

ARTICLE

En kvinnevennlig pensjonsreform? Likestillingsperspektiver i den norske pensjonsreformdebatten / Ann-Helén Bay, Axel West Pedersen, Mari Teigen

VERSION: POST PRINT/GREEN OPEN ACCESS

This document is the author's post print (final accepted version). The document belongs to/is archived in the institutional archive of Institute for Social Research.

The final publication is available in:

Tidsskrift for velferdsforskning
2015, 18 (3), 164-178

En kvinnevennlig pensjonsreform?

Likestillingsperspektiver i den norske pensjonsreformdebatten

Ann-Helén Bay, Axel West Pedersen og Mari Teigen

A women friendly pension reform?

Perspectives on gender equality in the Norwegian pension reform debate

In this article we analyse the perspectives on gender equality that surfaced in the political process behind the Norwegian pension reform. We show how the debate on central components like the life-long accrual of pension rights and child credits is torn between two competing notions of gender equality. The first notion is concerned with equality of result in the distribution of pension rights despite differences in labour market participation and wage levels between men and women. The other is concerned with whether the pension system produces incentives for woman to participate in the labour market and fairly rewards couples who share equally both paid in work and unpaid caring work.

Ann-Helén Bay

Direktør

Institutt for samfunnsforskning

E-post: ahb@samfunnsforskning.no

Axel West Pedersen

Forsker

Institutt for samfunnsforskning

E-post: awp@samfunnsforskning.no

Mari Teigen

Assisterende direktør

Institutt for samfunnsforskning

E-post: mt@samfunnsforskning.no

I denne artikkelen analyserer vi hva slags kjønnslikestillingsperspektiver som kom til uttrykk i den politiske prosessen som førte frem til vedtaket av pensjonsreformen i 2009. Vi viser hvordan debatten om sentrale elementer i reformen - som alleårsregel og omsorgspoeng – var preget av konflikt mellom to likestillingspolitiske idealer. Ifølge det ene skal pensjonssystemet så vidt mulig kompensere kvinner for deres innsats i ulønnet omsorgsarbeid og deres lavere livslønn sammenlignet med menn. Ifølge det andre skal pensjonssystemet gi kvinner insentiver til å delta i arbeidsmarkedet på like fot med menn og tilgodese par som deler likt både med hensyn til lønnet og ulønnet arbeid.

Innledning

På forsommeren 2009 vedtok Stortinget store endringer i Folketrygdens pensjonssystem. Reformen går i korthet ut på at pensjonene framover i sterkere grad skal avspeile den enkeltes livslønn, og at en del av kostnadsveksten forbundet med flere eldre blir overført til de eldre selv gjennom såkalt levealdersjustering av pensjonen. I tillegg er det innført et system med fleksibelt uttak av pensjon fra 62 års alder der den enkelte selv må betale for sitt valg av avgangstidspunkt.

Reformen ble gjennomført med bred tilslutning i Stortinget. Det endelige vedtaket kom imidlertid først i stand etter perioder med sterk diskusjon om ulike aspekter ved forslagene i rapporten til Pensjonskommisjonen fra 2004. Et tema som har stått sentralt i debatten er hvordan reformen vil slå ut for kvinner (Pedersen 2009:136).

I denne artikkelen skal vi analysere hva slags *kjønnslikestillingsperspektiver* som kom til uttrykk i den politiske prosessen. Vårt siktemål er todelt. For det første ønsker vi gjennom en analyse av kjønnslikestillingsperspektiver å kaste nytt lys over prosessen som førte frem til vedtaket av pensjonsreformen. For det andre vil vi på denne måten bidra til økt kunnskap om den aktuelle tenkningen rundt forholdet mellom kjønnslikestilling, økonomisk fordeling og det ubetalte omsorgsarbeidet.

Forskjellsfeminisme versus likhetsfeminisme

Likestilling mellom kvinner og menn er en samfunnsmessig grunnverdi som nyter bred oppslutning i Norge. Likevel finnes det flere konkurrerende forståelser av innholdet i begrepet, og likestillingspolitikken er et område hvor det hersker uenighet både om mål og virkemidler.

En klassisk motsetning knytter seg til selve definisjonen av likestilling og spenningen mellom henholdsvis forskjellsfeminisme og likhetsfeminisme som har preget kvinnebevegelsen i mer enn hundre år (Holst 2009:47). Forskjellsfeminismen legger til grunn at kjønnene er forskjellige og har forskjellige livsbetingelser. Likestillingspolitikk må ifølge dette perspektivet ta som utgangspunkt at menn og kvinner faktisk lever ulike liv, og at de to kjønn har ulike forutsetninger og preferanser med hensyn til prioritering mellom omsorgsoppgaver og lønnet arbeid. Verdien av omsorg og kvinners særlige erfaringer og bidrag på dette feltet står sentralt innenfor denne retningen, som derfor også blir kalt for omsorgsfeminisme (jf. Gilligan 1982). Posisjonen innebærer krav om sosial oppvurdering av det uformelle omsorgsarbeidet og krav om at staten kompenserer kvinner økonomisk for å påta seg en uforholdsmessig stor del av omsorgsarbeidet i hjemmet og for sin (derav følgende) lavere deltakelse og uttelling i arbeidsmarkedet.

Likhetsfeminismen, derimot, insisterer på et ideal om at kvinner og menn skal delta på lik linje på alle arenaer i samfunnet. Kjønnforskjeller blir forstått som resultat av foranderlige sosiale strukturer som innebærer at kvinner og menn ikke har den samme tilskyndelsen til og de samme reelle muligheter for å lykkes i arbeidsmarkedet, og det er likestillingspolitikkenes hovedoppgave å fjerne denne sosiale reproduksjonen av kjønnsulikhet i både atferd og levekår.

Aktuell norsk likestillingsdebatt

I utviklingen av norsk likestillingspolitikk, og i den aktuelle norske likestillingsdebatten, har likhetsfeministiske idealer en sterk posisjon. Kvinners rett til deltakelse på arbeidsmarkedet og økonomisk uavhengighet gjennom lønnsarbeidet har stått sentralt. Derimot er det strid om, og i hvilken grad, det er en politisk oppgave å iverksette tiltak for å sikre at den faktiske fordelingen av utdanning, arbeid og omsorgsoppgaver er lik mellom kvinner og menn. Det er med andre ord en kontinuerlig og uavklart spenning mellom et begrenset ideal om formell mulighetslikhet for begge kjønn på den ene siden og et mer vidtgående, radikalt krav om flerdimensjonal resultatlikhet på gruppenivå mellom menn og kvinner. Denne konfliktdimensjonen har de siste årene i stor grad fulgt høyre–venstreaksen i politikken.

De rødgrønne partiene prioriterte i sin regjeringstid en rekke tiltak for å styrke de økonomiske insentivene til at kvinner og menn skal delta på lik linje både i arbeidslivet og innenfor den uformelle omsorgen. Sentrale virkemidler var utbygging og sterk subsidiering av barnehager og skolefritidsordninger, samt utvidelse av den samlede foreldrepermisjonen og øremerking av deler av perioden for fedre. Dagens borgerlige regjering og dens støttepartier

på Stortinget ønsker på sin side i høyere grad å prioritere barnefamiliens valgfrihet. Utvidelser av kontantstøtten skal gjøre det lettere og mer økonomisk lønnsomt for familiene å velge at en av foreldrene tar seg av omsorgen for små barn i en lengre periode framfor å sende dem i barnehage, og reduksjon av fedrekvoten skal gi foreldrene mulighet til selv å bestemme at mor tar ut en større del av foreldrepermisjonen framfor å dele med barnets far.

