

Publisert online i Agenda Magasin 22. august 2022
<https://agendamagasin.no/debatt/okonomene-har-overtatt-pensjonspolitikken/>

Økonomene har overtatt pensjonspolitikken

Alderspensjon er en stor utgiftspost på offentlige budsjetter, men pensjon er også et sentralt velferdsgode. I pensjonspolitikken møtes økonomiske, sosiale og politiske hensyn. I løpet av de siste 20 årene har økonomene fått stadig større plass i dette feltet – som byråkrater, eksperter, forskere, og medlemmer i viktige utvalg – mens andre aktører har fått mindre sentrale roller. Hvordan gikk dette egentlig til? Og hvilke konsekvenser har det for måten vi diskuterer pensjon på og, i siste instans, for hvordan pensjonssystemet blir seende ut?

1990-tallet: frustrerte økonomer

Historien om økonomenes økende interesse for pensjon går tilbake til 1980-tallet, da fagmiljøene for alvor begynte å bekymre seg for befolkningsutviklingen i Europa. Fødselstallene sank, mens levealderen økte. Dette betydde at det ville bli flere pensjonister i framtida og færre yrkesaktive til å finansiere pensjonene. Både i OECD og i EU argumenterte økonomiske eksperter for at pensjonssystemene måtte reformeres slik at utgiftene til framtidige pensjoner kom under kontroll.¹ Anbefalingene var blant annet at størrelsen på pensjonen burde speile hvor mye mottakeren hadde jobbet tidligere i livet, at tidligpensjonsordninger burde fases ut, og at man lot pensjonistene heller enn skattebetalerne bære kostnadene ved økninger i den forventede levealderen. For Norge innebar dette å la alle år i jobb telle for opptjening av pensjon (alleårsregel framfor besteårsregel), avskaffe tidligpensjonsordningen AFP, og la opptjeningen av pensjon ta form av en «virtuell pensjonsformue» som skal fordeles over årene som pensjonist. Alle disse tiltakene var designet for å få folk til å stå lenge i jobb, og vil innebære at yngre fødselskohorter må jobbe stadig lenger for å oppnå samme pensjon som tidligere kohorter. Sverige vedtok en reform langs disse linjene midt på 1990-tallet, og OECD anbefalte Norge å følge etter.

Økonomene i Finansdepartementet i Norge var svært lydhøre for anbefalingene fra fagfellene i utlandet.² Problemet var at de møtte veggen i den politiske virkeligheten.

Fagbevegelsen hadde forhandlet fram AFP-ordningen i 1988 for å gi «sliterne» i arbeidslivet en mulighet til å gå av med verdighet. Aldersgrensen for å ta ut AFP ble senket flere ganger på 1990-tallet, ned til 62 år i 1998. Finansdepartementet hadde gjort flere forsøk på å bremse utviklingen, men uten hell – og siden AFP-ordningen var eid av partene i arbeidslivet var det strengt tatt lite byråkratene i et departement kunne gjøre. I 1998 kom det til en direkte kollisjon. Regjeringen hadde satt ned et utvalg for å utrede fleksibel pensjonering der partene i arbeidslivet var tungt representerte.³ Bare uker før utvalget skulle levere sin rapport sendte representantene for arbeidstakerorganisasjonene et brev til Finansdepartementet og ba om en avklaring av mandatet: de mente at «Flere i utvalget, bl.a. departementets representanter»

konsentrerte seg om å utrede en ny modell for beregning av pensjonene i Folketrygden, og at «inspirasjonen kommer tydeligvis fra Sverige». Utvalgsmedlemmene fra LO, YS og AF mente at dette gikk ut over mandatet. Finansdepartementet svarte at utvalget selv bestemte hvordan de tolket mandatet, dermed trakk arbeidstakerrepresentantene seg. Etter dette virket det klart at enhver bevegelse i retning av en Sverige-inspirert pensjonsreform kom til å utløse sterke protester. OECDs anbefalinger måtte legges til side.

Vendepunktet: Pensjonskommisjonen i 2001

Alt dette snudde da Jens Stoltenberg ble statsminister for første gang i 2000. Stoltenberg er sosialøkonom og tidligere finansminister, og han oppnevnte Karl-Eirik Schjøtt-Pedersen, en av sine aller nærmeste politiske venner, som finansminister. Båndene mellom Statsministerens kontor og Finansdepartementet i denne regjeringen beskrives som svært tette.⁴ 30. mars 2001 oppnevnte finansministeren en Pensjonskommisjon.

