger en arbeider på nytt, og dersom en har arbeidet lenge nok vil resultatet kunne bli at en ikke får noen tjenestepensjon når en på nytt slutter (Pedersen 2017, s. 3).

Nils Kirkedam er ett eksempel på hvordan SPK har fortolket regelverket for samordning for en person som tok ut folketrygd og tjenestepensjon i 2010, men så i 2011 gjenopptok arbeid i offentlig stilling. Kirkedam er tannlege, og arbeidet i flere stillinger som tannlege i Aust-Agder fylkeskommune fra 1977 til 2010, parallelt med en deltidsstilling i Helfo. Da han sluttet ved 67 år i 2010 fikk han en tjenestepensjon fra KLP på 239 000 kroner per år i tillegg til vanlig folketrygd. Helfo hadde behov for hans kompetanse, og anmodet i 2011 om han kunne bistå i en deltidsstilling på spesialoppgaver for dem. Det gjorde Nils. Tjenestepensjonen fra KLP løp parallelt med en liten lønn fra Helfo, men pensjonsutbetalingen ble stoppet av SPK da han sluttet som 75-åring. Avtalen fra 2010 mellom KLP og SPK om at SPK skulle overta utbetalingen foreligger skriftlig. Men SPK avsluttet utbetalingen, og deretter mottok han kun folketrygd. Han arbeidet fram til han fylte 75 år. Da forventet han å motta den tjenestepensjonen KLP hadde beregnet i 2010 i samarbeid med SPK. Men svaret fra SPK var at når han hadde vært innmeldt i pensjonsordningen måtte tjenestepensjonen beregnes på nytt. Det må tilføyes at han ble innmeldt igjen i 2017

da SPK satte ned kravet til stillingsstørrelse, men at det ikke ble gitt melding om ny innmelding. Da ble tjenstepensjonen samordnet med den folketrygden han kunne fått om han hadde utsatt uttak av også den til 75 år, og ikke den folketrygden han virkelig mottar. Det førte til at tjenstepensjonen nå utgjør null kroner per år. Nils Kirkedam tapte hele sin tjenstepensjon på 239 000 kroner fordi han hadde gjenopptatt en liten deltidsstilling i offentlig tjeneste fra

68 til 75 år. Det kan tilføyes at Nils Kirkedam har anket avgjørelsen fra SPK til Trygderetten. Nils Kirkedam er født i 1943, et årskull som i utgangspunktet ble 67 år før pensjonsreformen ble innført fra 2011, og som dermed skulle være skjermet for effekten av det nye regelverket for samordning. Dette eksemplet viser hvor ulogisk og urettferdig det nye regelverket fra 2011 er. Vi må håpe at resultatet av anken er at dette blir rettet opp.

Pensjonsreformen – endring av folketrygden

Nøytral og fleksibel folketrygd (valgfritt uttak)

Innføringen av Samordningsfellen har sammenheng med måten folketrygden ble endret på i forbindelse med innføringen av pensjonsreformen fra 2011. Før 2011 ble folketrygdens alderspensjon automatisk utbetalt ved fylte 67 år (Pedersen 2017). Den største endringen med pensjonsreformen i 2011 er at uttaket av alderspensjon i folketrygden kan startes valgfritt mellom 62 og 75 år (fleksibelt uttak), og at alderspensjonen skal være nøytral når det gjelder uttaksalder.

I lov om folketrygd § 19-6 er nøytralt uttak definert som at forventet nåverdi av den enkeltes samlede pensjonsutbetalinger skal være uavhengig av uttaksalder. Konsekvensen av å ta ut alderspensjonen tidlig er at en mottar et lavere årlig beløp fordelt over flere år, mens ved senere uttak blir det årlige beløpet høyere, men fordelt over færre år. Forskjellen i årlig beløp er satt slik at dersom en har full opptjening og lever like lenge som forventet gjennomsnitt for sin aldersgruppe, skal en samlet motta samme beløp over livsløpet uavhengig av når en starter uttaket.

Dette prinsippet i pensjonsreformen har tilsynelatende vært vanskelig å forstå – både for dem som har vedtatt reformen og dem som mottar

alderspensjon. Folketrygden er endret fra å være et årlig beløp en automatisk fikk når en fylte 67 år, til at en selv må gjøre en vurdering av når en ønsker å starte uttaket av alderspensjonen mellom 62 og 75 år. Uttalelser fra politikere som har vært med på å foreslå og behandle pensjonsreformen indikerer at de ikke helt har tatt inn over seg hvordan denne effekten påvirker samordningen med offentlig tjenstepensjon. Arbeiderpartiets leder Jonas Gahr Støre uttalte for eksempel følgende den 12. juni 2019: «Samordningsloven gjør at jo mer man tjener opp i folketrygd, jo mer overtar folketrygden ansvaret for samlet utbetalt pensjon.» Men Støre tilføyer også: «Vi har stilt spørsmål om dette ved gjentatte anledninger, sist i Stortingets behandling den 5. juni 2019. Vi er ikke fornøyd med svarene vi har fått.» Støre sier også i svaret at ingen skal tape på å stå lenger i jobb utover 67 år, tvert imot (Støre, J.G. 2019).

Prinsippet i det nye systemet er litt forenklet illustrert i tabell 17 for aldersgruppa født i 1949 og som har opptjent folketrygd på 250 000 kroner per år under forutsetning om full opptjening og arbeid til 68 år.

⁷ Se folketrygdloven § 19-6 og § 19-7, samt rundskriv for nærmere detaljer om fastsetting av forholdstall og levealdersjustering.

Tabell 1: Årlig folketrygd, antall utbetalingsår og sum folketrygd for en person fra 1949-årgangen som lever til 87 år.

Uttaksalder	Årlig ytelse	Antall år utbetalt	Sum folketrygd
62 år	190 000 kroner	25 år	4 750 000 kroner
68 år	250 000 kroner	19 år	4 750 000 kroner
75 år	395 833 kroner	12 år	4 750 000 kroner

Tas alderspensjon fra folketrygden ut ved 62 år, og personen lever som det forventede gjennomsnittet for sitt årskull, får vedkommende utbetalt en årlig alderspensjon på 190 000 kroner i 25 år. Til sammen blir da utbetalingen av alderspensjon fra folketrygden 4 750 000 kroner. Velger vedkommende å utsette uttaket til 68 år blir det årlige beløpet 250 000 kroner; det vil si 60 000 kroner mer per år. Men da utbetales pensjonen over bare 19 år, og samlet utbetaling av alderspensjon i folketrygden blir også i dette tilfellet 4 750 000 kroner. Venter personen med å ta ut alderspensjonen til 75 år blir det årlige beløpet økt til 395 833 kroner, men utbetalt over bare 12 år. Samlet beløp blir også i dette tilfellet 4 750 000 kroner. Det høyere beløpet ved 75 år i forhold til ved 68 år er følgelig kompensasjon for at vedkommende ikke har tatt ut folketrygd fra 68 til 75 år. Uttak ved 62 år gir vesentlig lavere årlig beløp enn uttak ved 68 år. Det lavere beløpet skyldes at personen får utbetalt folketrygden over flere år, og det må vedkommende «betale for» med å få lavere årlige beløp. Men sum alderspensjon fra folketrygden blir den samme uavhengig av uttaksalder som følge av prinsippet om nøytrale uttak.

Dette er også illustrert i figur 3. Vi ser der det såkalte *forholdstallet*⁸, som er den mekanismen

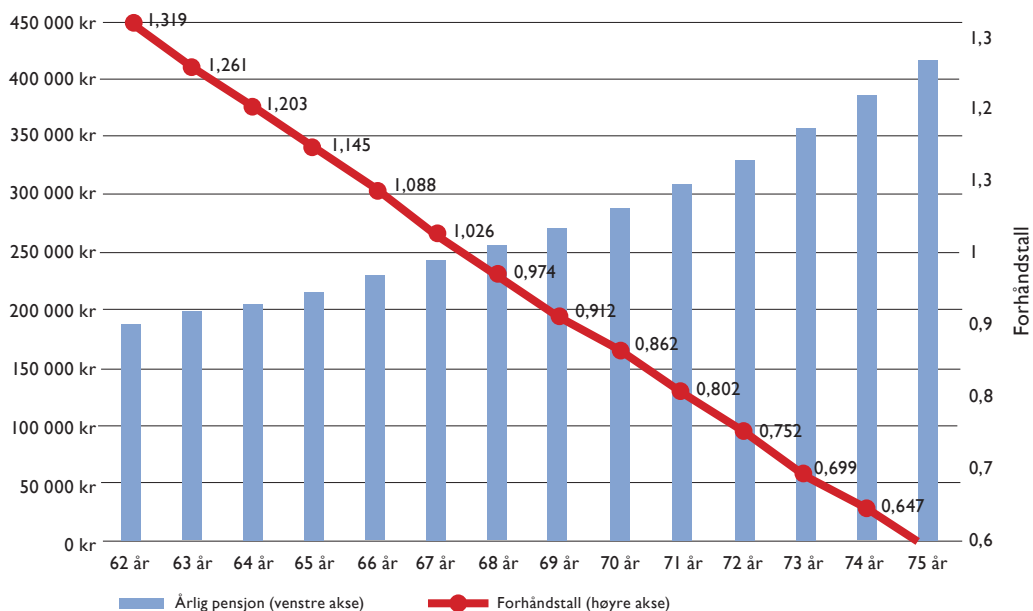
som brukes for å justere alderspensjonsnivået etter valg av uttakstidspunkt. Figuren illustrerer at forholdstallet reduseres for hvert år (og hver måned) en velger å utsette uttaket av alderspensjon fra folketrygden. Den årlige alderspensjonen i figuren er 250 000 kroner ved forholdstall 1. Alderspensjonen beregnes ved å dele på forholdstallet tilhørende uttakstidspunktet. Pensjonen øker dermed i takt med reduksjonen i forholdstallet. Figur 3 viser at den årlige utbetalingen av alderspensjon fra folketrygden blir større når pensjonsuttaket utsettes, men det er utelukkende på grunn av at pensjonen da skal deles på færre forventede leveår. Selve pensjonsopptjeningen er holdt fast.

I tillegg kan en etter pensjonsreformen kombinere alderspensjon i folketrygden og samtidig ha så mye inntektsgivende arbeid som en ønsker, kan få eller makter. En kan gjerne ha full jobb og samtidig ta ut full folketrygd. Begrunnelsen for denne muligheten er at det skal stimulere til å stå lenger i arbeid (mål nr. 2 og 3 for pensjonsreformen, jf. s. 47). Tidligere (fra 2009) hadde det også vært slik at du kunne ha full arbeidsinntekt når du mottok alderspensjon fra folketrygden, men du kunne da ikke motta alderspensjon før 67 år. Før 2009 var det en mindre avkorting av alderspensjon fra en var 67 til 70 år. Men det har

⁸ Forholdstall benyttes i beregningen av nøytralt uttak av alderspensjon for årskullene 1943 til og med 1962. For årskull født i 1963 eller senere benyttes delingstall ved beregning av nøytralt uttak. Årskullene født i

1954 til og med 1962 har delvis opptjening av alderspensjon fra folketrygden i både gammelt og nytt regelverk. Disse årskullene benytter dermed både forholdstall og delingstall på den andelen av alderspensjonen som er tjent opp etter henholdsvis gammelt og nytt regelverk.

Figur 3: Alderspensjon fra folketrygden ved ulike uttaksalder (250 000 kroner i årlig pensjon ved forholdstall 1 for person født i 1950).



alltid vært slik at arbeidsinntekt fritt kan kombineres med alderspensjon fra folketrygden etter fylte 70 år (Pedersen 2017, s. 4).

Forutsetningen for å ta ut alderspensjon i folketrygden før 67 år er imidlertid at en har tilstrekkelig opptjening (høyere enn minstepensjon).⁹ Poenget med nøytralt og valgfritt uttak av folketrygd står så sentralt at det er verdt å oppsummeres. Du kan velge når du ønsker å

ta ut alderspensjonen fra folketrygden mellom 62 og 75 år. Det er ikke lenger slik at den automatisk blir utbetalt ved 67 år. Dersom du venter med å starte uttaket av pensjonen vil forholdstallene, eller delingstallene, reduseres som følge av prinsippet om nøytralt uttak. Det årlige pensjonsbeløpet du skal motta vil øke som følge av at pensjonen skal deles på færre forventede gjenstående leveår. Men du har ikke fått noen økt pensjonsopptjening. Nøytraliteten og det valgfrie uttakstidspunktet skal sikre frihet til å velge den fordelingen en selv synes er best. Noen vil ha et lavere beløp i flere år, mens andre vil vente og dermed motta et større beløp over færre år. Samordningsfradragene i offentlig tjenstepensjon skal ta utgangspunkt i opptjeningen av

⁹ Vilkår for uttak av alderspensjon fra folketrygden før 67 år er fastsatt i Lov om folketrygd § 19-11 for opptjening i gammelt regelverk (årskull til og med 1953 og delvis 1954–1962), og § 20-15 for opptjening etter nytt regelverk (årskull 1963 og senere, og delvis årskull 1954–1962).

alderspension fra folketrygden, men bør ikke påvirkes av endringer i størrelsen på alderspension fra folketrygden som kun skyldes endringer i forholdstall og delingstall på grunn av nøytralt uttak.

Arbeids- og sosialdepartementet bekrefter selv i høringsnotat (Arbeids- og sosialdepartementet 2010) og proposisjoner dette forholdet, sist i Prop. 87 L 2018–2019, side 119: «Uttaksreglene for folketrygden er i utgangspunktet nøytrale, slik at uttakstidspunkt ikke har betydning for samlet utbetaling.»

Valg av tidspunkt for uttak av alderspension i folketrygden

Et interessant spørsmål er hvordan folk har tilpasset seg det valgfrie systemet for uttak av alderspension i folketrygden som ble innført i 2011. Det har vist seg at svært få benytter seg av å ta ut alderspension i folketrygden etter 67 år, mens de aller fleste velger å ta ut alderspension i folketrygden ved 67 år eller tidligere. Spesielt mange menn tar ut alderspensionen fra folketrygden allerede ved 62 år. Hovedårsaken til at færre kvinner enn menn tar ut pensjonen fra 62 år er at kvinner i mindre grad oppfyller vilkårene om å kunne ta ut pensjonen tidlig.

I 2018 tok i underkant av 62 000 personer ut alderspension fra folketrygden for første gang (kilde: Nav). Statistikken viser at 40,2 prosent av menn tok ut pensjonen fra 62 år, mens tallet var 16 prosent for kvinner. 42 prosent av menn tok ut pensjonen ved 67 år, mens 70,2 prosent av kvinner gjorde det samme. Blant de om lag 62 000 personene som tok ut alderspensionen fra folketrygden for første gang i 2018 tok 97 prosent av kvinner

Tabell 2: Prosentvis fordeling for når folk begynner å ta ut alderspension fra folketrygden i 2018.

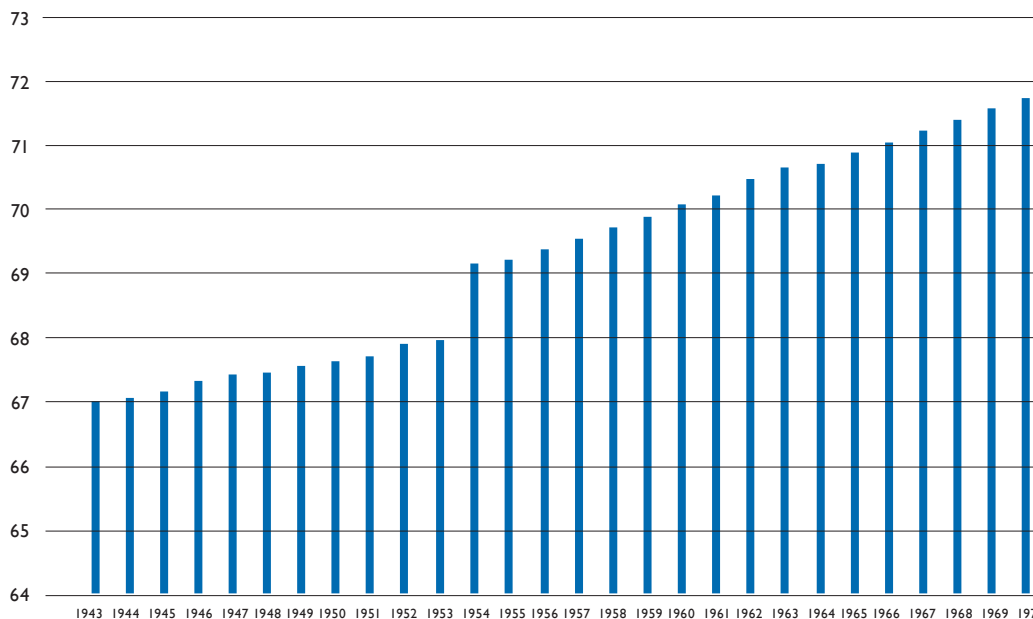
Alder	Kvinner	Menn
62	16,0 %	40,2 %
63	3,2 %	4,8 %
64	2,5 %	3,4 %
65	3,2 %	3,6 %
66	1,8 %	2,2 %
67	70,2 %	42,0 %
68	1,0 %	1,2 %
69	0,5 %	0,7 %
70 år eller mer	1,5 %	1,7 %
I alt	100,0 %	100,0 %
Antall personer	30 014	31 732

Kilde: Nav

og 96,4 prosent av menn ut pensjonen mellom 62 og 67 år. Bare 3 prosent av kvinner og 3,6 prosent av menn tok den ut etter 67 år, og kun 1,5 prosent av kvinner og 1,7 prosent av menn tok ut alderspensionen fra folketrygden ved 70 år eller eldre. I realiteten har derfor pensjonsreformen medført at pensjonsalderen i folketrygden er senket vesentlig, for mange helt ned til 62 år.

Det har også blitt vanlig å kombinere alderspension fra folketrygden med arbeidsinntekt. For noen gir det vesentlig høyere inntekt i alderen 62 til 67 år, og til generelt høyere forbruk i denne perioden. I 2018 tok 55 prosent av mannlige og 25 prosent av kvinnelige lønnstakere mellom 62 og 66 år ut alderspension fra folketrygden i kombinasjon med lønnsinntekten (kilde: *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*, mai 2019). Noen sparer pengene for å ha dem

Figur 4: Alder hvor forholdstall og justeringstall blir 1,000.



når arbeidsinntekten blir borte, og noen foretar investeringer som de ellers ikke ville hatt råd til, som bil, seilbåt, eller oppussing av bolig og hytte.

Kanskje legger folk flest vekt på prinsippet «en fugl i hånden er bedre enn ti på taket». Ingen vet jo hvor lenge de lever, og ved å ta ut alderspensjonen så tidlig som mulig er de i hvert fall sikret å få *noe* alderspensjon. De forsiktige, som ønsker å ha midler også senere, kan sette pengene i banken eller spare på annen måte, og vente med å bruke midlene.

Vi kan konstatere at de som planla pensjonsreformen tok feil med hensyn til hvilket tidspunkt folk ville velge å ta ut alderspensjonen på. De antok i sine anslag for hva pensjonsreformen

ville koste at langt flere ville utsette uttaket enn det som faktisk har skjedd. De undervurderte at de aller, aller fleste tar ut sin alderspensjon ikke senere enn ved 67 år, og svært mange tar den ut så tidlig som mulig. Derfor har pensjonsreformen i første omgang ført til en kraftig vekst i folketrygdens utgifter. I de siste årene har merutgiftene ved at flere tar ut alderspensjon mellom 62 og 66 år vært ca. 19 milliarder per år.

Levealdersjustering, forholdstall, delingstall og justeringstall

En annen betydelig endring i pensjonsreformen var innføringen av levealdersjustering. Opp-tjening av pensjon fra folketrygden justeres med økningen i hvert årskulls forventede leve-

alder. Når levealderen øker, må vi arbeide litt lenger for å oppnå full folketrygd. Levealdersjusteringen skal stimulere folk økonomisk til å stå lenger i jobb. Det vil senke pensjonsutgiftene og øke arbeidsinnsatsen, og dermed gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig (pensjonsreformens mål nr. 1 og 3, se s. 47).

Rent teknisk ivaretas beregning av levealdersjustering av såkalte forholdstall og justeringstall. I figur 4 vises ved hvilken alder de ulike årskullene fra 1943 til 1970 når forholdstall eller justeringstall lik 1,000. Et forholdstall og justeringstall lik 1 betyr følgende:

- Alderen når forholdstall/justeringstall blir 1,000 forteller hvor lenge en må arbeide utover 67 år for å kompensere for levealdersjusteringen og få full pensjon fra folketrygden og den offentlige tjenstepensjonen, det vil si samme nivå som før levealdersjustering ble innført.
- Alderen når forholdstallet/justeringstallet er 1,000 er den alderen der offentlig ansatte med full opptjening i aldersgruppene fra 1944 til 1962 oppnår den høyeste tjenstepensjonen. Samlet oppfylles da minst bruttogarantien på 66 prosent av sluttlønn i samlet alderspensjon fra folketrygd og tjenstepensjon etter at samordning er gjennomført.¹⁰ Men fortsetter disse arbeidstakerne i offentlig stilling etter denne alderen, blir tjenstepensjonen og samlet pensjon lavere og lavere.

¹⁰ I realiteten får de normalt nærmere 70 prosent fordi det også er noen samordningsfordeler som betyr at det ikke gjøres fullt fradrag for hele alderspensjonen de mottar fra folketrygden.

