

**Kandidat:** Tor Inge Vevatne

**Emne:** Finansieringa av alderspensjonen i folketrygda

**Masteroppgåva sin tittel:** Kvifor vart det umogleg å halda på ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidarar?

**Institusjon:** Universitetet i Oslo (UiO)

**Institutt:** Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)

**Semester:** Haust 2017

**Teikn (utan mellomrom) inkluder fotnotar:** 275 918 (119,96 sider)

## Forord

Eg har dei to sist åra vore gjennom ein spennande prosess med å skrive masteroppgåva mi i historie. Den viktigaste støtta under denne prosessen har naturlegvis vore rettleiaren min Einar Lie. Han har gitt faglege innspel og verdifulle tilbakemeldingar på korleis eg skulle strukturere oppgåva. Dessutan har han heilt frå starten av vore veldig positiv til prosjektet, og har stadig kome med oppmuntringar om at dette kom til å verta ei interessant oppgåve.

Dei andre som fortener ein ekstra takk er staben i Statistisk sentralbyrå. Dei har vore utruleg hjelpsame, og sendt og forklart statistisk materiale eg ikkje har funne sjølv.

Oslo, 6. november 2017.

Tor Inge Vevatne

## Samandrag

Denne oppgåva handlar om finansieringa av alderspensjonen i folketrygda. Problemstillinga eg har undersøkt er kvifor det vart umogleg å halde på ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Planane med å etablere folketrygda starta etter at Einar Gerhardsen lova å etablere ein folkepensjon som skulle gi ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar i 1963.

Oppgåva har tre hovuddelar. I første del har eg analysert planane for å finansiere alderspensjon, og undersøkt kor realistiske dei finansielle planane for å finansiere ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar var. Ved å samanlikne kostnadsprognosane og føresetnadane som vart lagt, med den faktiske utviklinga, har eg kome fram til ein eintydig konklusjon om at desse planane var grundige og realistiske. Kostnadsprognosane for uførepensjonen var derimot mykje lågare enn dei faktiske utgiftene.

I neste del av oppgåva har eg forklart korleis nye politiske lover etter at folketrygdlova vart vedtatt i 1966 endra finansieringa av alderspensjonen i folketrygda radikalt, ved å innlemme arbeidsløyse-, ulukkes- og sjuketrygda. Pensjonsalderen vart dessutan satt ned, og det vart vedteke ei rekkje aukar i minstepensjonen. I denne prosessen fekk òg sosiale forhold større tyngde, medan forsikringsdelen av alderspensjonen som skulle sikre ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar, vart svekka.

I den siste delen av oppgåva har eg forkart følgjene av dei nye politiske vedtaka som kom etter vedtaket av folketrygda i 1966. Vedtaka av nye sosiale ordningar etter 1966, gjorde at folketrygda i 1972 ikkje lenger var finansielt berekraftig. For å løyse dette problemet, vart det sommaren 1972 etablert eit trygdebudsjett som skulle få kontroll på kostnadsveksten.

Gjennom 1970-talet vart mekanismane som skulle regulere nivået på alderspensjonen, endra ei rekkje gongar utan at det kom noko enkelt politisk vedtak om å senke nivået på alderspensjonen. Følgjene av desse endringane var at ein ved inngangen til 1980-talet hadde svekka nivået på alderspensjonen markant, og lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar var ikkje lenger mogleg å oppnå.

## Innhald

Forord.....	2
Samandrag .....	3
1.0.0 Innleiing.....	7
1.1.0 Presentasjon.....	7
1.2.0 Problemstilling og utdjuping av tema .....	9
1.2.1 Problemstilling .....	11
1.2.2 Materiale og faghistorisk status.....	11
1.3.0 Avgrensing av tema.....	13
1.3.1 Realismen i finansieringa av folketrygdlova av 1967 .....	14
1.3.2 Nye politiske vedtak og endringar i den politiske forståinga av folketrygda.....	15
1.3.3 Finansielle følgjer av nye vedtak og ei endra politisk forståing av folketrygda .....	16
1.4.0 Kjelder .....	17
1.5.0 Teori og metode.....	17
2.0.0 Bakgrunn .....	22
2.1.0 Offentlege og private pensjonsordningar veks fram .....	22
2.2.0 Gerhardsen lovar ein ny folkepensjon .....	24
2.3.0 Første skisse til ny folkepensjon .....	25
2.3.1 Utgiftene til uførepensjon skilir ut.....	29
2.4.0 Utvidingar av folketrygda og reduksjon i pensjonsalder .....	30
2.4.1 Auke i minstepensjon gjennom eit særtillegg.....	30
2.4.2 Innlemminga av sjuketrygd, yrkesskadetrygd og arbeidsløysetrygd i folketrygda.....	31
2.4.3 Allmenn pensjon frå 67 år.....	33
2.5.0 Blåmandag .....	35
2.6.0 Konsolidering med statsbudsjettet.....	36
3.0.0 Følgjene av folketrygdlova av 1967 .....	37
3.1.0 Folketrygda sine langsiktige følgjer.....	38
3.2.0 Planar for finansiering og gjennomføring av folketrygda .....	39
3.3.0 Føresetnadar og utrekningar av økonomiske forpliktingar i folketrygda .....	39
3.3.1 Personleg opptente rettar til alderspensjon.....	40
3.3.2 Eit sårbart system for opptente pensjonspoeng .....	41
3.3.3 Langsam opptening av pensjonsrettar.....	42
3.3.4 Premieinnbetalingar .....	43
3.3.5 Kollektiv sparing gjennom folketrygdfondet .....	45
3.4.0 Kostnadsprognoser for alderspensjonen .....	47
3.4.1 Ein eksponentiell vekst i kostnadane til alderspensjonen .....	48

3.4.2 Ein venta eksponentiell vekst i kostnadar til etterlatnepensjonar som ikkje slo til .....	50
3.4.3 Kor gode var kostnadsprognosane?.....	52
3.4.4 Inntektene i folketrygda.....	54
3.5.0 Kor treffsikre var føresetnadene for alderspensjonen? .....	55
3.5.1 Lønsauke .....	56
3.5.2 Sysselsetjing .....	58
3.5.3 Mortalitet .....	61
3.5.4 Migrasjon .....	69
3.5.5 Sparenivå og avkastning i folketrygdfondet .....	70
3.5.6 Utbetalingar til uførepensjon og attføringspengar i folketrygda.....	72
3.6.0 Kor treffsikre var utrekningane til departementet? .....	75
3.6.1 Føresetnaden om alderspensjon på to-tredjedelar av yrkesinntekt .....	76
4.0.0 Nye politiske vedtak i folketrygda.....	77
4.1.0 Folketrygda vert utvida .....	78
4.2.0 Tidsperspektivet i folketrygda vert kortare .....	79
4.2.1 Pensjonsforsikringa sitt lange tidsperspektiv .....	80
4.2.2 Det korte tidsperspektivet til dei innlemma trygdene.....	80
4.2.3 Endringar i synet på dei samfunnsøkonomiske verknadane av folketrygda .....	81
4.3.0 Grunnpensjonen og tilleggspensjonen sine motstridande roller .....	82
4.3.1 Minstepensjonen vert styrkt.....	83
4.3.2 Tilleggspensjonen som aldersforsikring vart svekka.....	85
4.3.3 Tilleggspensjonen sine progressive og regressive element .....	87
4.4.0 Ønske om ein lågare pensjonsalder tar til i styrke.....	88
4.4.1 Vanskar med å omstrukturere eldre arbeidstakarar .....	88
4.4.2 Uførepensjon og arbeidsløyseordning for eldre.....	89
4.4.3 Seinking av pensjonsalder .....	90
4.5.0 Folketrygda utviklar seg mot ei sosial ordning .....	94
4.5.1 Sjuketrygda sin sosiale karakter.....	95
4.5.2 Folketrygda utviklar seg mot ei sosial ordning .....	96
4.5.3 Yrkesskadetrygda si endring mot eit sosialt system .....	97
4.6.0 Oppsummering av endringane i folketrygda etter 1967 .....	98
5.0.0 Følgjene av dei politiske endringane i folketrygda .....	99
5.1.0 Manglande innsikt i planane for finansiering av folketrygda .....	100
5.2.0 Benkows dilemma og overgangen til eit pay-as-you-go-system .....	103
5.3.0 Odd Højdahl går bort frå lovnaden om ein pensjon på to-tredjedelar av løna til industriarbeidarar .....	104

5.3.1 Eit nytt folketrygdbudsjett vert ein integrert del av arbeidet med statsbudsjettet.....	105
5.3.2 Overgang til eit pay-as-you-go-system med politisk bestemte ytingar .....	106
5.3.3 Brot på lovnaden om to-tredjedelars alderspensjon.....	107
5.3.4 Vanskar med å foreine ulike delar av ei stor konsolidert folketrygd .....	109
5.4.0 Endringar i finansieringsstruktur.....	110
5.4.1 Konsolidering av trygdene .....	110
5.4.2 Endogene variablar .....	111
5.5.0 Underreguleringa av grunnbeløpet etter innføringa av meirverdiavgifta og innlemminga av sjuke-, arbeidslause- og ulykkestrygda .....	113
5.5.1 Grunnbeløpet si utvikling fram til 1971 .....	113
5.5.2 Underreguleringa av grunnbeløpet som følgje av meirverdiavgifta.....	115
5.5.3 Grunnbeløpet vert justert for brutto i staden for netto lønsauke.....	117
5.5.4 Ynsket om ei parallell inntektsutvikling for alderspensjonistar og yrkesaktive tar til i styrke .....	118
5.5.5 Samanhengen mellom lønsvekst for yrkesaktive og justeringa i grunnbeløpet vert svekka ytterlegare.....	119
5.5.6 Prisstopp og negativ reallønsvekst for yrkesdeltakarar .....	120
5.5.7 Oppsummering av regulering av grunnbeløpet.....	121
5.6.0 Følgjene av endringane i folketrygda for medlemene i folketrygda.....	125
5.6.1 Ei skeiv opptening av pensjonspoeng .....	125
5.6.2 Gruppene folketrygda var meint å hjelpe fekk ei særleg sterk svekking av alderspensjonen .....	126
5.6.3 Folketrygda mislukkast i å erstatte andre formar for pensjonsparing .....	127
5.7.0 Oppsummering av følgjene dei nye politiske vedtaka i folketrygda fekk for nivået på alderspensjonen.....	128
6.0.0 Oppsummering og konklusjon .....	130
6.1.0 Oppsummering .....	130
6.1.1 Departementet la realistiske planar for å finansiere alderspensjonen .....	131
6.1.2 Nye politiske vedtak skapte vanskar med å finansiere folketrygda.....	132
6.1.3 Følgjene av nye politiske vedtak i folketrygda.....	133
6.2.0 Faghistorisk status .....	134
6.3.0 Kor sårbar er alderspensjonen i folketrygda i dag? .....	135
Litteraturliste .....	138
Vedlegg .....	145

## 1.0.0 Innleiing

I 1966 vedtok Stortinget ei folketrygdlov som sikra ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Fem år seinare gjekk det opp for Stortinget at det ikkje lenger fanst ein realistisk plan for å sikra ein alderspensjon på dette nivået. Denne oppgåva vil sjå nærare på kvifor det vart umogleg å halda på ein alderspensjon på to-tredjedelar av yrkesaktiv løn.

Mellom 1964 og 1966 la embetsverket realistiske planar for ein alderspensjon på heile to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Etter folketrygdlova var vedteken kom det derimot ei rekke nye politiske vedtak som endra alderspensjonen i folketrygda radikalt. Utviklinga av folketrygda fram til innlemminga av eit folketrygdbudsjett i arbeidet med statsbudsjettet hausten 1972 vil eg bruka som forklaring på kvifor det var umogleg å halda på lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar.

I 1963 kom leiaren for Arbeidarpartiet Einar Gerhardsen, under eit kortvarig opphald som opposisjonspolitikar, med ein lovnad om ein ny folkepensjon på heile to-tredjedelar av løna ein vanleg arbeidar hadde hatt som aktiv i arbeidslivet. Den borgarlege sida i norsk politikk slutta opp om planane til Gerhardsen og vedtok folketrygdlova i 1966. Mindre enn ti år seinare tok sosialminister Odd Højdahl, frå same parti som Gerhardsen, til ordet for å gå bort frå ordningane som sikra ein pensjon på to-tredjedelar av tidlegare inntekt. Finansieringa av folketrygda hadde samstundes vorte så samanvevd med finansieringsordningar gjennom statsbudsjettet at finansminister Ragnar Christiansen fann det nødvendig å legge fram statsbudsjettet og trygdebudsjettet i same proposisjon.

### 1.1.0 Presentasjon

Første januar 1967 vart lova om folketrygd sett i verk. Denne lova skulle sikra alle arbeidarar og sjølvstendig næringsdrivande i Noreg mot fattigdom i alderdom og ved uføre. Problemet med at einskilde yrkesgrupper mangla aldersforsikring syntest no å vera løyst. Tryggleik for det *økonomiske nivået* ein hadde hatt som arbeidsfør skulle sikrast gjennom at folketrygda, som skulle vera ein *uavhengig* nasjonal institusjon, skulle gje ein pensjon på heile to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar.<sup>1</sup> Folketrygda vart sett opp som ei obligatorisk forsikring for den einskilde arbeidstakar eller sjølvstendig næringsdrivande

---

<sup>1</sup> Sjølv om det ikkje vart presisert om ein meinte to-tredjedelar inntekt før eller etter skatt er det rimeleg å tru at ein meinte før skatt sidan rekneeksempla i Ot. prp. nr. 17 (1965-66) føresette ei bruttoinntekt. Sjå: NOU 1984: 10, 10.

gjennom folketrygda som institusjon. Finansieringa skulle sikrast gjennom ei opptrapping av medlemspremien på løn og gjennom å byggja opp eit folketrygdfond der nasjonen kollektivt sparte til framtidige pensjonar.

Då folketrygda vart konsolidert med statsbudsjettet berre fem år seinare var ikkje lenger folketrygda ein uavhengig institusjon, sikringa av eit økonomisk nivå på to-tredjedelar av vanleg industriarbeidarløn var ikkje lenger realistisk, og ho hadde ikkje lenger eit element av ein «juridisk kontrakt» mellom folketrygda og medlemane deira. Planane for å finansiera pensjonane hadde vorte endra gjennom ei rekke politiske vedtak. Endringane førte med seg store utgifter til å dekkja nye ordningar i folketrygda som gjorde finansieringa av det opphavelige nivået på pensjonane umoglege.

Ein idé om å auka veksten i samfunnsøkonomien gjennom kollektiv sparinga i eit folketrygdfond var lagt bort. Midlane som skulle sparast i eit folketrygdfond vart i staden brukt til å nå andre sosiale prioriteringar. Pensjonane var no finansiert gjennom eit system der dei yrkesaktive betalte for alderspensjonistar, uførepensjonistar, arbeidslause og sjuke gjennom innbetalte skattar og avgifter. Implisitt i folketrygda låg det no ikkje lenger ein «juridisk kontrakt» mellom folketrygda og den einskilde, men ein «sosial kontrakt» mellom den yrkesaktive og samfunnet der den yrkesaktive, som motyting til skattar og avgifter til staten, ville få utbetalt pensjon eller stønad når han vart gamal, sjuk eller arbeidslaus. Kompensasjonen var ikkje lenger to-tredjedelar av vanleg løn for ein industriarbeidar, men svarte til evna og viljen i samfunnet til ei kvar tid hadde til å dekkja utgiftene til pensjon gjennom skattar og avgifter. Nivået på alderspensjonen var no sårbart for politiske prioriteringar.

For å forklara kvifor alderspensjonen i folketrygda i dag er mykje lågare enn to-tredjedelar av ei vanleg løn for ein industriarbeidar vil eg sjå på den politiske og sosiale utviklinga etter innføringa av folketrygda. I denne oppgåva vil eg derfor analysera korleis og kvifor folketrygda på så kort tid gjekk frå å vera ei *forsikring* og sikring av det økonomiske nivået ved alderdom og uføre til å verta ei *sosial ordning* for mange typar inntektsbortfall med eit politisk bestemt nivå på pensjonen. Temaet i oppgåva er offentleg alderspensjon i folketrygda og ikkje sosiale ordningar generelt. Andre sosiale ordningar vil likevel verta analyserte for å forklara korleis desse ordningane påverka den offentlege pensjonen i folketrygda.



### 1.2.0 Problemstilling og utdyping av tema

I perioden før folketrygda vart innført gjekk Noreg gjennom ei endring der tradisjonen med å ta seg av dei eldre generasjonane på garden gradvis vart avløyst av ei ordning med ei mengd ulike offentlege og private pensjonar.<sup>2</sup>

Den viktigaste offentlege pensjonsordninga var ordninga for allmenn alderspensjon for blinde og vanføre frå 1936 som vart utvida til å gjelda alle eldre over 70 år i 1957.<sup>3</sup> Liknande ordningar vaks fram for å sikra yrkesutøvarar mot sjukdom, arbeidsløyse og ulykker. Desse ordningane var i stor grad bygde på eit *forsikringsprinsipp* der kvar enkelt arbeidar betalte inn ein del av løna og fekk ei godtgjersle om han vart arbeidslaus, sjuk eller skada. Trygdene var ikkje reine forsikringsordningar, men hadde òg fleire sosialt utjamnande delar i seg.

Det var store skilnadar i pensjonsordningane før folketrygda vart innført i 1967, og mange av dei private og offentlege ordningane kunne vera vanskelege å få oversikt over. Det var òg fleire grupper som ikkje hadde private eller offentlege pensjonsordningar anna enn den allmenne alderstrygda frå 1957. Dette galdt særleg arbeidstakarar i små verksemder utan tariffavtalar og sjølvstendig næringsdrivande. Ved å innføra ei *obligatorisk* pensjonsordning ønskte leiande politikarar å gje alle arbeidstakarar ein tryggleik for det *økonomisk nivået* dei hadde hatt som yrkesaktive. Særleg arbeidstakarar og sjølvstendig næringsdrivande som ikkje hadde ordningar utanom alderstrygda skulle no få ei betre sikring av det økonomiske nivået som dei hadde hatt som yrkesaktive. Under framlegget til ny pensjonsordning skreiv departementet i innstillinga frå sosialkomitéen i 1965.

Hvis man ikke dekker denne øvre del av pensjonsbehovet gjennom folkepensjonsordningen, vil man fortsatt få det lite rimelige resultat at offentlige tjenestemenn, bank- og forsikringsfunksjonærer m.v. og andre større og homogene grupper eller grupper i økonomisk sterke bedrifter – med skattefradrag som nevnt – vil lykkes å dekke sitt pensjonsbehov, mens andre – med samme behovet – ikke vil makte dette. Blant annet vil dette virke urimelig for arbeidstakere i mindre bedrifter, for håndverkere og andre selvstendig næringsdrivende.<sup>4</sup>

I perioden etter at folketrygda vart sett i verk frå 1. januar 1967 skjedde det ei rekke store politiske endringar i folketrygda og måten ho vart finansiert på. Ho gjekk langt i retning av å

---

<sup>2</sup> Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 4.

<sup>3</sup> Ibid. 4.

<sup>4</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepensjon», 1965, 566.

verta ei sosial trygd framfor ei trygd basert på forsikringsprinsipp. Folketrygda vart dessutan meir innfløkt gjennom å innlemma sjuke-, ulukke- og arbeidsløysetrygdene, og ho vart stadig endra som følgje av politiske prioriteringar.

Hausten 1972 vart eit nytt folketrygdbudsjett og statsbudsjettet lagt fram i same proposisjon og folketrygda var då i realiteten ikkje lenger ein sjølvstendig organisasjon. Då det vart etablert eit trygdebudsjett vart folketrygda gradvis lagt under statsbudsjettet sine prosessar for å løyva pengar, og ho var ikkje lenger uavhengig av andre politiske prioriteringar.

Trygdebudsjettet endra folketrygda frå å vera ei forsikring med utbetalingar bestemt etter fastsette reglar, til i stor grad å verta ei sosial ordning med politisk bestemte utbetalingar. I løpet av 1972 gjekk det opp for leiande politikarar som sosialminister Odd Højdahl og finansminister Ragnar Christansen at folketrygda mangla ein realistisk plan for å finansiere forpliktingane ho hadde. Dette vart løyst ved å etablere eit trygdebudsjett som gradvis vart lagt under statsbudsjettet sine prosessar for å løyve pengar.<sup>5</sup> Gjennom 1970-talet vart mekanismane som skulle sikre ein alderspensjon på to-tredjedelar av løne til ein vanleg industriarbeidar under kontinuerlig endring. I denne prosessen vart grunnbeløpet som regulerte nivået på alderspensjonen gradvis svekka. Den totale svekkinga av grunnbeløpet frå 1967 og fram til i dag er på minst 23% prosent i forhold til dei opphavelige planane.<sup>6</sup> Stikk i strid med målet til politikarane og embetsverket på både høgre og venstre sida i norsk politikk gjorde svekkinga av grunnbeløpet at arbeidstakarar som i dag ikkje har andre alderspensjonsordningar enn folketrygda har fått ein langt lågare alderspensjon enn grupper med tilleggsordningar utanfor folketrygda. I denne oppgåva vil eg undersøka kva som kan vera årsakene til denne endringa.