Hovedmønsteret i disse debattene er altså at venstresidens ambisjon om atferdsmessig resultatlikhet står mot de borgerlige partienes ideal om formell mulighetslikhet kombinert med valgfrihet for familien som aktør.

Likestilling og pensjonspolitikk

I trygdepolitikken og ikke minst i pensjonspolitikken kommer imidlertid forskjellsfeministiske argumenter til syne i form av krav om at pensjonssystemet må kompensere kvinner for deres svakere posisjon i arbeidsmarkedet. I noen tilfeller er slike krav motivert ut fra et ønske om å oppvurdere og belønne det uformelle omsorgsarbeidet i tråd med klassisk forskjellsfeministisk tenkning, mens de i andre tilfeller snarere er begrunnet i et ønske om å kompensere for det som oppfattes som en samfunnsskapt skjev fordeling av det ulønnede arbeid i familien og for diskriminering av kvinner i arbeidslivet.

Som vi skal se, handler mye av debatten om et kvinnevennlig pensjonssystem om hvordan man skal prioritere mellom å kompensere kvinner for deres innsats i det ulønte omsorgsarbeidet og for deres svakere deltakelse og uttelling i arbeidsmarkedet (forskjellsfeministiske hensyn) versus å sørge for at kvinner har (minst) like sterke økonomiske insentiver til å delta i lønnet arbeid som menn (likhetsfeministiske hensyn).

Det er på mange måter det klassiske dilemmaet mellom fordeling og insentiver, men her med spesiell referanse til kjønnsforskjeller. De elementene i pensjonssystemet som er spesielt fordelaktige for kvinner i den forstand at de bidrar til å utjevne de forskjeller i pensjonsytelser som følger av kvinners lavere arbeidsmarkedsdeltakelse og livsløpslønn, vil gjerne samtidig bidra til å svekke den belønningen kvinner kan oppnå ved å bryte tradisjonelle kjønnsrollemønstre og øke sitt arbeidstilbud (Ståhlberg, Kruse og Sundén 2005).

Problemstillingen for denne artikkelen er å undersøke hvordan disse likestillingspolitiske konfliktene og dilemmaene har spilt seg ut i debatten som ledet frem til vedtaket av pensjonsreformen. Konkret prøver vi å besvare følgende tre spørsmål

1) Hvilken rolle spiller henvisninger til kjønnsbestemte fordelings- og insentiveffekter i debatten om pensjonsreformen?

2) Hvilke likestillingspolitiske idealer kommer til uttrykk?

3) Gjenfinner vi de samme partipolitiske konstellasjonene som gjør seg gjeldende i synet på andre aktuelle likestillingspolitiske spørsmål som kontantstøtte og fedrekvote?

Vi konsentrerer oss om de aspektene ved pensjonsreformen som har vært diskutert i et kjønnsperspektiv og tar ikke mål av oss til å belyse alle elementer i det reformerte pensjonssystemet med potensielle konsekvenser for kvinners pensjonsrettigheter.¹

Data

Analysen følger den kronologiske utviklingen av reformprosessen og baserer seg på de sentrale offentlige dokumentene, høringsuttalelser og utvalgte avisinnlegg av sentrale aktører.

Vi gjennomfører en kvalitativ analyse av dokumentene i prosessen og vi konsentrerer oss om de deler av debatten som tematiserer et kjønns/kvinneperspektiv på pensjonsrettigheter. Vi redegjør for det substansielle innholdet i kjønnspolitisk relevante reformforslag og beskriver ulike aktørers uttalte holdninger til dem og de begrunnelsene som anføres for eller mot dem.

Før vi går løs på selve analysen av debatten fra og med offentliggjørelsen av Pensjonskomisjonens rapport i 2004 skal vi kort beskrive det «gamle» pensjonssystemet i

folketrygden, og drøfte hvordan det kan bedømmes ut fra alternative likestillingspolitiske idealer.

Bakgrunn: det gamle pensjonssystemet i et likestillingsperspektiv

Hovedtrekkene ved dagens pensjonssystem ble – både i Norge og i Europa for øvrig – grunnlagt i de første tiårene etter andre verdenskrig. Dette var en historisk epoke preget av en sterk arbeidsdeling mellom menn og kvinner og en gullalder for husmorrollen. Feministisk velferdsstatsforskning har påpekt hvordan dette preget de offentlige inntektsordningene slik at de både kom til å avspeile den kjønnsbaserte arbeidsdelingen og til å bygge opp om den (Pateman 1989; Gordon 1990, Lewis 1992).

Det tyske pensjonssystemet, som ble etablert på slutten av 1950-tallet, er et rendyrket eksempel på den familiekonservative «male breadwinner» modellen, tuftet på å ivareta behovene til en familie med en tradisjonell arbeidsdeling mellom kvinner og menn (se Daly 2000). Selve pensjonssystemet var konsekvent opptjeningsbasert samtidig som skattesystemet gjorde det lite lønnsomt for gifte kvinner å ta lønnet arbeid. Systemer av denne typen verken stimulerer gifte kvinner til å jobbe eller gir kvinner en samfunnsmessig belønning for det uformelle omsorgsarbeidet i hjemmet, og de vil derfor resultere i svært store forskjeller i de gjennomsnittlige pensjonsutbetalingene til henholdsvis kvinner og menn.

Forutsetningen om en kjønnsbasert arbeidsdeling og forestillingen om ekteskapet som den primære forsørgerinstitusjon for kvinner preget også innretningen av folketrygdens pensjonssystem på slutten av 60-tallet. Det kom blant annet til uttrykk gjennom ordningene med forsørgertillegg i alderspensjonen, etterlattepensjonsordningen og reglene om arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller (Koren 2012:185).

Likevel har det norske pensjonssystemet hele tiden vært vesentlig mer kvinnevennlig enn det tyske i den forstand at det sikrer en jevnere fordeling av pensjonsytelser mellom kvinner og menn. Hovedårsaken er at det norske systemet gir en universell grunnsikring til alle eldre – uavhengig av sivilstand og tidligere arbeidsmarkedsdeltakelse. I perioden fra etableringen av alderstrygden i 1936 og til innføringen av folketrygdens tilleggspensjonssystem i 1967 var kvinner i Norge sikret offentlige alderspensjonsrettigheter helt på like fot med menn.

Det opptjeningsbaserte og inntektsgraderte tilleggspensjonssystemet som ble innført i 1967 ble derimot en kilde til forskjeller i pensjonsytelsene mellom kjønnene som følge av gifte kvinners lave yrkesdeltakelse og kvinners generelt lavere lønnsnivå. Samtidig skapte sammenhengen mellom lønnsinntekt og pensjon i det nye tilleggspensjonssystemet et insentiv for både menn og kvinner til å delta i lønnsarbeidet.