Offentlig tjenestepensjon

Tjenestepensjon for offentlig ansatte født før 1963

De offentlige tjenestepensjonene er vesentlig eldre enn folketrygden, og mange av dem går tilbake til begynnelsen av 1900-tallet.¹¹ De er utviklet i samarbeid mellom de offentlige arbeidsgiverne og arbeidstakerne. I dag er systemet for offentlige tjenestepensjoner stort sett likt for alle arbeidstakere i kommunene, fylkeskommunene og staten. Opptjeningstid for full tjenestepensjon er 30 år, og tidligste mulighet for å starte utbetaling av tjenestepensjon er normalt 67 år. I sine arbeidsavtaler har offentlig ansatte en garanti om en alderspensjon på 66 prosent av sin sluttlønn under forutsetning av full opptjening. De ansattes rettigheter overføres mellom de ulike pensjonskassene som ivaretar tjenestepensjonsordningene. Den pensjonskassen du har medlemskap i når du tar ut alderspensjon, ivaretar også rettigheter opparbeidet i andre pensjonskasser tidligere i karrieren gjennom «overføringsavtalen».

Enkelte ansatte i offentlig sektor har særaldersgrenser som gjør at de kan ta ut alderspensjon før 67 år, og det er også mulig å gå av tidligere enn 67

år gjennom tidligpensjonsordningen AFP i offentlig sektor. Disse rammes ikke av Samordningsfellen, og drøftes ikke i denne sammenheng.

Uttak av tjenestepensjon er betinget av at en slutter i stillingen. Dersom en fortsetter å arbeide utover 67 år i offentlig sektor eller i en annen stilling som gir medlemskap i offentlige tjenestepensjonsordninger, utsettes utbetalingen av tjenestepensjonen til en slutter. Før pensjonsreformen i 2011 representerte dette forholdet ikke noe stort problem. Da ble alderspensjon fra folketrygden utbetalt fra 67 år. Tjenestepensjon og folketrygd ble samordnet på en slik måte at summen av det en fikk utbetalt i alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjon skulle utgjøre minimum 66 prosent av den sluttlønnen en hadde i sin offentlige stilling.

Ny tjenestepensjon for aldersgruppene født fra 1963

For aldersgruppene født etter 31.12.1962 blir det fra 2020 innført et helt nytt system for offentlig tjenestepensjon (Arbeids- og sosialdepartementet 2019). Her skal bare kort nevnes hovedendringene i forhold til det gamle systemet. I det nye systemet er tjenestepensjonene blitt en påslagsordning som utbetales uten samordning med folketrygden. Det er derfor ingen samordningsproblematikk for pensjonsopptjeningen fra og med 2020 for aldersgruppene

¹¹ Den første lovbestemte pensjonsordningen var Den norske enkekasse som skulle yte pensjon til enker etter statens embetsmenn fra 1814. Statens tjenestemenn ble gitt pensjonsrettigheter ved lover i 1873 og 1876 om pensjonskasse for statens bestillingsmenn. Kommunale pensjonsordninger kom rundt 1900.

født etter 1962. Det er innført fleksibelt uttak også for offentlige tjenstepensjoner slik at en, under forutsetning av tilstrekkelig opptjening, kan starte uttak av tjenstepensjon mellom 62 og 75 år etter eget ønske. Tilsvarende som for alderspensjon fra folketrygden vil tidlig uttak innebære er lavere beløp i pensjon per år. Sent uttak innebærer utbetaling over færre år, og beløpet per år blir dermed høyere. Prinsippet er at dersom en lever like lenge som forventet levealder for sitt årskull, skal samlet pensjon over livsløpet bli det samme uavhengig av uttakstidspunktet. Tilsvarende som med alderspensjon fra folketrygden skal en kunne ta ut full tjenstepensjon samtidig med full jobb. Det er altså ikke lenger slik at en må slutte å arbeid for å få pensjon.

Det vil imidlertid bli relativt komplisert å beregne og forstå hva en har rett på i offentlig tjenstepensjon. Det skyldes blant annet at en fortsetter å opptjene pensjon om en tar ut tjenstepensjon allerede ved 62 år. I det nye systemet vil en om en venter med å ta ut folketrygd og tjenstepensjon til en er 75 år få 130 prosent av sluttlønn i samlet pensjon fra folketrygd og tjenstepensjon (SSB, Stølen 2018). Aldersgruppene født etter 1. januar 1963 blir 62 år fra 2025. Følgelig er det fra denne datoen ny tjenstepensjon tidligst vil kunne utbetales.

Offentlige pensjonskasser

Tjenstepensjonene blir ivaretatt gjennom pensjonsleverandører som er registrert som livsforsikringsforetak eller pensjonskasser. Systemet er slik at det løpende foretas aktuarberegninger av de forpliktelsene den enkelte pensjonsleverandøren har i form av framtidige utbetalinger av tjenstepensjoner, og hva slags årlig sparing

disse forpliktelsene krever. I disse beregningene legges den vanlige avgangsalderen på 67 år til grunn. De ansatte innbetaler to prosent av sin lønn i pensjonssparing. Det resterende som er nødvendig for å dekke pensjonsforpliktelsen, betaler den offentlige arbeidsgiveren som en del av arbeidsavtalen med de ansatte. Disse innbetalingene går så til sparing til framtidige pensjonsutbetalinger. Pensjonsleverandørene ivaretar denne sparingen gjennom sin kapitalforvaltning.

For kommunalt ansatte er KLP den største pensjonsleverandøren. KLP ivaretar også pensjonsopptjening for sykepleiere uavhengig av arbeidsgiver. I tillegg er det etablert en rekke pensjonskasser som er opprettet av kommuner eller helseforetak.

Statens Pensjonskasse (SPK) er den største av de offentlige pensjonsleverandørene. Den administrerer tjenstepensjonsordningen for statsansatte og store deler av undervisnings- og forskningssektoren. SPK skiller seg fra andre offentlige pensjonsleverandører ved at den ikke forvalter kapitalen knyttet til opptjente rettigheter. Men SPK registrerer opptjente pensjonsrettigheter for sine medlemmer på linje med det andre pensjonskasser må gjøre. Ved utløpet av 2018 var opptjente pensjonsrettigheter i SPK på 551 milliarder kroner. Verdien av utbetalte pensjoner var på 27,9 milliarder kroner i 2018, og antall pensjonister i ordningen var 291 000. Samlet antall medlemmer var 1 089 000 (Statens pensjonskasse, Årsberetning 2018).

Den statlige arbeidsgiveren regnskapsfører normalt pensjonskostnadene som 12 prosent av lønn. I tillegg kommer arbeidstakers medlemsandel på 2 prosent. Mange statlige

virksomheter opererer også med aktuarberegnete pensjonskostnader i sine budsjetter og regnskaper. Det er vanlig å skille mellom pensjonsordninger hvor pensjonen finansieres og utbetales til rettighetshaverne fra den kapitalen rettighetshaverne har spart opp, såkalte fonderte pensjonsordninger, og såkalte «pay as you go»-ordninger hvor pensjonen finansieres av de løpende inntektene til pensjonsordningen. De offentlige tjenstepensjonene opptjent i pensjonskasser eid av kommuner, fylkeskommuner og helseforetak er fonderte og utbetales til medlemmene fra disse pensjonskassene. Medlemmene i SPK får også sine pensjoner utbetalt av pensjonskassen, og SPK har aktuarberegnet kapitalbehovet for å dekke disse pensjonene. Men det er ikke avsatt kapital til utbetalingene fra SPK i pensjonskassen. Den inngår i statens samlede kapital, og SPK får disse beløpene bevilget fra statens kapital. Derfor blir det for enkelt å karakterisere SPKs ordning som «pay as you go».

Hvem betaler pensjonssparingen i offentlige pensjonskasser?

Arbeidstakerne betaler medlemspremien til pensjonskassene, og arbeidsgiver betaler en større andel som arbeidsgiverpremie. Arbeidsgivers betaling til pensjonssparing er en del av godtgjørelsen til den ansatte for arbeidsinnsatsen. Noen vil hevde at det er arbeidsgivers midler og sparing. Formelt er det arbeidsgiver som betaler. Men alderspensjon er en del av arbeidstakers totale kompensasjon for å arbeide. For eksempel vil vel ingen hevde at arbeidsgivers bidrag til innskuddspensjon i privat sektor er noe annet enn en del av den ansattes samlede lønnskompensasjon og at midlene tilhører den ansatte. Pensjonstilskuddet fra arbeidsgiver er også gjenstand for beskatning i form av arbeidsgiveravgift, slik

lønn er. I så måte er arbeidsgivers betaling til pensjonskassene helt på linje med lønnskostnadene. Begrunnelsen for at det betales arbeidsgiveravgift som om pensjonstilskuddet er lønn, må nettopp være at det er en del av godtgjørelsen til arbeidstaker. Men arbeidstakeren betaler ikke ordinær inntektsskatt for dette tilskuddet. Det gjør heller ikke arbeidstakere i privat sektor som har tjenstepensjon dekket av arbeidsgiver. For det private foretaket går imidlertid kostnadene til slik pensjonssparing som fradrag i foretakets inntekt når skatt skal beregnes. Det kan også tilføyes at det har vært vanlig med gunstige skatteregler for å stimulere personlig pensjonssparing. Arbeidsgivers pensjonssparing for en ansatt er derfor reelt sett en del av den ansattes inntekter.

Beregning av størrelsen på pensjonssparingen for arbeidstakerne baseres på at for personer med full opptjening skal det være avsatt tilstrekkelig kapital slik at full tjenstepensjon kan utbetales fra 67 år. Pensjonskassen for sykehusene i hovedstadsregionen (PKH) skriver følgende om det:

«Totalt har PKH i dag ca. 20 milliarder som er spart opp på vegne av medlemmer som har rettigheter i PKH, der hvert medlem har sin øremerkede rettighet. Hvert enkelt medlem skal, basert på tariffer vi får godkjent av Finanstilsynet, ha spart opp alle sine rettigheter ved aldersgrensen – ved 67 år for de som har aldersgrense 70 år.»

Samordning av offentlig tjenestepensjon og ny folketrygd

Hva var partene i arbeidslivet enig om i 2009?

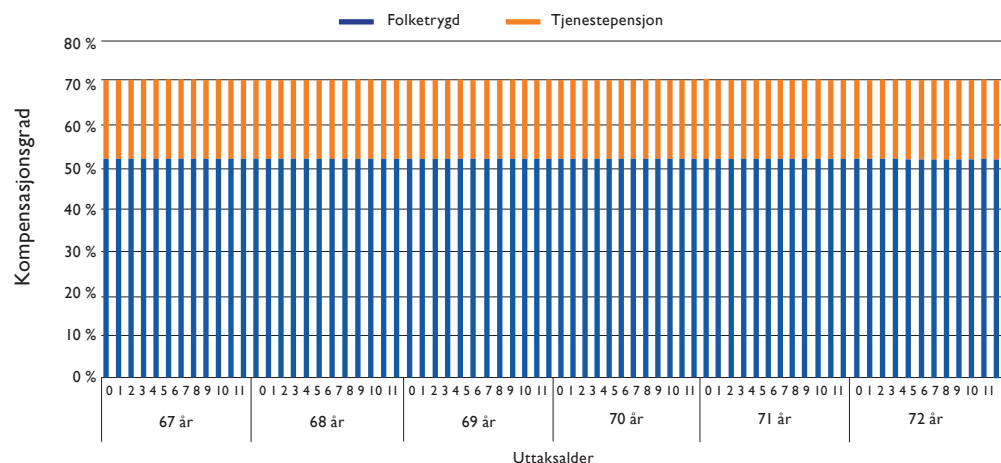
Da partene forhandlet om ny tjenestepensjon i 2009 valgte organisasjonene (LO, UNIO, Akademikeren og YS) å beholde det gjeldende ytelsesbaserte pensjonssystemet hvor ansatte får minimum 66 prosent av sluttlønnen i alderspensjon med full opptjening på 30 år og avgang 67 år+ eller senere. For å avklare hva partene da var enig om, sendte statsminister Jens Stoltenberg et brev til Riksmeklingsmannen om hvordan tjenestepensjonen skulle tilpasses ny folketrygd med nøytralt og fleksibelt uttak og levealdersjustering (Stoltenberg 4.6.2009). Der nedfelles følgende hovedpunkter:

1. «Dagens regler for offentlig tjenestepensjon (bruttoordningen) og AFP i offentlig sektor videreføres med tilpasninger til innføring av fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 2011.»
2. «Alderspensjon fra offentlige tjenestepensjonsordninger levealdersjusteres og reguleres etter nye regler og på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden.»
3. «Levealdersjustering i dagens offentlige tjenestepensjon gjennomføres slik at grunnlovsvernet ivaretas.»
4. «Personer som velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år kan ikke ta ut folketrygd- eller tjenestepensjonsberegnet AFP.»
5. «Beregning av tjenestepensjon – herunder samordning med alderspensjon i folketrygden – skal skje slik at *tjenestepensjonen ikke påvirkes av når den nye fleksible alderspensjon fra folketrygden tas ut*. Det gis anledning til å kompensere for levealdersjusteringen av tjenestepensjonen ved å stå i stilling utover 67 år.»

Her er det klare ord: Systemet for tjenestepensjon skal tilpasses levealdersjusteringen og nye reguleringsprinsipper for pensjonsnivåene, grunnlovsvernet offentlige tjenestepensjoner har mot tilbakevirkende effekt skal ivaretas, og beregningen av tjenestepensjon skal ikke påvirkes av når den nye, fleksible folketrygden tas ut. Punktene om levealdersjustering og nye reguleringsprinsipper er gjennomført for offentlig ansatte på samme måte som for andre. For Samordningsfellen er det pkt. 5 ovenfor som er viktig.

Hvordan samordne slik at netto tjenestepensjon ikke påvirkes av når ny fleksibel folketrygd tas ut for aldersgruppene født fra 1944 til 1962?

Figur 5 A: Sum pensjon før regelverksendringene fra 2011 (alderspensjon fra folketrygden utbetales fra 67 år, og den årlige tjenestepensjonen er den samme uavhengig av når den tas ut etter fylte 67 år).



I figur 5 A er vist hvordan alderspensjonen fra folketrygd og tjenestepensjon ble samordnet før 2011. Folketrygden ble utbetalt automatisk ved 67 år og utgjorde et fast årlig beløp livet ut. Tjenestepensjonen er reelt sett et påslag til folketrygden som skal sikre at sum folketrygd og tjenestepensjon skal utgjøre minimum 66 prosent av sluttlønn når en slutter i offentlig stilling. I realiteten ble sum pensjon når en slutter noe høyere fordi det også er noen samordningsfordeler. Med full opptjening utgjorde folketrygd og tjenestepensjon normalt rundt 70 prosent av sluttlønnen, hvorav ca. 50 prosent bestod av folketrygd som ble utbetalt fra 67 år, og 20 prosent i tjenestepensjon som først ble utbetalt når en sluttet i sin offentlige stilling. Figuren viser også det som noen oppfatter som et problem – pensjonen blir ikke høyere om en arbeider utover 67 år. Den blir den samme. Prinsippet staten ønsket å innføre var at sum pensjon skulle øke dess lenger en stod i arbeid,

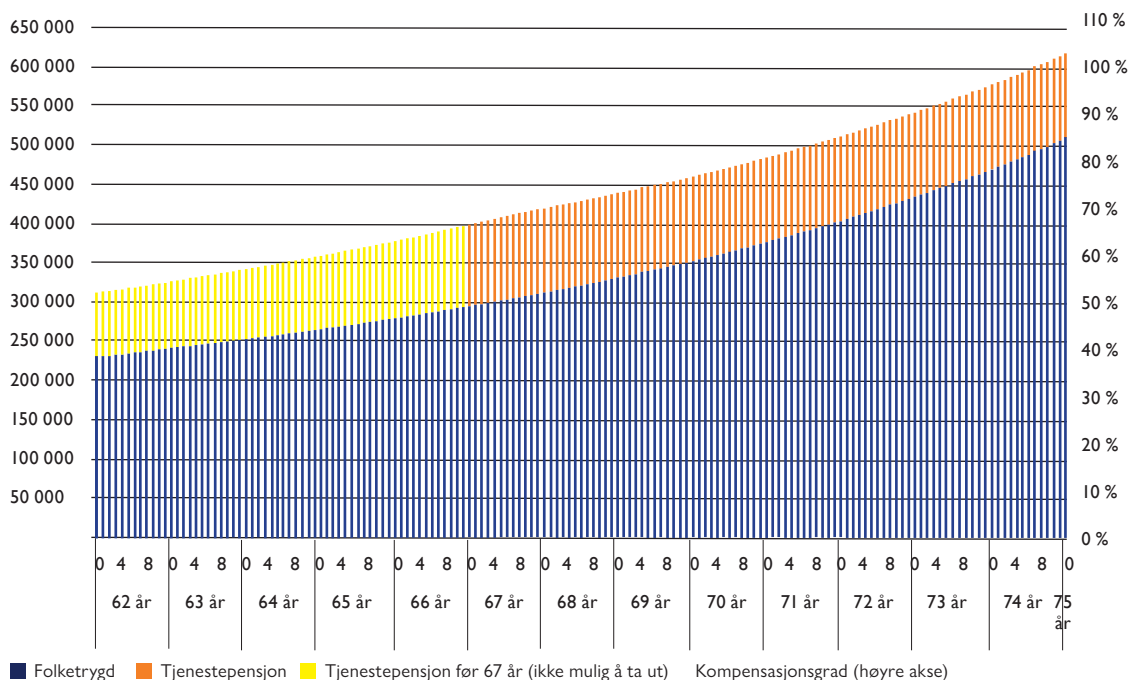
for å stimulere til å stå lenger i arbeid enn 67 år ved da å oppnå høyere pensjon.

Hvordan samordne slik at ny folketrygd ikke påvirker tjenestepensjonen?

Hvordan samordne uten at ny og fleksibel folketrygd påvirker tjenestepensjonen? Prinsipper som oppfyller det, er vist i figur 5 B. Det gjøres helt enkelt ved alltid å samordne tjenestepensjonen med den folketrygden en kunne få om en tok den ut ved 67 år⁺. Dette medfører at når tjenestepensjonen tas ut ved 67 år eller senere blir den det samme uavhengig av når den tas ut, og med samme årlige beløpet som før pensjonsreformen.

Nøytral og fleksibel folketrygd kan, som nevnt, tas ut valgfritt mellom 62 og 75 år. Årlig folketrygd blir nå lavere enn før pensjonsreformen når den tas ut før 67 år⁺, fordi den da utbetales over flere år, mens den blir høyere enn før pensjonsreformen når den tas ut etter 67 år⁺ fordi

Figur 5 B: Samordning tjenestepensjon og ny folketrygd slik at tjenestepensjonen ikke påvirkes av ny folketrygd. (Tjenestepensjon er et fast tillegg til folketrygden fra tidligst uttak av tjenestepensjon ved 67 år. Variasjon i sum pensjon skyldes antall år folketrygden utbetales.)



den da utbetales over færre år. Tjenestepensjon før pensjonsreformen var et fast årlig beløp som ble utbetalt når en sluttet i offentlig tjeneste. Da må den også etter pensjonsreformen bli et fast årlig beløp som kommer i tillegg til folketrygden når en sluttet i offentlig tjeneste ved 67 år eller senere. Dette er illustrert i figur 5 B.

Sum årlig pensjon når tjenestepensjonen tas ut ved 67 år⁺ eller senere og folketrygden er tatt ut ved 62 år, blir vesentlig lavere enn tidligere – normalt årlig bare rundt 56 prosent av sluttlønnen. Tjenestepensjonen utgjør ca. 20 prosent

av sluttlønn, mens folketrygden utgjør rundt 36 prosent. Men folketrygden er utbetalt over fem flere år, slik at sum folketrygd, om en lever like lenge som forventet levealder for sitt årskull, blir den samme som før 2011. Ny folketrygd har i dette tilfellet ikke påvirket tjenestepensjonen.

Tas folketrygden og tjenestepensjonen ut ved 67 år⁺, ville systemet virket akkurat som før pensjonsreformen i 2011. Det gjelder i dette tilfellet både årlig beløp og sum beregnet pensjon over livsløpet. Ny og fleksibel folketrygd påvirker derfor heller ikke tjenestepensjonen

for dem som tar ut folketrygd ved 67 år⁺ når tjenestepensjonen samordnes med folketrygden ved 67 år⁺.

Tas folketrygden ut ved 75 år blir den vesentlig høyere enn før pensjonsreformen. Da vil den utgjøre vel 80 prosent av sluttlønnen i årlig beløp, og ikke 50 prosent som den ville ha vært ved uttak 67 år⁺. Det innebærer at årlig sum tjenestepensjon utgjør ca. 20 prosent, og folketrygden ved 75 år vel 80 prosent.

Men, som vi vet, skyldes det at folketrygden er utbetalt over åtte færre år, og sum beregnet folketrygd over livsløpet utgjør det samme beløp om en tar den ut ved 62, 67 eller 75 år.

Dersom en skulle holdt på at årlig sum tjenestepensjon og folketrygd skulle utgjøre minimum 66 prosent av sluttlønn når tjenestepensjonen tas ut, måtte offentlig tjenestepensjon (pluss samordningsfordeler) ha utgjort ca. 34 prosent av sluttlønnen når folketrygden er tatt ut ved 62 år. Da ville tjenestepensjonen i løpet av få år ha kompensert det lavere beløpet i folketrygd ved uttak 62 år, og alle med rett til offentlig tjenestepensjon ville tjent stort på å ta ut folketrygden ved 62 år. Det ville nulltet ut hovedprinsippet for valgfritt uttak i ny folketrygd.

Dersom maksimum årlig pensjon – sum tjenestepensjon og folketrygd – begrenses til 66 prosent (pluss samordningsfordeler), måtte tjenestepensjonen utgjøre minus 20 prosent av sluttlønn når folketrygden tas ut ved 75 år. Med fleksibel og nøytral folketrygd blir det rett og slett meningsløst å operere med en bruttogaranti knyttet til årlig pensjon. Da vil ny folketrygd på-

virke tjenestepensjonen. Prinsippet om bruttogaranti ved fleksibel folketrygd må også tilpasses antall år folketrygden utbetales.