---

<sup>5</sup> Personleg kommunikasjon i intervju med Per Hermand Haga, 17.10.2017.

Stadfesta i personleg kommunikasjon i intervju med Torvald Moe, 24.10.2017.

<sup>6</sup> Det er metodisk vanskeleg å gje ein nøyaktig prosent på kor mykje grunnbeløpet har svekka seg. Årsaka til dette er at departementet i 1967 ikkje hadde avklart kor vidt trygdepremien skulle reknast som løn eller skatt. Om ein legg til grunn at trygdepremien eller trygdeavgiftene er ei løn og ikkje ein skatt vert prosenten langt høgare. Sidan trygdeavgiftene gradvis endra seg frå å vera ein forsikringspremie til å verta ein skatt på inntekt er det metodisk vanskeleg å gjera ei slik utrekning. Innlemminga av fleire trygdeordningar i folketrygda i 1970 kompliserer ei slikt syn ytterlegare og eg har derfor nøgd meg med å rekna ut svekkinga av grunnbeløpet ved å handsama trygdepremien som skatt på inntekt. Om trygdepremien hadde vorte behandla som løn ville prosenten vore høgare. Utrekninga er basert på NAV sine tal for grunnbeløpet og SSB sine tal for gjennomsnittleg vekst i løn. Sjå:

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). «Grunnbeløpet i folketrygden.» Frigjeve 22.05.2017. og Statistisk sentralbyrå (SSB). «Årslønn, påløpt. Nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle lønnstakere, etter tid og statistikkvariabel 1970 2016» Henta 17.08.2017, og Statistisk sentralbyrå (SSB). «Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer» Henta 17.08.2017.

### 1.2.1 Problemstilling

Problemstillinga vert då som nemnt innleiingsvis kvifor det var umogleg å halda på lovnaden om ein allmenn alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar for medlemmar av folketrygda.

For å svara på problemstillinga vil eg sjå nærare på tre tema frå ein byrja å planlegga folketrygda i 1963 og fram til samordninga av eit nytt folketrygdbudsjett med statsbudsjettet som starta med ein budsjettkonferanse i juni 1972.<sup>7</sup> Først vil eg sjå på dei finansielle følgjene av folketrygdlova av 1966. Deretter vil eg sjå på nye politiske vedtak og endringar i den politiske forståinga av folketrygda. Til slutt vil eg sjå på dei finansielle følgjene av nye vedtak og utvidingar av folketrygda mellom 1967 og 1972 innanfor rammene av ei ny politisk forståing av folketrygda. Desse tre temaa har fått kvart sitt hovudkapittel og vil verta forklart nærare i kapittel 1.3 om avgrensing av tema.

### 1.2.2 Materiale og faghistorisk status

Folketrygda har vorte evaluert gjennom ei mengd offentlege utgreiingar. I tillegg har Statistisk Sentralbyrå (SSB) analysert dei finansielle forholda og presentert desse gjennom ei mengd rapportar. Av historisk arbeid bør særleg Einar Lie si forskning på innføringa av folketrygda nemnast.

Dei offentlege utgreiingane har naturleg nok eit fokus på korleis ein skulle organisera folketrygda framover, men dei er òg rike på historiske skildringar om korleis folketrygda har utvikla seg. Nokre av desse utgreiingane ligg òg nærare i tid til dei historiske hendingane enn arbeidet til SSB og Lie. Det gjer at dei i større grad enn nyare forskning må vurderast som levningar frå tida som dei vart skrivne i. Desse utgreiingane har likevel vore viktige for å få oversikt over korleis folketrygda utvikla seg, og eg har først og fremst brukt dei som beretningar av kva som faktisk skjedde. Av eldre utgreiingar har Norges Offentlige Utredninger (NOU) 1984:10 «Trygdefinansiering» vore særleg viktig for å forstå utviklinga av folketrygda. NOU 1984:10 representerer eit nytt syn på utfordringane med å finansiera folketrygda og er derfor òg interessant som levning. Den er likevel først og fremst interessant

---

<sup>7</sup> Trygdebudsjettet vart i følge tidlegare departementsråd i Finansdepartementet Per Haga vedtatt etablert på ein budsjettkonferanse dei første dagane i juni 1972. Det var sosialminister Odd Højdahl og finansminister Ragnar Christensen som tok denne avgjerda. Per Haga fekk i oppgåve å leia arbeidet med å etablere det nye trygdebudsjettet som gradvis vart lagt under statsbudsjettet sine prosessar for å løyve pengar. Personleg kommunikasjon i intervju med Per Hermand Haga, 17.10.2017.

som levning for ein seinare periode enn den som eg har valt å sjå på, og eg har i denne oppgåva først og fremst òg brukt denne som ei skildring av den faktiske utviklinga.

Andre viktige utgreiingar som har vore viktige for å få oversikt er NOU 1998:19 «Fleksibel pensjonsordning». Denne utgreiinga baserte seg på utrekingar som er gjort med moderne informasjons- og datateknologi som gav eit betre blick over utviklinga. NOU 1998:19 har dermed vore viktig for forståinga mi av korleis folketrygda utvikla seg, det same gjeld NOU 2004:1 «Modernisert folketrygd» som var eit viktig grunnlag for pensjonsreforma i 2010.

Statistisk sentralbyrå (SSB) sitt store og lett tilgjengelege talmateriale har vore grunnlaget for så godt som alle tidsseriar og utrekingar som eg har gjort, noko som eg kjem tilbake til i kapitlet om kjelder. Eg har òg fått noko talmateriale frå NAV. I tillegg har dei skriftlege framstillingane i SSB sine rapportar vore nyttige. Noko som har vore eit problem med å bruka SSB sine rapportar er at dei først og fremst er opptekne av statistikk og tidsseriar, og mindre opptekne av juridiske og politiske forhold. I oversikten over inntekter og utgifter i folketrygda i Rapportar frå SSB 92/14 «Folketrygden Utviklingen fra 1967 til 1990» tek SSB med utgifter til sjukestønad og arbeidsløysetrygd alt frå 1967, sjølv om desse trygdene først vart innlemma i folketrygda i 1970 utan å presisere dette i notar.<sup>8</sup> Denne framstillinga gjev meining ut i frå ønsket om å laga tidsseriar over utgiftsutviklinga for ulike trygder frå 1967. I arbeidet med oppgåva har det likevel òg vore forvirrande sidan eg ynskjer å sjå på korleis folketrygda utvikla seg gjennom å nasjonalisera stadig fleire oppgåver gjennom folketrygda. Offentlege dokument som ligg nærare i tid til dei faktiske hendingane har vore viktige korrektiv for å forstå kva som hende i perioden som eg har studert.

Til slutt vil eg nemna rettleiar og professor i økonomisk historie ved UiO, Einar Lie, si forskning på den politiske prosessen om korleis ideen om ein pensjon på to-tredjedelar av ei vanleg løn for ein industriarbeidar vaks fram. Han har òg forska på formålet med folketrygdfondet. Lie har vist at fleire sentrale politikarar og embetsverket i Finansdepartementet var meir opptekne av verknadane av folketrygdfondet i realøkonomien enn verknadane på framtidige alderspensjonar. Folketrygdfondet skulle først og fremst vera ein katalysator for økonomisk vekst ved å auka den totale sparinga i samfunnet. Å bygga opp eit fond til å betala framtidige alderspensjonar var altså eit middel for å nå eit anna og viktigare mål.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Flittig, «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990», 30.

<sup>9</sup> Lie, «Bukken og pengesekken», 325.

Meir generelt kan ein trekka inn forskinga til Espen Søylen som har vist at leiande politikarar og embetsverket i Noreg la større vekt på den aktive staten si rolle i den økonomiske utviklinga enn elles i Vest-Europa. Særleg innan Arbeiderpartiet hadde samfunnsøkonomen og nobelprisvinnar i økonomi, Ragnar Frisch, ein sterk posisjon. Lie har peika på at desse ideane stod særleg sterkt ved Universitetet i Oslo, Finansdepartementet og SSB. Søylen har trekt fram det han kallar ideen om ein rasjonell og vitskapeleg økonomisk politikk innan kapital og kredittsystemet som resulterte i ein særnorsk lågrentepolitikk.<sup>10</sup> Tanken om ein økonomisk politikk som skulle vera rasjonell og vitskapeleg kjem òg fram under planlegginga av folketrygda. Formuleringane til Søylen kan til tider vera problematiske sidan ein i dag òg vil seia at den økonomiske politikken baserer seg på vitskap. Eg har derfor i hovudsak valt å bruka Lie sin måte å ordlegga seg på for å omtala den økonomiske ideologien som dominerte på 1970-talet. Han omtalar det same fenomenet som ein aktiv stat som intervenserer i økonomien.<sup>11</sup> Både Søylen og Lie er likevel samde om at trua på ein aktiv stat var sterkare i Noreg enn elles i Vest-Europa i denne perioden. Denne ideologiske tenkinga kan ha medverka til at embetsverket og politikarane la stor vekt på teoretiske forhold der folketrygda som eit økonomisk verkemiddel ville gje ein høgare økonomisk vekst.

### 1.3.0 Avgrensing av tema

Tidsperioden som eg vil undersøka konsentrerer seg om perioden mellom Einar Gerhardsen sin lovnad om ei folketrygd for «hele folket» på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar i 1963, og går fram til sommaren 1972 då det vart etablert eit nytt trygdebudsjett for å få kontroll på den store kostnadsauken i folketrygda. Det vart likevel ikkje gjort noko politisk vedtak om å endre nivået på alderspensjon. Nivået på alderspensjonen vart derimot endra gjennom ein innfløkt prosess der grunnbeløpet som regulerte nivået på alderspensjonen var i stadig endring. Det har derfor vore nødvendig å undersøkje perioden heilt fram til 1981 for å forstå denne endringa.

Planane for alderspensjonen som vart lagt mellom Gerhardsen sin lovnad i 1963 og fram til folketrygdlova vart vedtatt hausten 1966 hadde eit langt tidsperspektiv. Vedtaka som vart gjort i perioden eg har studert fekk store langsiktige følgjer for alderspensjonen. For å syne følgjene av desse endringane har eg brukt eit tidsperspektiv som går heilt fram til i dag. Med andre ord har eg sett på kva følgjer dei historiske hendingane mellom 1963 og 1972 fekk for

---

<sup>10</sup> Søylen, Hanisch og Ecklund, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, 21.

<sup>11</sup> Lie, *Master and Servants*, 283.

utviklinga av alderspensjonen fram til i dag. Eg har likevel lagt større vekt på endringane som skjedde nærare i tid mot perioden eg har konsentrert meg om.

For å gje eit svar på kvifor det vart umogleg å halda på lovnaden om ein pensjon på to-tredjedelar av industriarbeidarløn vil eg først forklara dei finansielle følgjene som kom av lov om folketrygd i 1967. Her vil eg ta utgangspunkt i framskrivingar av inntekter og kostnader som vart gjort kort tid etter Gerhardsen sin lovnad om ein folkepensjon på to-tredjedelar av ei vanleg løn for ein industriarbeidar. Eg vil så analysera desse planane i lys av den historiske utviklinga som kom etter at folketrygda vart innført og vurderer realismen i desse planane. Deretter vil eg undersøka kva nye politiske vedtak som kom etter 1967, og endringar i den politiske forståinga av folketrygda. Til slutt vil eg analysera dei finansielle verknadane av nye politiske vedtak og prioriteringar.

Dette gjev ei oppdeling i oppdeling i tre hovudkapittel som tar føre seg kvart sitt tema i spørsmålet om kvifor det vart umogleg å halda på ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Dei tre neste delkapitela vil forklare dei tre temaa eg har valt å sjå nærare på i meir detalj.

### 1.3.1 Realismen i finansieringa av folketrygdlova av 1967

Etter å ha gitt ei oversikt i bakgrunnskapitlet har eg i tredje kapittel sett på dei langsiktige finansielle følgjene av det nye pensjonssystemet som kom av vedtaket om folketrygdlova av 1967.

Her har eg undersøkt føresetnadane i dei finansielle planane som vart lagt i storingsmeldinga som la dei langsiktige finansielle planane for folketrygda som vart satt i verk 1. januar 1967. Kostnadsprognosane som vart laga i denne stortingsmeldinga har eg så samanlikna med utviklinga av dei faktiske kostnadane. Sidan forsikringspremien som skulle sikre inntektene til alderspensjonen vart slått saman med forsikringspremien til fleire andre trygder kort tid etterpå har det vore metodisk vanskeleg å samanlikne prognosane for inntekter til alderspensjonen med dei faktiske inntektene folketrygda har fått.

For å svare på underproblemstillinga om det vart realistiske planar for å nå målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar før folketrygdlova vart vedtatt hausten 1966 har eg derfor analysert føresetnadane som låg for kostnads- og inntektsprognosane i stortingsmeldinga som la planane for å finansiere alderspensjoen i

folketrygda. Desse føresetnadane har eg samanlikna med den faktiske utviklinga som har skjedd fram til i dag.

Først har eg sett på føresetnadar for lønsauke og kva følgjer endringar i lønsauken fekk for opptening i folketrygda og finansieringa. Deretter har eg sett på føresetnadar om sysselsetjing av menn og kvinner og kva innverknad dette fekk for inntektene og kostnadane i folketrygda. Eg har så studert mortaliteten og levealderen sin innverknad på talet på alderspensjonistar og kva innverknad han fekk på forholdstalet mellom pensjonistar og yrkesaktive. Eg har òg sett på utviklinga i folketrygdfondet og den totale sparinga i økonomien mot det ein føresette under planlegginga av folketrygdpensjonen. Til slutt har eg sett på kva verknadar uførepensjonen som ikkje var ein del av alderspensjonen, men som hadde ei felles finansiering med alderspensjonen gjennom folketrygda fekk for finansieringa av alderspensjonen. Ved å samanlikna føresetnadane Sosialdepartementet gjorde før folketrygdlova vart sett i verk i 1967 med den faktiske historiske utviklinga har eg vurdert kor realistiske planane som vart lagt i forkant av folketrygdlova var.

### 1.3.2 Nye politiske vedtak og endringar i den politiske forståinga av folketrygda

I fjerde kapittel har eg granska dei nye politiske vedtaka som kom etter innføringa av folketrygdlova i 1967. Først har eg undersøkt følgjene av nye politiske vedtak som innlemma arbeidslause-, ulukkes- og sjuketrygda i folketrygda. Særleg støtta til helsevesenet førte til store endringar i den politiske forståinga av folketrygda. Deretter har eg analysert endringar i tidsperspektivet som kom både som følge av endringar i synet på samfunnsøkonomi, og som følge av kortare tidsperspektiv som følge av nye politiske prioriteringar.

I kapittel 4.3 har eg drøfta korleis motstridane mål om ein tilleggs pensjon som skulle sikre det økonomiske nivået for medlemene i folketrygda og ein grunnpensjon som skulle sikre eit minimumsnivå for alle verka inn på kvarandre. Dette vert drøfta i lys av dei tidlegare omtalte endringane. Som ei fortsetjing av denne utviklinga har eg undersøkt korleis forsikringsprinsippet i folketrygda vart utfordra av nye sosiale prioriteringar i politikken. Med sosiale prioriteringar meiner eg ei større politisk vekt på støtte til dei økonomisk svakare stilte i samfunnet. På den eine sida var tilleggs pensjonen basert på eit forsikringsprinsipp og ein «juridiske kontrakt» mellom folketrygda og det einskilde medlemen. På den andre sida var grunnpensjonen grunna på ein «kontrakt med samfunnet». Nye politiske vedtak om særtillegg for minstepensjonistar og ein lågare pensjonsalder styrkte den sosiale delen og «kontrakten

med samfunnet», men svekka samstundes den «juridiske kontrakten» mellom folketrygda og medlemene hennar.

### 1.3.3 Finansielle følgjer av nye vedtak og ei endra politisk forståing av folketrygda

I byrjinga av kapittel har eg synt følgjene av dei nye politiske vedtaka omtalt i kapittel 4 ved å gjere greie for den manglande realismen som kom klart til synet i løpet av våren og sommaren 1972. I neste del av kapittel 5 har eg sett på endringane i den politiske forståinga av folketrygda. Først har eg undersøkt endringar i omgrep som politikarar, embetsverk og andre brukte i omtalen av folketrygda. Spørsmålet om i kva grad og korleis folketrygda gjekk frå å verta omtala som ei *forsikringsordning* til å verta omtala som ei *sosial ordning*, har eg lagt særleg stor vekt på. Den politiske forståinga av folketrygda og alderspensjonen som ein del av denne har eg sett i samheng med utvidingane av folketrygda som følgde av politiske vedtak omtalt i kapitel 4.

I neste del har eg analysert dei finansielle følgjene av og sårbarheita til nye politiske vedtak, endringar i den politiske forståinga av folketrygda og den aukande kompleksiteten som kom av ei politisk bestemt konsolidering av fleire ulike trygdeordningar. Eg har konsentrert meg om dei finansielle forholda rundt alderspensjonsdelen i trygdesystemet, men eg har òg gått inn på andre økonomiske forhold der desse har fått direkte eller indirekte følgjer for alderspensjonsdelen. Finansielle forhold som ikkje direkte eller indirekte har hatt innverknad på pensjonsordninga i folketrygda har eg derimot sett bort frå i denne analysen.

Kapittel 5.2 har eg drøfta følgjene av manglande realisme i planane for å finansiere folketrygda ved å forklare overgangen frå ein alderspensjon basert på forsikringsprinsipp til ein alderspensjon basert på ein politisk fastsett nivå på alderspensjon basert på evna samfunnet til ei kvar tid hadde til å finansiere alderspensjonen ved å skatteleggje innbyggjarane. Eit slikt system vert ofte kalla eit *pay-as-you-go*-system etter den britiske ordninga som vart etablert nokre få år før folketrygda.

Avslutningsvis har eg vurdert kva følgjer dei politiske endringane fekk for medlemmer av folketrygda som tidlegare hadde vorte lova ein pensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Sidan det ikkje vart gjort noko politisk vedtak om å forlata ei alderspensjonsordning basert på forsikringsprinsippet med sparing i eit folketrygdfond til eit *pay-as-you-go*-system med politisk bestemte ytingar har eg undersøkt korleis reguleringa av



grunnbeløpet endra seg gjennom 1970-talet. Eg har derfor i Kapittel 5.5 konsentrert meg om ein lengre tidsperiode enn eg har gjort i hovuddelen av oppgåva.

#### 1.4.0 Kjelder

Som bakgrunn har eg brukt kjelder i Stortingsarkivet som er lett tilgjengeleg på arkivet sine internettsider. Talmaterialet for å analysere konsekvensane av vedtak i folketrygda er lett tilgjengeleg i Statistisk Sentralbyrå (SSB) sine databasar.

Av viktige stortingsdokument må særleg Stortingsmelding nr. 75 (1963-64) «Om folkepensjon» og Innstillinga til Stortinget nr. 217 (1971-72) «Innstilling frå sosialkomitéen om folketrygdens økonomi og finansiering» med følgjande stortingsdebattar nemnast. Desse dokumenta illustrerer fleire skilnadar i to ulike måtar å forstå alderspensjon på. I det første dokumentet er ein oppteken av folketrygda som ei forsikringsordning, og ein legg *langsiktige* planar for finansieringa av den nye folkepensjonen. Kostnads- og inntektsprognosane er, som dokumentet sjølv seier, svært enkle, men dei tek likevel omsyn dei viktigaste finansielle faktorane som demografi, systemet sin innebygde eksponentielle vekst i utbetalingar og sysselsetjingsgrad. I det andre dokumentet legg ein vekt på heilt andre forhold, og det har eit langt meir *kortsiktig* tidsperspektiv. Særleg i stortingsdebattar, men òg i dokument skrivne av embetsverket vert folketrygda omtala som eit «stort sosialt fremskritt». Upresise politiske omgrep som «rettferdig» vert ofte brukt når politikarar og embetsverk drøftar avgifter og utbetalingar. Gjennom ei lang rekke utvidingar tok folketrygda stadig fleire sosiale og økonomiske omsyn, noko som gjorde ho stor og uoversiktleg. Dei svært ulike perspektiva i desse to dokumenta var på mange måtar utgangspunktet for denne oppgåva.

SSB har store offentleg tilgjengelege databasar som til dømes API-databasen der ein enkelt kan lasta ned data. Den demografiske utviklinga kan studerast i detalj sidan SSB har digitalisert ein uavbroten tidsserie over storleiken på kvart årskull kvinner og menn sidan 1846 og fram til i dag. SSB har òg ein svært hjelpsam stab som raskt har sendt statistikk som har vore vanskeleg å finna. Dette gjeld mellom anna historisk statistikk på lønsvekst, sysselsetting, sparenivå og prisvekst, samt faktiske utbetalingar og inntekter i folketrygda.

#### 1.5.0 Teori og metode

For å analysere dei tre temaa eg har valt, har eg brukt ulike teoriar og metodar. I den første delen har eg brukt praktisk erfaring eg har som finansanalytikar for å sjå på dei langsiktige økonomiske følgjene av innføringa av folketrygda. Deretter har eg ut frå ein metodologisk

kollektivism<sup>12</sup> sett på korleis endringar i omgrep og forståing av omgrep forma debatten og forståinga av folketrygda. Til slutt har eg forklart dei finansielle konsekvensar av desse endringane gjennom teori innanfor økonomi, psykologi og finansiell risiko.