Sammenhengen mellom lønnsinntekt/premieinnbetaling i yrkesaktiv alder og opptjent tilleggspensjon var likevel ikke perfekt i den «gamle» folketrygden. Regelen om 40 års opptjening for å få fulle pensjonsytelser og ikke minst regelen om at tilleggspensjonen skulle beregnes ut fra gjennomsnittet over de tjue beste inntektsårene («besteårsregelen») innebar betydelige avvik. Besteårsregelen har blitt tolket som spesielt kvinnevennlig fordi den innebærer at yrkesaktive kvinner som jobber deltid i perioder av livet for å ta seg av sine barn, kan oppnå samme pensjon som menn som typisk jobber heltid gjennom hele livet. Som vi skal komme tilbake til, ble imidlertid spørsmålet om besteårsregelens faktiske virkninger med hensyn til å utjevne forskjeller mellom menn og kvinner ivrig diskutert underveis i pensjonsreformprosessen.

Det «gamle» pensjonssystemet var altså relativt kvinnevennlig i et komparativt perspektiv og da ikke minst takket være de høye minstepensjonene som tildeles uten hensyn til forutgående arbeidsmarkedsdeltakelse. Dette aspektet ble styrket utover på 70-, 80- og 90-tallet gjennom økninger i det såkalte særtillegget som avkortet krone-for-krone mot opptjent inntektspensjon. Utviklingen kulminerte da Bondevik I-regjeringen i 1998 gjennomførte en

ekstraordinær økning av særtillegget. Tiltaket ga et inntektsløft til mange, fortrinnsvis kvinnelige minstepensjonister, men det førte samtidig til en kraftig økning i antallet minstepensjonister, og dette skapte en liten storm av protester fra tidligere yrkesaktive kvinner som nå opplevde å bli minstepensjonister til tross for at de hadde jobbet i en årrekke og betalt trygdeavgifter i troen på at det ville gjøre en forskjell for deres inntektssituasjon som pensjonister.

Dertil kommer at det i 1992 ble innført en ordning med garantert pensjonsopptjening (omsorgspoeng) for personer med omsorgsansvar for barn under syv år, eldre og funksjonshemmede. Omsorgspoengene var ment å premiere det ubetalte omsorgsarbeidet, og ordningen kan slik sett tolkes som et gjennomslag for forskjellsfeministiske hensyn.² Samtidig innebar de en svekkelse av de økonomiske insentivene til å ta lønnet arbeid for mødre med barn under skolepliktig alder.

Så mens det gamle folketrygdsystemet åpenbart var relativt kvinnevennlig med hensyn til å sikre en vesentlig jevnere fordeling av pensjonsinntekter mellom menn og kvinner, var det mindre kvinnevennlig i den andre betydningen: å gi kvinner den samme pensjonsmessige stimulansen til og belønningen for å delta i lønnet arbeid som menn.

Analyse

Pensjonskommisjonens rapport: forslag og argumentasjon

Pensjonskommisjonen ble nedsatt av regjeringen Stoltenberg i mars 2001 med representanter for de politiske partiene på Stortinget og uavhengige eksperter. Den la i sin endelige rapport (NOU 2004:1) frem forslag til et helt nytt opptjeningssystem som var ment å gi en sterkere og klarere sammenheng mellom livslønn og pensjon. Et system med proporsjonal livsløpsbasert opptjening skulle erstatte det gamle systemet med 40 års opptjeningstid og beregning av pensjon basert på de 20 beste årene. På denne måten ønsket flertallet i kommisjonen (alle uten representantene til SV og Fremskrittspartiet som hadde hver sine mindretallsforslag) å gi «gode insentiv til arbeid for alle aldersgrupper» (s. 120).

Pensjonskommisjonen foretok ikke noen systematisk analyse av det eksisterende pensjonssystemet i et likestillingsperspektiv. Besteårsregelen ble imidlertid kritisert med henvisning til en rekke typeberegninger som viste hvordan personer med ulik samlet livsinntekt kunne ende opp med like pensjoner, samtidig som personer med samme livsinntekt kunne ende opp med ulike pensjonsytelser (s. 72–75). Diskusjonen på dette punktet er imidlertid holdt i konsekvent kjønnsnøytrale termer.

Kommisjonen berører også kritikken av særtillegget og den tilhørende «minstepensjonsfellen» som på slutten av 1990-tallet hadde blitt fremført av kvinner som på tross av mange års yrkesaktivitet endte opp som minstepensjonister. Men også her er diskusjonen holdt i et strengt kjønnsnøytralt språk:

«Som følge av at særtillegget avkortes krone for krone mot egenopptjent tilleggspensjon, vil alle pensjonister som mottar særtillegg – enten fullt eller delvis – motta den samme pensjonen. Enkelte opplever dette som en form for inndraging av den tilleggspensjonen de har opptjent gjennom arbeid» (s. 72).

I flertallets modell – *Modernisert folketrygd* – er minstesikringen i stedet ivaretatt av en garantipensjon som avkortes krone-for-krone mot opptjent inntektspensjon opp til et nivå tilsvarende 1 G og deretter med 60 øre for hver krone i inntektspensjon. Også den foreslåtte garantipensjonen innebærer dermed en svekkelse av de pensjonsmessige insentivene til arbeid for personer med forholdsvis lave livsløpsinntekter, men kommisjonens flertall viser til at problemet ville bli forholdsvis beskjedent i fremtiden som følge av den høye yrkesdeltakelsen blant yngre generasjoner av kvinner.

Det er i tillegg to «kvinnevennlige» forslag i utredningen som bryter med hovedprinsippet om å premiere deltakelse i arbeidslivet. Det ene gjelder omsorgspoeng, det andre handler om arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller.

Kommisjonen foreslo å utvide ordningen med omsorgsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid. Forslaget gikk ut på å godskrive rettigheter til inntektpensjon tilsvarende lønnsinntekten før omsorgsfraværet, men bare opp til en inntekt på 6 G (530 220 kroner i 2014) og med en minstegaranti på 4,5 G (397 665 kroner). Den maksimale perioden med omsorgspoeng ble samtidig foreslått redusert til 6 år per barn mot tidligere 7 år – slik at grensen faller sammen med alderen for skolestart. Forslaget representerer et betydelig brudd med prinsippet om livsløpsbasert pensjon. For mødre innebærer forslaget en sterk svekkelse eller en fullstendig eliminering av de pensjonsmessige insentivene til å ta inntektsgivende arbeid så lenge barna er små.

Å opprettholde og styrke pensjonsrettighetene til kvinner som velger å være hjemme på hel- eller deltid mens barna er små er klart i tråd med et forskjellsfeministisk likestillingsideal. Kommisjonen prøver imidlertid å unngå at forslaget fremstår som eksplisitt «omsorgsfeministisk» i sin begrunnelse og konkrete utforming. Kommisjonen viser til at yrkesaktive kvinner vil ha en interesse i at det innenfor et livsløpsbasert pensjonssystem blir mulig å opprettholde pensjonsopptjeningen i perioder med ulønnet omsorgsfravær for egne barn. At omsorgspoengene skal sees på som en kompensasjon for tapt lønn heller enn en belønning for det faktiske omsorgsarbeidet blir også understreket ved at de - for kvinner som i utgangspunktet tjener mer enn 4,5 G – skal baseres på den tidligere inntekten opp til et tak på 6 G.