Gjennomført samordning av alderspensjon fra folketrygd og tjenestepensjon etter 2011

Samordningen ble ikke gjennomført slik figur 5 B illustrerer. I stedet ble det valgt to forskjellige prinsipper for samordning. Dersom tjenestepensjonen tas ut ved 67 år⁺ skal tjenestepensjonen samordnes med folketrygden ved 67 år⁺. Dersom tjenestepensjonen tas ut senere enn 67 år⁺ skal den samordnes med den folketrygden en da kunne ha mottatt og ikke folketrygden ved 67 år⁺. Figur 6 illustrerer den tjenestepensjonen og folketrygden disse ulike prinsippene vil gi om en tar ut tjenestepensjonen ved eller etter 67 år⁺. For dem som tar ut tjenestepensjon ved 67 år⁺ påvirkes ikke tjenestepensjonen av ny folketrygd, men for dem som tar ut tjenestepensjon etter 67 år⁺ blir tjenestepensjonen lavere og lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺. Arbeider en femseks år lenger enn 67 år⁺ er tjenestepensjonen samordnet bort. Dette skal forklares nærmere i det etterfølgende.

Tjenestepensjon ved 67 år⁺

Dersom tjenestepensjonen tas ut ved 67 år⁺ skal den samordnes med folketrygden ved 67 år⁺, uavhengig av når folketrygden er tatt ut. Er folketrygden tatt ut ved 62 år blir sum årlig folketrygd og tjenestepensjon ved 67 år⁺, som nevnt, ca. 56 prosent av sluttlønn. Det innebærer at tjenestepensjonen ikke er påvirket av ny folketrygd. Den utgjør ca. 20 prosent av sluttlønnen, og kommer som et påslag til folketrygden uavhengig av når folketrygden er tatt ut. Men årlig sum pensjon folketrygd og tjenestepensjon er vesentlig lavere

enn om bruttogarantien på 66 prosent også skulle gjelde årlig pensjon når folketrygden er tatt ut ved 62 år. Men siden folketrygden, som nevnt, er utbetalt over fem flere år, kompenserer det for det lavere årlige beløpet i pensjon. Dette er akseptert av alle parter. Jo senere folketrygden tas ut, desto høyere andel av sluttlønnen vil årlig sum av folketrygd og tjenestepensjon utgjøre, til den utgjør 66 prosent pluss samordningsfordeler dersom folketrygden også tas ut ved 67 år⁺. Da er også årlig folketrygd og tjenestepensjon den samme som før pensjonsreformen i 2011.

Dersom en tok ut bare tjenestepensjon ved 67 år⁺, og kunne utsette folketrygden til 75 år, ville folketrygden ha utgjort vel 80 prosent av sluttlønn, og sum årlig pensjon av sluttlønn vel 100 prosent.

Tjenestepensjon tatt ut senere enn 67 år⁺

Da skal tjenestepensjonen samordnes med den folketrygden en kunne fått om en tok ut folketrygden samtidig med tjenestepensjon. Det gjelder både om en tar ut folketrygden tidligere enn 67 år⁺, ved 67 år⁺ eller om en utsetter uttaket av den til etter 67 år⁺.

Er folketrygden tatt ut før 67 år⁺ vil årlig sum folketrygd og tjenestepensjon være lavere enn 66 prosent. Dersom en i dette tilfellet hadde tatt ut folketrygden ved 62 år og tjenestepensjonen ved 73 år, ville for eksempel sum årlig tjenestepensjon og folketrygd fra 73 år utgjort bare ca. 36 prosent av sluttlønn, mot ca. 50 prosent om tjenestepensjonen ble tatt ut ved 67 år⁺. Når en tar ut folketrygden ved 62 år får en for det første lavere årlig folketrygd siden den utbetales over flere år. Men i tillegg får en null i tjenestepensjon fordi en har arbeidet til 73 år. Da har

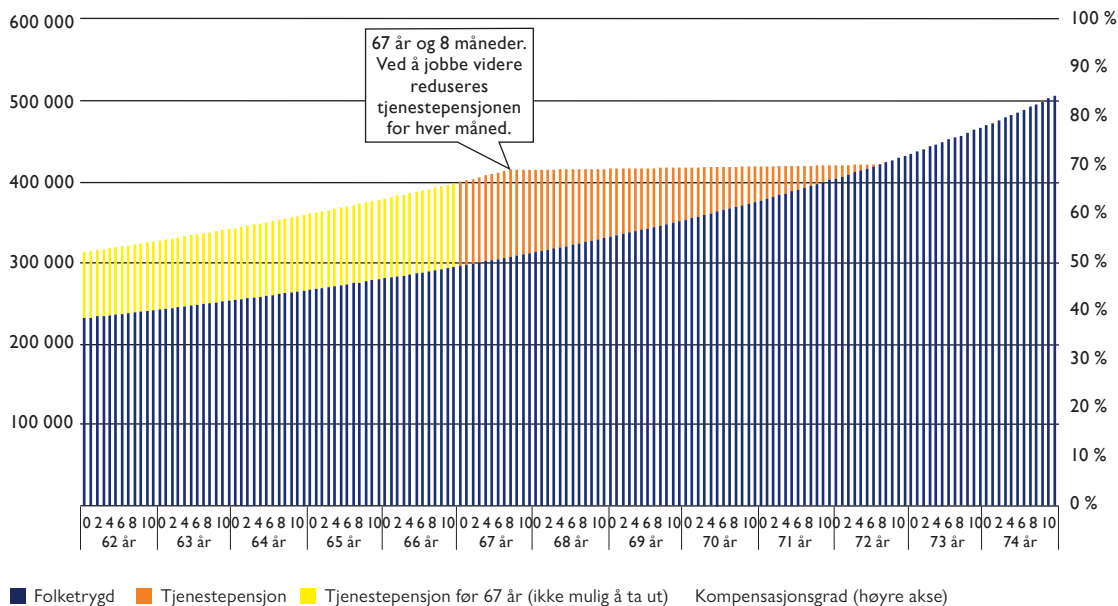
den potensielt høyere årlige folketrygden en kunne fått om en utsatte uttaket av folketrygden til 73 år fjernet hele tjenestepensjonen.

Med dette samordningsprinsippet blir tjenestepensjonen påvirket av ny og fleksibel folketrygd slik at den blir lavere og lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺, og arbeider en fem-seks år lenger, blir tjenestepensjonen null. Da har ny og fleksibel folketrygd påvirket tjenestepensjonen. Følgelig er den i strid med det prinsippet Stoltenberg fastsatte i brevet til Riksmeklingsmannen av 4.6.2009 (Stoltenberg 2009).

Dersom Stoltenberg forstod hvordan forslaget til samordning i 2010 virket i forhold til løftet i brevet til Riksmeklingsmannen (Stoltenberg 2009), hadde han lurt arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor. Men det kan være grunn til å tro at medlemmene i regjeringen ikke var tilstrekkelig orientert, fordi virkningene av den intrikate Samordningsfellen ikke var omtalt eller belyst i proposisjonen til Stortinget (Arbeids- og sosialdepartementet 2010). Jf. også uttalelsen fra daværende arbeids- og sosialminister (Dag Terje Andersen 2019, s. 56) og uttalelsen fra professor West Pedersen (Pedersen 2017, s. 6).

Figur 6 illustrerer hvordan tjenestepensjonen og alderspensjonen fra folketrygden følger hverandre fra 67 år og fram til alderen hvor det er kompensert for levealdersjusteringen – 67 år og 8 måneder. Det er også illustrert hvordan tjenestepensjonsrettigheten følger utviklingen i folketrygden også før 67 år, men det er ikke mulig å ta ut ordinær tjenestepensjon før 67 år. Etter 67 år og 8 måneder synker tjenestepensjonen, og den «spises» gradvis opp av samordningsfradragene som øker ved

Figur 6: Samordning av tjenestepensjon og folketrygd etter 2011. (Eksempel på pensjonsopptjening for en person født i 1950. Ved arbeid utover 67 år og 8 måneder reduseres tjenestepensjonen. Alderspensjonen fra folketrygden øker ved utsatt uttak, siden den fordeles på færre forventede leveår. Selve pensjonsopptjeningen av alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjonen er forutsatt å være lik ved alle potensielle uttakstidspunkter.)

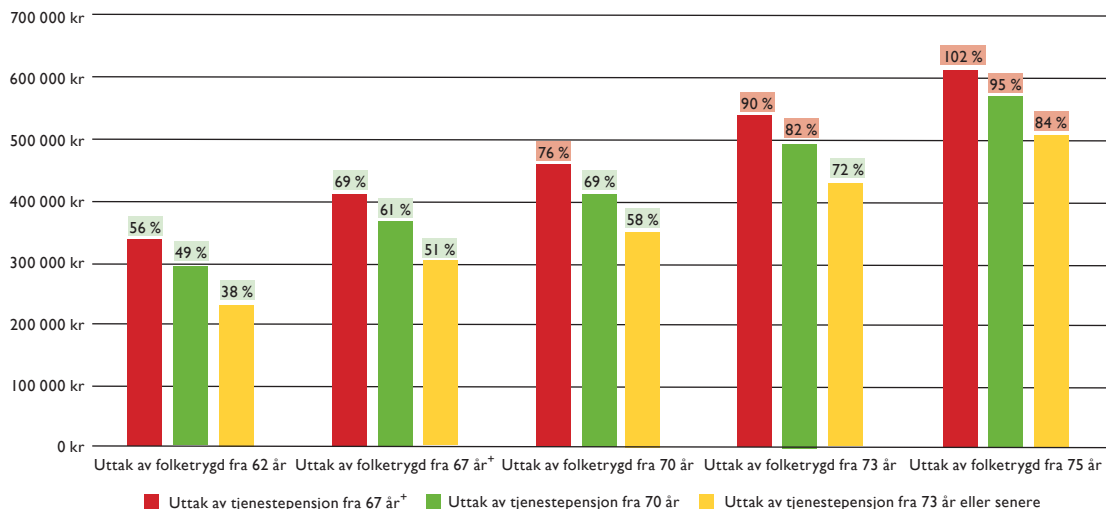


videre arbeid, som følge av den potensielt økte folketrygden. Merk at selv om folketrygden tas ut tidlig, vil uansett tjenestepensjonen reduseres ved arbeid utover 67 år og 8 måneder. Det skjer siden det skal gjøres samordningsfradrag for den alderspensjonen fra folketrygden en ville fått om den var tatt ut samtidig med tjenestepensjonen. Siden bruttopensjonen blir uendret om en arbeider lenger enn 67 år og 8 måneder, mens potensiell folketrygd blir høyere, blir tjenestepensjonen gradvis mindre dess lenger en arbeider videre. Som illustrert i figur 6 blir tjenestepensjonen null om en arbeider til 72 år og 8 måneder. Det betyr at muligheten til å få høyere årlig folketrygd ved utsatt uttak, fordi

den da skal kompensere for at den utbetales over færre år, i stedet fjerner tjenestepensjonen.

Dersom dette resultatet ikke var så tragisk for dem som har arbeidet lenger i offentlig sektor, er det nærmest komisk når vi vet at hensikten med pensjonsreformen var at den skulle stimulere til at folk arbeider lenger ved at de skulle få høyere pensjon dess lenger de fortsetter å arbeide. Staten ønsket et pensjonssystem også i offentlig sektor hvor en skulle få høyere pensjon dess lenger en arbeider. De var ikke fornøyd med et pensjonssystem i offentlig sektor hvor en fikk samme årlige pensjon dess lenger en arbeidet etter 67 år. I stedet sørget staten for et system hvor en

Figur 7: Samlet pensjonsnivå ved ulike kombinasjoner av uttakstidspunkt for tjenestepensjon og alderspensjon fra folketrygden. Eksemplet er beregnet for person født i 1950 med 600 000 kroner i årslønn fra 27 år og fram til pensjonering.



i både årlig pensjon og pensjon over livsløpet får lavere og lavere pensjon dess lenger en arbeider etter 67 år⁺.

Når pensjonister i offentlig sektor som har fulgt oppfordringen om å arbeide lenger blir sjokkert når de får langt lavere pensjon enn forventet, er svaret fra det samme byråkratiet at folketrygden kompenserer for den lavere tjenestepensjonen eller null i tjenestepensjon. Dette er rett og slett usant fordi det bare gjelder om en også utsetter uttaket av folketrygd til en tar ut tjenestepensjonen. Selv da blir uansett sum pensjon over livsløpet vesentlig lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺, og vesentlig lavere enn før pensjonsreformen i 2011. Altså var pensjonssystemet i offentlig sektor før pensjonsreformen, for dem som er født fra 1944 til 1962, langt bedre for dem som stod i arbeid lenger enn 67 år⁺.

For ytterligere å illustrere virkningene har vi utarbeidet en figur som viser hvordan samlet pensjonsnivå målt som prosentandel av sluttlønn vil være ved ulike uttaksalder for folketrygd og uttak av tjenestepensjon. De røde søylene viser samlet årlig pensjon dersom tjenestepensjonen tas ut ved 67 år⁺, de grønne søylene viser samlet årlig pensjon ved uttak av tjenestepensjon fra 70 år, og de gule viser fra 73 år eller senere, det vil si når tjenestepensjonen er null og folketrygden utgjør hele pensjonen. Dersom folketrygden tas ut ved 62 år vil samlet årlig pensjon bli 56 prosent for den som slutter å jobbe og tar ut tjenestepensjon ved 67 år⁺, 49 prosent dersom en jobber videre til 70 år, og kun 38 prosent dersom en jobber helt til 73 år eller lenger. Vi ser at ved alle kombinasjoner av tjenestepensjon og folketrygd er det slik at samlet årlig pensjon fra en slutter og ut resten av livet blir lavere dess senere

Tabell 3: Samlet pensjonsnivå ved ulike kombinasjoner av uttakstidspunkt for tjenestepensjon og alderspensjon fra folketrygden.

		Uttak av tjenestepensjon			
		67 år	67 år ⁺	70 år	73 år eller senere
Uttak av alderspensjon fra folketrygden	62 år	56 %	56 %	49 %	38 %
	67 år	66 %	67 %	59 %	49 %
	67 år ⁺	68 %	69 %	61 %	51 %
	70 år	76 %	76 %	69 %	58 %
	73 år	89 %	90 %	82 %	72 %
	75 år	101 %	102 %	95 %	84 %

tjenestepensjonen tas ut. Søylen markert med grønne prosenttegn viser mulige kombinasjoner av uttak av tjenestepensjon og folketrygd. Søylen med røde prosenttegn innebærer at folketrygden tas ut etter tjenestepensjonen, og det er ikke vanlig. En kan imidlertid tenke seg at noen tar ut tjenestepensjon og folketrygd samtidig, men deretter stopper folketrygden og starter uttaket av folketrygd igjen på et senere tidspunkt. Da vil samlet pensjon kunne utgjøre det nivået som står over søylene merket med røde prosenttegn.

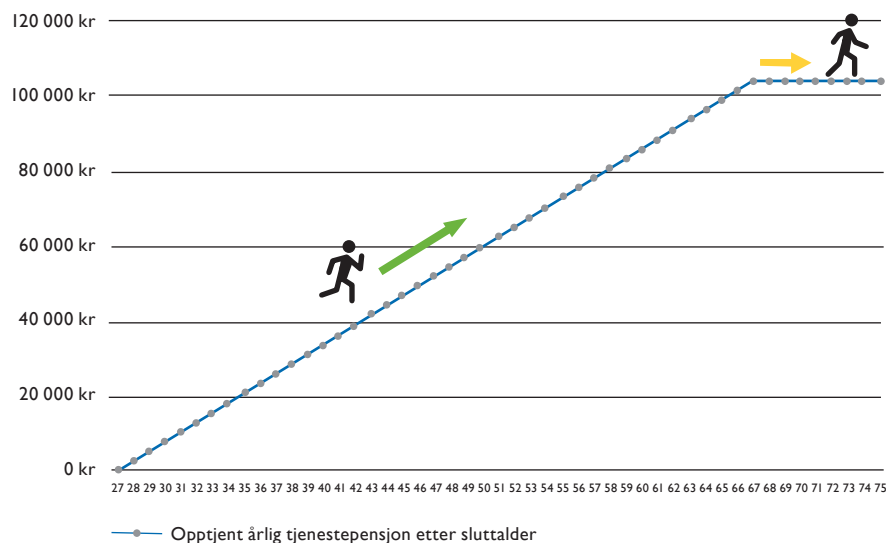
Tabell 3 viser det samme som figur 7, men inkluderer også pensjonsnivået ved uttak av tjenestepensjon og folketrygd fra 67 år. De grønne feltene viser kombinasjoner hvor folketrygden tas ut samtidig eller før tjenestepensjonen. De røde feltene innebærer at folketrygden tas ut etter tjenestepensjonen, og viser at samlet pensjon ville kunne bli enda høyere dersom en utsetter uttaket av folketrygden etter at en har startet uttaket av tjenestepensjonen. Kolonnen lengst til høyre viser uttak av tjenestepensjon fra 73 år eller senere. Det er verdt å merke seg at tjenestepensjonen i disse tilfellene utgjør null kroner, og at alderspensjonen fra folketrygden utgjør hele pensjonsbeløpet.

Det er også andre store og alvorlige konsekvenser av å samordne på denne måten:

- Jo mer du sparer til pensjon, desto lavere pensjon får du.
- Pensjonskassene får høyere inntekter og lavere utgifter dess lenger en arbeider etter 67 år⁺ i offentlig sektor. Likevel er det laget et pensjonssystem som stimulerer økonomisk til å gå av tidligere, noe som også må føre til at flere går av tidligere og som derved bidrar til et dyrere pensjonssystem i offentlig sektor.¹²
- Når flere slutter tidligere i arbeid blir skatteinntektene lavere.
- Når flere slutter tidligere i arbeid blir verdiskapingen målt ved BNP lavere.
- Når en har laget et så stupid pensjonssystem, kan dette og konsekvensene ikke forklares til Stortinget. Da ville de ikke vedta systemet.

¹² Nettoeffekten for pensjonskassenes økonomi er litt vanskelig å beregne fordi pensjonister som går i Samordningsfellen får lavere tjenestepensjon når de tar den ut. Men svært mange må gå i Samordningsfellen for at den skal være økonomisk «lønnsom» for pensjonskassene. Vår vurdering er at det er usannsynlig at så mange vil gå i den.

Figur 8: Verdi av offentlig tjenestepensjon. Eksempel for person født i 1942. Livsvarig årlig utbetaling ved ulike avgangsaldrer. Forutsetning: Person født i 1942 som jobber fra 27 år i offentlig sektor med jevn inntekt på 600 000 kroner.



Derfor må det lages en historie som er slik at Stortinget ikke forstår konsekvensene av den samordningen de vedtar.

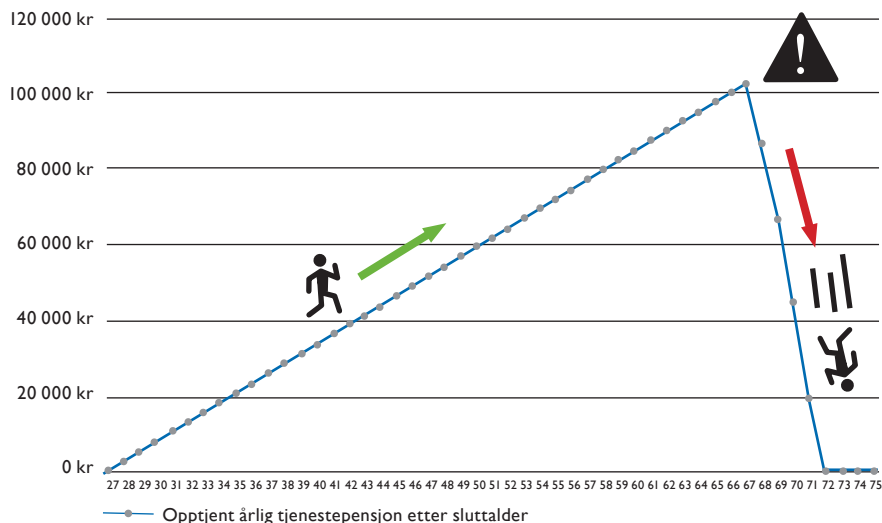
- Når pensjonssystemet er så stupid, er det også vanskelig for pensjonskassene å forklare dette på en slik måte at det blir forstått av alle arbeidsgiverne i offentlig sektor og alle ansatte i offentlig sektor.

Sammenligning mellom opptjening og uttak av tjenestepensjon for aldersgruppene født i 1942 og 1944 når de arbeider lenger enn 67 år⁺ i offentlig stilling

I figur 8 og 9 har vi belyst nærmere opptjening av tjenestepensjon og utbetaling av tjenestepensjon for en person som arbeider lenger enn

67 år før og etter pensjonsreformen i 2011. Figur 8 og 9 viser hvordan en gradvis opptjener offentlig tjenestepensjon ved arbeid i offentlig sektor. Figur 8 viser en person født i 1942 som ikke er omfattet av Samordningsfellen, og figur 9 viser en person født i 1944 som er omfattet av denne problematikken. Begge begynte å jobbe i offentlig sektor ved 27 år, og hadde dermed 40 års tjenestetid ved fylte 67 år. Figurene illustrerer hva den årlige tjenestepensjonen ville utgjort ved å slutte i offentlig sektor ved ulike aldre for et gitt nivå på alderspensjonen fra folketrygden. Opptjeningen av tjenestepensjon fram til 67 år er identisk for personer født i 1942 og i 1944. Personer født i 1942 er ikke omfattet av nye samordningsregler, og vil motta en årlig tjenestepensjon på rett i overkant av 100 000 kroner uavhengig av om

Figur 9: Verdi av offentlig tjenestepensjon. Eksempel for person født i 1944. Livsvarig årlig utbetaling ved ulike avgangsaldrer. Forutsetning: Person født i 1944 som jobber fra 27 år i offentlig sektor med jevn inntekt på 600 000 kroner.



tjenestepensjonen tas ut ved 67 år eller senere. For personen i 1944-kullet vil derimot den opptjente tjenestepensjonen reduseres kraftig ved å stå videre i en stilling i offentlig sektor utover 67 år+. Tjenestepensjonen som krevde 40 år med arbeid i offentlig sektor å tjene opp, blir relativt hurtig redusert for hver ekstra måned vedkommende står videre i jobb. Ved å fortsette til 72 år vil hele tjenestepensjonen være borte.