Pensjonskommisjonen skulle ledes av tidligere finansminister Sigbjørn Johnsen. Alle partiene på Stortinget var representert i kommisjonen, i tillegg møtte noen uavhengige eksperter. Representantene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Venstre var eller hadde vært medlemmer av Stortingets Finanskomite, og representantene både fra Senterpartiet og Høyre hadde tidligere vært statssekretærer i Finansdepartementet. Ingen av medlemmene i Pensjonskommisjonen hadde bakgrunn fra Sosialdepartementet eller Sosialkomiteen på Stortinget. Av de uavhengige ekspertene var tre økonomer, mens en var jurist. Kommisjonens sekretariat ble lagt til Finansdepartementet.

Sammensettingen av Kommisjonen ga et krystallklart signal: pensjonspolitikken er nå finanspolitikk. Sosialdepartementet, som var det departementet som hadde fagansvar for pensjonene, var satt helt på sidelinjen i denne prosessen. Representanter for embetsverket ga senere uttrykk for at det var «en veldig rar situasjon» å bli tilskuer til utviklingen på sitt eget fagområde mens fagøkonomene i Finansdepartementet overtok.⁵

Sentrale velferdsforskere reagerte også på sammensettingen av Kommisjonen og sekretariatet. Redaksjonen i Tidsskrift for Velferdsforskning skrev en skarp kommentar i tidsskriftet i 2001. Redaktørene påpekte økonomenes og Finansdepartementets dominans, og beklaget at departementet ikke trakk inn eksperter på norsk trygdeforskning. De mente at «den ensidige økonomiske tilnærmingen» innebar en fare for «at mål og midler bytter plass, at velferdspolitikken blir et virkemiddel som skal sikre økonomisk vekst og ikke omvendt.» Hvis den økonomiske tenkemåten fikk dominere, var det en stor risiko for at «verdier som rettssikkerhet, legitimitet og sosialt samhold blir underordnet det store målet om økonomisk vekst», skrev velferdsforskerne.⁶

Pensjonspolitikken fra jus til økonomi

Pensjonskommisjonen leverte rapporten sin i 2004.⁷ Den første Stoltenberg-regjeringen hadde for lengst gått av, så det ble opp til Bondevik-regjeringen å følge opp. Stortingsmeldingen som fulgte NOUen ble utarbeidet i Finansdepartementet.⁸ Denne meldingen lå til grunn for stortingsforliket om pensjon våren 2005, og etter dette forliket var det ingen vei tilbake: nå var det sikkert at det kom en stor pensjonsreform. Etter valget i 2005 kom Jens Stoltenberg

tilbake som statsminister, og nå gjorde han det motsatte av det han hadde gjort i 2001: han satte Finansdepartementet på gangen og flyttet arbeidet med pensjonsreformen til det som i denne regjeringen het Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. Årsaken til dette var at Kristin Halvorsen fra SV var finansminister, og Stoltenberg «stolte på Kristin, men ikke på en del av de andre SV-erne».⁹ Han ville ha reformarbeidet til et Ap-styrt departement.

Det nye pensjonssystemet ble endelig vedtatt i 2009 og innført i 2011. I lys av den nye folketrygdpensjonen ble AFP i offentlig og privat sektor endret, det samme ble regelverket for tjenstepensjoner. Dette er seige prosesser med mange aktører som har gått over flere år, og som ennå ikke kan sies å være helt i mål. Pensjonsutvalget, som ble utnevnt i 2020 og leverte i juni 2022, kan ses på som en del av kunnskapsarbeidet i denne lange prosessen.

Pensjonsutvalget hadde en sammensetting som minnet om Pensjonskommisjonen i 2001: representanter oppnevnt av partiene på Stortinget dominerte, og ingen av disse hadde bakgrunn i velferdspolitik. I hele utvalget var det bare to representanter som hadde høyere utdanning i andre fag enn økonomi. Det nye pensjonsutvalget foreslo tiltak for å sikre minstenivået i pensjonssystemet bedre, en bedre alderspensjon for uføre, og å heve aldersgrensene i pensjonssystemet i takt med økningen i levealderen. Disse tilpasningene vil redusere faren for at de som pensjoneres under det nye pensjonssystemet blir fattige, samtidig som de forsterker behovet for å stå lenge i jobb.