Det er interessant å merke seg at kommisjonen ikke drøfter alternative måter å utforme den pensjonsmessige premieringen av småbarnsforeldre som kunne dempe den innebygde svekkelsen av insentivene til kvinners arbeidsdeltakelse. I det nye svenske pensjonssystemet gis for eksempel også fulltids yrkesaktive småbarnsmødre en viss ekstra uttelling i pensjonssystemet, noe som bidrar til å redusere de negative insentiveffektene. Siden Pensjonskommisjonen åpenbart har latt seg inspirere av den svenske pensjonsreformen (se Pedersen 2004), er det bemerkelsesverdig at ikke dette aspektet ved den svenske reformen er nevnt og drøftet i rapporten.

Kommisjonen har en omfattende diskusjon av ordningen med arv av tilleggspensjonsrettigheter mellom ektefeller. Som argument mot å videreføre en ordning med arv av pensjon mellom ektefeller, peker kommisjonen på at behovet er mindre i dagens samfunn med en mere jevn fordeling av lønnsinntektene mellom ektefeller og at ordningen innebærer en generell (urimelig?) favorisering av gifte på bekostning av ugifte kvinner og menn. Kommisjonen legger imidlertid vekt på de negative fordelingsvirkningene av å avvikle ordningen og viser til at det også i fremtiden forventes å være menn som står for den største delen av parets samlede pensjonsopptjening og at ordningen dermed kommer gifte kvinner med lav opptjening til gode (s. 291). Kommisjonen har i tillegg til dette en relativt grundig diskusjon av et forslag om deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller, og den foreslår at dette temaet ble gjort til gjenstand for videre utredning (s. 292–96), se også Allern, Bay og Saglie (2013).

Pensjonskommisjonens rapport inneholder nokså omfattende analyser av de samlede fordelingsvirkningene av å erstatte det eksisterende systemet med Modernisert folketrygd. En tabell i rapporten (s. 134) viser prognoser for hvor store gjennomsnittspensjonene vil bli i 2050 for ulike desilgrupper av pensjonister samlet og splittet på menn og kvinner. Ved en uendret videreføring av det gamle systemet anslås det at gjennomsnittspensjonene til kvinner i år 2050 vil utgjøre 90 prosent av pensjonene til menn, mens denne prosentandelen anslås å synke til i underkant av 87 prosent under Modernisert folketrygd. Reformen forventes altså å føre til en svak økning i pensjonsgapet mellom menn og kvinner, men det understrekes

samtidig i teksten at dette gapet uansett vil bli vesentlig lavere enn i dag som følge av tendensene til høyere yrkesdeltakelse blant yngre generasjoner av kvinner. Det inngår som forutsetning i beregningene at den eksisterende ordningen med arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller opprettholdes og at den foreslåtte styrkingen av ordningen med omsorgspoeng blir vedtatt. Uten disse to «forskjellsfeministiske» komponentene ville flertallets forslag til Modernisert folketrygd ha ført til en større økning i det anslåtte gapet mellom gjennomsnittspensjonene til kvinner og menn.

Derimot ble det ikke i rapporten lagt frem en tilsvarende helhetlig analyse av insentivstrukturen i Modernisert folketrygd som kunne vise i hvilken grad et ideal om å sikre kvinner en minst like sterk tilskyndelse til arbeidsmarkedsdeltakelse som menn faktisk ble realisert i den foreslåtte reformen. Det kan neppe være tvil om at en slik analyse ville ha vist at garantipensjonsordningen med avkortning mot opptjent tilleggspensjon, styrkingen av ordningen med omsorgspoeng og forslaget om en videreføring av ordningen med arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller alle er komponenter som trekker i retning av å svekke de pensjonsmessige insentivene til å jobbe – særlig for kvinner.

Høringsuttalelser til Pensjonskommisjonens rapport

Det ble avgitt en rekke høringsuttalelser til Pensjonskommisjonens rapport. Mange av dem oppholder seg ved kvinners pensjonsrettigheter, og særlig ved forslagene om innføring av omsorgspoeng og avvikling av besteårsregelen til fordel for et system med opptjening basert på alle yrkesaktive år.

Det er bred tilslutning til å utvide ordningen med omsorgspoeng og mange tar også til orde for å gi en utvidet ordning tilbakevirkende kraft. Flere av uttalelsene legger mer vekt på å rette opp uheldige fordelingsvirkninger for kvinner av det *gamle* systemet enn å diskutere det aktuelle forslaget i lys av modeller for kjønnslikestilling eller i forhold til reformens hovedambisjon om å stimulere til økt yrkesaktivitet.

Likestillingsombudet hevder for eksempel at hun ikke deler Pensjonskommisjonens skepsis til å sette grensen for omsorgspoeng for høyt av hensyn til arbeidsinsentivene. Ombudets begrunnelse er at «det beste arbeidsinsentivet vi har er fremdeles lønn» (s. 6) og ikke pensjon. Hun framholder også at omsorgspoengene kan gi et fertilitetsinsentiv, som vil bidra til å sikre pensjonssystemets bærekraft. Likestillingssenteret³ er på sin side mer avmålt, og man ber om «en grundig utredning av hvilken effekt omsorgspoeng har for målet om økt likestilling mellom kvinner og menn» (s. 9).

Flere av arbeidstakerorganisasjonene stiller seg positive til omsorgspoeng. Fellesforbundet, som tradisjonelt har en mannsdominert medlemsmasse og profil, hevder at etter deres syn «skal det ikke bare være arbeid som gir grunnlag for pensjon» (s. 4) og støtter kommisjonens forslag til pensjonsopptjening for omsorgsarbeid. LO er noe mer reservert. Man framholder på den ene siden at det er viktig å kompensere kvinner for manglende likestilling i arbeidslivet, og på den andre siden advarer man mot å innføre ordninger som stimulerer til yrkespassivitet og deltid. Trygdetilsattes Landsforbund peker på at kombinasjonen av kontantstøtte og omsorgspoeng kan føre til at omsorgspersoner, «fortrinnsvis kvinner», blir hjemme lenger og dermed ikke bidrar til den økonomiske verdiskapningen. Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO⁴ går inn for at omsorgspoengene knyttes til den enkeltes tidligere arbeidsinntekt for å oppmuntre til yrkesaktivitet i forkant av perioden med omsorg for barn (s. 2). Yrkesorganisasjonenes sentralforbund støtter forslaget om utvidelse av omsorgspoengene, men under forutsetning av at besteårsregelen videre føres i modifisert form. Dette for å unngå at kvinner med varierende inntektsforløp blir tapere (s. 1).