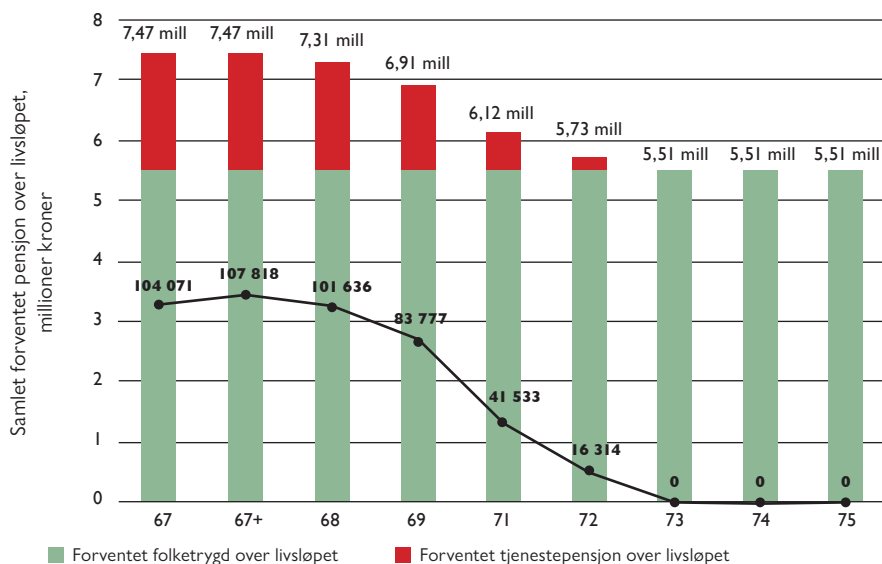
Det er også verdt å merke seg at en person som arbeider i offentlig sektor fra 27 til 37 år, og deretter bytter til en jobb i privat sektor, vil få en offentlig tjenestepensjon på om lag 26 000 kroner i året fra 67 år. Dersom vedkommende for eksempel jobbet i offentlig sektor til 55 år og så gikk over i en stilling i privat sektor, ville

tjenestepensjonen fra den offentlige pensjonskassen bli 72 400 kroner når vedkommende fyller 67 år. Dersom vedkommende hadde jobbet i offentlig sektor helt til 73 år eller lenger, får vedkommende 0 kroner.

Tjenestepensjon og folketrygd etter uttaksalder før og etter pensjonsreformen

Figur 10 viser et eksempel på total pensjon over livsløpet, samt årlig tjenestepensjon ved ulike uttaksaldrer. Beregningen er basert på en person født i 1950, med 600 000 kroner i årslønn, og som har arbeidet fra 27 år i offentlig sektor og fram til pensjoneringstidspunktet. Tjenestepensjonen kan tidligst tas ut fra 67 år, og vil

Figur 10: Total forventet pensjonsutbetaling over livsløpet ved ulike uttaksalder av tjenstepensjon, med dagens regelverk.

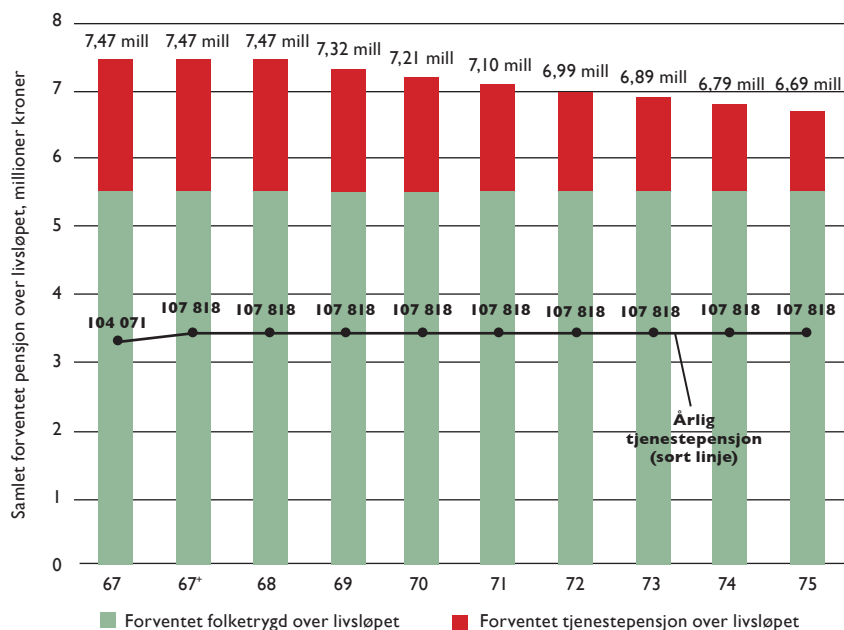


da utgjøre 104 071 kroner per år. Ved å jobbe videre til 67 år+ vil årlig tjenstepensjon bli 107 818 kroner, men ved videre arbeid vil den årlige tjenstepensjonen reduseres. De grønne og røde søylene viser samlet forventet pensjon over livsløpet og antall millioner en kan forvente å få utbetalt totalt. Utbetaling av tjenstepensjon over livsløpet maksimeres ved uttak fra 67 til 67 år+, og synker ved uttak etter dette. Forventet utbetalt folketrygd over livsløpet er uavhengig av uttakstidspunktet, siden det er lagt til grunn at vedkommende forventningsmessig vil leve like lenge som gjennomsnittet for sitt årskull. Den sorte linjen viser årlig offentlig tjenstepensjon ved ulike uttaksalder. Pensjonen er raskt fallende ved uttak etter 67 år+.

Total forventet pensjonsutbetaling over livsløpet reduseres med om lag to millioner kroner ved å jobbe fra 67+ til 73 år eller lenger.

Det drastiske fallet i årlig tjenstepensjon ville ikke skjedd dersom bruttopensjonen og alderspensjonen fra folketrygden ble levealdersjustert med samme forholdstall, det vil si at samordningsfradragene benytter samme forholdstall som bruttopensjonen. Det er slik samordningen foregår ved uttak fra 67 år og fram til 67 år+. Etter 67 år+ er forholdstallet låst til 1,000 på bruttopensjonen, mens forholdstallet reduseres videre for samordningsfradragene. Det betyr at når du jobber utover 67 år+, og det samordnes som om folketrygden var tatt ut samtidig, vil

Figur 11: Total forventet pensjonsutbetaling over livsløpet ved ulike uttaksalder av tjenestepensjon dersom forholdstallene i samordningsfradragene ikke kan bli lavere enn 1,000.



samordningsfradragene bli stadig høyere mens bruttopensjonen holdes konstant, noe som reduserer tjenestepensjonen.

Dette er den tekniske forklaringen bak Samordningsfellen. Dette ville, som vist foran, løses helt enkelt ved å samordne med den folketrygd-pensjonen en ville hatt rett til ved 67 år⁺ også ved arbeid utover 67 år⁺. Altså at forholdstallene som benyttes for bruttopensjonen og samordningsfradragene alltid er de samme, og at det ikke kan bli lavere enn 1,000. Da ville personer med rett til offentlig tjenestepensjon ikke fått en ekstra gevinst ved å ta ut folketrygden tidligere enn 67 år⁺, og heller ikke et tap ved å ta ut tjenestepensjonen senere enn 67 år⁺.

Figur 11 har lagt til grunn samme forutsetninger som i figur 10, men viser hvordan det ville vært dersom forholdstallet i samordningsfradragene var begrenset nedad til 1,000. Da ville tjenestepensjonen nådd en topp på 107 818 kroner i årlig livsvarig utbetaling i eksemplet i figuren. Dette årlige pensjonsnivået ville også blitt utbetalt dersom en valgte å slutte i stilling senere enn 67 år⁺. Som de røde søylene illustrerer, vil også dette gi en redusert utbetaling av tjenestepensjon over livsløpet, siden den samme årlige tjenestepensjonen blir utbetalt over færre leveår. Men med en slik løsning ville ikke den årlige tjenestepensjonen blitt redusert ved videre arbeid, og en ville få samme tjenestepensjon som før reformen i 2011.

Nærmere om økonomiske virkninger av Samordningsfellen for enkeltpersoner

Virkninger for pensjonskassens økonomi, skatteinntekter og verdiskaping målt ved BNP ved å arbeide utover 67 år⁺

Når en offentlig arbeidstaker fortsetter å arbeide utover 67 år sparer pensjonskassen utbetaling av pensjon, mens arbeidstaker og arbeidsgiver fortsetter å betale både medlemspremie og arbeidsgiverpremie inn til pensjonskassen. Det er derfor gunstig for pensjonskassens økonomi og eieren av pensjonskassen at arbeidstakerne utsetter uttak av pensjon utover 67 år. Det er også positivt for offentlige skatteinntekter og verdiskapingen i samfunnet mer generelt. Dette er belyst i tabell 4.

Tabellen viser at med en lønn på kroner 600 000 kroner får pensjonskassen en nettogevinst på 192 000 kroner om en arbeider ett år utover 67 år⁺. Arbeider en til 72 år blir gevinsten for pensjonskassen nesten én million kroner. Skatteinntektene blir 274 000 kroner høyere om en arbeider ett år lenger. Arbeider en fem år lenger vil det gi økte skatteinntekter på over 1,3 millioner kroner. Økt verdiskaping målt ved BNP er 780 000 kroner ved å arbeide ett år lenger. Ved fem års arbeid er økt verdiskaping nesten fire millioner kroner. Med andre ord er det svært

gunstig økonomisk for den enkelte pensjonskassen, den offentlige økonomien og samfunnsøkonomien at arbeidstakerne i offentlig sektor fortsetter å arbeide etter 67 år⁺. Forutsetningene for disse beregningene er:

Gjennomsnittlig årslønn og verdiskaping per årsverk

Årslønn på 600 000 kroner, som er gjennomsnittslønna for personer over 60 år i kommune- og statsforvaltningen i 2018 (kilde: SSB, tabell 11421). Verdiskaping målt i BNP er brutto lønnskostnader, som inkluderer 14 prosent av lønn i pensjonssparing og arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent av lønns- og pensjonskostnader. Totalt blir da verdiskaping per årsverk 780 444 kroner.

Skatteinntekter knyttet til lønsmottaker

Med en lønn på 600 000 kroner betales en arbeidsgiveravgift på 96 444 kroner. Personskatten er 162 818 kroner fram til og med 69 år, og 144 218 kroner fra og med 70 år (forskjellen skyldes lavere trygdeavgift etter fylte 70 år). Merverdiavgiftsgrunnlaget er satt til 60 prosent av disponibel inntekt etter skatt. Merverdiavgiften på 25 prosent utgjør da 65 577 kroner før 70 år og 68 367 kroner fra 70 år. Skatt for

Tabell 4: Virkninger for pensjonskassenes økonomi, skatteinntekter og BNP når en person arbeider utover 67 år*. 1000 kr.

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år
Spart utbetaling	108	216	324	432	540	648	756	864
Økt innbetaling	84	168	252	336	420	504	588	672
Netto gevinst for pensjonskassen	192	384	576	768	960	1152	1344	1536
Økt skatt	274	548	822	1080	1338	1596	1854	2112
Økt BNP	780	1560	2340	3094	3900	4680	5460	6240

lønnsmottaker er 324 839 kroner før 70 år og 309 029 kroner fra og med 70 år.

Skatteinntekter knyttet til pensjonist

Pensjonistene anslås å ha en gjennomsnittlig pensjonsinntekt på 411 000 kroner, hvor alderspensjonen fra folketrygden utgjør 303 000 kroner og tjenestepensjonen utgjør 108 000 kroner, gitt uttak av folketrygden og tjenestepensjonen samtidig, og pensjonering ved alderen hvor det er kompensert for levealdersjusteringen. Personskatten på tjenestepensjonen isolert sett blir 40 282 kroner, og merverdiavgiften utgjør 10 158 kroner. Samlet skatt er 50 440 kroner som pensjonist. Skatt på alderspensjon fra folketrygden er ikke medregnet, siden denne pensjonen kunne også vært tatt ut samtidig som en er lønnsmottaker. Differansen i skatteinntekter utgjør 274 000 kroner per reduserte årsverk før 70 år, og 258 000 kroner fra og med 70 år.

Pensjonskassens økonomi

Utbetalt pensjon reduseres med 108 000 kroner for hvert år arbeidstakeren fortsetter i jobb og utsetter uttak av pensjon. Inntekter til pensjonskassen øker med 12 prosent fra arbeidsgiver og 2 prosent fra arbeidstaker av en lønn på

600 000 kroner for hvert år utover 67 år⁺, altså 84 000 kroner. Sum gevinst for pensjonskassen er 192 000 kroner per år.

Virkninger for arbeidstakerens årlige pensjon og sum pensjon over livsløpet

Takken for disse gevinstene for pensjonskassens økonomi, skatteinntekter og verdiskaping er lavere årlig pensjon når en slutter å arbeide. I tabell 5 er beregnet tap i årlig pensjon og samlet pensjon over livsløpet ved å arbeide lenger enn 67 år⁺. Linje 1 angir tap i årlig pensjon. Arbeider en ett ekstra år synker årlig pensjon med 17 000 kroner per år. Dette tapet øker dess lenger en arbeider, fram til hele tjenestepensjonen på 108 000 kroner er tapt etter fem år og en mottar bare folketrygd. Mer kan en ikke tape. Derfor blir det samme årlig tap ved å arbeide mer enn fem år etter 67 år⁺.

Linje 2 i tabell 5 viser beregnet samlet tap over livsløpet i pensjon dersom en lever like lenge som forventet levealder. Tapet framkommer som årlig tap multiplisert med forventet gjenstående leveår. Selv om gjenstående leveår med tjenestepensjon blir redusert dess lenger en står i arbeid, øker tapet over livsløpet så lenge årlig tap

Tabell 5: Tapte pensjon for den ansatte ved å jobbe utover 67 år⁺. 1000 kr.

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år
Redusert årlig pensjon	17	36	57	81	108	108	108	108
Redusert pensjon over livsløpet	432	864	1293	1728	2196	2196	2196	2196

i tjenstepensjon øker. Etter fem år blir tjenstepensjonen null, og tap i årlig pensjon stopper. Da slår effekten av at det blir færre år med pensjon dess lenger en står i arbeid inn, og pensjonstapet over livsløpet blir lavere.

Fordeling av redusert pensjon på utsatt uttak av tjenstepensjon og Samordningsfellen når en person arbeider lenger enn 67 år⁺

Det kan også være interessant å se på hvordan tapet i pensjon fordeler seg på effekten av å ikke kunne motta tjenstepensjon samtidig som en er i arbeid, og tapet på selve Samordningsfellen – det vil si det en taper når en omsider slutter og årlig pensjon er blitt lavere. Dette er vist i tabell 6. For en person med full opptjening av tjenstepensjon og en sluttlønn på 600 000 kroner utgjør «tapet» på å utsette uttaket av pensjon det beløpet en kunne mottatt i pensjon om en hadde sluttet ved 67 år⁺. For en person som arbeider ett år lenger blir det 108 000 kroner i året, og dette beløpet øker i takt med antall år en utsetter uttaket, det vil si 108 000 kroner per år. Det kan diskuteres om dette er et reelt tap siden arbeidstakeren i denne perioden mottar arbeidsinntekt som er vesentlig høyere enn pensjonen. Men beløpet reduserer hva pensjonsleverandøren ellers ville måtte utbetale. Dette «tapet»

pådro arbeidstakeren seg også før pensjonsreformen i 2011, og samme «gevinst» oppnådde pensjonsleverandøren.

Det nye tapet er at årlig pensjon når en endelig slutter blir lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺. Dette er tapet på grunn av Samordningsfellen som ble innført i 2011. Tapet er her anslått for aldersgruppene født fra 1944 til 1953. For aldersgruppene født fra 1954 til 1962 er tapet noe lavere. For aldersgruppene født etter 1962 er det ikke noe slikt tap. De taper heller ikke pensjon når de fortsetter å arbeide. De får derfor i pose og sekk, og de kommer vesentlig bedre ut også i forhold til dem som var født før 1944. Det største tapet som følge av Samordningsfellen oppstår ved å arbeide fem-seks år lenger enn normal sluttalder på 67 år⁺. Da er tjenstepensjonen blitt null, og det går ikke an å tape mer.

Samlet tap over livsløpet som følge av Samordningsfellen er angitt i linje to i tabellen. En offentlig ansatt som jobber ett år lenger får en reduksjon i sin pensjon over livsløpet på 17 000 kroner per år. Dette gir et samlet tap på 323 000 kroner om vedkommende lever like lenge som forventet levealder. Fortsetter en ett år til reduseres årlig pensjon med 36 000 kroner, men da utbetales pensjonen ett år kortere, og samlet taper vedkommende 648 000 kroner over

Tabell 6: Redusert pensjon fordelt på: Pensjon utsatt på grunn av arbeid ut over 67 år⁺ og Samordningsfellen – lavere pensjon resten av livet når en slutter å arbeide.

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år
Redusert pensjon arbeid	108	216	324	432	540	648	756	864
Samlet lavere pensjon over livsløpet avhengig av hvor lenge en arbeider	323	648	969	1296	1620	1512	1404	1296

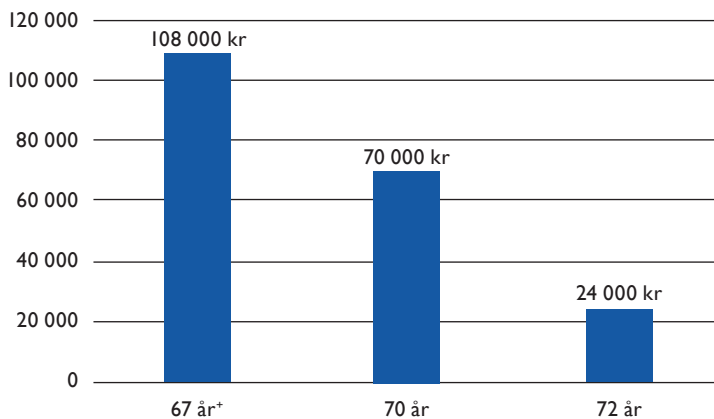
livsløpet. Tapet per år øker til en har arbeidet fem år. Tar vi hensyn til at gjenværende leveår da er redusert med fem år i forhold til om en tok ut pensjon ved 67 år⁺, blir det samlede tapet 1 620 000 kroner over livsløpet. Men fra denne alderen reduseres tapet fra selve Samordningsfellen fordi pensjonen da utbetales over stadig færre gjenstående leveår.

Konsekvenser av å heve aldersgrensen i staten til 72 år

Granavolden-plattformen er det politiske dokumentet hvor regjeringspartiene Høyre, Frp, Venstre og KrF presenterte sine politiske

planer fram mot neste stortingsvalg i 2021. Ett av målene i perioden er å øke den alminnelige aldersgrensen i staten til 72 år fra dagens nivå på 70 år. En økt aldersgrense til 72 år vil kunne få store økonomiske konsekvenser for den offentlig ansatte med full tjenstepensjon som velger å utsette pensjoneringstidspunktet til 72 år.

Figur 12 viser et eksempel på størrelsen for en person født i 1952 som har jobbet i offentlig sektor fra 27 år med en lønn på 600 000 kroner, målt i 2019-lønnsnivå. Vedkommende fyller 67 år i 2019. Figuren viser kun den offentlige tjenstepensjonen. Figuren illustrerer at Samordningsfellen allerede har begynt å bite



Figur 12: Årlig tjenstepensjon for en person født i 1952 med 600 000 kroner i lønn og full opptjening, ved uttak fra 67 år⁺ (67 år og 11 mnd), 70 eller 72 år.

ved fylte 70 år. Da er tjenstepensjonen redusert til 70 000 kroner i året, fra 108 000 kroner per år dersom vedkommende hadde sluttet å jobbe ved 67 år og 11 måneder. Ved å fortsette videre fra 70 til 72 år reduseres tjenstepensjonen ytterligere til 24 000 kroner. Det årlig livsvarige tapet av pensjon ved å jobbe fra 70 til 72 år er dermed 46 000 kroner, eller nesten 4000 kroner mindre i pensjon per måned. Så lenge Samordningsfellen gir så store økonomiske utslag er det uforsvarlig å øke aldersgrensen i staten. Siden kvinner har lengre forventet levealder enn menn, vil de i gjennomsnitt tape mest over livsløpet.

Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik og Kjersti Toppe fra Senterpartiet foreslo i 2018/2019 at Samordningsfellen skulle bli opphevet med tilbakevirkende kraft fra 2011. Da dette forslaget

ikke lå an til å få flertall, foreslo de sammen med Arbeiderpartiet at offentlige ansatte, i god tid før de når 67 års alder og står overfor valg av hvordan de skal forholde seg til Samordningsfellen, får informasjon fra pensjonskassene om hvordan ulike valg påvirker deres framtidige pensjon. Dette forslaget fikk støtte av Ap, Sp, SV, MDG og Rødt. Men regjeringspartiene Høyre, FrP, KrF og Venstre stemte ned forslaget. Disse partiene ønsker sikkert ikke å lure offentlig ansatte inn i Samordningsfellen. Men det er oppsiktsvekkende at de samme partiene ønsker å heve aldersgrensen i offentlig sektor til 72 år uten å være klar over de konsekvensene dette har for de ansattes pensjon. Dersom det fører til at flere jobber lenger enn 67 år⁺ vil det føre til at flere rammes av Samordningsfellen.

Samordningsfellen

– samfunnsøkonomiske konsekvenser

Generelt er de samfunnsøkonomiske virkningene av Samordningsfellen negative

Virkninger for en enkeltperson ved å arbeide lenger enn 67 år⁺ på folketrygd, pensjonskassens økonomi, skatteinntekter og verdiskaping målt ved BNP er:

- Folketrygden er nøytral uavhengig av uttaksalder, og påvirkes ikke.
- Tjenestepensjonssystemet tjener på at en arbeider lenger.
- Skatteinntektene blir høyere.
- Verdiskaping målt ved BNP blir høyere.