I tredje kapittel har eg sett på dei økonomiske følgjene av innføringa av folketrygda. Grafiske framstillingar har vorte brukt til å samanlikne kostnadsprognosar og føresetnadar som vart lagt opp mot den faktiske utviklinga innanfor utbetalingar, demografi, sysselsetjing og lønsauke. Gjennom å studera føresetnadane ein la til grunn for innføringa av folketrygda har eg sett opp Excel-modellar som viser følgjene av desse. Excel-modellane er gjort elektronisk tilgjengelege for sensor. Desse utrekningane har eg så samanlikna med den faktiske utviklinga. I dei historiske kjeldene er utrekningane til dels svært enkle, og presentert i tabellar som berre delvis viser talmaterialet i samanheng. Praktisk erfaring med moderne verktøy som Microsoft Excel har gjort at eg enkelt kan vise konsekvensane av føresetnadane for det som dei gjorde i meir detalj og presentera dei på ein enklare måte enn det som vart gjort i dei historiske kjeldene. Informasjonen som har vore til stades i dei historiske dokumenta har nokre gongar vore vanskeleg å ta til seg grunna måten dei vart presentert på. I prosessen med å forstå dei historiske dokumenta tok eg data frå fleire ulike tabellar og sette dei saman i figurar som viste dei i samanheng og gjorde det lettare å lese informasjonen. Denne prosessen var avgjerande for forståinga mi av planane for finansieringa av alderspensjonen. Planane for finansieringa kan verka mindre gjennomtenkt om ein berre ser på tabellane i dei historiske dokumenta utan å setta dei saman i figurar slik som eg har gjort.

Dei mange tabellane gjer òg at oppgåva har fleire sider enn ein normalt får i ei masteroppgåve i historie. Kravet til lengde på masteroppgåver ved Institutt for arkeologi, konservering og historie ved Universitetet i Oslo er på mellom 70 og 120 sider der éi side vert rekna som 2 300 teikn. Sidan figurar og tabellar ikkje vert rekna med når ein måler

---

<sup>12</sup> Med metodisk kollektivism meiner eg å leggja større vekt på avgrensingane menneske har til å tenka sjølvstendig og å leggja større vekt på kor avhengig det er av omgjevnadane rundt. Denne metoden står i kontrast til metodisk individualisme som legg større vekt på individet som ei sjølvstendig forklaringskraft. I praksis vil ingen historikarar stå for ein rein kollektiv eller individuell metode, men anerkjenna individet sin sjølvstendige stilling samstundes som ein vil anerkjenna at vi alle er påverka av omverda. Når eg legg vekt på den metodiske kollektivismen inneber det at eg i liten grad analyserar skilnadane mellom politiske parti og enkeltaktørar. Det tyder sjølvstendig ikkje at desse skilnadane ikkje fanst. I denne oppgåva har likevel ikkje desse skilnadane fått nokon avgjerande plass som forklaring på endringane som skjedde. For forklaring på metodisk kollektivism. Sjå:

Myhre, *Historie. En introduksjon til grunnlagsproblemer*, 181-182.

lengda på masteroppgåver er denne oppgåva rett under 120 sider. Desse 120 sidene inkluderer fotnotar, samandrag og forord men ikkje innhaldsliste og litteraturliste.

Ved å sjå på dei langsiktige følgjene av vedtaka i folketrygda har eg brukt lange tidsseriar som går frå i dag og heilt tilbake til 1967 og i nokre tilfelle endå lengre tilbake. Mange av SSB sine tidsseriar går ikkje så langt tilbake. Til dømes måtte eg setta saman to ulike historiske tidsseriar for å laga ein tidsserie for lønsauke. Det gjorde eg ved å setta saman den prosentvise lønsauken for kvart år i dei to ulike tidsseriane til ein tidsserie. Denne metoden har ført til små unøyaktigheitar, men desse er likevel så små at det ikkje har noko å seia for den overordna analysen i oppgåva.<sup>13</sup>

For å forstå utviklinga av folketrygda treng ein å gå ut over tradisjonell økonomisk tenking for å analysera sårbarheita som låg i folketrygdsystemet, og korleis denne sårbarheita utvikla seg med endringane som kom av nye politiske vedtak etter 1967.

Nassim Taleb har skriva fleire verk om sårbarheit og risiko i komplekse system basert på teori og praktisk erfaring med å handla med risikable finansielle produkt. Sidan risiko er umogleg å talfeste tilrår Taleb å heller analysera sårbarheita i komplekse system. Med det meiner han kor utsett eit system er for asymmetrisk risiko eller ukjente framtidige hendingar. I tredje kapittel har eg derfor analysert kor robuste føresetnadane som låg til grunn for planane for å finansiera ein pensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar var ved å ta i bruk metoden til Taleb. Med robust meiner eg kor utsette føresetnadane i kostnadsprognosane Sosialdepartementet la var for framtidige endringar som det var umogleg å sjå føre seg.

---

<sup>13</sup> I tilfellet med lønsstatistikk har eg sett saman to ulike tidsseriar basert på lønsstatistikk og nasjonalrekneskapet. Ulike metodar har vorte brukt og desse er derfor ikkje fullt ut konsistente. Etter råd frå Harald Lunde i SSB har eg sett saman vekstratane til ein ny tidsserie. Unøyaktigheitene er så små at SSB kan tilrå denne metoden. Liknande problem (med større utslag) har eg òg møtt ved å setta saman tidsseriar for spareratane i Noreg. Nasjonalregnskap for 1954 til 1970 og Økonomiske Utsikter for året 1976 brukar begge nasjonalrekneskapet som kjelde, men presenterer svært ulike tal. Bruttospareratane kan variera opp mot seks prosentpoeng for same år, mens netto sparerate (brutto sparerate juster for handelsbalanse og kapitalslit) varierer med rundt eit prosentpoeng for same år. Det ligg utanfor denne oppgåva å studere desse skilnadane i detalj. Nils Amdal i SSB har antyda at skilnadane kan skuldast ei implementering av nye rekneskapsprinsipp i 1960. For å skape ein lengre tidsserie har eg brukt ei gjennomsnittleg sparerate frå dei ulike rapportane der ulike tidsseriar overlappar kvarandre og elles brukt tala slik som dei er presentert i dei ulike rapportane med antekne ulike rekneskapsprinsipp. Utviklinga slik som den er presentert eignar seg derfor berre som ein generell indikasjon på utviklinga i sparenivået, noko som er tilstrekkeleg for denne oppgåva. Personleg kommunikasjon i e-post frå Nils Amdal i SSB, 04.04.2017. og Personleg kommunikasjon i e-post frå Harald Lunde i SSB, 17.08.2017.

I fjerde kapittel har eg brukt Taleb si forståing av sårbarheit for å forklare kvifor folketrygda vart sårbar for store økonomiske overskridingar når ei rekke ulike trygder vart innlemma i folketrygda etter 1967. I denne oppgåva har eg først og fremst referert til «Antifragile» som forklarar korleis ein kan anvenda desse teoriane. «The Black Swan» er eit anna verk som forklarar fenomenet i meir detalj og som dermed indirekte ligg som ein premiss for forståinga av finansiell risiko i komplekse system.

Metodisk vil eg òg leggja større vekt på den felles politiske forståinga av folketrygda, og mindre vekt på ulikskapar mellom politiske parti, sjølv om slike skilnadar sjølvsagt fanst, og at partane sjølve naturleg nok må ha vore opptekne av slike skilnadar. I staden vil eg leggja vekt på kva premissar den språklege omtalen av folketrygda la for utviklinga av pensjonsordninga i folketrygda. Kjeldene frå Stortinget, regjeringa og departement, vil verta tolka innanfor rammene av ein metodologisk kollektivism med mindre vekt på ulikskapar mellom politiske fraksjonar. Dei individuelle aktørane vil først og fremst verta tolka innanfor rammene til ein struktur i endring.

I femte kapittel har eg sett på dei finansielle følgjene av dei politiske vedtaka og den endra politiske forståinga av folketrygda som kom mellom 1967 og 1972. Med andre ord har eg undersøkt følgjene av at folketrygda utvikla seg frå å vera ei obligatorisk forsikringsordning som skulle sikra to-tredjedelars alderspensjon av tidlegare inntekt til ein vanleg industriarbeidar til å verta ei nasjonal sosial ordning. Her har eg igjen brukt praktisk erfaring som finansanalytikar og talmateriale frå SSB, NAV og stortingsproposisjonane som regulerte grunnbeløpet i folketrygda til å presentera kva verknad endringar i reguleringane av grunnbeløpet fekk for nivået på alderspensjonen over tid. Sidan desse endringane i grunnbeløpet var små kvart enkelt år, men svært store på sikt, har det vore nødvendig å gå heilt fram til vår tid for å syna effekten av desse endringane.

I det siste kapittelet har det òg vore nødvendig å ta i bruk meir teori innanfor fagfelt som økonomi og statistikk. Dette skuldast at finansieringa av alderspensjonen auka i kompleksitet når den var slått saman med finansieringa av fleire nye trygdeordningar. Eg har òg her brukt Taleb til å diskutera kva følgjer dei store endringane som kom mellom 1967 og 1972 hadde for sårbarheita i pensjonssystemet. Den politiske prosessen med å endra grunnbeløpet var dessutan inkonsekvent og i stadig endring. Sidan det ikkje kom nokon enkle og klare vedtak

om å endra grunnbeløpet har eg sett på korleis grunngevinga for å regulera grunnbeløpet endra seg gjennom heile 1960- og 1970-talet.

## 2.0.0 Bakgrunn

For å kunna svare på spørsmålet om kvifor ein så tidleg måtte forlata målet om ein pensjon på to-tredjedelar av vanleg løn for industriarbeidarar, vil eg først gje ei oversikt over dei historiske endringane som kom mellom Gerhardsen sin lovnad om to-tredjedelars alderspensjon for vanlege yrkesdeltakarar og framlegginga av eit nytt trygdebudsjett i same proposisjon som statsbudsjettet i 1972. I bakgrunnen vil eg først gje ei historisk forklaring på kvifor det frå mange hald var ynskjeleg med ein obligatorisk offentleg pensjon. Deretter vil eg gje ei innføring i kvifor Gerhardsen valde å gå inn for eit pensjonsnivå høgt nok til at ein ikkje trong andre pensjonsordningar.

I det neste underkapittelet vil eg forklara spenninga mellom ein minstepensjon, eller alderstrygda Noreg hadde allereie før innføringa av folketrygda, og sikringa av det økonomiske nivået ein fekk ved innføringa av folketrygda. Eg vil visa at denne spenninga, som vart viktig i perioden eg skal sjå på, var sentral allereie under planlegginga av folketrygda, og at ein allereie då gjorde fleire endringar som gjekk i retning av å sikra minstepensjon og svekka sikringa av det økonomiske nivået.

Eg vil òg gje ei kort oversikt over den historiske utviklinga fram til konsolideringa av arbeidet med folketrygdebudsjettet og statsbudsjettet i 1972, for å gje eit overblikk over kva utviklingstrekk og tema som vil kome i dei neste kapitla. Dei viktigaste endringane som fekk verknader for målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar, var for det første at folketrygda fekk langt høgare utbetalingar i uførepensjon enn venta, noko som starta allereie før nye politiske vedtak kom etter 1967. For det andre fekk ho ei auke i minstepensjon etter innføringa av eit særtillegg for dei som berre hadde minstepensjon. For det tredje fekk ho ei stor og uoversiktleg auke i kostnadane til helsevesenet då folketrygda vart konsolidert med sjuketrygda, og for det fjerde førte senkinga av pensjonsalderen frå 67 til 70 år til auka kostnadar. Desse temaa vil verta kort omtalt i bakgrunnskapittelet, før dei vert forklart meir i detalj og sett i samanheng med den overordna problemstillinga i dei neste kapitla.

### 2.1.0 Offentlege og private pensjonsordningar veks fram

Frå slutten av 1800-talet gjekk Noreg gjennom store sosiale, økonomiske og demografiske endringar som førte til nye måtar å ta seg av eldre på. Tradisjonelt hadde borna til dei eldre hatt hovudansvaret for å ta seg av dei gamle. På landsbygda gjekk dette gjerne føre seg ved at

den eldste generasjonen på garden flytta inn i eit mindre hus. Den økonomiske levestandarden i tidlegare tider gjorde dessutan at dei eldre måtte halda fram med å arbeida så lenge dei kunne. Etter andre verdskrigen auka tilflyttinga til byar og tettstadar, og ein fekk for første gong ein nedgang i folketalet på landsbygda.

Dei sosialøkonomiske endringane førte med seg ein rask framvekst av offentlege og private pensjonsordningar. Som nemnt, hadde Stortinget allereie i 1936 innført ein behovsprøvd pensjon for blinde og vanføre over 70 år. Frå 1957 vart denne ordninga gjort obligatorisk for alle innbyggjarar, noko som sikra alle eldre i Noreg ein minstepensjon. Etter at allmenn minstepensjon var sikra, heldt pensjonsnivået fram med å veksa i høgt tempo – langt raskare enn både pris- og lønsveksten i samfunnet generelt.<sup>14</sup> Finansieringa av den statlege minstepensjonen vart sikra gjennom ein premie på lønsinntekter fastsett etter inntektsgruppe. Denne premien vart supplert med tilskot frå arbeidsgjevar, stat og kommune, og vart administrert gjennom Rikstrygdeverket og trygdekassane. Etter kvart som pensjonsnivået auka, fekk særleg tilskotet frå arbeidsgjevar ei stadig viktigare rolle. Premien og tilskota, i tillegg til ein liten likviditetsreserve på ca. 1,5% av totale utgifter, vart sett til å dekkja dei årlege laupande kostnadane til pensjon.<sup>15</sup>

Det fanst òg fleire individuelle og kollektive private ordningar. Dei kunne ta form av forsikringsutbetalingar med ein garantert utbetalt sum, eller som pensjonsfond der utbetalinga som pensjonist var avhengig av avkastninga til fondet. Desse ordningane kunne vera individuelle, dei kunne vera kollektive ordningar for bestemte grupper av arbeidstakarar, eller dei kunne vera for arbeidstakarar innanfor ei bestemt verksemd. Det var mogleg å få skattefritak for innskotsbetalingar i dei private forsikringsordningane. I nokre tilfelle vart det gjeve direkte tilskot til nokre av pensjonsordningane. Frå 1962 avtalte LO og Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) «Fellesordningen for Tariffestet Pensjon», som omfatta alle forbund i LO som ikkje allereie hadde lovfesta pensjonsordningar frå før.<sup>16</sup>

Individuelle pensjonsordningar gjaldt særleg for sjølvstendig næringsdrivande, og arbeidstakarar i verksemdar utan kollektive pensjonsordningar. Desse kunne teikna

---

<sup>14</sup> Sosialkomitéen, «Instilling Fra sosialkomitéen om lov om endringer i 1) Lov om alderstrygd av 6. juli 1957, 2) Lov om uføretrygd av 22. januar 1960, 3) Lov om atføringshjelp av 22. januar 1960, 4) Lov om forsørgertygd for barn av 26. april 1963 og 5) Lov om enkje- og morstrygd av 20. juni 1964», 1966, 14.

<sup>15</sup> Ibid. 16.

<sup>16</sup> Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 4-5.

pensjonsforsikring utanom arbeidsforholdet, og på visse vilkår krevje skattefrådrag for innskota eller premien.

Blant arbeidstakarar og sjølvstendig næringsdrivande som sjølv hadde ansvar for å teikne pensjon, måtte det naudsynt verta slik at ikkje alle teikna pensjonsforsikring, sidan dette var eit sjølvstendig val for den enkelte. Ulike ordningar var ikkje naudsynt tilpassa eventuell byting av yrke, og dette skapte komplikasjonar for nokre. Det er ikkje vanskeleg å forstå at mange ynskte ei meir oversiktleg og inkluderande pensjonsordning.

### 2.2.0 Gerhardsen lovar ein ny folkepensjon

Offentleg minstepensjon var berre ein av mange sosiale reformer etter andre verdskrig som skulle sikra arbeidstakarar mot inntektstap ved arbeidsløyse, sjukdom, uføre og alderdom. Det hadde vore semje om at desse trygdene, som gradvis hadde vorte bygde ut gjennom 1950-talet, burde samlast i ei folketrygd. Pensjonsspørsmålet var dessutan under utgreiing i ein breitt samansett komité av politiske parti, NAF, LO, representantar for primærnæringane og pensjonistane, kommunane og trygdeadministrasjonen.<sup>17</sup>

Trass i stor politisk semje om at ei felles kollektiv pensjonsordning var ønskeleg, ser sjølve tidspunktet for innføringa av den nye folketrygda ut til å ha vorte framskunda av eit politisk spel mellom høgre- og venstresida i norsk politikk.

I regjeringsfråsegna til dei borgarlege partia som danna ei kortvarig regjering i 1963, låg det alt inne eit framlegg om heving av alderstrygdene. Den kortvarige regjeringa til dei borgarlege partia kom etter eit mistillitsforslag i samanheng med handsaminga av Kings Bay-ulukka, og varte berre nokre veker. Som nemnt, hadde alderstrygdene vorte auka ei rekke gongar tidlegare, og dette representerte derfor ikkje noko nytt. Einar Gerhardsen trong likevel vera offensiv, og gjekk mykje lenger i motfråsegna til Lyng-regjeringa. Han ville ikkje berre ha ei heving av alderstrygdene: Han ville òg ha ei pensjonsordning for «hele folket» på heile to tredjedelar av tidlegare arbeidsinntekt for eldre og etterlatne. Sjølv om målsetjinga om ein omfattande folkepensjon ikkje var ny, kom altså desse lovnadane før ein hadde gjort grundige samfunnsøkonomiske og finansielle utrekningar.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid. 1.

<sup>18</sup> Lie, «Bukken og pengesekken», 324-325.



### 2.3.0 Første skisse til ny folkepensjon

Etter lovnaden om ein ny folkepensjon sette embetsverket raskt i gang planlegginga av den nye folketrygda, og eit halvt år seinare la sosialminister Olav Gjærevoll fram hovudprinsippa for den nye kollektive pensjonsordninga i Stortingsmelding nr. 75 (1963-64) «Om folkepensjon». Prinsippa for pensjonsordninga bygde på diskusjonane rundt innstillinga til komiteen for utgreiing av pensjon. I tillegg vart erfaringar henta inn frå Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia. Regjeringsfråsegna til Gerhardsen vart, naturleg nok, òg viktig for utforminga av den nye folkepensjonen.

Det var to viktige prinsipp som låg til grunn for den nye folketrygdpensjonen. For det første var han ei vidareføring av alderstrygda, som var ein allmenn *minstepensjon*. Den andre og nye delen var at det òg skulle vera ei allmenn *forsikringsordning* for alle arbeidstakarar og sjølvstendig næringsdrivande i Noreg. Folketrygda skulle altså ikkje berre vera ei sosial ordning som sikra mot fattigdom i alderdommen. Ho skulle òg vera ei allmenn offentleg ordning som sikra innbyggjarane det *økonomiske nivået* som dei var vande med. Folketrygda skulle gjera at ein ikkje lenger trong ei ordning med private pensjonsforsikringar.<sup>19</sup>

Den sterke trua på statleg intervensjon i økonomien, som var karakteristisk for epoken, kjem her klart til syne. Det vart sett på som meir effektivt og rasjonelt med ei sams allmenn forsikringsordning, organisert gjennom ei samordna offentleg ordning, framfor det kaotiske systemet med ei mengd ulike private og offentlege ordningar som ein hadde. Mange sjølvstendig næringsdrivande og arbeidstakarar i små verksemder mangla pensjonsordningar utanom alderstrygda. Det var eit viktig mål for folketrygda å sikra det økonomiske nivået desse hadde hatt medan dei var yrkesaktive òg i alderdommen. Ynsket om ei obligatorisk pensjonsordning var altså nært knytt til ynsket om å sikra alderspensjonen for store grupper som ikkje hadde offentlege eller private pensjonsordningar utanom alderstrygda. Desse skulle no kome opp på nivået til offentlege tenestemenn og større homogene grupper arbeidstakarar i sterke verksemder som hadde gode ordningar.

Folketrygda skulle vera ei pensjonsordning som skulle koma i staden for andre pensjonsordningar, slik at ein ikkje trong spara til eigen pensjon ved sida av folketrygda. Problemet med at nokre ikkje sparte til pensjon skulle løysast ved at det offentlege tok over dette ansvaret, som fram til no for mange hadde vore eit privat ansvar. Dette skulle endrast

---

<sup>19</sup> Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 16.

ved at det vart obligatorisk å delta i den kollektive alderspensjonsordninga. Sidan folketrygda skulle vera ei allmenn ordning, la ein planar for å sikra det *økonomiske nivået* òg for grupper med høge inntekter – elles ville det vera trong for private løysningar for pensjonssparing.<sup>20</sup>

Minstepensjonen i den nye folketrygda skulle vera eit grunnbeløp som svara til den tidlegare alderstrygda. Men grunnbeløpet skulle òg regulera forsikringsdelen i alderspensjonen, som vart omtala som *tilleggspensjon*. Grunnbeløpet regulerte såleis både folketrygda sin sosiale del i form av ein minstepensjon, og forsikringsdelen i form av tilleggspensjon. Dette grunnbeløpet skulle veksa i takt med den generelle inntektsutviklinga i samfunnet. Sidan det var vanskeleg å laga god og nøyaktig lønsstatistikk, vart reguleringa av grunnbeløpet overlate til årlege vedtak i Stortinget. Dette var ei omstridd avgjerd, som både Norske Aktuarforening og eit mindretal i pensjonskomiteen åtvara mot.<sup>21</sup> Årsaka til desse åtvaringane var at pensjonssystemet var avhengig av ei presis regulering av grunnbeløpet for at pensjonsutbetalinga skulle verta slik som ho var tenkt. Det var òg uro knytt til om Stortinget ville greia å regulera grunnbeløpet i takt med lønsutviklinga eller ikkje. I kapittel 4 og 5 vil eg kome tilbake til korleis små årlege avvik frå lønsutviklinga i grunnbeløpet førte til svært store endringar i pensjonsnivået på sikt.