Høringsuttalelsene reflekterer at det er stor uenighet angående forslaget om å avskaffe besteårsregelen til fordel for en alleårsregel. Hvilket standpunkt aktørene inntar synes først og fremst å være grunnet på ulike oppfatninger av de konkrete fordelingsvirkningene for kvinner

av å erstatte besteårsregelen med en alleårsregel. Motstanderne av Pensjonskommisjonens forslag hevder at besteårsregelen faktisk er til fordel for kvinner generelt og spesielt for kvinner som arbeider deltid i perioder av livet mens barna er små. Uttalelsen fra arbeidstakerorganisasjonen NITO er symptomatisk for argumentasjonen til tilhengerne av besteårsregelen. I høringsuttalelsen til NITO heter det at «en slik endring vil slå veldig negativt ut spesielt for dem som velger å jobbe deltid deler av karrieren for å ta seg av barn» (s. 2). Høringsinstansene som tvert imot støtter avviklingen av besteårsregelen, argumenterer med at den slår vilkårlig ut mellom ulike grupper av kvinner og at den i liten grad kommer kvinner til gode som har lav lønn og svak arbeidsmarkedstilknytning gjennom hele livet. Dette gjelder blant andre Barne- og likestillingsdepartementet (s. 6) og Norges Kvinne- og Familieforbund (s. 3)

Spørsmålet om videreføring av den eksisterende ordning med arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller blir ikke berørt i noen av høringsuttalelsene. Derimot uttrykker Norges Kvinne- og Familieforbund glede over at forbundets «mangeårige krav om deling av pensjonspoeng mellom ektefeller skal utredes» (s. 3). Forbundet argumenterer også for deling av pensjonsrettigheter ved skilsmisse. Både Likestillingsombudet (s. 9) og Likestillingssenteret (s. 9) støtter også forslaget om å utrede deling av pensjonsrettigheter for ektefeller.

Bondevik-regjeringens stortingsmelding og stortingsforliket av 2005

Bondevikregjeringens stortingsmelding fra desember 2004 (St.meld. nr. 12 (2004–2005)) fulgte på alle vesentlige punkter forslaget til flertallet i Pensjonskommisjonen (Pedersen 2009). Meldingen diskuterer grundig hvordan forslaget om livsløpsbasert opptjening vil slå ut for kvinner. Den viser til forskeren Charlotte Korens (2003) påvisning av at besteårsregelen historisk sett først og fremst har kommet menn til gode. Meldingen konkluderer på det grunnlag med at en livsløpsbasert pensjon er mer rettferdig enn den tidligere ordningen. Regjeringen støtter også Kommisjonens forslag vedrørende omsorgspoeng. Regjeringen legger i likhet med Pensjonskommisjonen vekt på både å belønne kvinner for å utføre samfunnsnyttige omsorgsoppgaver og å legge til rette for at yrkesaktive kvinner skal kunne kombinere arbeid og omsorgsarbeid over livsløpet uten å tape på det rent pensjonsmessig.

Regjeringen signaliserer videre at man vil følge opp Pensjonskommisjonens anbefaling om å videreføre og tilpasse den eksisterende ordningen for arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller. Den nærmere utformingen av reglene for dette må ifølge regjeringen utredes nærmere.

I månedene etter fremleggelsen av Bondevik II regjeringens stortingsmelding var det en omfattende debatt om ulike elementer i reformen, og Arbeiderpartiet signaliserte i denne perioden at man ønsket betydelige endringer i regjeringens opplegg for å gi pensjonsreformen en bedre «sosial profil» (se Pedersen 2009).

Arbeiderpartiets landsmøte ga i april 2005 ledelsen mandat til – i samråd med LO – å forhandle med Regjeringen om en pensjonsreform (Pedersen 2009; Allern mfl. 2013). Etter at det lyktes for Arbeiderpartiets og LOs ledelse å få LO-kongressens betingede tilslutning til tre av hovedprinsippene i pensjonsreformen (alleårsregel, underregulering av løpende pensjon og levealdersjustering) ble det startet forhandlinger mellom regjeringspartiene, Arbeiderpartiet og Senterpartiet om en avtale, og avtalen ble inngått i Stortinget 26. mai samme år (se Stortingsmelding nr. 5 (2006–2007), s. 8–12).

Avtalen inneholdt konkrete retningslinjer og alternative modellforslag som skulle sikre en mer lavtlønnsvennlig (og dermed kvinnevennlig) opptjeningsprofil sammenlignet med Pensjonskommisjonens og Bondevikregjeringens forslag til Modernisert folketrygd (Pedersen 2009).

Om omsorgspoengene heter det i avtalen at «alle som innfrir kravet til omsorgsopptjening får en minste pensjonsopptjening på 4,5 G». Det heter videre at pensjonsopptjening utover minstenivået skal utformes slik at den premierer arbeidsinnsats, men uten nærmere presisering. Det sies også at omsorgsopptjeningen bør utformes slik at den «ikke gir klare stimulanser til en skjev fordeling av omsorgsarbeid mellom kvinner og menn» og det vises i den forbindelsen til et svar på spørsmål fra Arbeiderpartiets fraksjon i Finanskomiteen om en alternativ modell for tildeling av omsorgspoeng som også vil tilgodese småbarnsforeldre der begge jobber og deler på omsorgsoppgavene. Avtalen fastslår endelig at den kommende regjeringen (etter Stortingsvalget i 2005) skal arbeide videre med konkrete forslag om å gi tilbakevirkende kraft til omsorgsopptjeningen.

I den etterfølgende stortingsdebatten ga både representanter for Arbeiderpartiet og regjeringspartiene uttrykk for viktigheten av at reformen blir kvinnevennlig. Flere, blant andre Jens Stoltenberg, fremhevet at de modellene til et nytt opptjeningsystem, som blir skissert i avtalen, vil sikre at færre kvinner blir minstepensjonister (Stortingsforhandlinger 26. mai 2005 [12:08:54]):

Det blir en bedre sosial profil. Ikke minst blir det mange kvinner som tjener på det, fordi de er blant dem med lav inntekt og deltidsarbeid som nå vil få tilleggspensjon, mens de tidligere endte opp som minstepensjonister.

Fremskrittspartiets fraksjon i finanskomiteen hadde lagt frem avvikende mindretallsuttalelser på flere sentrale punkter. Fremskrittspartiet støttet ordningen med omsorgspoeng og ga sin støtte en klart familiekonservativ begrunnelse (Innstilling S. nr. 195 (2004–2005, s. 26)):

Disse medlemmer mener at pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid vil medvirke til at flere velger å være hjemme med omsorgsarbeid lenger enn nå. Disse medlemmer mener med basis i sitt familiepolitiske ståsted at dette er positivt.

Også SVs medlemmer hadde omfattende særmerknader med kritikk av Pensjonskommisjonens og Bondevik-regjeringens opptjeningsmodell som hevdes ikke i tilstrekkelig grad å belønne arbeidsmarkedsdeltakelse for personer (kvinner) i den nedre delen av lønnsfordelingen. Man påpeker at insentivene til å arbeide blir ikke-eksisterende eller svake for personer som havner opp i intervallene for avkortning av garantipensjonen og at dette vil ramme en stor gruppe av kvinnelige lønnstakere.

Som et alternativ til garantipensjonsordningen i Modernisert folketrygd viser SVs medlemmer til den modellen for opptjening av pensjon («Universell folketrygd») som opprinnelig ble skissert av SVs representant i Pensjonskommisjonen og som ifølge disse representantene ville være å foretrekke både ut fra fordelingshensyn og ut fra hensynet til å gi store grupper av kvinner pensjonsmessig uttelling for å jobbe (s. 27):

Med universell folketrygd gis det full pensjonsopptjening fra første krone i lønn som er over den universelle grunnpensjonen. Ingen vil derfor oppleve at de betaler inn trygdeavgift og samtidig ender opp som minstepensjonist.

SVs medlemmer er videre kritiske til Pensjonskommisjonens modell for tildeling av omsorgspoeng (s. 29):

Når man ikke tjener opp pensjonsrettigheter ved å jobbe, reduseres lønnsomheten ved å arbeide betydelig. Arbeidsincentivene for småbarnsforeldre svekkes ytterligere av økt kontantstøtte og manglende vilje til å redusere barnehageprisene.