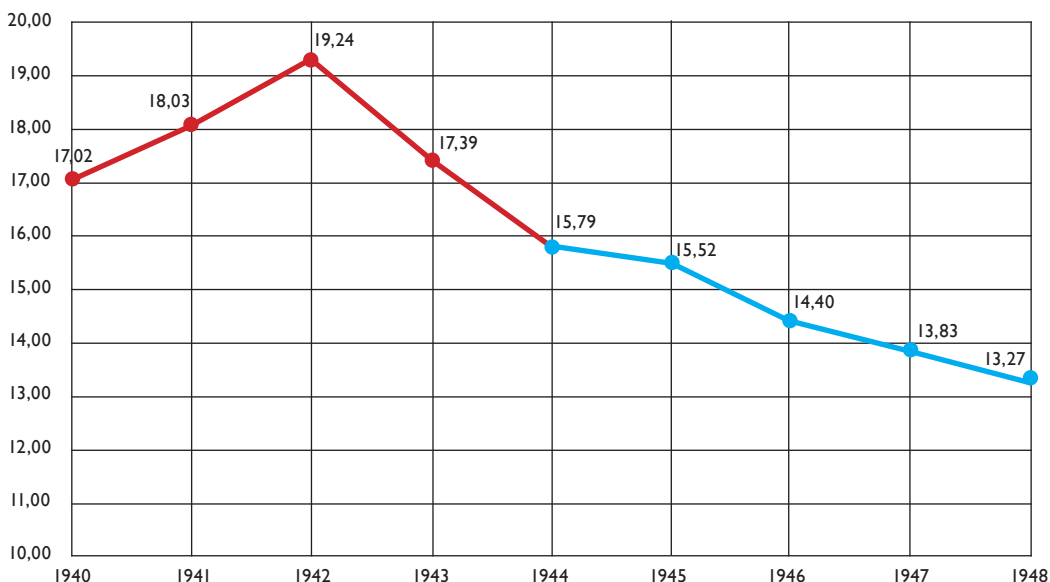
Den samfunnsøkonomiske virkningen vil avhenge av hvordan Samordningsfellen påvirker arbeidsatferden. Siden tjenestepensjonen blir vesentlig lavere dersom en arbeider lenger enn 67 år⁺ må en vente at færre velger å gjøre det. Når færre arbeider lenger enn 67 år⁺ vil effekten på skatteinntekter og verdiskaping ved BNP være negativ. Hvor negativ de samfunnsøkonomiske

virkningene blir, avhenger av hvor mange som slutter tidligere på grunn av pensjonstapet.

Virkningen for pensjonsleverandørenes økonomi er, som vist, mer komplisert å anslå.¹ Den positive effekten på pensjonsleverandørenes økonomi er at det blir lavere pensjonsutbetalinger og høyere pensjonsinntekter når folk jobber lenger. Dersom arbeidstilbudet reduseres og færre jobber lenger enn 67 år⁺, vil det også være negativt for pensjonsleverandørene. Men i dagens regelverk får pensjonsleverandørene en ekstra «gevinst» ved at årlig pensjon når en slutter å arbeide blir lavere for dem som går i Samordningsfellen. Spørsmålet er hvilken effekt som er størst –

¹ Det mest riktige er kanskje å omtale dette som virkninger for den aktuelle kommunen, staten eller helseforetakene, siden reduserte utbetalinger fra pensjonsleverandøren vil gi reduserte pensjonsbetalinger fra for eksempel kommunen og inn til den kommunale pensjonskassen. Vi vil imidlertid omtale dette i det videre som en effekt for pensjonsleverandørens økonomi.

Figur 13: Gjennomsnittlig antall måneder i jobb etter 67 år og inntil 70 år for ansatte som fremdeles var aktive i KLP ved 67 år.



Kilde: Forfatterne av artikkelen har valgt metode og laget figuren basert på tall vi har mottatt fra KLP. KLP har ikke kvalitetssikret figuren.

større pensjonsutbetalinger og lavere pensjonsinntekter ved at færre arbeider utover 67 år, eller gevinsten i form av lavere pensjonsutbetalinger for folk som har gått i Samordningsfellen.

Vi vil understreke at vi ikke tror at pensjonsleverandørene på noen måte ønsker systemet med Samordningsfellen. De protesterte også på innføringen av Samordningsfellen. Arbeids- og sosialdepartementet tok ikke hensyn til disse kommentarene fra pensjonsleverandørene. De nevnte i sin oppsummering av høringssvarene dem som protesterte mot Samordningsfellen, men ikke hvorfor de protesterte (Arbeids- og sosialdepartementet 2010).

Hvor mye reduserer Samordningsfellen arbeidsinnsatsen til offentlig ansatte?

Hvor mange flere som slutter ved 67 år+ i stedet for å arbeide videre som følge av Samordningsfellen har vi ikke eksakte svar på. Det foreligger statistikk fra pensjonskasser som gir en indikasjon på at virkningene kan være sterke. Hvor mye en person kan tape på å arbeide lenger enn 67 år+ er analysert i kapittel 4 under avsnittet *Gjennomført samordning av alderspensjon fra folketrygd og tjenstepensjon etter 2011 m.v. fra side 25 til side 29*. I en muntlig høring på Stortinget om Samordningsfellen uttalte pensjonsfaglig rådgiver i Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsregionen (PKH), Dag Falkenberg:

«Dette regelverket vil jo desidert medvirke til at en motvirker arbeidslinjen» (muntlig høring i Stortingets arbeids- og sosialkomite 31. januar 2019). Det er pensjonsrådgiverne som møter arbeidstakerne og opplever deres atferd og reaksjon på at de rammes av Samordningsfellen.

I figur 13 har vi med utgangspunkt i tall fra KLP beregnet hvor mange måneder offentlig ansatte i ulike årskull jobber utover 67 år i gjennomsnitt, gitt at de var i aktiv stilling ved 67 år. Det er kun tatt hensyn til personene i KLP som valgte å jobbe utover 67 år, og maksimalt til 70 år. Utvalget er altså begrenset til personer som maksimalt har jobbet inntil 36 måneder utover 67 år. Da har vi fullstendig informasjon om årskull til og med 1948. Hvis vi skulle ha laget en faktisk beregning av gjennomsnittlige måneder utover 67 år, måtte vi ventet til alle personer i alle årskull hadde sluttet å jobbe. Figuren må tolkes med forsiktighet, da vi ikke kan si at med sikkerhet at det er Samordningsfellen som er årsaken til at gjennomsnittlig antall måneder i jobb etter 67 år reduseres. Det er også ulik størrelse i ulike årskull, og det kan være flere personer i de yngre årskullene som velger å jobbe til 67 år enn i tidligere årskull, og at dette preger utviklingen. Det er vanskelig å fastslå sikkert alle effektene som kan spille inn på resultatet i figuren. Det er imidlertid en rimelig antakelse at arbeidstilbudet kan forventes å øke dersom en tjener opp mer pensjon jo lenger en jobber, og dermed at arbeidstilbudet vil reduseres dersom pensjonen blir mindre desto lenger en står i arbeid.

Tallene i figur 13 viser at personer i årskullene som er rammet av Samordningsfellen (1944-kohorten og senere) slutter tidligere, sammenlignet med personer i årskullene som

ikke er rammet av denne. Effekten er økende for årskullene fra 1944 og utover. Dette skjer til tross for at de yngre årskullene som er berørt av Samordningsfellen også er omfattet av levealdersjustering, og at vi isolert sett kunne forvente at disse ville jobbe noe lenger enn de eldre årskullene nettopp på grunn av levealdersjusteringen.

KLP viser i en artikkel i Kommunal Rapport 19. juni 2019 til at stadig flere tilegner seg kunnskap om når det er mest økonomisk gunstig å gå av med pensjon, og at mange velger å gå av med pensjon i nettopp den måneden hvor de akkurat har kompensert for levealdersjusteringen. Hadde de jobbet videre, ville tjenestepensjonen gradvis blitt redusert for hver måned. Denne pensjoneringsatferden er observert av KLP for årskullene 1944–1951, hvor alle er omfattet av en garanti-bestemmelse som sikrer 66 prosent av sluttlønn dersom de gir seg ved 67 år, til tross for levealdersjusteringen. Garantibestemmelsen sørger for at en minst får 66 prosent pensjon fra 67 år, slik at å jobbe videre fram til en har kompensert for levealdersjusteringen ikke er nødvendig for å oppnå 66 prosent. At mange likevel velger å jobbe noen måneder utover 67 år men gir seg når forholdstallet er lik 1,000, tyder på at mange faktisk ønsker å jobbe lenger, men ikke når det reduserer pensjonen. Hvis alle var tilstrekkelig godt informert om konsekvensene av å jobbe utover levealdersjusteringen, ville vi nok sett enda flere som valgte å gi seg nettopp på det tidspunktet. Når de offentlig ansatte i denne situasjonen velger å pensjonere seg tidligere enn de egentlig ønsker, går samfunnet glipp av verdifull arbeidsinnsats. Det reduserer den samlede verdiskapingen i landet, det reduserer skatteinntektene og øker også pensjonskassenes netto utgifter.

Tabell 7: Regneeksempel på samfunnsøkonomiske tap av Samordningsfellen ved å jobbe utover 67 år*. Millioner kroner.

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år	SUM
Avgang antall personer	4000	4000	4000	1000	1000	500	100	100	38 900
Utgifter pensjonskassen	768	1536	2304	768	960	576	403	154	7469
Redusert skatt	1096	2192	3288	1080	1338	798	556	211	10 559
Redusert BNP	3120	6240	9360	3120	3900	2340	1638	624	30 342

Samlede virkninger av Samordningsfellen på verdiskaping målt ved BNP og skatteinntekter

I det etterfølgende har vi forsøkt å anslå hvor mye vi kan tape i verdiskaping målt ved BNP og skatteinntekter på grunn av Samordningsfellen. Vi har først laget et rent regneeksempel for å beregne virkningene. Deretter har vi laget to anslag på virkningene – ett anslag basert på at virkningene er relativt beskjedne og ett anslag hvor virkningene er noe sterkere.

Regneeksempel

Regneeksemplet er utarbeidet både for å forstå sammenhengene mellom arbeidsatferd og skatteinntekter og verdiskaping målt ved BNP, og slik at en selv også kan reflektere bedre over virkningene.

I dette regneeksemplet er lagt til grunn at i aldersgruppene fra 1944 til 1962 vil 4000 færre personer/årsverk arbeide ett år lenger, 4000 færre to år lenger og 4000 færre tre år lenger, det vil si til 70 år+. Videre er lagt til grunn at 1000 færre personer/årsverk arbeider fire år lenger og 1000 færre personer arbeider fem år lenger, det vil si, til 72 år. Anslaget på færre personer

som arbeider lenger enn seks år er redusert til 500, mens antallet som arbeider sju år lenger er redusert med 300 årsverk og åtte år lenger er redusert med 100 årsverk/personer. Hva dette gir som tap i skatteinntekter og verdiskaping målt i BNP er anslått i tabell 7. I beregningene er lagt til grunn en gjennomsnittslønn på 600 000 kroner. Resultatet er at Samordningsfellen gir et tap i skatteinntekter på 10,6 milliarder kroner, og BNP reduseres med 30,3 milliarder kroner.

Anslag på redusert arbeidsinnsats, tap i skatteinntekter og tapt verdiskaping forårsaket av Samordningsfellen

For å kunne anslå tapte skatteinntekter og tapt verdiskaping må vi først anslå hvor mye Samordningsfellen reduserer arbeidsinnsatsen. I rapporten *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen* ser vi at om lag 5000 personer er i arbeid ved 67 år i statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor. Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid er avtakende med alder, og var i 2018 23,7 timer per uke for 67–69 år, og 16,7 timer per uke for 70–74 år. Den avtalte arbeidstiden er noe lavere for offentlig ansatte enn for privat ansatte. Det kan delvis skyldes insentivene til å

trappe ned eller slutte for å unngå tap av tjenestepensjon. Vi legger til grunn en gjennomsnittlig avtalt arbeidstid på 20 timer per uke for offentlig ansatte som jobber utover 67 år. Med en full arbeidsuke på 37,5 timer gir det 53 prosent i gjennomsnittlig stillingsprosent i den aktuelle gruppa.

Tall fra KLP viser at gjennomsnittlig antall måneder i jobb utover 67 år, gitt at en stod i stilling til 67 år og 1 måned, var 18 måneder for årskullene 1940–1943. Disse årskullene var de siste som ikke var berørt av Samordningsfellen. For årskullene fra 1951 til og med 1953 legger vi til grunn at disse også ville jobbet 18 måneder utover alderen hvor de har kompensert for levealdersjusteringen.

For årskullene 1944 til og med 1950 legger vi til grunn noe lavere reduksjon i arbeidstilbudet siden mange ikke har vært tilstrekkelig informert om Samordningsfellen og derfor intetanende har jobbet utover alderen for levealdersjusteringen. Vi anslår at noen i disse årskullene allikevel har fått informasjon om Samordningsfellen og dermed har valgt å gi seg tidligere enn de ellers ville gjort. Vi legger til grunn at disse årskullene ville arbeidet like mye lenger per årskull som det antall måneder som kreves for å kompensere for levealdersjusteringen. Det vil si at 1944-kullet ville jobbet én måned lenger, 1945-kullet to måneder lenger osv. For 1954-kullet og fram til og med 1962-kullet kommer det et skift på om lag ett år før disse når alderen hvor Samordningsfellen inntreffer.

Vi har derfor gjort beregningene basert på to alternativer for deres reduserte arbeidstilbud. I «høyalternativet» antar vi at kullene ville ha

redusert arbeidstilbudet med 18 måneder, slik som 1951–1953-kullene, og i «lavalternativet» antar vi at de ville jobbet kun seks måneder lenger dersom Samordningsfellen ikke var der.

Vi vil understreke at alle tallene ovenfor er anslag og må tolkes med forsiktighet, da vi ikke har mer nøyaktige metoder som kan si noe om de offentlige ansattes reduksjon i arbeidstilbudet som følge av Samordningsfellen isolert sett. Anslagene illustrerer en mulig tilpasning. Det må antas at reduksjonen i antall årsverk også vil påvirkes av hvor god informasjon yngre årskull får om Samordningsfellen framover, og eventuelle regelverksendringer.

I tabell 8 er anslått hvordan dette i lavt alternativ reduserer arbeidsinnsats, skatteinntekter og verdiskaping målt ved BNP.

Tabell 8 viser at vi anslår at Samordningsfellen medfører at årskullene 1944–1962 har redusert/vil redusere arbeidstilbudet med totalt 31 138 årsverk. Samlet redusert verdiskaping (BNP) i lavalternativet er anslått til i overkant av 24 milliarder kroner. Tapte skatteinntekter er 8,47 milliarder kroner, målt i dagens lønnsnivå og med 2019-skattenivå.

Tabell 9 viser redusert verdiskaping og skatteinntekter når vi anslår at årskullene 1944–1958 reduserer arbeidstilbudet med 54 988 årsverk. Samlet redusert verdiskaping som følge av dette er anslått til nær 43 milliarder kroner. Tapte skatteinntekter som følge av at de offentlige ansatte blir pensjonister på et tidligere tidspunkt enn om de ikke var omfattet av Samordningsfellen, er om lag 15 milliarder kroner målt i dagens lønnsnivå og med 2019-skattenivå.

Årskull	Antall årsverk redusert	Redusert arbeidstilbud i måneder	Redusert verdiskaping (mill. kr.)	Redusert skatteinntekter (mill. kr.)
1944	221	1	172	60
1945	442	2	345	120
1946	883	4	689	240
1947	1104	5	862	300
1948	1325	6	1034	360
1949	1546	7	1206	420
1950	1767	8	1379	481
1951	3975	18	3102	1081
1952	3975	18	3102	1081
1953	3975	18	3102	1081
1954	1325	6	1034	360
1955	1325	6	1034	360
1956	1325	6	1034	360
1957	1325	6	1034	360
1958	1325	6	1034	360
1959	1325	6	1034	360
1960	1325	6	1034	360
1961	1325	6	1034	360
1962	1325	6	1034	360
SUM	31 138		24 301	8469

Tabell 8: Anslag på tapt verdiskaping og reduserte skatteinntekter av Samordningsfellen (lavalternativet). Verdiskaping og skatteinntekter i millioner 2019-kroner.

Vurderingene til statsråden i Arbeids- og sosialdepartementet

Våre anslag står i sterk kontrast til hvordan Arbeids- og sosialdepartementet i brev til Stortinget vurderer disse virkningene (Arbeids- og sosialdepartementet 10. desember 2018). Arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie uttaler blant annet i Aftenposten 24. juni 2019 at «vi kan ikke både gi dem som slutter tidlig like høy pensjon som før pensjonsreformene, og samtidig gi enda høyere pensjon til dem som jobber

lenge. Det har vi ikke råd til.» Når ministeren skriver at de som slutter tidlig får samme pensjon som før pensjonsreformen, sikter hun antakelig til at årskullene før 1963 fikk beholde AFP som en tidligpensjonsordning i forbindelse med at forhandlingene om ny offentlig tjenestepensjon strandet i 2009. AFP sikrer 66 prosent av sluttlønnen i pensjon ved 67 år for årskullene født før 1958, selv om de går av med AFP som tidligpensjon allerede fra 62 år. Det virker som statsråden mener at dersom samfunnet skal ha råd til dette,

Årskull	Antall årsverk redusert	Redusert arbeidstilbud i måneder	Redusert verdiskaping (mill. kr.)	Redusert skatteinntekter (mill. kr.)
1944	221	1	172	60
1945	442	2	345	120
1946	883	4	689	240
1947	1104	5	862	300
1948	1325	6	1034	360
1949	1546	7	1206	420
1950	1767	8	1379	481
1951	3975	18	3102	1081
1952	3975	18	3102	1081
1953	3975	18	3102	1081
1954	3975	18	3102	1081
1955	3975	18	3102	1081
1956	3975	18	3102	1081
1957	3975	18	3102	1081
1958	3975	18	3102	1081
1959	3975	18	3102	1081
1960	3975	18	3102	1081
1961	3975	18	3102	1081
1962	3975	18	3102	1081
SUM	54 988		42 915	14 957

Tabell 9: Anslag på tapt verdiskaping og reduserte skatteinntekter av Samordningsfellen (høyalternativet). Verdiskaping og skatteinntekter i millioner 2019-kroner.

må tilsynelatende de som jobber lenger enn 67 år få redusert tjenestepensjon for å finansiere AFP-ordningen.

Vi har vist i de samfunnsøkonomiske beregningene at statsrådets påstand om at vi ikke har råd til å gi pensjon til dem som jobber lenger enn alderen hvor de har kompensert for levealderjusteringen er helt feil. I representantforslag 46 L (2018–2019) ble det fremmet et forslag om å rette opp i Samordningsfellen. Forslaget gjaldt årskullene 1944–1953, og innebar at det ikke

skulle benyttes et forholdstall lavere enn 1,000 ved beregning av samordningsfradragene. Det ville ikke gitt høyere tjenestepensjon enn hva en ville fått dersom en gikk av med pensjon fra tidspunktet hvor en har kompensert for levealderjusteringen. Forslaget medfører at en fryser størrelsen på tjenestepensjonen til det beløpet en mottar ved arbeid fram til alderen hvor en har kompensert for levealderjusteringen. Gjennom livsløpet vil en også med dette forslaget få lavere tjenestepensjon enn om vedkommende pensjonerte seg tidligere, siden den årlige tjenestepen-

sjonen vil være uendret, men vil bli utbetalt over færre gjenstående leveår.

I KLP og øvrige fonderte pensjonsordninger beregnes det hvor mye innbetalinger i pensjonspremier som trengs for å sikre en livsvarig tjenstepensjon. Det innebærer at disse pensjonsleverandørene har tilstrekkelig midler til å dekke den livsvarige tjenstepensjonen dersom den ansatte velger å gå av med pensjon fra fylte 67 år, eller ved alderen hvor vedkommende har kompensert for levealdersjusteringen. Hvis pensjonskassene har satt av de nødvendige midlene ved 67 år, er det umulig å ikke ha råd til å dekke en like stor årlig livsvarig pensjon for eksempel tre år senere. Det vil kreve mindre penger, siden pensjonen da skal utbetales i tre færre år.

Statsråden/departementet må også vurdere virkningene på arbeidslinja av å ha et pensjonssystem som medfører at en taper mye på å jobbe lenger. Mange vil åpenbart tilpasse pensjoneringstidspunktet slik at de ikke jobber utover den alderen hvor tjenstepensjonen reduseres. Dag Falkenberg, pensjonsfaglig rådgiver i Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet (PKH), omtalte regelverket på følgende måte i muntlig høring i Stortingets arbeids- og sosialkomité 31. januar 2019: «Dette regelverket vil jo desidert medvirke til at en motvirker arbeidslinjen». Mange personer har riktig nok «gått i fella» og jobbet videre til tross for at tjenstepensjonen dermed har blitt redusert, men det skyldes nok i stor grad mangel på tilstrekkelig forståelig informasjon til arbeidstakerne, siden de økonomiske insentivene til å pensjonere seg senest ved 67 år⁺ er såpass sterke. Det er selvsagt umulig å reagere på økonomiske insentiver en ikke kjenner til.

Hvordan unngå Samordningsfellen?

Samordningsfellen kan omgås slik at ansatte får både tjenstepensjon fra 67 år⁺ og full lønn:

- En kan selge sin arbeidsinnsats som tjenester fra enkeltpersonforetak eller aksjeselskap til den offentlige arbeidsgiveren. Da kan en motta offentlig tjenstepensjon samtidig som en mottar arbeidsinntekt. Altså en pose og sekk-løsning. Det er eksempler på at offentlige virksomheter har satt slike løsninger i system.
- En kan ta arbeid i privat sektor. Da kan en heve full pensjon ved 67 år⁺, og det får ingen negative konsekvenser for den offentlige tjenstepensjonen at en arbeider i privat sektor. Her blir det også pose og sekk.