Finansdepartementet mistet grepet om pensjonene i 2005, men det er ingenting som tyder på at dette bekymret embetsverket. Vi kan tenke oss minst to grunner til dette. For det første hadde Pensjonskommisjonen gitt dem så å si alt de ønsket seg, og som OECD anbefalte for alderspensjonen i folketrygden: alleårsopptjening, levealdersjustering og fleksibelt nøytralt uttak. Det som gjensto i 2005 var mindre spørsmål knyttet til detaljer i fordelingsprofilen og forholdet til andre ytelser.

For det andre var fagfellene deres – andre økonomer – på full fart inn i Pensjonsavdelingen i Sosialdepartementet. Så sent som på 1990-tallet hadde regjeringsapparatet lagt til grunn at pensjon handlet om rettigheter, rettssikkerhet og indre sammenheng i folketrygdloven, dermed hadde juristene dominert i Pensjonsavdelingen. Pensjonskommisjonen etablerte forståelsen av at pensjon også er en massiv utgiftspost på statsbudsjettet, og at de som skulle jobbe med pensjon måtte forstå samfunnsøkonomi. Dette fikk stor betydning for rekrutteringspraksisen i Sosialdepartementet. Siden 2004/2005 har departementet bygget opp et sterkt økonommiljø.

I dag er det i stor grad økonomer som jobber med fag- og kunnskapsutvikling på pensjonsområdet. Pensjonsutvalget som ble oppnevnt i 2020 reflekterer dette, det gjør også departementets arbeid med forskning. De første årene etter pensjonsreformen ble forskningen om pensjon administrert av Norges Forskningsråd, men i 2018 signaliserte departementet at de ville ta hånd om forskningsbevilgningene selv og knytte oppdragene tettere til departementets kunnskapsbehov. Dette har skjedd gjennom langsiktige forskningsavtaler med langt romsligere økonomiske rammer enn det departementene vanligvis tilbyr. Den første avtalen av denne typen ble inngått i 2018 med et tverrfaglig konsortium bestående av samfunnsøkonomer, sosiologer og statsvitere. I 2022 valgte departementet ikke å videreføre denne, men inngikk i stedet en langsiktig avtale med en forskergruppe som besto utelukkende av samfunnsøkonomer.

Økonomene overtok – gjør det noe?

Siden økonomene dominerer kunnskapsarbeidet om pensjon i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, er det ikke uventet at den forskningen som først og fremst etterspørres er samfunnsøkonomisk forskning. Mange økonomer har bygget opp god kompetanse på velferdspolitikken de senere årene, så velferdsforskernes bekymring fra 2001 – at kompetansen på trygdeforskning forsvinner ut når økonomene kommer inn – er mindre påtrengende i dag. Det foregår dessuten også forskning på seniorspørsmål og pensjon med finansiering fra andre enn departementene, så det er ikke slik at AID har monopol på disse problemstillingene. Det er likevel ingen tvil om at fagdepartementet er en svært viktig premissleverandør for debatten, og det er noen potensielle fallgruver når politikikutvikling, kunnskapsutvikling og forskning veves sammen og domineres av en enkelt profesjon.

Ekspertene med ulike fagbakgrunn bringer ulike hensyn og perspektiver til debatten. Selv om vi antar at «alle» aksepterer prinsippet om at vi bør jobbe lenger fordi vi lever lenger, så vil ulike profesjoner stille ulike oppfølgingsspørsmål. Samfunnsøkonomer vil typisk være opptatt av hvordan systemet kan finjusteres for at det virkelig lønner seg å jobbe lenger, og hvordan vi unngår at dette får uakseptable konsekvenser for fordeling og levekår. Dette er åpenbart viktige hensyn, men det er ingen tvil om at vi vil få bredere kunnskap og en større variasjon i spørsmålene som reises dersom fagfolk med bakgrunn i andre disipliner slipper til. Eksemplene er mange.