Sammen med den foreslåtte ordningen med omsorgsopptjening, medfører dette at gevinsten av å begynne å jobbe for småbarnsforeldre er svært liten.

SVs representanter skisserer i stedet en alternativ modell for tildeling av omsorgspoeng (s. 29):

Omsorgsopptjening bør gis til alle som får barn, uavhengig av yrkesaktivitet, med nivå som justeres i forhold til antall. Annen pensjonsopptjening må komme i tillegg. Det vil gi et økonomisk rom som gir småbarnsfamiliene frihet til å organisere sine liv til beste for barn og foreldre, uten å svekke likestillingsarbeidet eller pensjonssystemets bærekraft.

Selv om SVs representanter for dagens yrkesaktive generasjon altså ønsker en alternativ, mer universell modell tildelingen av omsorgspoeng til småbarnsforeldre, slutter de seg til ideen om å gi omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft etter den gjeldende garantimodellen.

Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding og stortingsforliket av 2007

Regjeringen Stoltenberg la fram en ny stortingsmelding om pensjonsreformen våren 2007 (St. meld. nr. 5 (2006–2007)). Her foreslås det et nytt opptjeningsystem som i sin arkitektur ligger tettere på Modernisert folketrygd enn de modellene som ble skissert i stortingsforliket av 2005, men med mer sjenerøse parametere når det gjelder opptjeningsprosent og avtrapning av garantipensjonen..

Forslaget om omsorgspoeng ble opprettholdt, men er i denne meldingen begrenset til en minstegaranti på 4,5 G i tråd med stortingsforliket fra 2005. Regjeringen avviser Pensjonskommisjonens forslag om å la omsorgspoengene følge inntektsnivået før omsorgsfraværet. Begrunnelsen for omsorgspoengene blir også i denne meldingen knyttet tett opp til innføring av en alleårsregel. Omsorgspoengene skal avhjelpe tap av pensjonsopptjening ved avbrekk fra inntektsgivende arbeid som følge av omsorg. En viss innstramming i den etablerte ordningen for omsorgspoeng blir også foreslått, ved å senke grensen for barnets alder til 4 år. Meldingen utsetter en endelig stillingtaken til spørsmålet om å gi omsorgsopptjeningen tilbakevirkende kraft og sier at regjeringen vil komme tilbake til dette i forbindelse med utformingen av overgangsregler.

Det blir ikke diskutert hvorvidt en minstegaranti for pensjonsopptjeningen til småbarnsmødre kan unngå å gi «klare stimulanser til en skjev fordeling av omsorgsarbeidet mellom kvinner og menn» slik det blir advart mot i avtalen fra 2005. Avtalens antydning om å supplere minstegarantien med en mer universell tildeling av omsorgspoeng til par der begge foreldrene jobber (heltid eller lang deltid) blir heller ikke fulgt opp i meldingen.

Spørsmålet om videreføring og tilpasning av reglene om arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller i det nye opptjeningssystemet blir ikke drøftet, og en nærmere utredning av dette og en eventuell ordning med deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller skyves til en senere fase i reformarbeidet.⁵

I Stortingsmeldingen og ikke minst i den politiske forhåndslanseringen la regjeringen stor vekt på at man hadde justert opptjeningsmodellen og reglene for avtrapning av garantipensjon sammenlignet med Pensjonskommisjonens modell slik at man har klart å fjerne det som vi tidligere har omtalt som «minstepensjonsfellen».

I en kronikk i Dagsavisen 8. august skriver statsminister Jens Stoltenberg:

En av de store utfordringene for et nytt beregningssystem er å få bort «minstepensjonsfellen» (...) I framtiden vil bare de som aldri har arbeidet, enten i yrkeslivet eller gjennom omsorgsoppgaver i hjemmet bli minstepensjonister.

Arbeidsminister Bjarne Håkon Hanssen gir uttrykk for det samme i en kronikk i Aftenposten fra 6. juli:

Vi legger opp til at alle som har hatt arbeidsinntekt i løpet av livet vil få høyere pensjon enn minstepensjon. Dermed fjernes minstepensjonsfellen.

Bakgrunnen for disse utspillene er at regjeringen foreslo å endre reglene for avtrapning av garantipensjon mot opptjent inntektpensjon slik at den skjer med 80 øre for hver krone i opptjent inntektpensjon. Forslaget innebærer at det i prinsippet alltid vil lønne seg pensjonsmessig å jobbe – helt fra første lønnskroner. På den andre siden blir den reelle pensjonsmessige belønningen i realiteten meget svak for store grupper av lønnstakere (primært kvinner), ettersom de lønnstakerne som til slutt ender opp som garantipensjonister bare sitter igjen med 20 øre for hver krone i opptjent inntektpensjon.

Svekkelsen av de pensjonsmessige insentivene til å jobbe i den nedre delen av lønnsfordelingen har senere blitt ytterligere forsterket som følge av at Stoltenberg-regjeringen tok initiativ til en ytterligere opptrapping av minstepensjonen fra 1,79 til 2 G for en enslig pensjonist. Beregninger gjort av forskere ved Statistisk sentralbyrå viser at omtrent en av tre alderspensjonister i 2050 vil være mottakere av garantipensjon (Fredriksen, Gunnes og Stølen 2008), og andelen blant kvinnelige alderspensjonister, som dette gjelder, vil selvfølgelig være vesentlig høyere – antakelig et sted mellom 40 og 50 prosent. Den absolutte minstepensjonsfellen i det gamle systemet ble altså fjernet og erstattet av en mykere minstepensjonsfelle som i fremtiden vil omfatte langt flere lønnstakere.

Våren 2007 ble det ført forhandlinger på Stortinget mellom regjeringspartiene og de borgerlige opposisjonspartiene (utenom Fremskrittspartiet), som førte til en ny avtale om pensjonsreformen inngått 21. mars. Høyre, KrF og Venstre sluttet seg her til hovedlinjene i Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding. Konesjonen til opposisjonspartiene var en økning av taket for opptjening fra 7 til 7,1 G og at ordningen med omsorgspoeng ble forbedret i forhold til regjeringens forslag, slik at aldersgrensen for barnet ble økt fra 4 til 6 år (Pedersen 2009:138). Når det gjelder forslaget om å gi omsorgsopptjeningen tilbakevirkende kraft sier avtalen at dette skal utredes videre og at ordningen bare skal gjelde for de yngre årskullene som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene.

Stortingsdebatten om denne meldingen formet seg først og fremst som en konfrontasjon mellom flertallet (som nå inkluderte regjeringspartiet SV) på den ene siden og Fremskrittspartiet på den andre. Likestillingspolitisk relevante aspekter ved reformen spilte en mindre fremtredende rolle.

Alle flertallspartiene sier seg fornøyd med kvinneprofilen og omsorgspoengordningen, selv om begrunnelsene varierer. KrFs Dagfinn Høybråten understreker at partiet er tilfreds med at samfunnet «honorerer ulønnet omsorgsansvar gjennom pensjonsopptjening» (Stortingsforhandlinger 23. april 2007:[12:18:09]). De rødgrønne partiene legger derimot vekt på at omsorgspoengene kompenserer for tap av lønnsinntekt i forbindelse med omsorgsarbeid. Den kritikken av omsorgspoengene som hadde blitt fremført av SVs representanter i Finanskomiteen i 2005 og som (i en mer indirekte og moderat form) lå innebygget i stortingsforliket fra 2005, kommer ikke lenger til uttrykk. Det samme gjelder kritikken mot at garantipensjonsordningen vil svekke de pensjonsmessige insentivene til arbeid for store grupper av kvinner.