Ved siden av disse løsningene kan en arbeide for såkalt pensjonistlønn eller i en mindre deltidsstilling. Da må ikke arbeidstakeren meldes inn i den obligatoriske tjenstepensjonsordningen. Arbeidsavtaler av denne karakteren kan åpne for arbeidsforhold hvor arbeidstakernes rettigheter undergraves og svekkes. Derfor er mulighetene til å gå inn på slike avtaler og omgørelser, ved å inngå konsulentavtaler, mer begrenset i dag enn de var i 2011. Men det er ingen tvil om at folk som ønsker å arbeide lenger, og som har mulighet til det, benytter seg av de mulighetene som er nevnt ovenfor. Samfunnsøkonomisk er det en bedre løsning enn at de slutter å arbeide.

Målene for pensjonsreformen og forskning på reformen

Formålet med pensjonsreformen var (Forskningsrådet 2017):

1. Økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem.
2. Å legge til rette for en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon.
3. Å motivere til arbeid.
4. God fordelings- og likestillingsprofil.
5. Enkle hovedprinsipper og god informasjon.

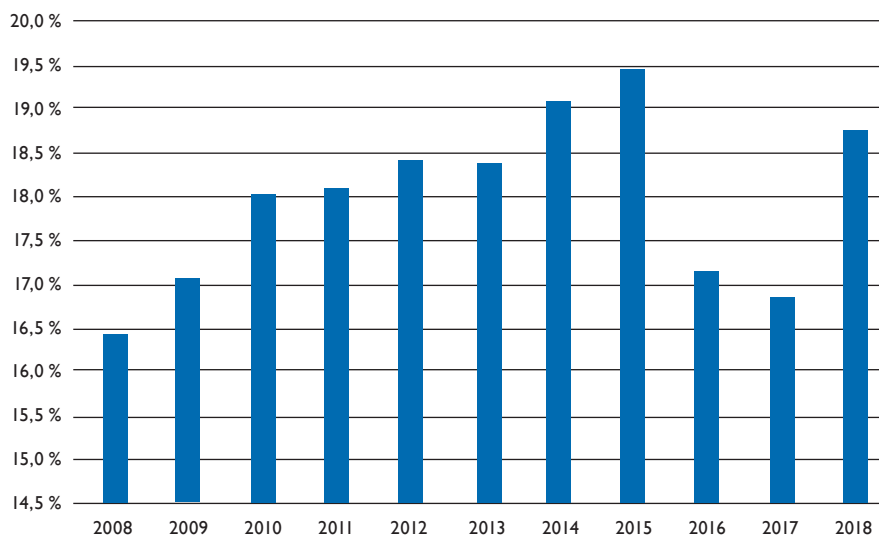
Pensjonsreformens mål nr. 1 kan på en litt annen måte formuleres som at målet var å skape et pensjonssystem som reduserer framtidige pensjonsutgifter, men som skulle gjøre det på en sosialt akseptabel måte og som skulle stimulere til økt verdiskaping. Punktene 2, 3 og 4 kan også sees på som presiseringer og underpunkter til punkt 1. En skal utvikle et system hvor pensjon og arbeid kan kombineres (mål 2), det skal stimulere økonomisk til økt arbeidsinnsats (mål 3), det skal samtidig ha en god fordelingsprofil og gi bedre likestilling (mål 4). Punkt 5 er et selvstendig punkt. Systemet skal bygge på hovedprinsipper som er enkle å forstå, og det skal gis god informasjon om hvordan systemet virker og fungerer, og om hva slags pensjon en vil få.

Samlet er det bevilget 57,6 millioner kroner til ti forskningsprosjekter i regi av Norges forskningsråd for å evaluere reformen. Prosjektene har så langt vært overstrømmende positive. Reformen er vellykket for staten (Stølen m.fl. 2017), har fått flere til å jobbe mer (Markussen m.fl. 2018), flere kombinerer pensjon og arbeid (Hærnes m.fl. 2017), kvinner kommer godt ut av reformen (Pedersen m.fl. 2017), og det framstilles nærmest som et under at den ble gjennomført uten mer strid (Pedersen m.fl. 2014). Det negative så langt i evalueringene er at folk flest ikke forstår pensjonen sin og at offentlige informasjonskampanjer om så komplekse fenomener som pensjonssystem ikke virker (Breit m.fl. 2014). Bortsett fra når vi ser på målet om enkle hovedprinsipper og informasjon, synes de valgte forskernes evalueringer foreløpig å konkludere med at pensjonsreformen understøtter og bidrar til å oppfylle målene for reformen. Nedenfor skal vi drøfte mer prinsipielt hvordan Samordningsfellen påvirker noen av pensjonsreformens mål.

Motivere til arbeid

Dette er pensjonsreformens klart viktigste mål. Derfor har prinsippene i pensjonsreformen vært at det skal lønne seg pensjonsmessig å arbeide

Figur 16: Sysselsatte i prosent (65–74 år).



Kilde: SSB, tabell 03781

lenger for å stimulere folk økonomisk til å stå lenger i arbeid. Siden Samordningsfellen gir lavere og lavere alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen ved å arbeide utover 67 år+, motvirker Samordningsfellen direkte motivasjon til å arbeide utover denne alderen.

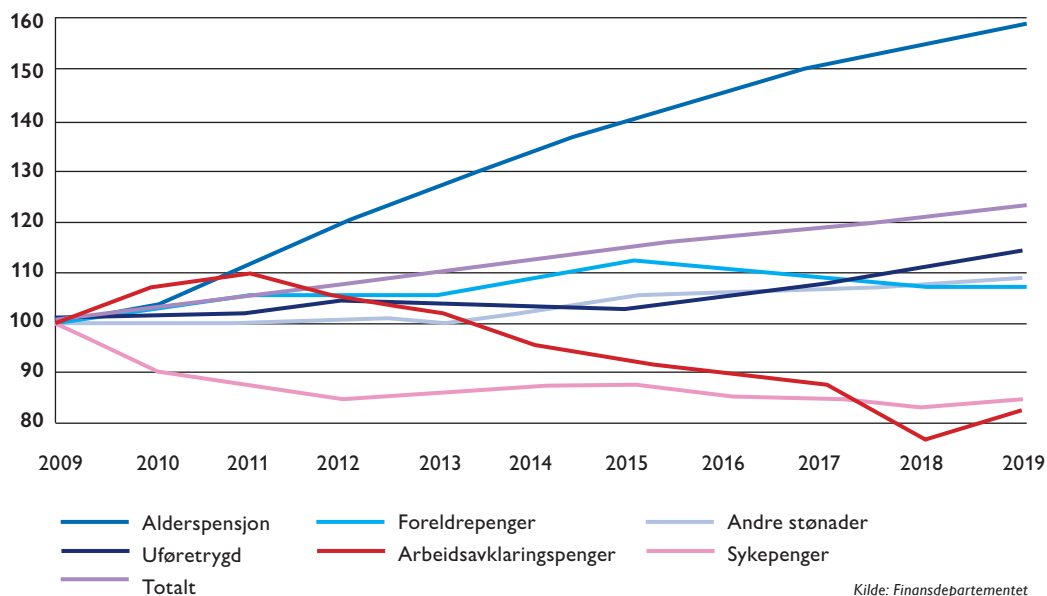
Figur 16 viser andelen sysselsatte mellom 65 og 74 år i alle sektorer, ikke bare i offentlig sektor. Vi ser en økende sysselsettingsprosent blant de eldre sysselsatte (aldersgruppa 65–74 år) i årene fra 2008 fram til 2015. Det er imidlertid et fall i sysselsettingsandelen fra og med 2016. Dette skyldes antakelig konjunkturedgang etter oljeprissjokket, noe som viser at etterspørselen kanskje er mest avgjørende for sysselsettingen også av eldre arbeidstakere. Er det behov for de eldres arbeidskraft, vil de arbeide lenger.

Er utfordringen arbeidsledighet og mangel på arbeidsplasser, kan de nye mulighetene til å ta ut pensjon allerede ved 62 år gjøre det enklere å skyve eldre arbeidstakere ut av arbeidslivet. Senter for seniorpolitikk har i en artikkel på sine hjemmesider pekt på at yrkesaktiviteten for eldre var økende i flere år før pensjonsreformen i 2011, og at hvor mye som skyldes IA-avtalene og pensjonsreformen er vanskelig å vurdere (Roger Moen, Senter for seniorpolitikk 4. mai 2018).

Folketrygdens utgifter til alderspensjon etter pensjonsreformen

Utviklingen i folketrygdens utgifter etter pensjonsreformen er vist i figur 17 A. Figuren er hentet fra Statsbudsjettet 2919 (Prop. 1 S Gul bok 2019–2020). Utgiftene til alderspensjon

Figur 17 A: Realvekst i utgiftene til utvalgte formål 2009–2019. Indeksert slik at 2009=100.



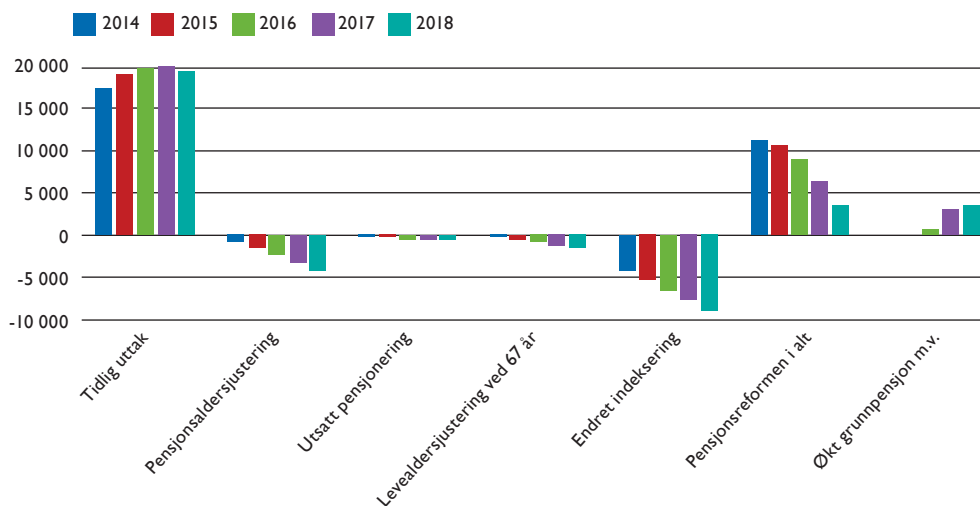
etter pensjonsreformen i 2011 har hatt en nærmest eksplosiv vekst. I nominelle beløp er utgiftene til alderspensjon fra 2010 til 2019 blitt omtrent fordoblet fra ca. 116 milliarder til 232 milliarder kroner. Så å si alle andre virksomhetsområder under folketrygden (sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, enslige forsørgere, foreldrepenger, og annet) har hatt en moderat vekst eller reelt sett (faste priser) blitt redusert. Hovedårsaken til den sterke veksten er at pensjonsreformen har redusert pensjonsalderen til 62 år for dem som ønsker det, og at nesten ingen tar ut alderspensjon fra folketrygden etter 67 år pluss levealdersjustering (jf. kap. 2).

I rapporten *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen* fra 14. mai 2019 har en

arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og sosialdepartementet beregnet hvordan pensjonsreformen har påvirket folketrygdens utgifter.

Figur 17 B viser at innføringen av tidlig uttak av alderspensjon fra folketrygden isolert sett har økt de årlige pensjonsutgiftene med om lag 19 milliarder kroner i 2018. Våre beregninger av merutgiftene som følge av at pensjonen kan tas ut tidligere enn 67 år er i perioden 2011–2018 ca. 128 milliarder kroner. Levealdersjusteringen har redusert pensjonsutgiftene med ca. tre milliarder kroner i 2018 og med ti milliarder kroner i perioden 2011–2018. Altså er utgiftsreduksjonen som følge av levealdersjusteringen bare en liten brøkdel av utgiftsøkningen som følge av innføring av valgfritt uttak av alderspensjon. Det

Figur 17 B: Årlige merutgifter og innsparinger etter pensjonsreformen, målt i fast G. Milliarder kroner. G = 95 800 kroner.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

som har hindret en enda større eksplosiv vekst i folketrygdens utgifter til alderspensjoner etter pensjonsreformen er at pensjonene til alle eksisterende pensjonister – både personer som var pensjonister i 2011 og nye pensjonister – er blitt regulert lavere enn lønna, og i flere år også lavere enn prisstigningen. Underregulering av pensjoner med 0,75 prosent lavere enn lønnsveksten er i tabellen vist som «indeksering», og har redusert utgiftene med om lag ni milliarder kroner i 2018. Om lag halvparten av regningen for merutgiftene i 2018 for at folk kan ta ut pensjon allerede ved 62 år og ha både full arbeidsinntekt og pensjon, er derfor hittil sendt til alle pensjonister. Siden pensjonsreformen har senket pensjonsalderen til 62 år for dem som vil, og utvidet adgangen til pensjon mens en har arbeidsinntekt, kan vi i beste fall håpe på at pensjonsreformen en gang

mellom 2030 og 2040 vil gi netto innsparinger i Norges pensjonsutgifter.

Å legge til rette for en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon

Samordningsfellen medfører et betydelig tap i alderspensjon fra ordningen med offentlig tjenestepensjon dersom en arbeider utover 67 år⁺. Dette gir sterke økonomiske stimulanser til ansatte i offentlig tjeneste til å slutte ved 67 år⁺ selv om de kunne ønske å fortsette i sitt arbeid. Samordningsfellen motvirker derfor pensjonsreformens mål om en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon. Dette gjelder for ca. 30 prosent av alle arbeidstakere i aldersgruppene fra 1944 til 1962. Det systemet vi

hadde før 2011 la i langt bedre grad til rette for dette målet. Da var det full adgang til å tilpasse uttak av alderstrygd i folketrygden til 67 år, og en fikk ikke lavere årlig alderspensjon ved å arbeide utover 67 år⁺.

For personer i offentlig tjeneste som ønsker å slutte i arbeid ved 67 år⁺ eller tidligere er det ikke slike negative effekter. Derfor kan vi til en viss grad si at for dem som ønsker å gå av tidlig legger pensjonsreformen også for offentlig ansatte til rette for en bedre tilpasset overgang mellom arbeid og pensjon. Men dette står i direkte motstrid til reformens mål om å stimulere til økt arbeidsinnsats.

Enkle hovedprinsipper og god informasjon

Dette er i og for seg ikke et sentralt tema i denne rapporten. Men det er hevet over enhver tvil at vi har fått et langt mer komplisert pensjonssystem etter pensjonsreformen enn det vi hadde tidligere. Pensjonssystemet har i tillegg fått helt uforståelige konsekvenser, som Samordningsfellen er et godt eksempel på. Det er åpenbart at mange som er berørt av Samordningsfellen ikke har fått tilstrekkelig informasjon til å forstå konsekvensene av å fortsette i arbeid. Mange har vært fullstendig uvitende om konsekvensene, før det har vært for sent. Mange har fått seg en ubehagelig overraskelse når pensjonen er blitt mindre enn de hadde trodd.

Beslutningsprosessen for Samordningsfellen og informasjon til Stortinget

Samordningsfellen har vært behandlet i Stortinget som en del av behandlingen av endringer i lover som bestemmer pensjonsrettighetene til offentlig ansatte. Det gjelder lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og en del andre lover som berører tjenestepensjon for offentlig ansatte eller andre med rett til slike pensjoner. I dette kapitlet skal vi analysere informasjonen som er lagt fram i beslutningsprosessen knyttet til Samordningsfellen, og ikke minst belyse den informasjonen Arbeids- og sosialdepartementet har gitt i:

1. Høringsnotat 20.11 2009. Oppfølging av avtale om offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor.
2. Prop. 107 L (2009–2010) og behandlingen i Stortinget våren 2010.
3. Representantforslag 46 L (2018–2019) og behandlingen i Stortinget desember 2018–mars 2019.
4. Prop. 87 L (2018–2019) og behandlingen i Stortinget april–juni 2019 og etterfølgende debatt.

I ingen av disse dokumentene er det lagt fram følgende type informasjon:

- Beregninger av virkninger på enkeltpersoners årlige pensjon og samlede pensjon som følge av Samordningsfellen.
- Vurdering av hvordan den kan påvirke hvor lenge folk vil stå i arbeid.
- Vurdering av hvordan den vil påvirke pensjonskassenes økonomi, skatteinntekter og samlet arbeidsinnsats og verdiskaping, herunder målene for pensjonsreformen

Høringsnotatet, Prop. 107 L (2009–2010) og behandlingen i Stortinget våren 2010

Samordningsfellen ble vedtatt da Stortinget sluttbehandlet lovforslagene i denne proposisjonen 16. juni 2010. I proposisjonen ble ikke virkningen av Samordningsfellen belyst ut over at det refereres til følgende fra høringsinstansene (Prop. 107 L, s. 26):

«Flere instanser kommenterer forslaget om at samordningsfradraget skal justeres ved å benytte det faktiske forholdstallet i folkestrygden. Flere høringsinstanser, herunder arbeidstakerorganisasjonene, Kommunal Landspensjonskasse, Statens pensjonskasse,

Finansnærings Fellesorganisasjon, styret for pensjonsordningen for sykepleiere og Pensjonskasseforeningen mener forslaget er uheldig og i strid med et av hovedmålene med pensjonsreformen.»

Det omtales ikke hvilket mål for pensjonsreformen disse høringsinstansene mener forslagene er i strid med og hva det uheldige forholdet består i. Men det tilføyes også at Oslo kommune støtter forslaget om denne samordningen. I uttalelsen fra Oslo kommune, som ikke er gjengitt i proposisjonen, står det imidlertid at Oslo kommune «peker på at ettersom det ble avtalt å videreføre dagens bruttoordning, er det rimelig å samordne med faktisk folketrygd». Her påstås det altså at Oslo kommune støtter forslaget, men hva forstås med begrepet faktisk folketrygd? For det skal ikke samordnes med den faktiske folketrygden en får utbetalt, men med den folketrygden en kunne fått ved samtidig uttak av tjenestepensjon. Det samordnes altså med en potensiell folketrygd og ikke faktisk folketrygd. Her virker det som om departementet bruker Oslo kommunes uttalelse på en misvisende måte.

Videre kommenterer departementet i proposisjonen uttalelsen fra høringsinstansene om Samordningsfellen på følgende måte:

«Departementet viser til at tariffpartene i offentlig sektor ikke ble enige om å innføre fleksibelt nøytralt uttak av offentlig tjenestepensjon, men å videreføre dagens bruttoordning som blant annet innebærer at en ikke får høyere pensjonsnivå utover full opptjening selv om en fortsetter i arbeid. Å begrense samordningsfradragene når forholdstallet i

folketrygden er lavere enn 1 ville medført at det ble innført fleksibilitet oppover i de offentlige tjenestepensjonsordningene, og vi ville fått en ny samordningsfordel. Departementet viser for øvrig til at det som hovedregel skal være samsvar mellom samordningsfradragene og den folketrygden som utbetales.» (Prop. 107 L, s. 26)

Her sies det at dette: «blant annet innebærer at en *ikke får høyere pensjon* utover full opptjening selv om en fortsetter i arbeid». Det er riktig at en før pensjonsreformen ikke økte tjenestepensjonen og samlet pensjon ved å arbeide lenger, under forutsetning av at en har full opptjening. Men virkningen etter pensjonsreformen er at årlig alderspensjonen fra ordningen med tjenestepensjon og samlet pensjon fra tjenestepensjon og folketrygd blir lavere og lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺ dersom folketrygden tas ut ved 67 år⁺ eller tidligere. Fortsatt beholder imidlertid departementet beskrivelsen av virkningen som at pensjonen blir «ikke høyere».

Dette er en litt lur måte å omtale virkningen på, for realiteten er at en får lavere pensjonsnivå dess lenger en arbeider etter 67 år⁺. Det er likevel ikke direkte usant, for «lavere pensjonsnivå» er ikke direkte i strid med at pensjonsnivået ikke blir høyere. Men det retoriske innholdet i: «innebærer at en ikke får høyere pensjonsnivå» er vesentlig ulikt innholdet i: «innebærer at en får lavere pensjonsnivå». Når departementet og statsråden omtaler Samordningsfellen, enten det er i proposisjoner, brev eller debatter, omtaler de virkningen av Samordningsfellen som: «Pensjonen blir ikke høyere om en arbeider lenger», eller

«En får ikke høyere pensjon om en fortsetter å arbeide». Realiteten er at en får lavere og lavere pensjon om en fortsetter å arbeide lenger. Men det skrives eller sies så godt som aldri av departementet eller statsråden.

Hvorfor den mer presise betegnelsen «pensjonen blir lavere og lavere jo lenger en jobber» ikke brukes, virker opplagt. Folk flest, og ikke minst politikerne på Stortinget, ville da kommentere og stille spørsmål som «Slik kan vi ikke ha det!», «Hvorfor er det slik?» og «Hva kan vi gjøre for å forhindre det?». Den realiteten formidles ikke til leseren når det skrives at «pensjonsnivået ikke blir høyere». Bruken av formuleringen «ikke høyere om en arbeider lenger» i stedet for «lavere og lavere om en arbeider lenger» framstår som lureri og som uetisk bruk av språket for å unngå at beslutningstakerne skal bli oppmerksom på denne realiteten i et teknisk svært komplisert spørsmål. En må nesten stille spørsmål om formuleringen brukes for å lure politikere og allmennhet om denne virkningen.