Spenningsforholdet mellom folketrygda sin sosiale del og forsikringsdel kjem til uttrykk alt under planlegginga av alderspensjonen. Denne spenninga vart dessutan stadig viktigare etter innføringa av folketrygda i 1966, noko som er eit viktig tema i kapittel 4. Endringane som vart gjort under planlegginga, styrkte den sosiale profilen, men denne styrkinga fekk samstundes følgjer for forsikringsdelen, som no vart svekka. Desse endringane er òg karakteristiske for endringane som kom etter at folketrygda vart innført. Den sosiale profilen vart styrkt gjennom at grunnbeløpet vart justert opp frå 4 200 kroner til 5 400 kroner like før innføringa i 1966 (52 000 i 2017, verdijustert for prisvekst, og 120 000 i 2016, verdijustert for lønsauke).<sup>22</sup> Eit høgt grunnbeløp styrkte minstepensjonsdelen av folketrygda. Dette omsynet vart prioritert fordi dei som pensjonerte seg i 1967 ikkje hadde hatt høve til å tena

---

<sup>20</sup> Formelen for pensjonsutbetalingane gjorde at utbetalingsprosenten gjekk gradvis ned til 55% av yrkesaktiv inntekt for einslege med dei høgaste inntektene (60% når ein la til tilleggspensjon for ektefelle). Dette var lågare enn ein to-tredjedelars pensjon for ein industriarbeidar, men den var likevel meint å fungera som ei pensjonsforsikring for grupper med høge inntekter, som lettare kunne bera eit inntekstap i alderdommen. Sjå: Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 13.

<sup>21</sup> Sosialkomiteén. «Innstilling fra sosialkomiteén om folkepensjon», 1965, 573.

<sup>22</sup> Pris- og lønsjusterte tal i parentes ovanfor er for 5 400. Pris og lønsjusterte tal for 4 200 er 41 000 i 2017-verdi justert for prisvekst og 93 000 i 2016-verdi justert for lønsvekst. Sjå: Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 13. og Sosialkomiteén. «Innstilling fra sosialkomiteén om folkepensjon», 1965, 569.

opp tilleggspensjon gjennom ordninga med opptente pensjonspoeng. Det vart først mogleg å tena opp pensjonspoeng etter at folketrygda vart sett i verk frå 1. januar 1967.

Då regjeringa auka grunnbeløpet frå 4 200 til 5 400, såg ein seg òg nøydd til å justera ned maksimal pensjonsgjevande inntekt frå ti til åtte gongar grunnbeløpet. Sidan grunnbeløpet gjekk opp frå 4 200 til 5 400, var dette i realiteten ei styrking av maksimal pensjonsgjevande inntekt frå 42 000 til 43 200.<sup>23</sup> Eit høgare grunnbeløp saman med eit høgare tak på pensjonsgjevande inntekt styrkte minstepensjonen, samstundes som premien på høgare løner auka innbetalingane til folketrygda marginalt. Viktigare enn den ekstra premieinnbetalinga var ein reduksjonen i utbetalingar for inntekter over grunnbeløpet. Denne reduksjonen førte til at ein, i staden for å verta kompensert med 50% av inntektene over grunnbeløpet ein hadde hatt som yrkesaktiv, vart kompensert med 45% av desse inntektene som alderspensjonist, dersom ein hadde full opptening i folketrygda.<sup>24</sup> Full opptening i folketrygda vart sett til 40 år, slik at ein berre ville oppnå full pensjon om ein hadde betalt inn premie gjennom ei 40 år lang yrkeskarriere. Diskusjonen rundt oppteningstid førte òg til at det vart lagt større vekt på sosiale forhold enn på forsikringsprinsippet. Dette ordna ein med å innføra ei overgangsordning. Denne ordninga gav ein høgare pensjon til personar som grunna alder ikkje ville ha høve til å tena opp pensjonspoeng i 40 år.<sup>25</sup>

Sikring av det økonomiske nivået innebar dessutan ikkje berre at grupper med høge inntekter skulle få ein alderspensjon som var proporsjonal med premien til folketrygda slik forsikringsprinsippet la opp til, men den favoriserte faktisk i fleire tilfelle høginntektsgrupper. Oppteningsperioden på 40 år favoriserte medlemmar med lang utdanning og kortare yrkeskarriere som ofte òg hadde høgare løn. I tillegg hadde folketrygda ein besteårsregel der folketrygda tok utgangspunkt i dei 20 beste åra når ein rekna ut pensjonspoeng. Det førte til at grupper med høgare inntektsvekst enn gjennomsnittet fekk ein høgare pensjon enn innbetalt

---

<sup>23</sup> Maksimalbeløpet vart høgare grunna eit høgare grunnbeløp, sjølv om grunnbeløpet var multiplisert med eit lågare tal ( $4\,200 \times 10 = 42\,000$  og  $5\,400 \times 8 = 43\,200$ ).

<sup>24</sup> Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 25. og Sosialdepartementet. «Om lov om folketrygd», 1966, 36.

<sup>25</sup> Diskusjonen om ein skulle ha 40 eller 50 års oppteningstid enda òg raskt på 40 år, noko som elles ville ha redusert utgiftene, særleg gjennom perioden der pensjonsrettane vart bygd opp, gjennom at ein då ville fått færre opptente pensjonspoeng. Kravet om 40 års opptening vart redusert til 20 års opptening for personar fødde før 1927, gjennom at desse personane fekk doble pensjonspoeng. For personar fødde mellom 1927 og 1947 gjaldt ei overgangsordning slik at òg desse kunne tena opp full pensjon. Denne ordninga framskunda første kullet som kunne få full pensjon frå 2007 til 1987. Dette gjaldt først og fremst menn, sidan kvinner hadde låg formell yrkesdeltaking. Sjå:

Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 32-33. og Sosialdepartementet. «Om lov om folketrygd», 1966, 35.

premie skulle svare til. Ikkje uventa var Aktuarforeninga kritiske til denne subsidieringa av pensjonen til høginntektsgrupper.<sup>26</sup> Departementet ser ikkje ut til å ha vore særleg oppteke av at denne ordninga verka i motsett retning av det dei elles omtalar som ein «solidaritetspremie» i folketrygda, og som altså først og fremst skulle styrka pensjonane til låginntektsgrupper. Då departementet ikkje omtalte dette fenomenet sjølv, er det vanskeleg å seia kvifor dei ønskte ei slik subsidiering av pensjonen til høge inntektsgrupper, anna enn at sikring av det økonomiske nivået i alderdommen var eit viktig mål. Det verkar sannsynleg at subsidieringa av høge inntektsgrupper ikkje var noko anna enn ein bi-effekt av ei ordning som skulle sikre det økonomiske nivået dei var vande med. I alle tilfelle var påstanden deira om at folketrygda hadde eit solidaritetsmoment ikkje feil, sidan dei fleste avvika frå forsikringsprinsippet gjekk i retning av å styrka låginntektsgrupper, særleg gjennom minstepensjonsordninga.

Sikringa av det økonomiske nivået gjennom ein pensjon på to-tredjedelar av inntekta ein hadde hatt som yrkesaktiv, var altså det overordna målet til folketrygda. Sjølv om fleire ordningar i folketrygda stridde imot forsikringsprinsippet, var tanken om ei alderspensjonsforsikring framleis grunnleggjande då folketrygda vart innført. Avhengig av korleis ein definerer to-tredjedels løn for industriarbeidar, kan det faktisk argumenterast for at regjeringa allereie før innføringa av folketrygda hadde gjeve opp lovnaden om to-tredjedelars pensjon for vanlege inntekter for industriarbeidarar. Ein presis definisjon om kva som var meint med «vanleg inntekt» kom først i Odelstingsproposisjon nr. 17 (1965-66) «Om lov om folketrygd». Der vart ho sett til 20 000 kroner (202 000 i 2017-verdi justert for prisvekst, og 481 000 i 2016-verdi justert etter lønsauke). Lovforslaget la eit gjennomsnitt av pensjonen for einslege og ektepar til grunn for denne lovnaden, noko som i snitt gav ei yting på ganske nøyaktig to-tredjedelar av tidlegare inntekt i alderspensjon. Den sosiale delen av pensjonen, som følgje av ekstra pensjon til dei som hadde ektefelle utanfor det formelle yrkeslivet,<sup>27</sup> vart styrka som følgje av auken i grunnbeløpet. For einslege og ektepar med to inntekter, var altså lovnaden om ei inntekt på to-tredjedelar av yrkesaktiv løn borte allereie då folketrygdlova

---

<sup>26</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepensjon», 1965, 613.

<sup>27</sup> Med det formelle yrkeslivet meiner eg deltaking i løna arbeid eller næringsverksemd. Kvinner deltok i det uformelle arbeidslivet òg før overgangen til det formelle yrkeslivet. Dei vert i mange av dokumenta til sosialdepartementet omtala som «husfruer», som innebar at dei arbeidde med omsorg, vasking og matlaging i heimen. Sidan dette arbeidet ikkje vart omsett i ein marknad, vart det heller ikkje skattelagt, og gav heller ikkje pensjonspoeng.

vart vedteken.<sup>28</sup> Det var ikkje snakk om eit stort avvik, men prioriteringane som vart gjort, var likevel karakteristiske for endringane som kom seinare.

Folketrygda var i alle høve meint å vera ein hybrid mellom ein minstepensjon og ei aldersforsikring heilt frå starten av. Sjølv om det ikkje er utenkjeleg at ein tilpassa definisjonen av kva to-tredjedelars pensjon innebar til eit pensjonssystem med ein litt sterkare sosial profil, er det likevel viktig å understreka at denne lovnaden framleis var til stades då folketrygdlova vart vedteken. Då folketrygda vart vedteken, må ein framleis kunna kalla henne ei aldersforsikring med ein sosial del, og ikkje ei sosial ordning med ein forsikringsdel.

### 2.3.1 Utgiftene til uførepensjon skilir ut

I forklaringa på kvifor det vart umogleg å halda på lovnaden om to-tredjedelars alderspensjon for arbeidrarar med vanlege inntekter, har eg lagt stor vekt på endringane som kom etter 1967. Nye politiske vedtak innlemma arbeidsløyse-, ulukke- og sjuketrygda i folketrygda. Samstundes kom nye vedtak som auka utgiftene i sjuketrygda dramatisk. Etter at dei vart slått saman, gjorde utgiftsauken i dei andre trygdene i kombinasjon med den felles finansieringa av alderspensjonen at finansieringa av alderspensjonen vart umogleg. Dette vil, som nemnt, verta omtala i kapittel 4.

Folketrygda var likevel heller ikkje ein rein alderspensjon frå 1967. Allereie frå byrjinga av, fekk ho ei felles finansiering med uføre- og attføringspensjonen. Delar av denne politiske utviklinga, som vart dominerande etter 1967, var altså til stades òg tidlegare enn 1967. Om ein samanliknar lovnaden i den første stortingsmeldinga til Gerhardsen si regjering med lovframlegget til den borgarlege regjeringa to år seinare, ser ein at utgiftsprognosane til uførepensjonen har gått markant opp, utan at det har blitt laga nye kostnadsprognosar for korleis dette vil verka på alderspensjonen på lang sikt.

Utgiftene til uførepensjonen starta òg på eit langt høgare nivå enn først planlagt i 1964, og heldt fram med å stiga med ei årleg prisjustert rate på over 20% dei første åra etter at lova om folketrygd vart innført i 1967. Denne utviklinga vil eg koma tilbake til mot slutten av kapittel 3.

---

<sup>28</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om folketrygd», 1966, 36.

## 2.4.0 Utvidingar av folketrygda og reduksjon i pensjonsalder

I perioden etter innføringa av ei allmenn obligatorisk alderstrygd i 1957 med verknad frå 1. januar 1957 og fram til 1965, hadde nivået på alderstrygda vakse meir enn den generelle auken i lønsvået.<sup>29</sup> Ved å auka grunnbeløpet frå 4 200, som svarte til alderstrygda i 1965, til heile 5 400 kroner frå 1. januar 1967, heldt utviklinga med å styrka minstepensjonen meir enn lønsvået fram. Minstepensjonen heldt fram med å auka litt meir enn lønsvået i 1968, ved at grunnbeløpet vart justert opp til 5 900.<sup>30</sup> Dette var mogleg mellom anna fordi folketrygda hadde større overskot enn venta dei første åra.<sup>31</sup>

Sidan grunnbeløpet regulerte både tilleggspensjonen (forsikringsdelen) og grunnpensjonen (alderstrygda), var det ikkje mogleg å endra grunnbeløpet utan at begge delane i folketrygda vart påverka. Sidan tilleggspensjonen først skulle verta utbetalt i framtida, var likevel den kortsiktige følga berre ein auke i minstepensjonen. Ynsket om å auke minstepensjonen med meir enn den generelle lønsveksten vart dessutan ikkje fjerna med eit namnebyte frå alderstrygd til grunnpensjon. Dette ynsket vart snarare forsterka då ein nokre år seinare byrja å betala ut tilleggspensjonen til dei som hadde hatt høve til å opparbeida seg pensjonspoeng.

### 2.4.1 Auke i minstepensjon gjennom eit særtillegg

Under planlegginga av folketrygda vart det sett på som for kostbart å styrka minstepensjonen ved å gje eit tillegg til grunnpensjonen. Eit mindretal i komiteen for utgreiing av alderspensjon av 1962 meinte likevel at grunnpensjonen burde supplerast med ein særpensjon på 360 kroner per år (4 244 i 2017-verdi).<sup>32</sup> Då dei første tilleggspensjonane byrja å verta utbetalt frå 1. januar 1969, vart spørsmålet om eit *særtillegg* for dei som ikkje hadde hatt høve til å tena opp tilleggspensjon aktualisert på nytt. Dette gjaldt særleg eldre fødde før 1898, som pensjonerte seg før folketrygda var sett i verk, og ein del andre grupper som av ulike grunnar ikkje hadde tent opp pensjonspoeng. Eit særtillegg for dei som berre tok imot

---

<sup>29</sup> Alderstrygda auka med heile 80% frå 1. januar 1957 til 1. januar 1965. Gjennomsnittleg timeforteneste for vaksne menn auka i same periode med om lag halvparten, medan konsumprisane auka med berre 23,5%. Alderstrygda som no vart kalla grunnpensjonen auka frå 4 200 til 4 500 frå 1. januar 1966, og med heile 12,5%, til 5 400, frå 1. januar 1967. Sjå:

Sosialkomitéen. «Instilling Fra sosialkomitéen om lov om endringer i 1) lov om alderstrygd av 6. juli 1957, 2) lov om uføretrygd av 22. januar 1960, 3) lov om atføringshjelp av 22. januar 1960, 4) lov om forsørgertygd for barn av 26. april 1963 og 5) lov om enke- og morstrygd av 20. juni 1964», 1966, 14.

<sup>30</sup> Sjå Kapittel 5.5 for ei detaljert framstilling av justeringane av grunnbeløpet.

<sup>31</sup> Folketrygda fekk eit større overskot enn venta dei tre første åra. Sjå:

Sosialdepartementet. «Om fastsettelse av avgifter og tilskott for 1971 etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd», 1970, 3.

<sup>32</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om særtillegg til ytelser fra folketrygden», 1968, 1.

grunnpensjon vart innført berre eit halvt år seinare, slik at minstepensjonen no inneheldt to delar – ein *grunnpensjon* og eit *særtilllegg*. Verdien på særtillegget vart sett til 7,5% av grunnbeløpet, og førte til ei årleg auke på 4% i dei totale utgiftene i folketrygda.<sup>33</sup> Sidan den største motakargruppa av særtillegget var eldre fødde før 1898, venta ein at desse utgiftene gradvis ville gå ned etterkvart som stadig fleire ville tena opp rett til tilleggspensjon.

#### 2.4.2 Innlemminga av sjuketrygd, yrkesskadetrygd og arbeidsløysetrygd i folketrygda

Eit ideologisk ønske om å samla fleire trygder inn i ei felles og meir oversiktleg folketrygd låg til grunn allereie under planlegginga av den første delen av folketrygda, som inneheldt alders- og uførepensjon samt attføringshjelp og enke-, mors- og forsørgjartrygd for born. Felles finansiering og administrasjon av alle trygdene skulle gjera arbeidet enklare både for trygdeadministrasjonen og verksemdene. Etter 1967 ser vi endringar i dei ulike trygdeordningane, som skulle gjera det lettare å samordna dei ulike trygdene i folketrygda. Til dømes auka den maksimale yrkesskadetrygda med 25% i 1970, og nærma seg dermed åtte gongar grunnbeløpet, som var maksimal trygd i folketrygda.<sup>34</sup>

Ei lov som skulle få særleg store innverknadar for kostnadane, var «Lov om sjukehus m.v.» av 19. juni 1969. Denne lova auka utgiftene til sjuketrygd dramatisk på to måtar: For det første kunne no tre-fjerdedelar av investeringsutgiftene til dei fylkeskommunale sjukehusa førast på driftsbudsjettet for kurpengar. Sjuketrygda dekte så 85% av kurpengane, medan fylkeskommunen betalte dei resterande 15%.<sup>35</sup> For det andre hadde sjuketrygda ein sjukepensjonsdel som dekte inntektstap ved sjukdom.

---

<sup>33</sup> Særtilllegget vart gitt som eit tilskot til grunnpensjonen, og vart regulert av grunnbeløpet slik at særtillegget skulle følgje den same inntektsutviklinga som elles i samfunnet. Det vart gitt strenge samordningsreglar for særtillegget, slik at tilleggspensjonen i folketrygda og andre offentlege (og ein del private) pensjonar vart trekt frå særtillegget. Særtilllegg vart ikkje gitt til dei som tok imot andre pensjonsytningar som var høgare enn særtillegget. Årlege venta kostnadar for det nye særtillegget var 140 millionar. Trygdeutgiftene for 1969 var frå før rekna ut til 3.515 millionar, slik at særtillegget førte til ei auke i trygdeutgifter på ca. 4%. Dei venta trygdeinntektene for 1967-69 var ikkje endeleg slått fast, men ein venta større inntekter enn rekna med i dei opphavelige planane. Sjå:

Sosialdepartementet. «Om lov om særtillegg til ytelser fra folketrygden», 1968, 2-4.

<sup>34</sup> Vedtaket skjedde 13. mars 1970 med tilbakeverkande kraft frå 1. januar 1970, og innebar at maksimal trygda arbeidsinntekt auka frå 24.000 kroner til 30.000 kroner. I innstillinga står det overraskande nok ingenting om kva dette ville kosta. Sjå:

Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om lov om endring i lov om yrkesskadetrygd av 12. desember 1958» 1970, 45-46.

<sup>35</sup> Både renter og nedbetaling av lån (amortisering) kunne førast som driftsutgifter. Liknande reglar gjaldt for private, kommunale og universitetssjukehus. Kurpengedelen på 85% vart gradvis innført ved at prosentandelen vart sett til 75% dei første tre åra, 80% dei påfølgjande to åra, og så 85%. Lova hadde ikkje tilbakeverkande kraft, slik at dei gjeldande reglane for godkjenning av renter og avdrag på driftsbudsjettet var som før. I denne lova låg òg pensjonsutgifter som ikkje var ein del av folketrygda: Helseinstitusjonane vart pålagde å dekkja pensjonsutgiftene i Statens Pensjonskasse som ikkje var dekte av tilskot frå tilsette medlemmar. Denne typen

Lovframlegget om å leggja inn sjuketrygda, yrkesskadetrygda og arbeidsløysetrygda i folketrygda kom året etter. Administrativt førte denne reforma til ei enklare ordning, ved å slå saman mange ulike trygdeavgifter til ei enkel folketrygdavgift og ved å leggja ulike fond som sikra likviditeten og finansieringa i dei ulike trygdene, inn i folketrygdfondet. Det vart òg gjort administrative forenklingar i forhold til geografiske administrative einingar og ved å slå saman administrasjonen til dei ulike trygdeordningane.<sup>36</sup>

I tillegg til å slå saman desse trygdene med pensjonsdelen i folketrygda, gjorde denne store og omfattande reforma òg ei rekkje endringar i dei enkelte trygdene. Allereie i stortingsmeldinga om planlegginga av folketrygda, vart det peika på at forsikringspremien for sjuketrygda var regressiv. Det vil seia at premien, som prosent av inntekta, vart redusert for stigande inntekter.<sup>37</sup> Ei regressiv premiebetaling tyder i denne samanhengen at eit medlem i trygdeordningane med låge inntekter ville betala ein høgare del av inntekta i prosent. Ei progressiv premiebetaling tyder derimot at ein betalte ein lågare prosent av inntekta i premie. Om ein betalte den same nominelle premien uavhengig av inntekt, ville premiebetalinga altså vera regressiv, sidan dei med låge inntekter då ville betalt ein større del av inntekta i premie.