- Jurister spør: er det klart nok hvilke rettigheter folk i ulike aldersgrupper har, er dette systemet logisk, og er det forståelig for folk?
- Arbeidsmedisinere spør: hvilke tilrettelegginger vil trengs på arbeidsplassene når folk skal jobbe til mye høyere alder, og hva skal til for at lange yrkeskarrierer fremmer god folkehelse?
- Arbeidslivssosiologer spør: hva skjer med relasjonene på arbeidsplassen – mellom ledere og ansatte, og mellom ansatte – når yrkeskarrierene skal forlenges med mange år? Hvordan kan arbeidslivet rustes for dette, og hvilke barrierer må vi eventuelt komme forbi?
- Ulikhetsforskere spør: Har alle samme mulighet til å stå lenge? Anleggsarbeidere, helsefagarbeidere, sivilingeniører, professorer? Hvordan lager vi et godt tilbud til dem som ikke klarer det?
- Nav-ekspert spør: Betyr dette at Nav bør legge like store ressurser i aktiveringsarbeid for 60-åringer som for 30-åringer? Hvis ikke, finnes det en plan B for 60-åringer som mister jobben?
- Kjønnforskere spør: har menn og kvinner samme mulighet til å stå lenge i jobb? Må vi gjøre noe med forholdene på arbeidsplassen eller forventningene til innsats hjemme for å rette opp eventuelle skjevheter?
- Statsvitere spør: oppfattes disse endringene som legitime, og opprettholdes tilliten til pensjonssystemet? Hvis ikke, får dette betydning for tilliten til institusjoner generelt?
- Og til sist, aldersforskerne (gerontologene) spør: Hvordan kan arbeidslivet dra bedre nytte av aldersmangfold? Hva gjør det med livet i alderdommen at yrkesavgangen skyves lenger fram i tid? Hvordan påvirker en senere avgang eldres innsats i uformell omsorg og frivillig arbeid?

Skal vi ha en god debatt om pensjonssystemet, og en solid kunnskapsbase for utforming av pensjonspolitikken, er det viktig at alle disse stemmene kommer til orde. Utfordringen med å skape en bred pensjonsdebatt går til partene i arbeidslivet, de politiske miljøene, tenketankene og alle andre aktører som ser at en god pensjonspolitikk handler om mye mer enn økonomisk bærekraft.

¹ Ideene tok form på 1990-tallet, og ble tidlig på 2000-tallet oppsummert i konkrete anbefalinger. To viktige eksempler:

Antolin, P. and W. Suyker (2001). *How should Norway respond to ageing?* OECD Economic Department Working Papers No. 296. Paris, OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-should-norway-respond-to-ageing_385156551776

European roundtable of industrialists (2000). *European Pension. An Appeal for Reform*. Brussels, European Roundtable of Industrialists. <https://www.europeansources.info/record/european-pensions-an-appeal-for-reform-pension-schemes-that-europe-can-really-afford/>

² Økonomene erstattet juristene som den dominerende gruppen i Finansdepartementet på 1960-tallet. De økonomene som kom inn da, var stort sett utdannet på Universitetet i Oslo i den (sosial-demokratiske) Keynesianske tradisjonen. Denne økonomgenerasjonen ble i 1970- og 80-årene erstattet av yngre fagfeller som var opplært i nyklassisk økonomi fra USA. Skattereformen i 1992 blir sett på som et klart brudd med den sosialdemokratiske tradisjonen i Norge, og betraktes som denne økonomgenerasjonens første virkelige suksess. For mer om dette, se Johan Christensens bok *The Power of Economists within the State*. Stanford University Press, 2017.

³ NOU 1998: 19, Fleksibel pensjonering

⁴ Jens Stoltenberg skriver om dette: «Statsministerens kontor og Finansdepartementet arbeider alltid svært tett. Det var nok enda tettere under denne regjeringen enn det som er vanlig. [...]» Jens Stoltenberg: *Min historie*. Gyldendal norsk forlag 2016, s. 184

⁵ Dette er beskrevet nærmere i Grødem, A. S. og Hippe, J.M. (2019). "The expertise of politicians and their role in epistemic communities." *Policy & Politics* 47(4): 561-577. doi:10.1332/030557319X15662966019989

⁶ Tidsskrift for Velferdsforskning 2001, s. 152. Utgaven er ikke tilgjengelig på nett.

⁷ NOU 2004:1, Modernisert folketrygd

⁸ St.meld. nr. 12 (2004-2005), Pensjonsreform – trygghet for pensjonene

⁹ Stoltenberg, *Min historie*, s. 267.