Formuleringen i proposisjonen om at det som «hovedregel skal være samsvar mellom samordningsfradragene og den folketrygden som utbetales», er også feil. Det gjelder bare for dem som tar ut folketrygd og tjenestepensjon fra 67 år⁺. For dem som tar ut folketrygden før 67 år⁺ gjelder det ikke. Da samordnes det med folketrygden ved 67 år⁺. Det er helt logisk, for ellers ville høyere netto tjenestepensjon kompensere at folketrygden er tatt ut over flere år. For dem som arbeider lenger enn 67 år⁺ i offentlig tjeneste, og dermed tar ut tjenestepensjon senere enn 67 år⁺, gjelder det heller ikke. For dem samordnes det med den folketrygden de kunne fått utbetalt dersom de tar ut folketrygd på samme tidspunkt som

tjenestepensjonen. Det fører til at økt folketrygd ved sent uttak reduserer netto tjenestepensjon og derved ikke kompenserer for at folketrygden utbetales over færre år. Det er helt ulogisk i forhold til fleksibel og nøytral folketrygd.

I omtalen senere i proposisjonen av hvordan samordningen med fleksibel og nøytral folketrygd skal foretas, omtales virkningene av og problematikken rundt samordningen når folketrygden er tatt ut ved 67 år eller tidligere og tjenestepensjonen tas ut ved 67 år. Det gjøres på en grei måte, og det dokumenteres at reglene er nødvendig for å unngå at tjenestepensjonen skal kompensere for lavere årlig alderspensjon fra folketrygden ved uttak mellom 62 og 67 år (Prop. 197 L, s. 43–44 og s. 75–76).

Samordningen for dem som fortsetter å arbeide utover 67 år, og dermed tar ut tjenestepensjon etter 67 år, er også omtalt på side 43–44 i proposisjonen. Her er det imidlertid bare beskrevet hvordan selve samordningen skal foretas. Om virkninger av denne måte å samordne på, sies følgende (Prop. 107 L, s. 44):

«Dersom tjenestepensjonen tas ut etter 67 år, foreslår departementet i punkt 4.2.4 at bruttopensjonen kan øke inntil det er kompensert for levealdersjusteringen, men slik at den ikke kan utgjøre mer enn 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Departementet foreslår at opptjening av tjenestepensjon og alderspensjon fra folketrygden ut over dette ikke får konsekvenser for samlet pensjon. For samordningen innebærer dette at forholdstallet som gjelder ved den alderen tjenestepensjonen tas ut, skal benyttes. Det vises til lovforslagets § 24 nr. 1, tredje ledd.»

Er virkningen av samordningen for dem som tar ut tjenstepensjon etter 67 år riktig beskrevet her? Departementet skriver altså i proposisjonen: «Departementet foreslår at opptjening av tjenstepensjon og alderspensjon fra folketrygden ut over dette ikke får konsekvenser for samlet pensjon. For samordningen innebærer dette at forholdstallet som gjelder ved den alderen tjenstepensjonen tas ut, skal benyttes.»

Dette er åpenbar feilinformasjon, jf. figur 1 i denne rapporten og de mange andre beregningene av konsekvensen av å ta ut tjenstepensjon etter 67 år⁺. Da blir tjenstepensjonen og samlet alderspensjon lavere og lavere, og tjenstepensjonen blir 0 ved å arbeide til 72/73 år. Hvorfor er ikke denne virkningen omtalt? Det er ganske oppsiktsvekkende siden det viktigste målet for pensjonsreformen er at den skal stimulere økonomisk til å arbeide lenger. Her innføres den motsatte virkningen, og offentlig ansatte og andre med offentlig tjenstepensjon straffes økonomisk ved å jobbe lenger. I denne proposisjonen gjaldt det aldersgruppene fra 1944 til 1953. Det er ikke minst oppsiktsvekkende tatt i betraktning av at så tunge instanser som alle arbeidstakerorganisasjonene, KLP, SPK, Pensjonskasseforeningen og Finansnæringsens hovedorganisasjon påpekte at konsekvensen av den nye måten å samordne alderspensjon fra ordningen med tjenstepensjon og folketrygd på for dem som arbeider utover 67 år⁺, er at de får mindre og mindre tjenstepensjon jo lenger de arbeider.

Professor ved OsloMet og pensjonsekspert Axel West Pedersen har kommentert denne omtalen i proposisjonen slik (Pedersen 2017, s. 5–6):

«Argumentasjonen er villedende på flere punkter. Det er riktig at partene ved tariffoppgjøret ble enig om ikke å innføre en ordning med fleksibelt, nøytralt uttak av tjenstepensjon – bortsett fra anledningen til å ta igjen effekten av levealdersjusteringen. En ordning med nøytralt uttak av tjenstepensjon ville innebære at man tillot forholdstallet som brukes på brutto tjenstepensjon (og på samordningsfradraget) å falle under 1. Her er det imidlertid bare snakk om å fryse forholdstallet som brukes på samordningsfradraget ved 1 tilsvarende det forholdstallet som brukes på bruttopensjonen. En slik ordning ville ikke innebære full ‘fleksibilitet oppover’ og ikke – i noen meningsfull forstand – utgjøre noen ‘ny samordningsfordel’.»

Videre konkluderer professor West Pedersen – basert på informasjonen fra departementet til Stortinget – om stortingspolitikernes mulighet til å forstå den konsekvensen at offentlig ansatte straffes økonomisk ved å få lavere og lavere samlet pensjon ved å arbeide utover 67 år⁺ på følgende måte (Pedersen, s. 6):

«Det er videre påfallende at den negative effekten av den valgte løsningen for ansatte som fortsetter å jobbe etter å ha nådd et forholdstall på 1 ikke blir belyst i det hele tatt i proposisjonen. Det blir fremlagt en lang rekke regneksempler på virkningene av ulike sider ved det nye regelverket, men ingen steder er det vist eksempler der forholdstallet for samordningsfradraget er lavere enn 1. Stortingspolitikerne har derfor ikke hatt noen sjanse for å forstå dette aspektet ved det regelverket som de vedtok 25. juni 2010.»

Den 31. oktober 2018 tok Svein Grindahl, en av dem som er rammet av Samordningsfellen, i en

e-post opp sitt tilfelle med stortingsrepresentant Dag Terje Andersen. Andersen var arbeids- og sosialminister og den statsråden som fremmet Prop. 197 L (2009–2010) for Stortinget. Han svarte Grindahl følgende:

«Det jobbes med saken. Ved tidligere sjekking av lignende saker har vi blitt fortalt at ingen skal få redusert den totale pensjonsutbetalingen, men at en større del av pensjonen kommer fra folketrygden og en mindre andel fra tjenestepensjon, men som sagt, vi sjekker videre. Dag T.»

Dette er en sterk indikasjon på at ministeren, som selv fremmet proposisjonen, er blitt feilinformert av byråkratiet om Samordningsfellen og effektene for arbeidstakere som arbeider utover 67 år+. Han var fortalt at økt folketrygd ved senere uttak av tjenestepensjonen kompenserte for tapet i tjenestepensjon. Det er dokumentert at dette er feilinformasjon. Flere stortingsrepresentanter som var med på vedtaket 16. juni 2010 i Stortinget har senere bekreftet at de var helt ukjent med disse virkningene. Stortingsrepresentant Per Olaf Lundteigen har også bekreftet at han var ukjent med denne konsekvensen. Som medlem av Arbeids- og sosialkomiteen reagerte han. Etter drøftinger med andre som også ble informert, fremmet Lundteigen i samarbeid med to andre representanter fra Senterpartiet et representantforslag som ville rydde opp i Samordningsfellen. Forslaget og behandlingen av det skal vi komme tilbake til.

Utredningsinstruksen er brutt

På regjeringens nettsider er formålet med utredningsinstruksen formulert på følgende måte:

«Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer. Det er viktig at statlige beslutninger er velbegrunnede og gjennomtenkte. Ufullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser.»

Utredningsinstruksen ble vedtatt i 2000, og er senere utviklet og revidert. Hovedinnholdet har imidlertid vært det samme. Finansdepartementet og Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) forvalter instruksen. Hovedinnholdet i instruksen er at før reformer, lover eller tiltak gjennomføres, skal de være godt utredet. Følgende er vedtatt om innhold:

«Det er etablert minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?»

Opplysningene om Samordningsfellen i både Prop L (2009–2010) og Prop. 87 L (2018–2019) er mangelfulle når det gjelder alle disse kravene. For punkt 4 og 5 er spørsmålene rett og slett ikke besvart eller belyst. Måten Samordningsfellen er

blitt opplyst om på er derfor et soleklart brudd på utredningsinstruksen. Hadde saken blitt opplyst, er det vanskelig å tro at våre stortingsrepresentanter ville ha vedtatt Samordningsfellen.

Representantforslag 46 L (2018–2019) og behandlingen i Stortinget desember 2018–mars 2019

Forslaget og bakgrunnen for det

Målet med representantforslag 46 L (2018–2019) fra Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik og Kjersti Toppe var å rydde opp i Samordningsfellen ved å endre samordningsloven slik at forholdstallet for samordningsfradragene ikke kan bli lavere enn 1,000. Det vil sikre at offentlig ansatte ikke straffes økonomisk om de arbeider utover 67 år+ i offentlig sektor. De vil ikke få noen gevinst om de fortsetter å arbeide etter denne alderen, men de vil heller ikke få noe tap ut over at de ikke kan motta tjenstepensjon så lenge de arbeider i offentlig sektor. Når det gjelder tjenstepensjon for dem som arbeider utover 67 år+, ville systemet være akkurat slik det var før pensjonsreformen.

Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet ved statsråden av 10. desember 2018

Arbeids- og sosialkomiteen, som er ansvarlig for å forberede saken for stortingsbehandling, ba – slik praksis er – om Arbeids- og sosialdepartementets vurdering av representantforslaget. Svarbrevet fra arbeids- og sosialministeren, som skulle opplyse saken, er fullt av direkte feilinformasjon, desinformasjon og misbruk av tallmateriale. Fordelen med brevet er at feilaktige forhold kommer fram der, og det er mulig å

vise hvor det er direkte feilinformasjon og desinformasjon, og hvordan tallmaterialet brukes feil. Her skal vi gjennomgå de viktigste feilene i denne forbindelsen.

(1) Dersom forslaget blir vedtatt vil det undergrave pensjonsreformen

Brevet starter med å gjennomgå målene for pensjonsreformen, og i brevet advarer statsråden om at å vedta representantforslaget vil undergrave hele pensjonsreformen (Hauglie 2018, s. 2):

«For at vi skal lykkes med pensjonsreformens intensjon, å sikre et bærekraftig pensjonssystem, er det viktig at vi står ved de vedtakene som har blitt fattet. Vi vil ikke lykkes med å oppnå et bærekraftig system dersom vi gjør om på tidligere vedtak så snart innsparingstiltakene begynner å virke. Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem er den beste garantien for å sikre pensjon også for fremtidens pensjonister. Vi vil ikke lykkes med dette om vi fortsetter å skyve regningen foran oss gjennom stadig å justere regelverket.»

I denne sammenheng representerer dette desinformasjon fordi:

- Samordningsfellen motvirker pensjonsreformens mål. Å fjerne den, slik representantforslaget vil gjøre, vil understøtte pensjonsreformens mål. Det vil motivere flere til å stå lenger i arbeid (jf. kap. 7).
- Å oppheve Samordningsfellen vil ikke gjøre pensjonsreformen dyrere. Det vil derimot føre til at flere i offentlig tjeneste vil stå lenger i jobb, noe som vil spare de offentlige

pensjonskassene for pensjonsutbetalinger, øke de offentlige skatteinntektene og øke verdiskapingen målt ved BNP. Å oppheve Samordningsfellen vil i første omgang medføre merutgifter for å kompensere det tapet pensjonistene som har gått i Samordningsfellen har lidt. Men dette er midler pensjonskassen har fått dekket gjennom innbetalte pensjonspremier.

(2) Opplysningene om konsekvensen av Samordningsfellen til Stortinget.

I brevet skriver statsråden på side 3 om de opplysningene Stortinget fikk om Samordningsfellen i Prop. 107 L (2009–2010):

«Jeg mener det går tydelig fram av Prop. 107 L (2009–2010) at samlet pensjon ikke vil øke ved utsatt uttak etter at en har kompensert for den fulle effekten av levealdersjusteringen, dvs. etter at forholdstallet er 1,000. I proposisjonen blir det blant annet pekt på at flere høringsinstanser har argumentert for at samlet pensjon skal øke som følge av at folketrygden øker ved fortsatt arbeid etter at brutto tjenestepensjon utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.»

Dette er desinformasjon fordi det høringsinstansene har påpekt som svært uheldig, er at tjenestepensjonen og samlet pensjon ikke skal bli redusert jo lenger en arbeider etter 67 år⁺. Dette er også et eksempel på at statsråden er blitt opplært til å si at «pensjonen ikke vil øke», mens den presise formuleringen som ville få folk flest og representantene på Stortinget til å reagere, «samlet pensjon vil bli lavere og lavere etter at en har kompensert for den fulle effekten av levealdersjusteringen», blir unngått. Dette

er nok et eksempel på at departementet gir feilinformasjon (jf. analysen av teksten om samme forhold i Prop. 107 L foran).

(3) Feil bruk av figurer

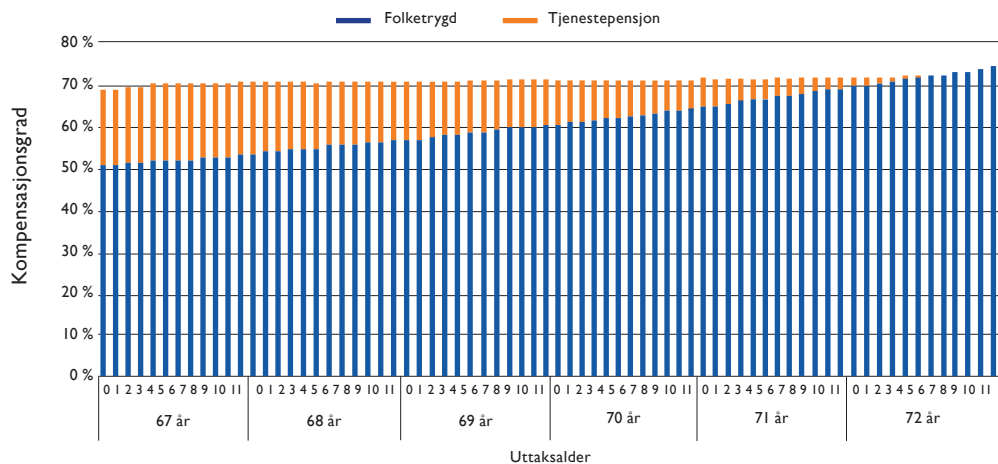
På side 4 i brevet er det gjengitt en figur (figur 18 – kopi av figur 1 i brevet fra statsråden) som skal vise hvordan den årlige folketrygden øker dersom en arbeidstaker utsetter uttak av folketrygden til samme tidspunkt som han/hun slutter å arbeide i offentlig sektor og får offentlig tjenestepensjon. Det denne figuren viser er den *årlige* summen av folketrygd og tjenestepensjon betinget av at arbeidstakeren utsetter uttaket av folketrygden til samme tidspunkt som vedkommende tar ut tjenestepensjon. En skulle selvsagt ha opplyst om at årsaken til at folketrygden øker, er at den skal kompensere for at arbeidstakeren da får folketrygden utbetalt over færre år enn om den ble tatt ut ved 67 år⁺. Summen av tjenestepensjon og folketrygd over livsforløpet blir lavere og lavere dess lenger en utsetter uttak av tjenestepensjon og alderspensjon.

I tillegg er det slik at alderspensjon fra folketrygden kan tas ut tidligere enn tjenestepensjonen. Samordningen medfører da at tjenestepensjonen og summen av tjenestepensjonen og folketrygden blir lavere og lavere desto lenger en jobber i offentlig sektor (jf. figur 1, side 8). Den viser sammensetningen av årlig samlet pensjonsutbetaling betinget av at alderspensjon i folketrygden tas ut fra 67 år. Den er sammenlignbar med figur 2 i brevet fra Hauglie (benevnt figur 2 i figur 18).

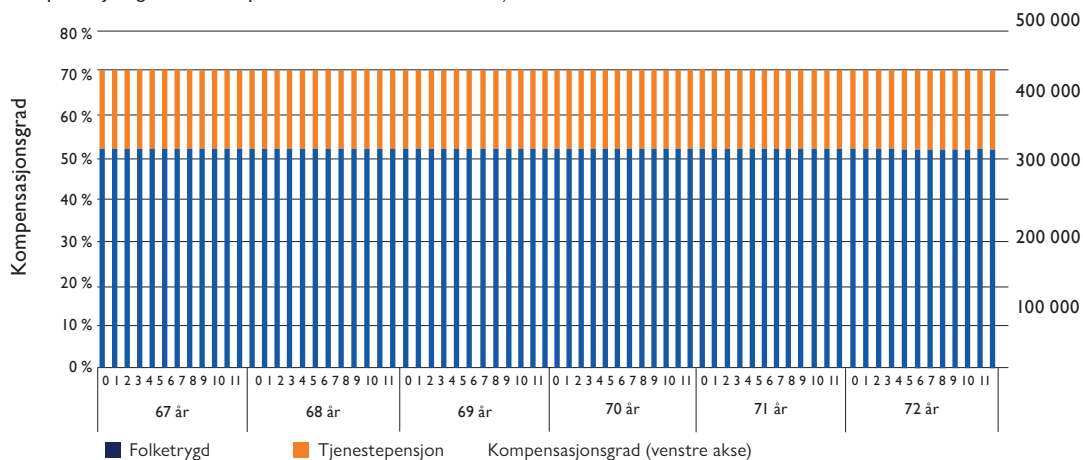
Misbruket av figurene i brevet blir klarere når statsråden sammenligner sin figur 1 med figur 2 i brevet. Figur 2 skal illustrere hvordan samlet

Figur 18: Kopi av figur 1 og 2 i brev fra Arbeids- og sosialdepartementet ved Anniken Hauglie til Stortinget 10. desember 2018.

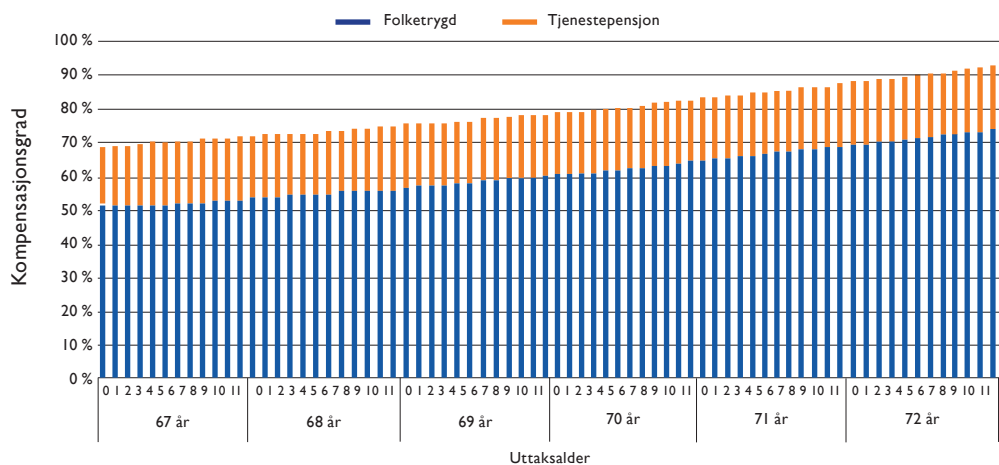
(Figur 1. Samlet pensjon og sammensetting av pensjon etter uttaksalder. Kompensasjonsgrader målt i prosent. 1948-kullet. Gjeldende regler.)



(Figur 2. Samlet pensjon og sammensetting av pensjon etter uttaksalder. Kompensasjonsgrader målt i prosent. 1948-kullet. Før 2011.)



Figur 19: Kopi av figur 3 i brev fra Arbeids- og sosialdepartementet ved Anniken Hauglie til Stortinget 10. desember 2018. (Figur 3. Samlet pensjon og sammensetning av pensjon etter uttaksalder. Kompensasjonsgrader målt i prosent. 1948-kullet.)



pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonen var før 2011. Figuren er i så måte også helt riktig. Den viser det årlige nivået en mottar i sum alderspensjon fra tjenestepensjon og sum folketrygd når alderspensjonen i folketrygden er tatt ut ved 67 år. Det figuren viser er at tjenestepensjonen og årlig samlet pensjon blir den samme uansett hvor lenge etter 67 år den tas ut. Forskjellen mellom figur 1 og 2 er at statsrådets figur 1 viser årlig nivå på summen av folketrygden og tjenestepensjonen forutsatt at de tas ut samtidig. I figur 2 blir den folketrygden som angis utbetalt ved 67 år uansett hvor sent tjenestepensjonen tas ut. Disse to figurene er derfor ikke sammenlignbare slik statsråden bruker dem. De viser to ulike fenomener.

Den oppsummerende konklusjon på sammenligningen mellom disse figurene kommer på side

5 i brevet (Hauglie 2018): «Årskullene 1944–1953 får altså om lag samme nivå på samlet pensjon som de ville fått uten pensjonsreformen. De får kun en annen sammensetning av samlet pensjon.» Dette er direkte feil. Tas folketrygden ut ved 67 år⁺ og tjenestepensjonen ut senere enn 67 år⁺, blir årlig pensjon lavere og lavere dess senere tjenestepensjonen tas ut. Statsrådets figur 2 er imidlertid sammenlignbar med figur 1 på side 8 i denne rapporten. Begge disse figurene viser nivået på samlet pensjon og tjenestepensjon betinget av at alderspensjonen i folketrygden tas ut ved 67 år. Da synliggjøres klart hva en arbeidstaker i offentlig sektor taper i tjenestepensjon på å arbeide utover 67 år.