Då ordninga for finansieringa av sjuketrygda vart slått saman med ordninga for finansieringa av pensjonen i folketrygda, vart premien òg her sett som ein prosent av inntekta. Denne ordninga vart då i praksis gjort om til ei sosial ordning ved at forsikringspremien følgde inntektsnivået, utan at den høgare premien førte til betre helsetenester på same måte som den høgare pensjonspremien førte til ein høgare alderspensjon fram i tid.

---

lover gjorde det svært vanskeleg å halda oversikt over utviklinga av utgifter, sidan desse pensjonsutgiftene var ein del av helsebudsjettet, og ikkje pensjonsdelen av folketrygda. Sykehusloven, §10, §11, §12 og §21.

<sup>36</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 52-62.

<sup>37</sup> Sjuketrygda hadde to delar: betaling for behandling og trygdeutbetalingar for tapt inntekt. Sidan naturalytingane i sjuketrygda betalte for kostnader i samheng med sjukdom, og det var naturleg å tru at utgifter til sjukdom var høvesvis like for høg- og låginntektsgrupper, var det naturleg ut frå eit reint forsikringsperspektiv at ein betalte same premie uavhengig av inntekt. Ved å betala same premie, betalte dei med lågare inntekter ein større del av inntektene sine i sjuketrygdpremie. Frå eit sosialt perspektiv vart det sett på som rimelegare med ein prosentvis flat sjuketrygdpremie, slik at medlemar med høge løner betalte ein like stor del av inntekta for medlemskapet sitt i sjuketrygda. Ut frå eit reint forsikringsperspektiv, gav slik ei enklare administrativ ordning inga mening. Det var naturleg at premien på pensjonsdelen var ein prosentdel av inntekta, sidan framtidige pensjonsutbetalingar òg framleis var nært knytt til kva ein betalte inn i pensjonspremie. Naturalytingane i sjuketrygda gav medisinsk hjelp, og denne hjelpa var både uavhengig av inntekta til den trygda og helsetilstanden hans. Ut frå forsikringstankegangen, gav det derfor mening at premien var den same for kvart medlem og regressiv i forhold til inntektene til medlemene. Overgangen til ein finansieringsstruktur som ikkje var konsistent med utgiftene, kan forklarast med at ein i dette tilfellet la større vekt på sosiale enn forsikringsmessige faktorar.



Etter at fleire trygder vart innlemma i folketrygda i 1970, var sjukedelen finansielt sett langt mindre enn alderspensjonsdelen av dei samanlagde trygdene. Sjuketrygda var likevel stor i forhold til yrkesskadetrygda og arbeidsløysetrygda, som finansielt sett var ein liten del av den utvida folketrygda. I og med at denne delen av den utvida folketrygda først og fremst var ei sosial ordning, vart folketrygda òg totalt sett skove i retning av å verta ei sosial ordning, og i mindre grad ei forsikringsordning.

Finansieringskostnadane for arbeidsløysetrygda var òg låge i høve til pensjons- og sjuketrygdene, men likevel om lag dobbelt så høge som yrkesskadetrygda. Som med dei to andre trygdene vart premiebetalinga for arbeidsløysetrygda, som ulukkes- og sjuketrygda, òg gjort om til ein del av den generelle premiebetalinga til folketrygda.

#### 2.4.3 Allmenn pensjon frå 67 år

Ein fleksibel pensjonsalder som skulle opna for ein behovsprøvd lågare pensjonsalder i kombinasjon med lågare utbetalingar, vart nøye vurdert under planlegginga av folketrygda. Det vart lagt fram forslag om ei gradvis lågare pensjonsutbetaling for dei som pensjonerte seg før dei var 70 år, og ei tilsvarande høgare pensjonsutbetaling for dei som venta til dei var 73 år. Ei uro for dei økonomiske konsekvensane av at slike førtidspensjonsordningar skulle skli ut, gjorde at ein la bort ordninga med førtidspensjon i folketrygdlova av 1966. Det fanst framleis ei sterk tru på samfunnsøkonomisk vekst, og departementet uttrykte at ei senking av pensjonsalderen ville kunne koma når dei økonomiske rammene ville tillata ei slik endring.<sup>38</sup> Uroa over dei økonomiske følgjene var likevel ikkje sterkare enn at det alt i 1970 kom ei mellombels lov om redusert førtidspensjon for personar over 67 år med nedsett arbeidsevne.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> I stortingsmeldinga som legg planane for å finansiere alderspensjonen i folketrygda, uttrykte mellom anna Norges Håndverks- og Industriforverksemders Forbund uro over overpensjonering blant yrkesgrupper med inntekt nær minstepensjonen. Departementet la vekt på at lengre levealder ville gjera tidleg pensjon unaudsynt. Interessant nok sett dokumentet ikkje lengre levealder i samanband med føresetnaden om konstant mortalitet presentert seinare i same dokumentet. Det er mogleg at dei viser til den kraftige auken i levealder Noreg hadde hatt heilt fram til planlegginga av folketrygda, og at dei likevel rekna med at denne veksten i levealder no ville stoppe heilt opp. Det er i alle fall nærliggande å tolka det ut i frå kva som vart lagt til grunn i utrekningane i stortingsmeldinga. Sidan dokumentet ikkje drøftar om ein stopp i levalderauken var ein rimeleg føresetnad eller ikkje, men berre presiserer den som ein føresetnad, er det vanskeleg å seia noko sikkert om korleis dei har tenkt. Innstillinga frå sosialkomitéen om folkepensjonen anbefalte ein fleksibel pensjonsalder. Denne fleksibiliteten vart igjen teken vekk i odeltingsproposisjonen som legg fram folketrygdlova. Sjå: Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 18. og Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepensjon», 1965, 567. og Sosialdepartementet. «Om lov om folketrygd», 1966, 29.

<sup>39</sup> Kravet til førtidspensjon var minst 50% nedsett arbeidsevne. Eit mindretal i sosialkomitéen meinte dette ville gje ei vilkårleg praktisering av førtidspensjonsordninga. Lova vart satt i verk frå 1. januar 1971. Sjå: Sosialkomitéen. «Innstilling frå sosialkomitéen om midlertidig lov om tillegg til lov om folketrygden av 17. juni 1966 nr. 12», 1970, 148-149 og 151.

Då Trygve Bratteli frå Arbeidarparitet danna ei regjering i 1971, erklærte han at pensjonsalderen skulle setjast ned til 67 år med høve til å gå av tre år før eller tre år etter den alminnelege pensjonsalderen. Sjølv om helsa blant eldre var betre og arbeidet mindre fysisk tungt, hadde strukturelle endringar i arbeidslivet ført til hyppigare bytte av jobbar og gjort det vanskeleg for mange eldre å skaffa seg arbeid. Meiningsmålingar frå Norsk Gallup viste dessutan at ei nedsetjing av pensjonsalderen hadde stor oppslutnad.<sup>40</sup>

Det var òg mange og sterke innvendingar mot nedsett pensjonsalder, både i Sosialdepartementet og komiteen for pensjonsalder på Stortinget. Innvendingane hadde likevel ein annan og breiare karakter enn det som var typisk under planlegginga av folketrygda. Merknadane galdt ikkje først og fremst økonomiske forhold, sjølv om ein sjølv sagt òg var klar over at dette var ei kostbar reform. Mange av atterhalda galdt derimot sosiale aspekt. Særleg faren for at mange eldre som ønskte å arbeida no risikerte å verta tvunga ut av arbeidslivet og verta passivisert, var viktig. Av økonomiske faktorar som ikkje kunne kvantifiserast, vart verknadane på den totale nasjonale produksjonen i samfunnet lagt vekt på.<sup>41</sup> Den politiske oppfatninga av folketrygda hadde endra seg frå å vera ei nasjonal forsikring med ein sjølvstendig økonomi, til langt på veg å verta ein integrert del av staten sin generelle økonomi med samfunnsmessige mål og plikter. Denne endringa er ein sentral del av oppgåva, og vil verta nøye diskutert i fjerde kapitel.

Nedsetjinga av pensjonsalderen var dessutan prega av lite tolmod. Sjølv om det fanst ei uro over utviklinga av kostnadane, var prosessen prega av at alle politiske parti hadde gått inn for å setta ned pensjonsalderen. Stortingsmelding nr. 13 «Om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.» og Stortingsmelding nr. 14 «Om folketrygdens økonomi og finansiering» kom begge ut 29. oktober 1971. Sosialkomitéen hadde likevel berre tid til å handsama den første stortingsmeldinga før dei debatterte ei nedsetjing av aldersgrensa for alderspensjon i Stortinget. Sosialkomitéen gjekk då samrøysta inn for å setta ned pensjonsalderen – før Stortingsmelding 14 «Om folketrygdens økonomi og finansiering» vart handsama.<sup>42</sup>

Denne framgangsmåten innebar likevel ikkje at ein vedtok nedsetjinga av pensjonsalderen i blinde, utan kostnadsoverslag. For det første var dette, som nemnt, presentert i ei stortingsmelding, og det er naturleg å anta at medlemmer i sosialkomitéen ikkje isolerte seg frå

---

<sup>40</sup> Sosialdepartementet. «Om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.», 1971, 6.

<sup>41</sup> Sosialdepartementet. «Om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.», 1971, 5-12.

<sup>42</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling frå sosialkomitéen om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.», Oslo: Sosialkomitéen, 1972, 234.

byråkratiet som hadde utført desse utrekningane. For det andre vart òg kostnadsoverslaga fram til 1980 presentert slik at medlemne av sosialkomitéen var klare over at desse kostnadane ville auka sterkt. Innstillinga frå sosialkomitéen og debatten som følgde, konsentrerte seg i alle høve om sosiale forhold – noko eg vil drøfta vidare i kapittel 4.

### 2.5.0 Blåmandag

Sidan Stortinget ikkje hadde tid til å handsama stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi før dei vedtok å setta ned pensjonsalderen, kom innhaldet som ei overrasking på mange stortingsrepresentantar då ho først vart handsama tre månadar seinare. Innstillinga frå sosialkomitéen viste òg at utgiftene til helse og sosiale formål ville auka sterkt fram til 1980.<sup>43</sup>

Utgiftene i folketrygda ville auka med heile 22% berre i 1973. Av denne utgiftsauken på 2,7 milliardar (19,5 milliardar i 2017-verdi) kom berre 0,7 milliardar (5 milliardar i 2017-verdi) som følgje av at Stortinget sette ned pensjonsalderen. Den største auken i utgifter kom innan sjuketrygd, som ein no venta skulle dobla seg på fire år. Pensjonsdelen ville derimot trenga seks år på å dobla seg.<sup>44</sup>

Desse store endringane i venta utgifter i folketrygda fekk store følgjer for korleis ein såg på folketrygda. Ein la no større vekt på folketrygda som ei sosial ordning, og mindre vekt på folketrygda som ei forsikring. Ingen i sosialkomitéen eller på Stortinget ser ut til å ha ønska ei reversering av nokon av tiltaka som dei hadde innført tidlegare, men likevel vaks det fram ein aksept for at veksten i utgiftene ikkje kunne halda fram som før. Ut frå denne erkjenninga vaks det òg fram eit ønske om å ha eit betre oversikt over økonomien og ein trong for eit eige trygdebudsjett. Om lag ein månad seinare bestemte sosialminister Odd Høydahl og finansminister Ragnar Christansen, i ein budsjettkonferanse dei første dagane i juni 1972, at det skulle etablerast eit trygdebudsjett, noko som i praksis førte til at fullmaktssystemet i folketrygda vart underlagt statsbudsjettet. Dette var i følgje tidlegare departementsråd for

---

<sup>43</sup> Innst. S. nr. 217 (1971-72) er inkonsistent i presentasjonen av venta utgifter. På side 386 står det at utgiftene til helse og sosiale formål historisk sett har hadde vakse frå 10,9% av BNP i 1961 til 17,4% i 1971, medan tabellen på side 395 viser ein venta vekst på 10,4% av BNP i 1971 til 17,7% i 1980. Ut frå den påfølgjande stortingsdebatten og ei samanlikning av venta avgifter på løn mellom St. meld. nr. 14 (1971-72) og Innst. S. nr. 217 (1971-72), må ein kunna gå ut frå at det er framstillinga på side 386, og ikkje 395, som er feil. Sjå: Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folketrygdens økonomi og finansiering», 1972, 386 og 395.

<sup>44</sup> Ibid. 402.

finansdepartement, Per Haga, ein kulminasjon av den lause utviklinga av offentlege utgifter og ei landvinning for den økonomiske styringa.<sup>45</sup>

### 2.6.0 Konsolidering med statsbudsjettet

Då finansminister Ragnar Christiansen la fram statsbudsjettet for 1973 i Stortingsproposisjon nr. 1 i september 1972, hadde proposisjonen òg med eit trygdebudsjettet for 1973. Desse to budsjetta vart lagt fram i same stortingsproposisjon frå 1972, sjølv om trygdebudsjettet for 1973 berre var det Haga har kalla eit aktuarmessig prosjekt. Med det meiner han at det berre var snakk om å setta opp eit system med kontoplanar for å få oversikt over økonomien, og at trygdebudsjettet endå ikkje var ein del av den ordinære prosessen med å utarbeida eit statsbudsjett. Ein slik praksis vaks likevel gradvis fram gjennom 1970-talet.<sup>46</sup> Dette var i alle høve eit svært viktig skilje. I 1971 og tidlegare år hadde stortingsproposisjon nr. 1 berre innehalde statsbudsjettet. Det vart gjeve tilskot til folketrygdfondet fram til 1976. Formelt sett var statsbudsjettet og trygdebudsjettet to ulike budsjett heilt fram til 1983.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Personleg kommunikasjon i intervju med Per Hermand Haga, 17.10.2017.

<sup>46</sup> Ibid. 17.10.2017.

<sup>47</sup> NOU 1984: 10, 34.

### 3.0.0 Følgjene av folketrygdlova av 1967

For å kunna svare på kvifor det vart umogleg å halda på lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar, vil eg først gjera greie for korleis Sosialdepartementet meinte at denne pensjonsordninga skulle finansierast. Deretter vil eg analysera realismen i desse planane.

I underkapittel 3.1 til 3.4 vil eg forklara ordningane i alderspensjonen og planane for korleis desse skulle finansierast. Eg vil leggja særleg vekt på den venta eksponentielle veksten i kostnadar og korleis departementet la pålitelege planar for å nå desse. Deretter vil eg samanlikne den faktiske utviklinga i kostnadar med planane ein la for kostnadar og inntekter. Grunna metodiske vanskar, har eg ikkje samanlikna dei faktiske inntektene med inntektene ein venta å få før folketrygda vart sett i verk. Desse metodiske vanskane skuldast at det vart umogleg å skilje inntektene som skulle gå til alderspensjonen, frå inntektene til andre trygdeordningar etter at sjuke-, ulykkes- og arbeidsløysetrygda vart innlemma i folketrygda frå 1970.

Metoden eg har brukt har heller vore å sjå på føresetnadane som låg i planane til departementet for å finansiere alderspensjonen. Kostnadsprognosen for den framtidige alderspensjonen er nokså enkel, og byggjer på ein del grunnføresetnadar det er mogleg å studere over tid. For å gje eit svar på om dei opphavelige planane for å finansiere alderspensjonen var realistiske, vil eg i kapittel 3.5 analysere kor treffsikre desse føresetnadane var over tid. I kapittel 3.6 har eg konkludert med at planane for ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar bygde på saklege og nøkterne føresetnadar.

For å forklare kvifor det likevel vart umogleg å halda på ein pensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar, vil eg i kapittel 4 skildre utviklinga mellom 1967 og hausten 1972, med særleg vekt på innlemminga av sjuketrygda. I slutten av kapittel 4 vil eg konkludere med at planane for å finansiere alderspensjonen ikkje lenger var realistiske. Etter å ha forklart korleis folketrygda endra seg radikalt i denne perioden, vil eg seinare, i kapittel 5, forklare følgjene av desse endringane i form av ein lågare alderspensjon for utsette grupper.

### 3.1.0 Folketrygda sine langsiktige følgjer

Folketrygdlova av 1967 førte med seg enorme finansielle forpliktingar som strekte seg fleire generasjonar fram i tid. Ordninga med opptente pensjonspoeng gjorde at ein først i dag har eit tilnærma fullt utbygd pensjonssystem. Eit fullt utbygd pensjonssystem har ført til at alle pensjonistar har hatt moglegheit til å tena opp pensjonspoeng i 40 år. I 2015 hadde Noreg ei folkemengd på 5 835 personar over 95 år som ikkje hadde hatt høve til å tena opp full pensjon i folketrygda, og det er derfor i teorien lite som står att før folketrygda er fullt utbygd.<sup>48</sup> Om vi derimot legg til sosiale faktorar, som at det tok lang tid før kvinner si yrkesdeltaking i det formelle arbeidslivet tok igjen den mannlege, og at desse kvinnene heller ikkje har kunna nytta seg av dei gunstige ordningane for doble pensjonspoeng (kalla overkompensasjonsordninga), er det framleis mange tiår til pensjonsdelen i folketrygda er bygd fullt ut.

Utbetalingane frå folketrygda for 2016 var på heile 438 milliardar, eller omlag på storleik med bruttonasjonalproduktet til EU-medleimen Bulgaria, som har 7,2 millionar innbyggjarar (2014).<sup>49</sup> Alderspensjonen, med 202 milliardar i utgifter, stod for litt under halvparten av dei totale utgiftene. I statsbudsjettet for 2017 er dei totale utgiftene i folketrygda dessutan venta å vekse med heile 4,7%. Alderspensjonsdelen av folketrygda er venta å vekse endå snøggare, med heile 6,1%.<sup>50</sup>

Ser ein på dei tidlege planane om å innføre folketrygda, er det først og fremst overraskande at aldersdelen av folketrygda er låg (under 50%). Storleiken på dei finansielle forpliktingane er langt mindre overraskande, sjølv om ulike endringar har verka inn på storleiken i både positiv og negativ retning.

---

<sup>48</sup> Grunna dei gunstige ordningane med doble pensjonspoeng for dei som var over 50 år i 1967, og ei overgangsordning for dei som var mellom 30 og 50 år, vart det første kullet som kunne tena opp maksimale pensjonspoeng ført fram frå 2007 til 1987. Dei som var eldre enn 67 år i 1987 hadde dermed ikkje hatt moglegheit til å tena opp full pensjon. Desse pensjonistane var i 2015 eldre enn 95 år, og utgjorde 5 835 personar. Det er dermed i dag få personar som i teorien ikkje har hatt moglegheit til å tena opp full pensjon. Ordninga med doble pensjonspoeng var òg avgrensa til inntekter opp til fem gongar grunnbeløpet. Om ein tar omsyn til det, kan ein seia at folketrygda framleis ikkje er fullt utbygd. Verknaden av manglande overgangsordningar er truleg relativt liten. Vi kan derfor likevel seia at folketrygda var tilnærma ferdig utbygd i 2015. Sjå:

Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folketrygdens økonomi og finansiering», 1972, 588.

Data for utrekningane er henta frå:

Statistisk sentralbyrå. «Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder. 1846 - siste år» Henta 23.01.2017.

<sup>49</sup> International Monetary Fund (IMF). «World Economic Outlook Database» Henta april 2017.

<sup>50</sup> Det Kongelige Finansdepartement. «Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2017», 2016, 37.

### 3.2.0 Planar for finansiering og gjennomføring av folketrygda

Som vist i bakgrunnskapittelet, skulle folketrygda sikra medlemene det *økonomiske nivået* som dei hadde hatt i yrkesaktiv alder. Folketrygda var ei obligatorisk pensjonsforsikring for alle arbeidstakarar og sjølvstendig næringsdrivande i Noreg. Denne forsikringa hadde òg noko som vart omtala som eit solidaritetselement, ved at ein garanterte minstepensjon – omtala som grunnpensjon – for alle medlemene. Denne delen av folketrygda var i praksis ei vidareføring av alderstrygda, som hadde vore obligatorisk sidan 1957. Med andre ord var folketrygda ein hybrid mellom ei *pensjonsforsikring* som skulle sikra det økonomiske nivået ein hadde hatt som yrkesaktiv, og ei *alderstrygd* som skulle sikra alle medlemmer i folketrygda eit minstenivå. Det var på sikt eit breitt politisk ønskje om å samle fleire trygder inn i folketrygda, men ein var nøgd med å starte med alders- og uføretrygda i førebuinga av folketrygda.<sup>51</sup>

Med bakgrunn i forsikringsprinsippet, la Sosialdepartementet, under leiing av sosialminister Olav Gjærvold frå Arbeidarpartiet, planar om ei utbygging av ei alders- og uføreforsikring. Dei første planane for korleis den nye folketrygda skulle finansierast vart lagt fram i Stortingsmelding nr. 75 (1963-64) «Om folkepensjon» i 1964. Desse planane vart arbeid vidare med i sosialkomitéen, som la fram Innst. S. nr. 247 (1964-65) «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepensjon» eitt år seinare, før folketrygdlova vart lagt fram som proposisjon av ei ny borgarleg regjering, leia av Per Borten frå Senterpartiet, i 1966. Gjennom alle tre åra stod målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar sentralt. Både høgre- og venstresida i norsk politikk slutta opp om målet til Gerhardsen.