Spørsmål knyttet til arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller og mulighetene for å innføre en ordning med deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller – enten under opptjeningen eller ved en eventuell skilsmisse – blir heller ikke tatt opp av stortingspolitikere.

Med stortingsforliket i 2007 var hovedelementene i reformen på plass, og det detaljerte lovverket i reformen ble vedtatt av Odelstinget 15. mai 2009. Etter forslag fremmet i Arbeidsdepartementets høringsnotat fra februar 2008 ble ordningen med å gi omsorgsopptjeningen tilbakevirkende kraft ytterligere innskrenket til å gjelde bare den delen av opptjeningen som skjer etter de nye opptjeningsreglene og med godskrivning bare for en inntekt på 4 G frem til og med år 2010 (Høringsnotat av 28. januar 2008).

Konklusjon

Innenfor den internasjonale forskningen om familiepolitikk blir Norge gjerne fremstilt som en hybrid. Politikken forener virkemidler som støtter oppunder to-inntektsfamilien med virkemidler som legger til rette for en tradisjonell deling av omsorgsansvar (Ellingsæter 2006; Leira 1992; Sainsbury 2001).

Også i debatten om den norske pensjonsreformen har vi funnet hybride trekk. Som påpekt innledningsvis kan «kvinnevennlighet» sees fra to ulike sider, som delvis korresponderer med det idealtypiske skillet mellom forskjells- og likhetsfeminisme. Det ene perspektivet handler om i hvilken grad pensjonssystemet bidrar til å sikre kvinner pensjonsrettigheter på like fot med menn – på tross av vedvarende forskjeller i arbeidsmarkedsdeltakelse og lønnsnivå mellom menn og kvinner. Det andre perspektivet handler om hvorvidt pensjonssystemet stimulerer til likestilling i arbeidsmarkedet og i fordelingen av det uformelle omsorgsarbeidet. Ordninger som bidrar til kvinnevennlighet langs den ene dimensjonen vil ofte – om enn ikke alltid – bidra til det motsatte langs den andre dimensjonen.

Det er en rekke aspekter ved den norske pensjonsreformen som aktualiserer disse likestillingspolitiske hensynene og dilemmaene. I reformdebatten, som vi har analysert her, er det overgangen fra besteårsregel til alleårsregel og spørsmål om videreføring og utvidelse av ordningen med omsorgspoeng som får størst oppmerksomhet, mens andre likestillingspolitiske relevante spørsmål – som den såkalte minstepensjonsfellen, en tilpasset ordning for arv av pensjonsrettigheter og en eventuell deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller – bare dukker opp sporadisk for senere å forsvinne igjen.

Debatten om besteårsregel versus alleårsregel

Kritikk av pensjonsreformen for manglende kvinnevennlighet, er særlig konsentrert om avviklingen av besteårsregelen. Mange høringsinstanser stiller seg skeptisk til å fjerne besteårsregelen til fordel for en alleårsregel. De hevder at besteårsregelen er til fordel for kvinner som jobber deltid i perioder av livet og argumenterer for at regelen er godt tilpasset kvinners livsløp.

Støtten til besteårsregelen uttrykkes imidlertid ikke bare fra grupper og aktører som forbindes med familiekonservative og forskjellsfeministiske standpunkter, men hevdes også i betydelig utstrekning av aktører som ellers ofte inntar likhetsfeministiske standpunkter i debatter om kontantstøtten og fedrekvoter (for eksempel fagorganisasjoner som NITO og Fagforbundet).

Mye av debatten om besteårsregelen dreide seg om uenighet om dens *faktiske* virkninger med hensyn til å skape resultatlikhet mellom menn og kvinner. Er besteårsregelen spesielt til fordel for kvinner, og hvilke konsekvenser vil overgangen til en alleårsregel ha for kvinners framtidige pensjon? Tilhengerne av å erstatte besteårsregelen med en alleårsregel baserer dels sin argumentasjon på at besteårsregelen skaper urimelige forskjeller mellom kvinner. De hevder videre at regelen i realiteten har vist seg å være mer til gunst for menn enn for kvinner. I overraskende liten grad finner vi spor av en prinsipiell kritikk av besteårsregelen

ut fra et likhetsfeministisk standpunkt: at besteårsregelen premierer kvinner og familier som tilpasser seg i tråd med tradisjonelle kjønnsroller.

Debatten om omsorgspoeng

Mens det er betydelig uenighet i diskusjonen om besteårsregel versus alleårsregel, er det en forbausende høy grad av enighet om å videreføre og utvide ordningen med omsorgspoeng

Omsorgspoengene kan betraktes som en pensjonsmessig ekvivalent til kontantstøtten i den forstand at ordningen premierer kvinner som avstår fra lønnet arbeid for i stedet å påta seg omsorgsoppgaver i tråd med tradisjonelle kjønnsroller. Omsorgspoengene representerer en ganske betydelig svekkelse av de pensjonsmessige insentivene til å delta på arbeidsmarkedet for kvinner med små barn, klart i strid med en sentral idé bak pensjonsreformen om å styrke insentivene til å arbeide gjennom hele den yrkesaktive livsfasen (se Pedersen 2010).

Men på tross av at omsorgspoengene strider både mot arbeidslinjen og likhetsfeminismen, er det relativt lite kritikk å finne mot ordningen i forarbeidene til pensjonsreformen. Hva forklarer den brede aksept for en såpass sjenerøs og i sin natur forskjellsfeministisk ordning? Vi ser fire mulige forklaringer som ikke må oppfattes som gjensidig utelukkende.

Den første er at sentrale aktører er tilbøyelige til å se på ordningen i et historisk lys, som en kompensasjon til eldre generasjoner av kvinner som ikke hadde de samme mulighetene til å kombinere barneomsorg og yrkesdeltakelse som dagens barnefamilier. Det er på denne bakgrunnen paradoksalt å konstatere at ideen om å gi omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft, som i tidligere faser av reformprosessen fikk bred støtte både blant høringsinstansene og de politiske partiene, har blitt nesten helt borte i det endelige lovvedtaket.

En annen mulig forklaring dreier seg om samspillet mellom likestillingspolitikk og generell fordelingspolitikk. Det var grunn til å forvente at man på den (ellers) likhetsfeministiske venstresiden ville motsette seg en ordning med omsorgspoeng som åpenbart i realiteten innebærer at småbarnsmødre stilles overfor svakere insentiver til å arbeide enn andre. Når en slik motstand i liten grad gjorde seg gjeldende, kan det skyldes at omsorgspoengene bidrar til inntektsutjevning og at venstresidens preferanse for økonomisk likhet overstyrer likestillingspolitiske hensyn. Det hører antakelig med til historien at mange på venstresiden generelt har liten tro på virkningen av økonomiske insentiver og derfor er mindre tilbøyelige til å se det som et problem at omsorgspoengene svekker den økonomiske tilskyndelsen til å jobbe blant småbarnsmødre.