Statsråden har også en figur 3 på side 6 i brevet (figur 19). Den er gjengitt ovenfor og er betegnet som «Samlet pensjon og sammensetning av

pensjon etter uttaksalder. Kompensasjonsgrad målt i prosent.» Som for figur 1 i brevet, opplyses det ikke at dette viser tilfellet med samtidig uttak av tjenestepensjon og alderspensjon i folketrygden. Det opplyses ikke at årsaken til at folketrygdens årlige ytelse øker er at den skal kompensere for at alderspensjonen fra folketrygden fordeles på færre år. Tas folketrygden ut ved 67 år vil dette bildet bli helt annerledes (jf. figur 1, s. 8), og det er denne figuren som er sammenlignbar med systemet før 2011. Statsråden kommenterer figur 3 på følgende måte:

«1948-kullet vil altså med representantforslaget få en samlet kompensasjonsgrad på over 90 prosent dersom de står i jobb til 73 år. Dette er 24 prosentpoeng høyere enn bruttogarantien. At systemet ikke er innrettet slik, er etter mitt skjønn ikke en urett i dagens lovverk, slik forslagsstillerne hevder. Dagens regelverk gir disse årskullene en samlet pensjon som er høyere enn bruttogarantien på 66 prosent dersom de utsetter uttak av pensjon til de har kompensert for effekten av levealdersjusteringen. Jeg er derfor uenig i premisset til forslagsstillerne om at det er en urett i dagens lovverk som bør rettes opp.»

Det er nesten utrolig at statsråden ikke forteller at denne effekten er et resultat av nøytralt og fleksibelt uttak av folketrygd, og at årsakene til denne effekten er at sent uttak av folketrygd skal kompensere for tapet ved at folketrygden utbetales over færre år. Det er også utrolig at statsråden ikke viser hva resultatet blir om en starter uttaket av folketrygden mellom 62 og 67 år, som 97 prosent av arbeidstakerne i Norge gjør. Kompensasjonsgraden vil da kunne være under 50 prosent om de står i jobb til 73 år. Det er

også overraskende at statsråden ikke informerer om hva kompensasjonsgraden kan bli i den nye ordningen med offentlig tjenestepensjon om en venter med uttak av alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjon til 73 år. Ifølge SSB kan kompensasjonsgraden bli rundt 100 prosent av sluttlønn dersom alderspensjon fra folketrygd og tjenestepensjon tas ut samtidig ved 73 år. Ved 75 år blir samlet pensjon 130 prosent av sluttlønn, ifølge SSB. Se SSB-artikkelen *Godt pensjonssystem for de fleste som går av senere*, publisert 22. oktober 2018.

Hvor tullete dette er, kan også belyses med et eksempel. Dersom en offentlig ansatt tar ut tjenestepensjon ved 67 år⁺, men kunne utsette uttaket av folketrygd til 73 år, så vil faktisk vedkommende få over 90 prosent i årlig sum pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonen. Sannsynligvis ville ingen finne på å benytte seg av dette. Men det illustrerer den manglende logikken i Arbeids- og sosialdepartementets argumentasjon.

I tabellen nedenfor er gitt en oversikt over nivået på pensjon som prosent av sluttlønn

Tabell 10: Pensjonsnivå ved uttak av tjenestepensjon ved 75 år og folketrygd ved 67 og 75 år for utvalgte aldersgrupper.

	Folketrygd 67 år og tjenestepensjon 75 år	Folketrygd 75 år og tjenestepensjon 75 år
Født før 1944	70 %	Ikke mulig
Født 1944–1953	47,7 %	90 %
Født 1963	78 %	111 %
Ny offentlig tjenestepensjon	88,5 %	125 %

for arbeidstakere som tar ut folketrygd ved 67 år og tjenestepensjon ved 75 år, og folketrygd ved 75 år og tjenestepensjon ved 75 år for aldersgruppene før 1944, årgangene 1944–1953, 1963-årgangen og de som får fullt ut nytt system for tjenestepensjon i offentlig sektor.

Dersom en tar ut folketrygd ved 67 år og tjenestepensjon ved 75 år, får de som var født før 1944 et pensjonsnivå på 70 prosent. For aldersgruppene fra 1944 til 1953 faller nivået til 47,7 prosent. Mens for 1963-årgangen, som får en vesentlig del av sin pensjon fra nytt system, øker nivået til 78 prosent. For dem som har all opptjening i nytt system øker nivået til nesten 90 prosent.

Dersom en også utsetter uttaket av folketrygd til 75 år, får aldersgruppene fra 1944 til 1953 en årlig pensjon når de slutter på 90 prosent av sluttlønn. Men er du født i 1963, øker nivået til 110 prosent av sluttlønnen. Altså en får høyere pensjon enn lønna dersom en utsetter uttaket til 75 år. Dersom en har all opptjening i det nye tjenestepensjonssystemet innført fra 2020, vil en få hele 125 prosent av sluttlønnen. Samlet pensjon over livsløpet blir den samme i disse tilfellene. Årsaken til den høyere årlige pensjonen ved senere uttak skyldes at folketrygden utbetales over færre år. Men det er grunn til å merke seg at Arbeids- og sosialdepartementet synes det er helt greit at fleksibel og nøytral folketrygd skal gjelde for årskullene fra 1944 til 1962 når de tar ut tjenestepensjon mellom 67 år og 67 år+, mens dette prinsippet ikke gjelder dersom de fortsetter å jobbe og tar ut tjenestepensjon senere enn 67 år+. For årskullene født etter 1962 mener departementet tydeligvis at fleksibel og nøytral folketrygd må gjelde uavhengig av uttaksår,

og det synes helt greit at årlig pensjon kan bli betydelig høyere enn lønna dersom de fortsetter å arbeide og venter med å ta ut folketrygd og tjenestepensjon.

Det framstår som om statsråden ikke helt har forstått prinsippene og virkningen av dem i de ordningene de har foreslått og fått Stortingets flertall til å vedta. Dette blir ekstra ille når flertallet i Stortinget – regjeringspartiene – samtidig stemte ned et forslag fra Sp og Ap om at pensjonskassene i god tid før offentlig ansatte når 67 år+ og begynner å tape tjenestepensjon ved å fortsette å arbeide, skal informeres om virkningene, jf. senere omtale.

(4) Kostnadene ved å rette opp Samordningsfellen

Et annet misvisende punkt i statsrådens brev er anslaget på hva det vil koste å rette opp Samordningsfellen. Hun opplyser i siste setning av brevet:

«Gitt at prioriteringene gjennom statsbudsjettene forventer å bli tøffe i årene framover, mener jeg det vil være uklokt med en lovendring som vil gi om lag 15 milliarder kroner i økte utgifter for det offentlige, en merutgift som vil måtte betales av framtidens pensjonister og yrkesaktive.»

Utsagnet om disse merutgiftene er en ensidig framstilling, og ser ikke på de totale virkningene av å ha et regelverk som svekker insentivene til å stå videre i arbeid. Å kalle det «merutgifter» når det dreier seg om opptjent pensjon som en ville fått utbetalt dersom en pensjonerte seg tidligere, er også misvisende. I kapittel 5 i denne rapporten har vi belyst de økonomiske konsekvensene av

at en person i aldersgruppene fra 1944 til 1953 med rett til offentlig tjenstepensjon arbeider lenger enn 67 år+. En arbeidstaker med en lønn på 600 000 kroner som arbeider lenger enn 67 år+ vil bidra med:

- Nettogevinst for pensjonskassen i størrelsesorden 192 000 kroner per år.
- Økte skatteinntekter til det offentlige på ca. 274 000 kroner per år.
- Økt verdiskaping på 780 000 kroner målt med økt BNP per år.

Jo lenger offentlig ansatte arbeider etter 67 år+, desto større blir gevinstene. Samordningsfellen straffer offentlig ansatte i disse aldersgruppene med lavere og lavere alderspensjon jo lenger de arbeider. Oppheving av Samordningsfellen vil fjerne denne straffen.

Virkningen av den økonomiske straffen gjennom Samordningsfellen er at færre vil ønske å arbeide utover 67 år+ for å unngå senere tap i alderspensjon. Det er allerede registrert at færre offentlig ansatte står i arbeid etter 67 år+, og at de som arbeider lenger slutter tidligere. Derfor vil oppheving av Samordningsfellen føre til at flere arbeider lenger, og det vil gi en betydelig

nettogevinst for pensjonskassene og det offentlige utgifter til tjenstepensjoner, det vil gi økte skatteinntekter for det offentlige og økt verdiskaping målt ved BNP.

Arbeiderpartiet og Senterpartiet har, som nevnt, i forbindelse med behandling av Samordningsfellen i Stortinget foreslått at alle offentlig ansatte som berøres informeres om Samordningsfellen og virkninger for deres alderspensjon i god tid før fylte 67 år (Innst. 314 L (2018–2019), s. 24):

«Stortinget ber regjeringen pålegge alle leverandører av offentlige tjenstepensjoner å skriftlig orientere gjennom brev til alle medlemmer seks måneder før fylte 67 år om konsekvensene for pensjonsutbetalinger av å fortsette i offentlig stilling hvert år utover fylte 67 år.»

Forslaget ble i Stortinget støttet av Ap, Sp, MDG, SV og Rødt, mens flertallet bestående av regjeringspartiene Høyre, Frp, Venstre og KrF gikk imot forslaget. Betyr det at regjeringen og regjeringspartiene ønsker å underslå virkningene av Samordningsfellen?

Oppsummering

I kapitlene foran har vi belyst Samordningsfellen og den forskjellsbehandlingen den gir for alderspensjon fra tjenstepensjon og folketrygd for personer som arbeider i offentlig stilling etter 67 år⁺. Mantraet fra våre politikere er at ingen skal få lavere pensjon dersom de arbeider lenger. Det gjelder imidlertid ikke for offentlig ansatte i aldersgruppene født fra 1944 til 1962. De får lavere og lavere pensjon dess lenger de fortsetter å arbeide i ordinære stillinger i offentlig tjeneste. Fordi dette stimulerer disse arbeidstakerne til å slutte i sin stilling ved 67 år⁺, når de får høyest pensjon, vil færre offentlig ansatte arbeide utover 67 år⁺. Effekten av dette er at pensjonskassene taper økonomisk på Samordningsfellen, skatteinntektene fra disse arbeidstakerne blir lavere, og verdiskapingen målt ved BNP blir lavere. I tillegg til at dette er urettferdig og urimelig og fører til at opptjente pensjonsrettigheter blir konfiskert, er det direkte ulønnsomt samfunnsøkonomisk. Derfor er Samordningsfellen meningsløs og molbopolitikk.

Arbeids- og sosialdepartementet og statsråden har forsvart Samordningsfellen med svært misvisende og direkte usann informasjon. Det gjelder særlig følgende forhold:

1. Samordningsfellen er et resultat av forhandlinger mellom arbeidstakerorganisasjonene og staten. Det er feil. Det har aldri vært forhandlet om den. Den er ensidig innført av staten, og den kom som en stor overraskelse for arbeidstakerorganisasjonene, KLP, SPK, Pensjonskasseforeningen og Finansnæringens hovedorganisasjon. De var uenig i forslaget og dokumenterte de uheldige effektene for både enkeltpersoner og samfunnsøkonomien.
2. Det benektes fra Arbeids- og sosialdepartementet at noen får lavere pensjon enn tidligere, og at samlet pensjon blir lavere og lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺ på grunn av Samordningsfellen. De hevder at det bare dreier seg om en annen fordeling mellom tjenstepensjon og folketrygd. Det er feil. Personer som arbeider utover 67 år⁺ og som tar ut folketrygd før de slutter i offentlig tjeneste, får lavere årlig pensjon enn 66 prosent og lavere samlet pensjon enn tidligere.

De som utsetter uttak av folketrygd til de slutter etter 67 år⁺ og tar ut tjenstepensjon

og folketrygd samtidig, kan få 66 prosent i årlig pensjon når de slutter. Men disse arbeidstakere får da folketrygden utbetalt over færre år enn om de tok den ut ved 67 år. Disse får like stort samlet tap i pensjon dersom de lever like lenge som forventet levealder for sin aldersgruppe. Aldersgruppene født fra 1954 til 1962 rammes også av Samordningsfellen, men på en litt mildere måte enn aldersgruppene født fra 1944 til 1953.

Innføring av nøytral og fleksibel folketrygd innebærer at de som tar ut folketrygd tidlig får et lavere årlig beløp, men dette beløpet fordeles over flere år. De som tar ut folketrygden sent får et høyere beløp, men det kombineres med at folketrygden utbetales over færre år. Beløpet skal være nøytralt. Realiteten er at folketrygden er blitt omgjort til en pensjonsbeholdning.

3. Arbeids- og sosialdepartementet/statsråden hevder at å oppheve Samordningsfellen vil motvirke pensjonsreformen. Dette er feil. Samordningsfellen motvirker pensjonsreformens mål om å arbeide lenger. Oppheving av den vil derfor understøtte pensjonsreformens viktigste mål – arbeidslinja.
4. Arbeids- og sosialdepartementet/statsråden hevder det vil koste 15 milliarder kroner å oppheve Samordningsfellen. Dette er feil. Mest sannsynlig vil oppheving av Samordningsfellen gi klare samfunnsøkonomiske gevinster og gevinster for den offentlige økonomien fordi den understøtter arbeidslinja.
5. Arbeids- og sosialdepartementet/statsråden hevder at oppheving av Samordningsfellen gir pensjonister som arbeider lenger enn 67 år+ nye gevinster som andre pensjonister ikke har hatt tilgang til. Dette er feil. Disse pensjonistene rammes av levealdersjustering som tidligere pensjonister ikke ble rammet av. I tillegg får de lavere tjenestepensjon enn noen fikk tidligere når de slutter å arbeide. Folketrygden er blitt nøytral når det gjelder uttaksår. Derfor får de det samme som tidligere i folketrygd.
6. Arbeids- og sosialdepartementet/statsråden hevder at personer som venter med å ta ut folketrygd vil få et urimelig høyt pensjonsnivå som prosentandel av sluttlønn. Dette er bare en konsekvens av omleggingen av pensjonssystemet. Ved å utsette uttak av folketrygden blir den automatisk høyere i årlig beløp fordi det skal kompensere for at den ikke er tatt ut tidligere. I det nye systemet som staten anbefaler vil samlet pensjon som prosentandel av sluttlønn kunne bli vesentlig høyere enn det aldersgruppene født fra 1944 til 1962 vil kunne få om Samordningsfellen oppheves. Nivået kan til og med bli vesentlig høyere enn sluttlønn (25 prosent høyere).
7. Arbeids- og sosialdepartementet hevder i Prop. 87 I (2018–2019) at organisasjonene ikke prioriterte oppheving av Samordningsfellen i avtalen som ledet til ny tjenestepensjon for offentlig ansatte 3. mars 2018. Ved komiteens høring opplyste forhandlingslederen for Akademikerne at staten avviste å forhandle om Samordningsfellen for eldre årskull. Departementets beskrivelse er derfor usann.

Organisasjonene har gjentatte ganger avvist at det er ført forhandlinger mellom organisasjonene og staten om Samordningsfellen. Det vises til deres protester mot Samordningsfellen i deres høringsvar til høringsnotatet i 2009. Men likevel dukker denne påstanden opp i et svar fra stortingsrepresentanten Toskedal på en henvendelse fra Nils Kirkedam (jf. side 11). Toskedal skriver i sin e-post fra desember 2019:

«Hei! Jeg har forhørt meg og ellers prøvd å finne ut av saken. Jeg finner ut at for personer født mellom 1944 og 1953 er pensjonsreformen 'et resultat av tverrpolitiske kompromisser mellom arbeidslivets parter, med de fordeler og ulemper som de ulike partene har måttet gi og ta i forhandlingene' (sitat fra avsnitt 2 under). Jeg siterer den offisielle flertallsmerknaden under. Ut over det kan jeg ikke gå inn i din enkeltsak. Jeg forstår at ordningen oppleves urimelig slik du beskriver, men mener at dette sannsynligvis er en forhandlingssak mellom hovedpartene. Beste ønsker herfra!»

Hvor mange er rammet av Samordningsfellen?

I brev av 10. desember 2018 (Hauglie 2018, s. 6 og 7) har Statens Pensjonskasse beregnet hvor mange som så langt har fått lavere pensjon som følge av Samordningsfellen. SPK opplyser at 10 500 av deres medlemmer er rammet, mens KLP har opplyst at 6250 personer er rammet. Tallene gjelder per november 2019. De har anslått at utgiftene ved å rette opp Samordningsfellen vil kreve utbetalinger på til sammen ca. 1200 millioner kroner. I tillegg kommer dem som er rammet i andre pensjonskasser. Pensjonskassene har imidlertid gjennom betaling av pensjonssparing

allerede fått betalt inn disse pensjonsbeløpene. Det vil derfor ikke være en merkostnad i vanlig forstand. Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet forklarer det på følgende måte:

«Totalt har PKH i dag ca. 20 milliarder som er spart opp på vegne av medlemmer som har rettigheter i PKH, der hvert medlem har sin øremerkede rettighet. Hvert enkelt medlem skal, basert på tariffen vi får godkjent av Finanstilsynet, ha spart opp alle sine rettigheter ved aldersgrensen, – ved 67 år for de som har aldersgrense 70 år. For de medlemmene som arbeider utover det tidspunktet de har forholdstall 1,0 vil reduksjon av utbetalt pensjon tilbakeføres fellesskapet i pensjonsordningen og gi en liten reduksjon i fremtidig premie. Vi har ikke regnet på hva som er tilbakeført i perioden etter 2011 når de nye reglene trådte i kraft, men det er ikke et vesentlig beløp.»

Dette er også bekreftet av KLP. For å dokumentere at svært mange taper betydelige beløp på å arbeide lenger enn 67 år⁺, gjengir vi følgende konkrete eksempler fra en virkelighet som Arbeids- og sosialdepartementet benekter at eksisterer:

- Unni Bjelland, skattejurist, jobbet til hun var 73 år i Skattedirektoratet. Hun ble avspist med null i tjenestepensjon da hun sluttet. Den skulle utgjort 100 000 kroner per år. Men fordi hun jobbet fra 67 år til hun var 73 år fikk hun ingen tjenestepensjon, og mottar bare folketrygd på 44 prosent av sluttlønnen da hun gikk av i 2017.
- Jose Julio Gonzalez, professor i IKT ved Universitet i Agder, jobbet til han var

- 75 år. Han fikk 23. oktober Kongens for-
tjenestemedalje for sin innsats for Norges
samfunnsikkerhet, men blir avspist med en
pensjon på 48 prosent av sluttlønn og null
i tjenestepensjon fordi han hadde fortsatt å
arbeide fra 67 til 75 år.
- Hilmar Stavang arbeidet i Forsvaret og hadde
vært medlem i SPK i 50 år da han sluttet ved
70 år og 4 måneder. Han var oppfordret av
arbeidsgiver til å fortsette etter fylte 67 år. Da
han sluttet fikk han i pensjon fra folketrygd

og tjenestepensjon 52 prosent av sluttlønn.
Han ville årlig mottatt over 100 000 kroner
mer i tjenestepensjon og sum pensjon om han
hadde sluttet ved 67 år.

- Svein Grindahl arbeidet i skatteetaten i 49 år
og 6 måneder. Han jobbet til han var 70 år
og mottar 53 prosent av sluttlønnen i pensjon.
Han ville fått en tjenestepensjon på 100 000
kroner per år om han hadde sluttet ved 67 år,
men ble straffet med 50 000 kroner mindre i
pensjon fordi han arbeidet til 70 år.

Litteraturliste

Amundsen, B. *Pensjonsreformen i Norge*. Funn fra
evalueringer av reformen (2011–2018). Forskningsrådet
2017.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Høringsnotat
20.11 2009 *Oppfølging av avtale om offentlig tjeneste-
pensjon og AFP i offentlig sektor*. Oslo 2009.

Arbeids og sosialdepartementet. Prop. 107 L (2009–
2010). Oslo 2010.

Arbeids- og sosialdepartementet. Representantforslag
46 L (2018–2019) om endring av lov om samordning av
pensjons- og trygdeytelser. Brev av 10.12 2018 til
Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget.

Arbeids- og sosialdepartementet. Prop. 87 L (2018–
2019). Oslo 2019.

Brinch, C.N., Hærnes, E. og Jia, Z. (2012): *Labor
supply on the eve of retirement programs*. Discussions
Papers no. 698. Statistisk Sentralbyrå.

Dokka, A.G. *Godt pensjonssystem for de fleste som går
av senere*. SSB 2018.

Finansdepartementet. Statsbudsjettet 2020 Prop. 1 S Gul
bok (2019–2020).

Fredriksen, D. (2015): *Langsiktige utfordringer
i offentlig tjenestepensjon*. Rapporter 2015/22.
Statistisk Sentralbyrå.

Fredriksen, D. og Stølen, N.M. (2016): *Pensjonsutgifter
fram mot 2060*. Økonomiske analyser 5/2016. Statistisk
Sentralbyrå.

Fredriksen, D. og Stølen, N.M. (2018): *Reform av
offentlig tjenestepensjon*. Rapporter 2018/33.
Statistisk Sentralbyrå.

Grødem, A.G. og Hippe J. *Networking, Lobbying
and Bargaining for pensions: trade union power in the
Norwegian pensions reform*. Journal of Public Policy.
2018.

Hernæs, E.S., Markussen, J. og Røed, K. (2016):
Pension reform and Labor supply. Journal of Public
Economics, 142 (2016).

Kommunal Rapport. *Flere gir seg når pensjonen er på
topp*. 19. juni 2019.

Lundteigen, P.O, Gjelsvik, S. og Toppe, K.
Representantforslag 46 L (2018–2019). Oslo.

Moen, R. *Yrkesaktiviteten økte allerede i flere år før
pensjonsreformen*. Senter for seniorpolitikk. 2018.

Pedersen, A. W. *Historien om en samordningsfelle*.
Institutt for samfunnsforskning. Oslo 2017.

Pensjonspolitisk arbeidsgruppe. *Arbeid, pensjon og
inntekt i den eldre befolkningen*. SSB 2019.

Statens Pensjonskasse. Årsberetning 2018.

Stoltenberg, J. Brev til riksmeklingsmannen.
Regjeringen.no. 4.6. 2009.





SAMORDNINGSFELLEN

- Virkninger for enkeltpersoners økonomi
- Virkninger for pensjonssystemets økonomi
- Virkninger for målene for pensjonsreformen
 - arbeidslinja og samfunnets økonomi
- Beslutningsprosess og informasjon om Samordningsfellen