### 3.3.0 Føresetnadar og utrekningar av økonomiske forpliktingar i folketrygda

Målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar vart altså førande i arbeidet med å planlegge folketrygda. For å fullføra folketrygda tok ein mål av seg å bygga ut alderspensjonsordninga gradvis og *langsamt*. Ordninga som vart foreslått (og seinare innført), bygde på ei ordning der ei årleg innbetaling til folketrygda skulle gje rett til pensjonspoeng for kvart år ein deltok i arbeidslivet. Pensjonspoenga som vart gjevne, skulle vera avhengige av betalingane til folketrygda, slik at fleire og høgare innbetalingar ville gje fleire pensjonspoeng og høgare pensjon. For å gjera det mogleg å betala ut så store pensjonar,

---

<sup>51</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 1.

trong ein både å trappe opp *pensjonspremien* og auke *sparinga* i samfunnet. Den auka sparinga skulle skje kollektivt gjennom eit offentleg folketrygdfond.

### 3.3.1 Personleg opptente rettar til alderspensjon

Trass at pensjonsordninga frå starten av var meint å gje ei relativt høgare godtgjersle til låge inntekter enn høge inntekter, vart ho likevel omtala som ei *forsikringsordning*. I samsvar med forsikringsprinsippet skulle finansieringa av folketrygda vera *uavhengig av statsbudsjettet* for å sikra oppslutnad og legitimitet.<sup>52</sup> Denne uavhengigheita vart først oppheva med innføringa av trygdebudsjettet som vart etablert i løpet av sommaren 1972, noko som er eit tema i kapittel 5. Inntektene skulle kome frå avgifter på løn med støtte frå arbeidsgjevar, stat og kommune. Det at folketrygda var tiltenkt ei rolle som ei pensjonsforsikring, ser vi òg i eit hefte som vart sendt ut til alle norske husstandar frå Sosialdepartementet i oktober 1966, like før folketrygda vart sett i verk. Der står det: «Folketrygden kan sammenlignes med en forsikringsordning. Å være trygdet vil da si det samme som å være forsikret.»<sup>53</sup>

Folketrygda var altså meint å vera ei forsikring med personleg opptente rettar i folketrygda, men det var òg ei vidareføring av den gamle alderstrygda. Slik sett vart folketrygda i realiteten ei blanding mellom alderstrygd og forsikringsordning. Spenninga mellom desse to forholda skulle vise seg å verta viktig for utviklinga av folketrygda, noko som er eit sentralt tema i denne oppgåva.

Den sosiale profilen gjorde òg utslag ved at folketrygda gav høgare pensjon til dei som hadde ektefelle utanfor det formelle yrkeslivet. Dette vart òg sett opp formelt i ein matematisk formel. Formelen for einslege var:

$$A = G + (I - G) \frac{t}{40}$$

Formelen for ektepar med ein deltakar i det formelle arbeidslivet og ein heimeverande var:

$$A = 1,5G + (I - G) \frac{t}{40}$$

Der A er pensjon, G er grunnbeløp, I er gjennomsnittet av dei 15 beste åra av inntekt (justert opp til beste 20 år i 1965), og t er år med medlemskap i folketrygda. For å rekne om inntekter

---

<sup>52</sup> Stortingsmeldinga om folkepensjonen bruker ikkje eksplisitt uttrykket «uavhengig av statsbudsjettet», men det kjem klart fram av samanhengen at det er snakk om ei uavhengig finansiering. Sjå: Sosialdepartementet. «Om Folkepensjon», 1964, 44-48.

<sup>53</sup> Sosialdepartementet. «Folketrygden», 1966, i Representantforslag 103 S. «Representantforslag fra stortingsrepresentanten Robert Eriksson om lik rett til alderspensjon uavhengig av sivil status og ektefelles inntekt» 2013. 2.



med ulike kostnads- og lønsnivå til ein nominell pensjon, gjorde regjeringa framlegg om ei ordning med personleg opptente pensjonspoeng. Talet på pensjonspoenga vart rekna ut frå arbeidsinntekta til kvar einskild medlem av folketrygda, og grunnbeløpet i det året som det var tent opp i løpet av. Talet på pensjonspoeng var lik arbeidsinntekt minus grunnbeløpet i oppteningsåret delt på grunnbeløpet i oppteningsåret. Formelen vert då:

$$p = \frac{I - G_0}{G_0}$$

Der  $p$  er pensjonspoeng,  $I$  er arbeidsinntekt og  $G_0$  er grunnbeløpet i oppteningsåret. Grunnbeløpet skulle justerast gjennom årlege stortingsvedtak som svara til lønsveksten i næringslivet, slik at utbetalinga skulle følgje lønsveksten. Utbetalinga vart då:

$$A = Gu + 0,5pGu$$

Der  $A$  er utbetalt pensjon,  $G_u$  er grunnbeløpet i utbetalingsåret, og  $p$  er gjennomsnittet av dei 15 åra med høgaste pensjonspoeng ( $p$  vart i 1965 justert ned til 0,45 for dei 20 åra med høgaste pensjonspoeng).<sup>54</sup>

### 3.3.2 Eit sårbart system for opptente pensjonspoeng

Som vist i formlane ovanfor, vart ordninga for pensjonspoeng sett opp slik at ho var fleksibel i forhold til lønsauken i samfunnet. Pensjonane ville stige i takt med den generelle lønsauken i samfunnet. Grunna vanskar med å finne ein metode å gjera denne justeringa på vart lovteksten i folketrygda nokså generell, og det tekniske spørsmålet om korleis ein skulle gjera dette på vart skove fram i tid. Vanskane med å finne fram til ein slik metode er grundig omtala i Kapittel 5.5.

Ved hjelp av ein metode for å justere grunnbeløpet, som altså framleis var uavklart, skulle alderspensjonen ligge på to-tredjedelar av lønsnivået til ein vanleg industriarbeidar, uavhengig av kva nivået på lønene ville vera når han pensjonerte seg. Det gjorde systemet sårbart for eventuelle feil i justeringa av grunnbeløpet. Gjennom årlege vedtak la Sosialdepartementet oppgåva med å justere grunnbeløpet over på Stortinget. Den Norske Aktuarforening åtvara mot sårbarheita i den usikre måten å regulere grunnbeløpet på, og dei

---

<sup>54</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 26 og 32. og Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepensjon», 1965, 568-569.

kom med eit framlegg om å laga ein spesiell prisindeks for å regulere grunnbeløpet. Denne indeksen skulle ta omsyn til at pensjonistar hadde eit anna forbruksmønster enn dei yrkesaktive. Då departementet likevel gjekk imot forslaget til Aktuarforeningen, var det fordi det i praksis var vanskeleg å lage ein slik indeks. Dei sette i staden føre at Stortinget ville klare å justere grunnbeløpet i takt med den allmenne inntektsutviklinga.<sup>55</sup> Lovnaden om ein alderspensjon som svara til to-tredjedelar av vanleg løn, var dermed avhengig av om Stortinget ville klare å justere grunnbeløpet i takt med inntektsutviklinga for kvart år utan at dei hadde ein metode for å rekne dette ut. Desse vanskanane vart dessutan større då prisauken vart høgare gjennom 1970-talet, noko eg kjem tilbake til i Kapittel 5.5.

Ordninga med ei årleg auke av grunnbeløpet la eit stort ansvar på Stortinget. Dersom stortingsrepresentantane ville justere grunnbeløpet med eit lågare beløp enn lønsauken eit år, ville yrkesutøvarane som var i arbeid dette året tena for mange pensjonspeng, samstundes som pensjonsutbetalingane til pensjonistane ville verta for låge. Med andre ord ville ei slik underregulering senke utgiftene til folketrygda for det året då Stortinget vedtok eit lågare grunnbeløp, medan det ville auke utgiftene på lang sikt, gitt at grunnbeløpet vart justert opp igjen. Det kan derfor verka som om systemet allereie før det vart underlagt statsbudsjettet sine budsjettprosessar, var sårbart for politiske prioriteringar.

Sidan departementet gjorde framlegg om desse endringane, er det viktig å huske at folketrygda var meint å være ei sjølvstendig ordning *uavhengig* av statsbudsjettet. Den årlege endringa av grunnbeløpet var ikkje meint å være ein del av budsjettforhandlingane i statsbudsjettet. I neste kapittel vil eg forklare nærare korleis folketrygda likevel vart ein del av arbeidet med statsbudsjettet, og i kapittel 5 vil eg gjera greie for følgjene denne politiske reguleringa av grunnbeløpet fekk for nivået på pensjonane. I Kapittel 5.5 vil eg vise korleis fastsetjinga av grunnbeløpet gradvis utvikla seg til å verta fastsett gjennom forhandlingar mellom regjeringa, pensjonsforbundet og andre interesseorganisasjonar.

### 3.3.3 Langsam opptening av pensjonsrettar

Ein annan føresetnad som vart lagt for å klare å nå målet om to-tredjedelars pensjon på ei vanleg løn for industriarbeidarar, var ei lang oppteningstid av pensjonsrettane. Ei lang oppteningstid hadde to klare finansielle fordelar. For det første ville avgiftsauken eller premieauken til folketrygda få tid til å arbeidast inn i økonomien, utan at yrkestakarane og dei

---

<sup>55</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 32.

sjølvstendig næringsdrivande opplevde nedgang i realløna. For det andre ville folketrygdfondet få moglegheit til å veksa, både fordi utbetalingane i byrjinga var låge, og gjennom at fondet ville kunna samla opp avkastninga på kapitalen.

Eit anna argument for å setta ei lang oppteningstid, var at rettane i folketrygda, i motsetnad til andre pensjonsordningar, var uavhengige av arbeidsgjevar. Då statens pensjonskasse sette 30 år som allmenn oppteningstid, var det mellom anna fordi mange kom inn i statstenesta i høg alder. Denne oppteningstida vart seinare eit mønster for private ordningar.<sup>56</sup> Komiteen for utgreiing av pensjon, som starta arbeidet sitt før Gerhardsen sin lovnad om to-tredjedelars pensjon av løna som medlemene av folketrygda hadde hatt i arbeidslivet, gjorde i 1963 framlegg om heile 50 års oppteningstid. Sidan ein tente opp pensjonspoeng uavhengig av arbeidsgjevar, var lang oppteningstid ikkje eit problem så lenge ein var yrkesaktiv heile livet. Departementet kom med framlegg om ei mellomløyising på 40 år, og ho tok på denne måten omsyn til at nokon kom seint inn i arbeidslivet. Men ho hadde òg med seg ei forventing om at eit fullt arbeidsliv var nødvendig for full opptening i folketrygda.<sup>57</sup>

#### 3.3.4 Premieinnbetalingar

For at pensjonen skulle verta høg nok til å nå målet til Gerhardsen, trong ein høge premieinnskot. Høge premieinnskot måtte fasast inn gradvis for å hindre at dei yrkesaktive opplevde nedgang eller ein låg auke i disponible inntekter. Dette fordi storparten av premien ville verta teken direkte frå lønstakarar gjennom medlemsavgifta, eller indirekte gjennom arbeidsgivaravgifta (tilskota frå stat og kommune var relativt små). Betalinga av premiar inn til folketrygda skulle derfor fasast inn over ein periode på ti år, med ein auke på 0,67 prosentpoeng per år i arbeidsgivaravgift. Dei sjølvstendig næringsdrivande fekk ein tilsvarende auke i medlemspremien, medan medlemspremien til arbeidstakarar og tilskotet frå stat og kommune skulle haldast konstant.<sup>58</sup>

Figur 3.1 visar planen for opptrapping av trygdeavgifter som trongst for å dekkja pensjons- og uføreutbetalingane i folketrygda. Figuren syner grunnlaget for inntekter i folketrygda, men gjev ikkje eit realistisk bilete av dei relative økonomiske utgiftene til verksemder og sjølvstendig næringsdrivande. Arbeidsgivaravgifta kunne førast opp som ein kostnad i verksemdene, slik at dei ikkje betalte kapitalanskatt på avgiftene til folketrygda. I tilfellet med

<sup>56</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 25.

<sup>57</sup> Ibid, 25.

<sup>58</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepensjon», 1965, 577.

sjølvstendig næringsdrivande vart medlemsavgifta lagt direkte på næringsinntekt, då det ikkje var mogleg å skilje arbeidsinntekt frå kapitalinntekt for denne organisasjonsforma.<sup>59</sup>

Arbeidsgivaravgifta utgjorde ein stor del av dei totale avgiftene til folketrygda, og det førte til at denne avgifta reduserte inntektene til verksemdene og dermed skattegrunnlaget deira. Sjølv om folketrygda var meint å skulle vera ei uavhengig ordning, verka ho altså inn på skatteinntektene ved at arbeidsgivaravgifta svekka skattegrunnlaget til staten. Tilskotet frå stat og kommune var dessutan ein byrde for stats- og kommuneøkonomien.

Endringar i folketrygda sin status som uavhengig ordning, som førte til ei konsolidering av folketrygda og statsbudsjettet, vil verta analysert i neste kapittel, medan dei finansielle verknadane vert analysert i kapittel 5. Det er likevel verdt å merke seg at folketrygda, berre i kraft av å være ei svært stor finansiell ordning, sjølv sagt ville få stor innverknad på statsfinansane. Sett frå eit slikt perspektiv, var folketrygda heller ikkje under planlegginga heilt uavhengig av statsbudsjettet. Som vi skal sjå i kapittel 5, vart finansieringa av folketrygda og statsbudsjettet mykje tettare samanvevd som følgje av nye politiske vedtak etter 1967. Skattefrådraget verksemdene fekk som følgje av at arbeidsgivaravgifta kunne utgiftsførast, var først og fremst ein skattesubsidie på line med skattesubsidiar generelt. Departementet kommenterte denne skattesubsidien, og må såleis ha vore klar over at folketrygda ville svekke statsfinansane. Eg har rett nok ikkje sett nokre utrekningar av denne skattesubsidien. På den andre sida ville det vore svært enkelt å rekne han ut når ein først hadde rekna ut ein inntektsprognose, då det berre ville vore å multiplisere inntektsprognosen med skattesatsen på kapital. Eg har ikkje sett på Finansdepartementet sitt arbeid med statsbudsjettet, men det vil vera naturleg å anta at dei tok omsyn til dette. Om Finansdepartementet tok høgde for dei langsiktige verknadene av skattesubsidiar og statlege tilskot til folketrygda fleire tiår fram i tid er eit anna spørsmål, og noko som eg ikkje har hatt moglegheit til å undersøka i denne oppgåva.

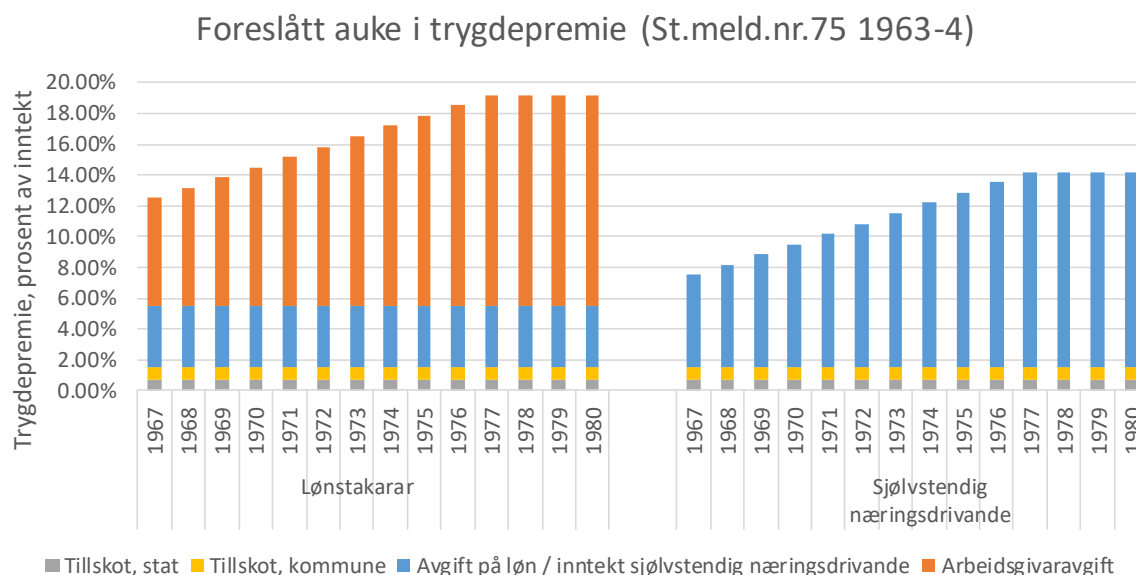
Eit vesentleg poeng, korleis det no har seg med dei langsiktige planane for statsfinansane, er at folketrygda som ordning la planar for opptrappinga av trygdeavgiftene og tok høgde for den eksponentielle veksten i pensjonsutgiftene. Politikarane og embetsverket forstod at ei slik opptrapping var naudsynt for å få råd til ei gradvis auke i pensjonane til to-tredjedelar av ei

---

<sup>59</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepension», 1965, 43.

vanleg løn for industriarbeidarar, og dette tok planen for opptrapping av trygdepemiane høgde for.

Figur 3.1



Kjelder.<sup>60</sup>

### 3.3.5 Kollektiv sparing gjennom folketrygdfondet

For å kunne finansiere dei høge pensjonane, rekna Sosialdepartementet og sosialkomitéen i alle høve med ein lang periode med høg sparing gjennom folketrygdfondet. Dette fondet

<sup>60</sup> Planane for opptrappinga av trygdepemiane vart seinare endra. Figuren vist over er ei grafisk framstilling av Tabell 13 på side 45 i Stortingsmelding nr. 75 (193-64) «Om folkepensjon». Tala er identiske med tabellen. Stortingsmeldinga la til grunn avgifter på løn for arbeidstakarar og avgifter på løn og kapitalinntekter for sjølvtendig næringsdrivande på opp til ti gongar grunnbeløpet. Som følgje av ei auke av grunnbeløpet frå 4 200 kroner til 5 400 kroner i Innst. S. nr. 247 (1964-65) «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepensjon», side 577 og gjentatt i Odelstingsproposisjon nr. 17 «Om lov om folketrygd» side 16, vart premien justert opp til 7% for arbeidsgjevarar og 7,5% for sjølvtendig næringsdrivande frå 1. januar 1967. Opptrappinga i trygdepemiane var samstundes justert ned til 0,6 prosentpoeng per år fram til 1977, slik at nivået i 1977 vart det same. Oppjusteringa av grunnbeløpet innebar ei auke av grunnbeløpet på 19% i reelle prisjusterte termar, og 10% justert for lønsauken mellom 1965 og 1967. Oppjusteringa av grunnbeløpet vart kompensert med justeringar som senka nivået på framtidige pensjonar som omtalt i kapittel 3.3.1. Då grunnbeløpet vart justert opp, vart samstundes det maksimale beløpet på trygdeavgifter justert ned frå ti til åtte gongar grunnbeløpet. Taket på premieinntekt vart seinare heva til tolv gongar grunnbeløpet i Stortingsproposisjon nr. 13 (1970-71), før det vart oppheva heilt nokre månader seinare i Innst. O nr. 54 (1970-71). Sjå: Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepensjon», 1965, 577. Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 45. og Sosialdepartementet. «Om lov om folketrygd», 1966, 15. og Sosialdepartementet. «Om fastsettelse av avgifter og tilskott for 1971 etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd», 1970, 3. og Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om 1) lov om endring i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, 2) lov om endring i lov av 19. juni 1969 nr. 61 om særtillegg til ytelser fra folketrygden og 3) lov om tillegg til lov av 17. Juni 1966 nr. 12 om folketrygden», 1971, 2.

skulle finansiere folketrygda på to måtar. Den første var i samsvar med private forsikringsselskap sin praksis. Då pensjonane skulle betalast ut langt fram i tid, ville folketrygda dei første åra ha eit stort overskot som ville gje ei avkastning på kapitalen plassert i folketrygdfondet. Denne avkastninga på kapitalen ville så i neste omgang vera med på å finansiere pensjonsbetalingane i framtida. Avkastninga i folketrygdfondet var teken med i den økonomiske planlegginga av folketrygda, og ho var ikkje uviktig for å nå ein balanse mellom inn- og utbetalingar frå folketrygda på lang sikt.