Den tredje forklaringen er av mer realpolitisk karakter. Som vi har vært inne på, er det mye som tyder på at Pensjonskommisjonen var bekymret for at hele reformen skulle fremstå som kvinnefiendtlig og at særlig fjerningen av besteårsregelen ville bidra til dette. Videføringen og styrkingen av ordningen med omsorgspoeng kan på denne bakgrunnen ha blitt oppfattet som en nødvendig konsesjon for å sikre reformens legitimitet. Denne tolkningen styrkes av at også flere av høringsinstansene viser til omsorgspoengene som en slags nødvendig erstatning for besteårsregelen.

En fjerde og siste forklaring knytter seg til partipolitiske konstallasjoner. Skiftende regjeringer har lagt stor vekt på å oppnå tverrpolitisk enighet om pensjonsreformen (se Pedersen 2009). Det åpner for at også små partier kan oppnå konsesjoner i sine hjertesaker. Kristelig Folkeparti var i tråd med sin familiepolitiske ideologi en sterk tilhenger av omsorgspoengene, og partiet fikk i en avsluttende fase gjennomslag for et krav om å la mødre få omsorgspoeng til det året barnet fyller seks år.

Debatten følger opptrukne stier

Reformprosessene i moderne velferdsstater er gjerne preget av «stivhengighet» (Pierson 2000), i den forstand at de blir drevet frem av konflikter og spenninger med utspring i de eksisterende ordninger og at de forholder seg til et begrenset tilfang av alternativer. Det gjelder også for den norske pensjonsreformen. Det faktum at det gamle pensjonssystemet sikret en relativt høy grad av resultatlikhet mellom menn og kvinner, har vært en viktig premisse som setter klare grenser for hva som anses for politisk akseptabelt i det reformerte pensjonssystemet.

På noen punkter kan vi kanskje til og med si at reformdebatten har vært preget av «institusjonell treghet». Eksempler på dette er skjebnen til ideene om en mer reell avvikling av minstepensjonsfellen, deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller, en mer universell utforming av omsorgspoengordningen og sist men ikke minst forslaget om å gi omsorgspoengene tilbakevirkende kraft også for perioden før 1992. Dette er alle forslag som kan sies å overskride motsetningen mellom insentiver og fordeling og som underveis i reformprosessen fikk bred støtte fra en rekke høringsinstanser og ikke minst fra stortingspolitikere. Likevel har de forsvunnet eller blitt vesentlig utvannet i den endelig vedtatte reformen. Forklaringen skal neppe primært søkes i prinsipiell politisk motstand, men heller i tekniske innvendinger og bekymring for utgiftsmessige konsekvenser som i siste instans har blitt tillagt avgjørende vekt i regjeringens og embetsverkets arbeid med den konkrete lovgivningen.

Litteratur

- Allern, E.H., A.-H. Bay og J. Saglie (2013) The new politics of the welfare state? A case study of extra-parliamentary party politics in Norway, *European Journal of Social Security*, 15(3):249–272.
- Daly, M. (2000) *The gender division of welfare: The impact of the British and German welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ellingsæter, A.L. (2006) The Norwegian childcare regime and its paradoxes, i A.L. Ellingsæter og A. Leira (red.) *Politicising parenthood in Scandinavia*, Bristol: The Policy Press, 121–44.
- Fredriksen, D., T. Gunnes og N.M. Stølen (2008) Oppdaterte framskrivninger av arbeidsstyrke, pensjonsutgifter og finansieringsbyrde, *Økonomiske analyser* 4/2008. Oslo: SSB.
- Gilligan, C. (1982) *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Gordon, L. (red.) (1990) *Women, the state, and welfare*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Holst, C. (2009) *Hva er feminisme?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Koren, C. (2003) Er besteårsregelen til fordel for kvinner eller menn? *Trygd & Pensjon* nr. 5/2003.
- Koren, C. (2012) *Kvinnenes rolle i norsk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Leira, A. (1992) *Welfare states and working mothers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, J. (1992) Gender and the development of welfare regimes, *Journal of European Social Policy*, 2(3):159–173.
- Pateman, C. (1989) *The sexual contract*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Pedersen, A.W. (2004) Halvhjertet kopi av brutal original. En sammenligning av Pensjonskomisjonens forslag og det nye svenske pensjonssystemet, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 7(3):168–78.

- Pedersen, A.W. (2009) Fra konkurranse til kompromiss. En sammenlignende studie av to norske pensjonsreformer, i Bay, A-H., A.W. Pedersen og J. Saglie (red.) *Når velferd blir politikk. Partier, organisasjoner og opinion*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Pedersen, A.W. (2010) Pensjonsreformen – status og konsekvenser for insentivene til arbeid, ISF Rapport (2010:015) Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Pierson, P. (2000) Increasing returns, path dependence, and the study of politics, *The American Political Science Review*, 94(2):251–267.
- Sainsbury, D. (2001), Gender and the making of welfare states: Norway and Sweden, *Social Politics*, 8(1):113–143.
- Stålberg, A.-C., A. Kruse og A. Sundén (2005) Pension design and gender, *European Journal of Social Security*, 7(1):57–79.

Offentlige dokumenter:

- Høringsnotat om ny alderspensjon, Arbeidsdepartementet 28. januar 2008
- Innstilling S. nr. 195 (2004–2005) Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen avgitt 23. mai 2005.
- NOU 2004:1 Modernisert folketrygd, Oslo: Finansdepartementet.
- Stortingsforhandlinger 26. mai 2005, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2004-2005/050526/1/#a14>
- Stortingsforhandlinger 23. april 2007, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2006-2007/070423/1/>
- Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005), Pensjonsreform - trygghet for pensjonene. Oslo: Finansdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 5 (2006–2007), Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Høringsuttalelser:

- Barne- og likestillingsdepartementet 28. mai 2004.
- Fellesforbundet 15. juni 2004.
- Likestillingsombudet 25. mai 2004.
- Likestillingssenteret 28. mai 2004.
- LO 14. juni 2004.
- NAVO 3. juni 2004.
- NITO 3. juni 2004.
- Norges Kvinne- og Familieforbund 3. juni 2004.
- Trygdetilsattes landsforbund 4. juni 2004.
- Yrkesorganisasjonenes sentralforbund 3. juni 2004.

¹ Den kjønnsnøytrale utformingen av levealdersjusteringen, differensieringen av minstepensjonen etter sivilstatus og begrensningene i retten til å ta ut pensjon tidlig er eksempler på elementer med potensielle konsekvenser som likevel i liten grad har vært diskutert i et kjønnsperspektiv.

² Koren (2012:195) fant riktignok at ordningen først og fremst kom kvinner med kortere avbrudd i yrkeskarrieren til gode, mens kvinner med lengere perioder utenfor arbeidslivet eller i deltidsarbeid uansett endte opp som minstepensjonister.

³ Likestillingssenteret var et statlig kompetansesenter for kjønnslikestilling som eksisterte fra 1997 til 2006.

⁴ Skiftet navn til arbeidsgiverorganisasjonen Spekter i 2007.

⁵ I skrivende stund, januar 2015, har det ennå ikke kommet konkrete forslag til Stortinget om hvordan en ordning med arv av pensjonsrettigheter mellom ektefeller eventuelt skal se ut i det nye opptjeningsystemet.