Den andre måten folketrygdfondet skulle finansiere pensjonane på var langt meir abstrakt og indirekte. Då dei første planane for folketrygda vart lagt mellom 1963 og 1965, var trua på statleg intervensjon i økonomien sterk, særleg innan Arbeiderpartiet, som hadde regjeringmakta fram til dei borgarlege partia tok over i 1965. I stortingsmeldinga skriv departementet rett ut at den verkelege verknaden<sup>61</sup> av folketrygdfondet er ei høgare sparing, og det ville føra til høgare investeringar, betre utanriksøkonomi og sterkare økonomisk vekst.<sup>62</sup> Gjennom folketrygdfondet skulle staten auka den samla sparinga i samfunnet ved å dra inn konsumet hjå norske innbyggjarar. Den økonomiske veksten ville då verta høgare både gjennom ei høgare sparing, men òg ved at folketrygda skulle investere desse pengane på ein vitskapeleg og rasjonell måte. Trass dette, er det verdt å merke seg at sjølv om ein såg på dette som svært viktig, vart det ikkje gjort nokon konkrete forsøk på å rekne ut verdien eller effekten av slike intervensjonar i økonomien. I kapitlet om finansiering i stortingsmeldinga kjem avsnittet om samfunnsøkonomiske verknader til slutt. Verknaden av den auka økonomiske veksten som følgje av ein meir aktiv stat, var ikkje teken med på inntekt- eller utgiftsida i analysane.<sup>63</sup> Denne effekten ser dermed ut til å ha vore ein vinst ein let vera å ta med i utrekningane grunna vanskanane med å talfeste dei, og han var såleis ei konservativ haldning til kostnadsprognosen. På den andre sida er det òg mogleg å tenkje seg at ei slik overtyding kan ha ført til å tru at økonomien i folketrygda var betre enn han var. Som eg vil koma tilbake til i neste kapittel, fekk økonomien i folketrygda lita merksemd dei første åra

---

<sup>61</sup> Orginaldokumentet bruker omgrepet «reelle betydningen», her omsett til «verkelege verknad».

<sup>62</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 52.

<sup>63</sup> Verknaden av økonomisk vekst ville dessutan, slik pensjonsordninga vart sett opp, i stor grad òg føre til høgare utgifter gjennom at grunnbeløpet skulle regulerast med lønsauken i samfunnet. Dei la likevel til grunn at staten skulle ha store inntekter i eit folketrygdfond, eller ei «fellesformue». Dersom ein la til grunn at ein større del av økonomien ville kome av kapitalinntekter ått av staten, og ein mindre del av økonomien ville kome av lønsarbeid, ville utgiftene i folketrygda auke mindre enn inntektene fordi delen av inntektene frå arbeid ville søkke relativt til inntektene frå kapital. Ibid, 45 og 52.

etter at folketrygda vart innført i 1967. Eg har likevel ikkje funne eit einaste haldepunkt for ei slik haldning i nokon av dokumenta eg har studert.

Ut i frå marknadsliberal økonomisk tenking, som har fått større innverknad frå 1980-talet av, verkar argumentasjonen, som vart kalla ei vitskapeleg og rasjonell kapitalallokering, ganske søkt og merkeleg. Ein må derfor hugse på at det då den første stortingsmeldinga om folketrygdfinansieringa vart skriven i 1964, som nemnt, framleis var vanleg å tru at ein stat som intervenerte i økonomien ville gi ein høgare økonomisk vekst enn ein rein marknadøkonomi.<sup>64</sup> Når ein ser dei mange store løyvingane som kom i perioden opp mot 1972, kan det vera nyttig å ha med seg at mange i politikken og embetsverket hadde ei sterk tru på at utgiftene kunne absorberast gjennom ein aukande økonomisk vekst. Eg har derimot, som sagt, ikkje funne konkrete haldepunkt for at politikarar og embetsverket i Sosialdepartementet òg la mindre vekt på utrekningane som faktisk vart gjort. Som eg vil vise til i dei neste kapitla, fell argumentasjonen om staten si aktive rolle i økonomien gradvis bort. Det vert i staden i større grad lagt vekt på folketrygda sine sosiale verknadar, medan folketrygda sin verknad på samfunnsøkonomien først og fremst vert omtala som ei utfordring i form av aukande prisvekst og tapt produksjon.<sup>65</sup>

#### 3.4.0 Kostnadsprognoser for alderspensjonen

Det vart presisert nøye at kostnadsprognosane i stortingsmeldinga og innstillinga om folketrygda si finansiering var enkle, og berre var meint å skulle gje eit innsyn i nivået på utbetalingane. Utrekningane fekk i alle høve fram dei viktigaste finansielle verknadane av folketrygda. Eit viktig spørsmål vert derfor kvifor desse utrekningane ikkje fekk større innverknad på arbeidet etter innføringa av folketrygda, noko eg kjem tilbake til i neste kapittel. Dei viktigaste årsakene ser ut til å ha vore endringar i folketrygda sin karakter som følgje av nye politiske vedtak etter 1967. Dei politiske endringane i folketrygda vil eg drøfta i detalj i neste kapittel.

Kostnadsprognosane viste klart at utgiftene i folketrygda ville stige *eksponentielt* som følgje av ordninga med opptente pensjonspoeng. Eksponentiell vekst tyder at veksten i pensjonane var proporsjonale til storleiken på pensjonane. Det vil seie at dess større pensjonane vart, dess

---

<sup>64</sup> Lie, «Master and Servants: Economists and Bureaucrats in the Dispute over Norwegian EEC Membership in 1972», 283.

<sup>65</sup> Det er berre stortingsmeldinga frå 1964 om folkepensjonen som har eit eige kapittel om positive samfunnsøkonomiske verknadar. Stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi og finansiering omtaler ikkje slike potensielle vinstar.

større vart veksten. Det same fenomenet eksisterer innanfor ei rekkje område i økonomien. Til dømes vil eit bankinnskott med ei bestemt rente vekse meir dess lenger ein har pengane i banken. Dette vert ofte omtalt som renters rente-effekten, då ein òg får renter på rentene. Med andre ord var ordninga med pensjonspoeng slik at ein auke i grunnbeløpet vart lagt på toppen av tidlegare års auke i grunnbeløpet, på same måte som renter vert lagt på renter. I tillegg til dette, var ordninga slik at ein tente opp fleire pensjonspoeng for kvart år ein betalte inn forsikringspremien til folketrygda. Den eksponentielle veksten i alderspensjonen hadde dermed to delar. Den første delen var den eksponentielle veksten i grunnbeløpet, som skulle følga veksten i lønane. Den andre delen låg i at medlemene i folketrygda akkumulerte opp stadig fleire pensjonspoeng i folketrygda frå ho vart sett i verk frå 1. januar 1967.

Viktige føresetnader ein gjorde om sysselsetjing og venta lønsauke stemte godt sett over ein lang tidsperiode, sjølv om det kunne vera store endringar frå år til år. Det var òg store endringar i talet på sysselsette menn og kvinner. Den største grunnleggjande feilen i prognosen, var føresetnaden om konstant mortalitet mellom innbyggjarane, men denne feilen fekk først store følgjer fleire tiår etter at lovnaden om to-tredjedelars alderspensjon på løna til vanlege industriarbeidarar allereie hadde vorte forlaten. På mellomlang sikt fekk endringar i mortaliteten faktisk òg positive verknadar som følgje av reduserte utgifter til etterlatnepensjon, noko som eg kjem tilbake til i kapittel 3.4.2.

Ein upåliteleg føresetnad som fekk langt større innverknad både på kort og lang sikt, var talet på venta uførepensjonistar. Utviklinga av talet på uførepensjonistar vart dessutan viktig i debatten om å setta ned pensjonsalderen, og skiljet mellom alderspensjonistar og uførepensjonistar var ikkje eintydig. Dette kjem eg tilbake til i kapittel 3.5.7.

### 3.4.1 Ein eksponentiell vekst i kostnadane til alderspensjonen

Den eksponentielle veksten i kostnadane vart gjort godt synlege i tabellar i stortingsmeldinga frå 1964. Figur 3.2 viser ei grafisk framstilling av kostnadsprognosane over venta utgifter til alderspensjon som vart gjort i stortingsmeldinga (vist ved søylene i tre fargar) og dei faktiske utgiftene som har vorte betalt ut til alderspensjonistar (vist i kurva i gult).<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Prognosane i Stortingsmelding nr. 75 (1963-64) «Om folkepensjon» føresette at folketrygda vart sett i verk i 1967 under oppsummeringa av føresetnader på side 39. Tabell 7 og 8 som er grunnlaget for figur 3.2 på side 40 og 41 byrjar likevel i 1965. Tabell 9-16, som syner venta inntekter i folketrygda og storleiken på folketrygdfondet, byrjar derimot først i 1967, på side 42 til 47. Det verkar derfor mest rimeleg å tru at kostnadsprognosane for 1965 og 1966 var basert på gjeldande trygdeordningar, sjølv om dette ikkje er presisert nokon stad i dokumentet. Storleiken på alderstrygda støttar denne hypotesen. Det same gjer tabellane for inntekter i folketrygda. Sjå:

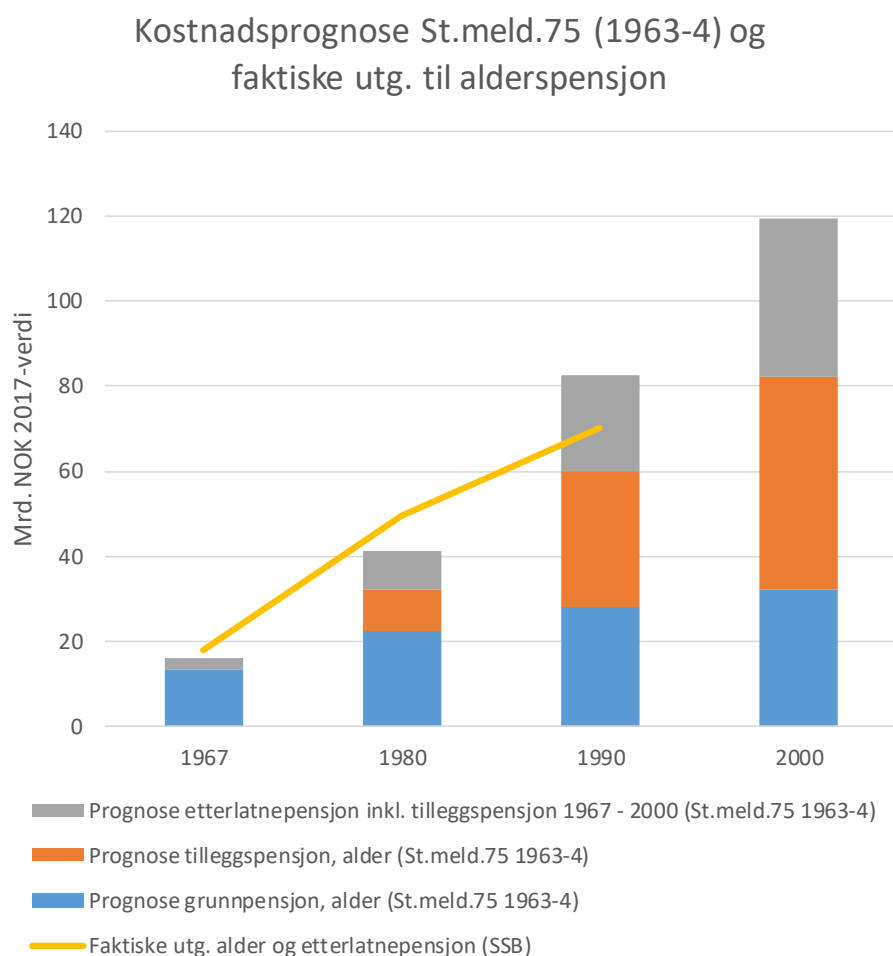


Figuren syner at departementet venta ein sterk eksponentiell auke i utbetalingar til alderspensjon som følgje av oppteninga av pensjonspoeng i folketrygda. Den blå delen av søylene viser grunnpensjonen, som svarte til den tidlegare alderstrygda. Veksten i den blå delen av søylene kan verka liten samanlikna med den oransje og grå delen, men den representerer faktisk ein auke på heile 240%, frå 13 milliardar til 32 milliardar rekna om til dagens pengeverdi. Berre 6% av denne veksten venta ein at skulle koma av ein auke i talet på alderspensjonistar, medan resten var justeringar for den venta inntektsveksten for arbeidstakarar i samfunnet. Den oransje delen av søylene er likevel den som skil seg mest ut. Tilleggspensjonen var venta å auke frå null i 1967 til om lag 10 milliardar i 1980, for deretter å femdoble seg frå 1980 til år 2000. Denne sterke veksten i tilleggspensjonen var i samsvar med forsikringsprinsippet, der ein først ville få ein pensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar etter å ha tent opp fulle pensjonspoeng gjennom yrkeskarrieren. Den grå delen av søyla representerer utrekna pensjon til barn og enkjer, som òg auka som følgje av opptente pensjonspoeng. Sidan ein føresette ei høg sysselsetting av menn og ei låg formell sysselsetting blant kvinner, tok alderspensjonen høgde for at mange enkjer ville ha krav på enkjepensjon (barnepensjonen hadde lite å seia finansielt). Det låg ein eksponentiell vekst òg i enkjepensjonen, sidan denne var avhengig av dei opptente pensjonspoenga frå alderspensjonen til mannen.

---

Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 39-47.

Figur 3.2



### Kjelder.<sup>67</sup>

#### 3.4.2 Ein venta eksponentiell vekst i kostnadar til etterlatnepensjonar som ikkje slo til

Utbetalinga av den faktiske etterlatnepensjonen, som i all hovudsak var tiltenkt enkjer, har vore svært mykje lågare enn venta. Ei aukande sysselsetjing blant kvinner må sjølvsagt ha redusert utgiftene til etterlatnepensjon, då desse kvinnene ikkje lenger var avhengige av

<sup>67</sup> Søyene i figuren er ei grafisk framstilling av kostnadane til alderspensjon i Tabell 8 i Stortingsmelding nr.75 (1963-64) «Om folkepensjon» side 41. Kolonnen for uførepensjon er ikkje tatt med, medan kolonnane for enkje- og barnpensjon er slått saman. Alle tal er justert for ei årleg stigning på 2,5%, som vist i høgre kolonne i Tabell 8. Faktiske utgifter er tekne frå Tabell 2.3.1 i Elsa Flittig sin rapport «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990» (SSB) på side 28. Kolonnane for alderspensjon og etterlatnepensjon er slått saman. Alle tal er justert for prisvekst. Sjå:

Flittig, «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990», 28. og

Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 41. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)», Henta september 2017.

mannen sine pensjonspoeng, men fekk opparbeidd sjølvstendige rettar til eigen pensjon. Else Helena Flittig (1990) har dessutan peika på aukande sambuarskap som forklaring, fordi kvinner då ikkje fekk rett til etterlatnepensjon. Ei anna årsak ho drar fram, er fallande mortalitet i arbeidsfør alder.<sup>68</sup> Det siste argumentet til Flittig har eg likevel ikkje funne støtte for i mortalitetsstatistikken, noko eg kjem tilbake til i kapittel 3.5.3 Det har dessutan vore mange rekneskapstekniske endringar i folketrygda, som har endra kvar ulike utgifter har vorte kostnadsført.<sup>69</sup> Rekneskapstekniske faktorar gjer det derfor metodisk vanskeleg å måle verknaden av aukande kvinneleg sysselsetjing, sambuarskap og lågare mortalitet blant yrkesaktive. Slike metodiske vanskar gjer det vanskeleg å få oversikt over kor store innsparingane i etterlatnepensjon har vore. Dei må likevel ha vore store.

Kostnadsprognosane til etterlatnepensjon er vist ved dei blå søylene i figur 3.3, medan dei raude søylene viser faktiske utgifter til etterlatnepensjon i rekneskapen. Denne tidsserien stoppar òg i 1990, og figuren er ikkje meint å vise at etterlatnepensjonen i år 2000 var null. Storleiken i seg sjølv gjer det nærliggande å tru at avviket mellom prognosen og faktiske kostnader skuldast endringar i rekneskapen. Rapporten frå SSB viser ikkje til slike rekneskapstekniske endringar, og det er derfor mogleg at det skuldast at ein overvurderte kostnadane til etterlatnepensjon så sterkt som figuren viser. Sjølv om det ikkje er lett å sikkert slå fast kva heile avviket skuldast, så representerer etterlatnepensjonen i alle høve ein stor kostnad i alderspensjonen som departementet tok høgde for i stortingsmeldinga i 1964, men som på sikt vart vesentleg lågare enn venta. Dei første åra ser kostnadane ut til å ha vakse omtrent i tråd med prognosen.

---

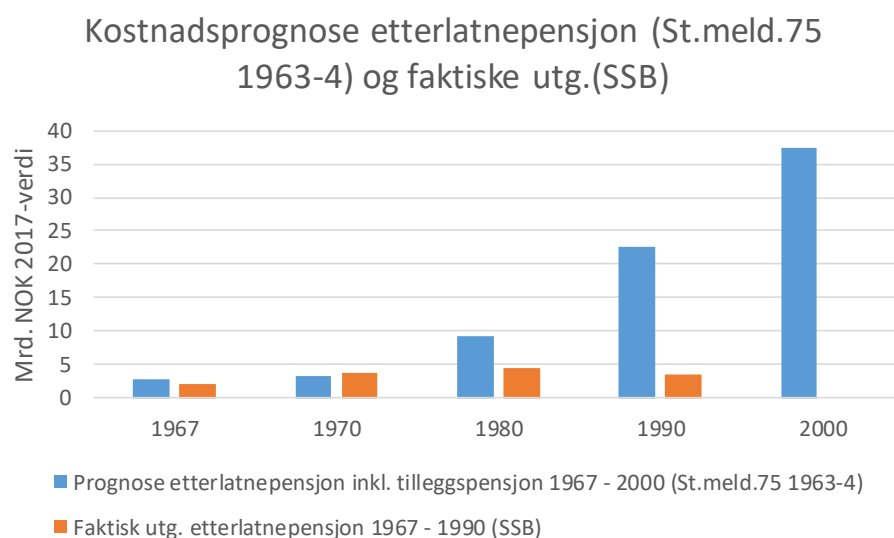
<sup>68</sup> Flittig, «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990», 26.

<sup>69</sup> I ein e-post 17. august 2017 stadfester Aina Johansen frå SSB at det finst ei rekke rekneskapsmessige problem som gjer det svært vanskeleg å slå saman tidsseriar eller justere tidsseriar for endringar i rekneskapsprinsipp. Eg har derfor ikkje prøvd å forlenge tidsseriane til SSB for faktiske utgifter i alderspensjon, etterlatnepensjon, uførepensjon, og attføringshjelp som stoppar i 1990. I tilfellet med etterlatnepensjon er skilnaden mellom estimerte utgifter og faktiske utgifter for stor til å kunne skuldast aukande kvinneleg sysselsetjing åleine. Seinare enn 1990 er etterlatnepensjon, ifølgje Aina Johansen i SSB, i stor grad overført til «sosiale formål elles», men tidsseriane eg har brukt frå Rapporten 92/14 «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990», har berre ein svært liten restkategori for «andre utgifter», og det er ikkje openbart kor desse utgiftene har vorte plassert i rekneskapen. Figur 3.3 er likevel nødvendig å ta med, for å vise at departementet tok høgde for ei stor utgift som delvis er redusert grunna aukande kvinneleg sysselsetjing og delvis er redusert grunna endringar i rekneskapen. Sjø:

Personleg kommunikasjon i e-post frå Aina Johansen i SSB, 17.08.2017. og

Flittig, «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990», 28-29.

Figur 3.3



Kjelder.<sup>70</sup>

### 3.4.3 Kor gode var kostnadsprognosane?

Korleis det enn har seg med etterlatnepensjon, var dei totale utgiftene til ordningane i folketrygda som vart vedtekne i 1966 høgare enn venta. Figur 3.4 syner inntektsprognosane i folketrygda (vist med søylene i tre fargar), prognosane for totale utgifter i folketrygda (vist ved den gule kurva) og faktiske utgifter til dei delane av folketrygda som vart sett i verk i 1967 (vist ved den blå kurva). Den blå delen av søylene viser inntektene som skulle kome frå premieinnskot. Stortingsmeldinga la, som sagt, til grunn ei gradvis opptrapping av premieinnbetalingane frå 1967 til 1977. Veksten i premieinnskota minkar derfor etter 1977. Sidan veksten i premieinnskot skulle minke om lag samstundes med at veksten i tilleggspensjonane skaut fart, var store overskot og ei oppbygging av eit folketrygdfond dei første åra ein sentral del av finansieringsplanane til folketrygda.

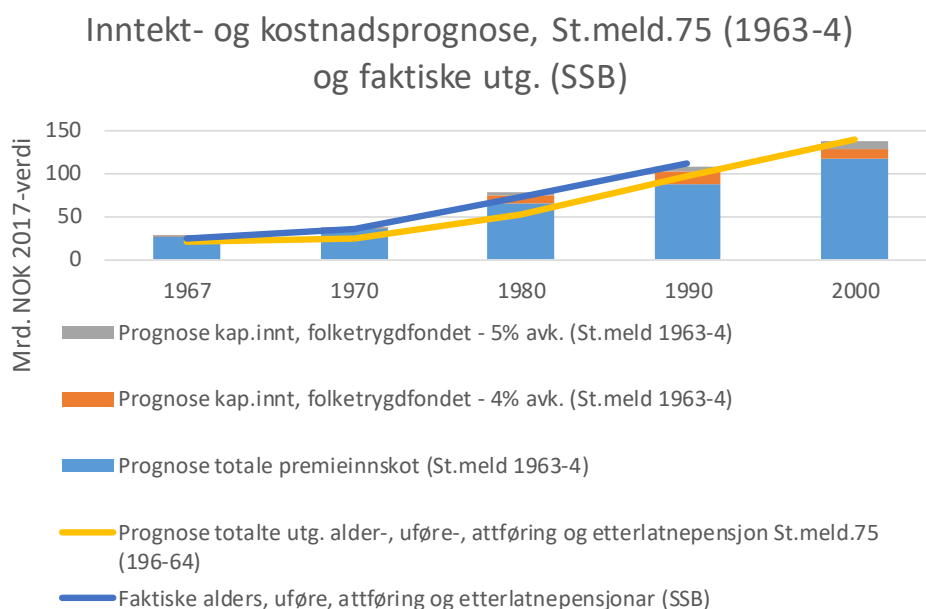
<sup>70</sup> Tabell 7 i Stortingsmelding nr.75 (1963-64) «Om folkepensjon» og Tabell 2.3.1 i SSB sin rapport 92/14 «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990». Grunna rekneskapstekniske endringar i nasjonalrekneskapen har eg ikkje tatt med utgifter for etterlatnepensjon for år 2000. Det er vanskeleg å finne samanliknbare tal for år 2000, men dei var ikkje null som vist i figuren. Alle tal er justert for prisvekst. Sjå: Flittig, «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990», 28-29. og Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 40. og Statistisk sentralbyrå (SSB). «Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)», Henta september 2017.

Den oransje og grå delen av søylene representerer to ulike prognosar for realavkastninga på kapitalen i folketrygda. Den blå kurva syner at dei faktiske utgiftene i folketrygda var om lag 15% høgare enn prognosen for 1990, og om lag 40% høgare enn prognosen for 1980.<sup>71</sup>

Ei prognose for framtidige utgifter med ein feilmargin på berre 15% 25 år fram i tid må kunne kallast ei nokså treffsikker analyse. Folketrygda var heller ikkje avhengig av korrekte kostnadsprognosar for å kunne nå målet om ein pensjon på to-tredjedelar av ei vanleg løn for industriarbeidarar; fordi målet for nivået på alderspensjonen var avhengig av nivået på lønene når pensjonen skulle betalast ut, som vist i kapittel 3.3.1.

Noreg hadde ein svært låg vekst i realløner gjennom 1980-talet. Den gjennomsnittlege årsløna i Noreg steig rett nok frå 83 000 til 180 000 kroner frå 1980 til 1990, men nesten heile denne veksten kan forklarast med den sterke prisauken i same periode. Om ein reknar lønene om til 2017-verdiar vaks dei berre frå 305 000 til 319 000, som svarar til ein reallønsvekst på berre 5%. Frå 1967 til 1970 var derimot veksten i realløner heile 33% (sjå figur 3.5). Den låge veksten i realløner gjennom 1980-talet svekka dermed forpliktingane til folketrygda. Det er derfor ikkje særleg overraskande at dei faktiske utgiftene var nærare den opphavelge prognosen i 1990 enn i 1980.

Figur 3.4



<sup>71</sup> I tida etter 1990 har dei opphavelge sosiale ordningane i folketrygda vorte så samanvevde med nye sosiale ordningar at eg ikkje har klart å skilja desse ut for å gje eit tal på faktiske utgifter av delane av folketrygda som vart sett i verk i 1967 for år 2000. Den blå kurva endar derfor i 1990.

Kjelder.<sup>72</sup>

Trass at utbetalinga til pensjon var lågare enn venta i 1990, var, som nemnt, dei totale utgiftene for delane av folketrygda som vart sett i verk i 1967, høgare enn prognosen frå 1964. Om ein ser nærare etter, vil ein òg finne at ein tok kraftig feil om kostnadene til uførepensjonen og attføringshjelpa. Dette er eit sentralt tema, som eg kjem tilbake til mot slutten av dette kapittelet. Som nemnt fekk ein òg langt fleire alderspensjonistar enn ein hadde rekna med, som følgje av at pensjonsalderen vart sett ned frå 70 til 67 år. Redusert mortalitet førte òg til fleire pensjonistar enn venta, men berre på lang sikt.

Når det likevel var relativt små skilnadar mellom venta utbetalningar og faktiske utbetalningar, skuldast det i hovudsak to årsaker. Ein hadde lågare vekst i realløner enn venta, noko altså poengsystemet i folketrygda tok høgde for. Den andre årsaka var ein sterk *reduksjon i pensjonsnivået* til alderspensjonistane, stikk i strid med målsetjinga til planleggarane av folketrygda. Når meirkostnadane ikkje vart større, må vi derfor sjå på dynamiske verknadar i folketrygda. Det tyder at endringane i pensjonsnivået må sjåast i samanheng med auken i utgifter i andre delar av folketrygda.

#### 3.4.4 Inntektene i folketrygda

Venta inntekter er vanskelegare å samanlikne med faktiske inntekter enn det kostnadane er. Dette skuldast at folketrygda innlemma ei rekke andre trygder kort tid etter 1967, og at inntektene frå 1970 dekte langt fleire oppgåver enn berre uføre- og alderspensjon i den felles trygdeavgifta.

Det er likevel mogleg å analysere korleis føresetnadane for inntektene utvikla seg i perioden etter 1967. Den absolutt største og viktigaste delen av inntektene skulle kome frå premieinnbetalningar som var avhengige av nivået på lønsauken og sysselsetjingsgraden. I dei neste avsnitta vil eg vise at prognosen på lønsauke fram til 1980 var ganske god, medan sysselsetjinga har halde seg om lag som venta heilt fram til i dag. Som vist, var dessutan folketrygda robust for endringar i lønsauken. Dette var fordi målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg arbeidstakar var relativt i forhold til lønsnivået til dei

---

<sup>72</sup> Alle tal er justert for prisvekst. Sjå:

Flittig, «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990», 28-29. og

Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 44-45. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)», Henta september 2017.

yrkesaktive, slik at ein lågare lønsauke ville gje ein lågare alderspensjon, medan ein høgare lønsauke ville gje ein høgare alderspensjon.

Den andre og langt mindre viktige inntektskjelda skulle kome frå folketrygdfondet. Desse inntektene vart mykje lågare enn venta, men inntektssvikten frå folketrygdfondet er likevel ikkje stor nok til å forklare den kraftige reduksjonen i pensjonar, som byrja allereie tidleg på 1970-talet. Dei venta inntektene frå folketrygdfondet er vist gjennom den oransje og grå delen av søylene i figur 3.4. Den venta avkastninga frå folketrygdfondet dei første åra var likevel marginal, då folketrygdfondet trong tid for å samle opp dei store beløpa ein planla å spare for å finansiera alderspensjonen langt fram i tid. Reduksjonen i pensjonsnivået starta lenge før bidrag frå folketrygdfondet ville fått nokon effekt på alderspensjonane.

### 3.5.0 Kor treffsikre var føresetnadene for alderspensjonen?

Som eg no vil vise, var føresetnadene for alderspensjonen i folketrygda treffsikre sett ut frå kor langt fram i tid ein prøvde å spå. Trass at utrekningane var enkle, gav dei eit godt innblikk i dei økonomiske lovnadane Stortinget la på seg sjølv ved innføringa av alderspensjonsdelen i folketrygda. Føresetnadene som låg til grunn for talet på uførepensjonistar har i ettertid derimot vist seg å vera svært urealistiske, noko eg kjem tilbake til i kapittel 3.5.7.

Nassim Taleb har prøvd å forklare kor vanskeleg det er å estimere kostnader innfor komplekse system.<sup>73</sup> Då risikoen i komplekse system er nærast umogleg å rekne ut rår han til å heller vurdere kor sårbare føresetnadane er for endringar. Når ein ser på kor realistiske føresetnadene var bør ein derfor òg sjå på kor sårbare dei var i høve til endringar som var umoglege å sjå på førehand. Taleb deler verda inn i tre delar avhengig av kor sårbare dei er. Ting kan vera sårbare eller robuste (upåverka), men dei kan òg vera anti-sårbare (eller *anti-fragile*). Med det anti-sårbare eller anti-fragile meiner Taleb det motsette av det sårbare. Medan noko robust er upåverka av verknadar ein ikkje kan spå, vil noko anti-sårbart ikkje

---

<sup>73</sup> Komplekse system er eit fellesomgrep på system som er svært vanskeleg å modellere, grunna forhold mellom ei mengde ulike faktorar som er innbyrdes avhengige av kvarandre på måtar som kan vera vanskeleg å sjå. Nobelprisvinnar i økonomi, Friedrich Augusto von Hayek, introduserte dette omgrepet allereie i 1960, ved å argumentera for at marknadsøkonomi er meir effektiv enn planøkonomi, fordi enkeltindivid åleine ikkje har stor nok kunnskap til å forstå det som han kallar ein *dynamisk sivilisasjon* – altså at dynamiske system er for kompliserte til å kunne forståast av eit enkelt rasjonelt individ. Taleb legg òg stor vekt på dynamikken i komplekse system, men fokuset hans ligg på sårbarheit og asymmetrisk risiko, som han meiner ikkje har vorte omtalt i den filosofiske og vitskaplege diskursen i vesten sidan antikken. Han definerer det sårbare (engelsk: *fragile*) som noko som vert ramma av volatilitet i form av tilfeldigheter, usikkerheit, kaos, feil, spenning og tid. Hayek. *The Constitution of Liberty*, (1960) 2009, 22-35. og Taleb, *Antifragile: Things that Gain from Disorder*, 2012, 12-13.

berre vera upåverka (robust), men til og med *tene* på endringar som det ikkje er mogleg å sjå på førehand. Den siste kategorien finn ein nesten berre i naturen, medan moderne institusjonar oftast er sårbare. Det sårbare kjem særleg til uttrykk over tid, noko som gjer inndelinga hans særleg relevant for ei ordning som alderspensjonen i folketrygda, som i prinsippet ikkje har noko avgrensa tidsperspektiv. I dei neste delkapitla vil eg analysere kor treffsikre føresetnadene som vart gjort for alderspensjonsdelen i folketrygda var. For å vurdere dette, vil eg sjå på den historiske utviklinga av føresetnadane som lønsauke, sysselsetjing, mortalitet, migrasjon og sparing fram til i dag, men eg vil òg vurdere kor robuste føresetnadane var i forhold til endringar som det ikkje var mogleg å sjå på førehand i første halvdel av 1960-talet.

### 3.5.1 Lønsauke

Departementet føresette ei lønsauke på 2,5% per år i utrekningane sine, representert med ei raud line i figur 3.5. Den aukande stigninga i kurva skuldast renters-rente effekten i ein konstant vekst på 2.5%.<sup>74</sup> Dette viste seg å vera ei god prognose fram til 1980-talet, då økonomiske nedgangstider førte med seg ein lågare lønsvekst før han igjen steig raskt under oljeboomen på 2000-talet (vist ved den blå kurva i figuren).

Eit sentralt poeng er at ordninga med pensjonspoeng hadde ei innbakt justering av lønsnivået, slik at ein lågare lønsvekst òg ville gje lågare pensjonsutbetalingar. Dette gjorde systemet robust mot endringar i lønsvekst. Då ein pensjon på to-tredjedelar av lønsnivået elles i samfunnet var avhengig av det generelle lønsnivået, var ordninga fleksibel i forhold til denne føresetnaden, noko som òg gjorde denne føresetnaden robust.

Om ein ser ordninga med pensjonspoeng i samanheng med folketrygda, var ho *sårbar* i forhold til ein høgare lønsauke enn venta, og *anti-sårbar* i forhold til svak lønsauke, som var det vi fekk. Det anti-sårbare låg i at folketrygdfondet ville kunne finansiere ein større del av alderspensjonane ved ein lågare vekst i lønene, fordi fondet då ville verta større i forhold til den totale økonomien. Ein lågare lønsvekst enn planlagt ville gje lågare utgifter til alderspensjon medan inntektene frå folketrygdfondet ville vera dei same. Den relative delen av finansieringa som kom frå folketrygdfondet, ville då auke. Sosialdepartementet viste til at så mykje som ein-tredjedel av alderspensjonane ville kunne dekkjast av folketrygdfondet i år

---

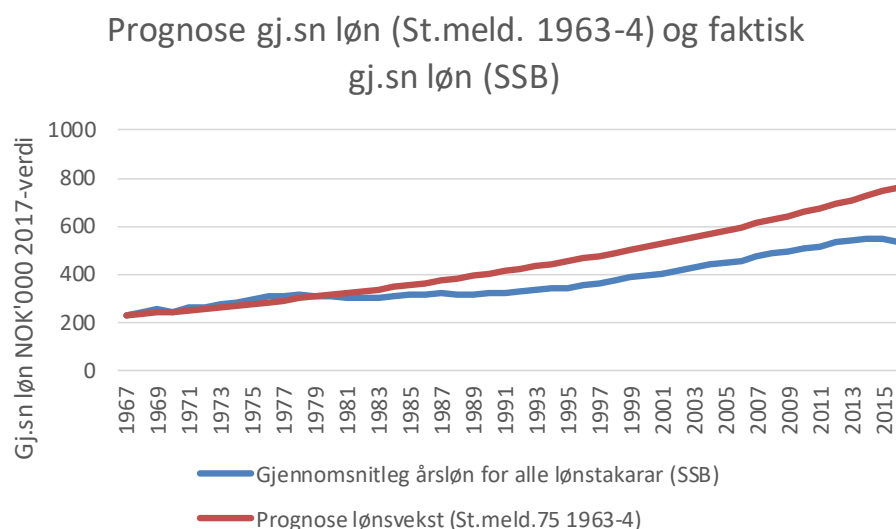
<sup>74</sup> Om eg hadde presentert kurva på ein logaritmisk skala ville den vist ei rett kurve.



2000 med null vekst i lønene, i motsetnad til 8-20% (avhengig av avkastninga) under grunnføresetnaden på 2,5% auke i realløner. Dette er vist i figur 3.4.<sup>75</sup>

Då pensjonsordninga ikkje fekk nytta seg av desse anti-sårbare eigenskapane, var det fordi folketrygda var sårbar for auke i utgifter i andre delar enn alderspensjonen. Som kjend vart avkastninga i folketrygdfondet negativ, slik at ei slik styrking i alle høve ville vorte svekka. Meir avgjerande var den store auken i utgifter i andre deler av folketrygda, som eg kjem tilbake til mot slutten av dette kapittelet og dei neste kapitla.

Figur 3.5



Kjelde.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 42.

<sup>76</sup> I den blå kurva for perioden 1970 til 2016 har eg brukt: «Årslønn, påløpt. Nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle lønntakere, etter tid og statistikkvariabel 1970 2016» frå SSB. Tidsserien er forlenga frå 1970 til 1967 ved å leggja til den prosentvise auken (ikkje nivået) i ein annan tidsserie for desse tre åra. Tidsserien eg har brukt er «Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer». Denne metoden er ikkje uproblematisk, sidan den gir ein litt unøyaktig tidsserie. Harald Lunde i SSB meiner likevel unøyaktigheita er så lita at han likevel kan tilrå denne metoden. Den blå kurva viser den samansette tidsserien for faktisk lønsvekst justert for endringar i prisnivå. «Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)» er brukt for å justere for prisvekst, slik at alle tal er presentert i prisnivået per 1. juli 2017. Den raude kurva viser prognosen for lønsnivået Sosialdepartementet la til grunn for inntektsprognosane sine i stortingsmeldinga om folkepensjon. Sjå:

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Årslønn, påløpt. Nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle lønntakere, etter tid og statistikkvariabel 1970 2016» Henta 17.08.2017. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer». Henta 17.08.2017. og

Personleg kommunikasjon i e-post frå Harald Lunde i SSB, 17.08.2017. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)», Henta september 2017.

### 3.5.2 Sysselsetjing

Sosialdepartementet sine føresetnader for total sysselsetjing var dei første åra nokså treffsikre. På sikt har den faktiske utviklinga vore betre enn rekna med. Verknadene av sysselsetjinga på premieinntektene til folketrygda var som venta dei første åra, og på lang sikt har ho hatt ein positiv effekt. Det kan ha hindra ein endå større reduksjon i pensjonane enn det vi har sett fram til i dag. Bak denne positive utviklinga gøymer det seg store endringar som departementet ikkje klarte å sjå på førehand. Sysselsetjinga blant menn vart sterkt overvurdert, men dette vart meir enn retta opp av ei endå sterkare auke i sysselsetjing av kvinner. Dette gjeld mellom anna ei lågare sysselsetjing av eldre menn i privat sektor, og ei høgare sysselsetjing mellom yngre kvinner i offentleg sektor. Totalt har sysselsetjinga over tid vakse både relativt og absolutt.

Sysselsetjinga i privat sektor har halde seg svært stabil, som rekna med i føresetnadene til Sosialdepartementet. Til tider har det vore store konjunkturbølger, som t.d. gav sterke utslag i åra etter 1987, men om ein ser utviklinga over eit langt perspektiv har ho halde seg stabil. Det vart rekna med ein mannleg sysselsetjingsgrad på heile 98%. Denne må seiast å ha vore svært urealistisk, både ut frå utviklinga rett etter 1967 og på lengre sikt. Undervurderinga av sysselsetjing av kvinner, som ein rekna med berre ville vera på 32%, var likevel større enn overvurderinga av sysselsetjinga av menn.<sup>77</sup> Finansieringa av folketrygda vart på sikt totalt sett styrka av ei høgare sysselsetjing enn planlagt. Fram til midten av 1970-talet var effekten av endringar i sysselsetjinga nokså nøytral. Den positive verknaden har særleg vore gjeldande på 2000-talet, og han har vore med på å vege opp for nedgangen i mortaliteten mellom innbyggjarar i pensjonsalderen i same periode.

Figur 3.6 viser at det låg store endringar i sysselsetjing av kvinner og menn bak den stabile deltakinga i arbeidslivet. Søylnene i Figur 3.6 viser nominelle tal på yrkesdeltakarar for kvinner og menn målt mot høgre akse. Det nominelle talet på yrkesaktive menn er marginalt stigande, medan det stig kraftig for kvinner frå 1970 og fram til i dag. Kurvene målt mot venstre akse viser yrkesdeltakinga for innbyggjarar mellom 15 og 74 år, og tala byggjer på undersøkingar i arbeidsmarknaden ved bruk av intervju frå 1972 og fram til i dag. Det er verdt å merke seg at denne undersøkinga ikkje tar omsyn til at ein større del av den kvinnelege sysselsetjinga var deltidsarbeid. Eg har ikkje sett nærare på følgjene av

---

<sup>77</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 39.

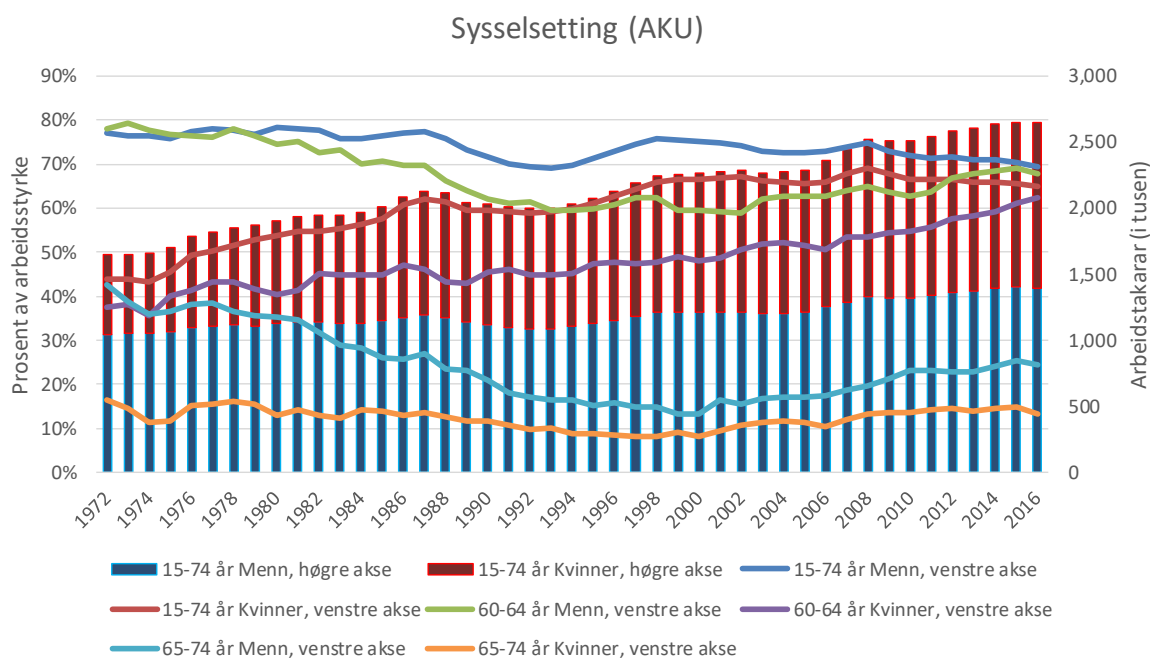
deltidsarbeid, noko som skuldast ein kombinasjon av metodiske vanskar og eit ønske om å avgrense oppgåva.

Om ein ser på kor sårbar folketrygda var for endringar i sysselsetjing a priori er kanskje ikkje denne utviklinga så uventa. Då ein føresette ei sysselsetjing av menn på heile 98% var det nærast umogleg for denne sysselsetjingsgraden å gå opp, han kunne berre gå ned. Den venta sysselsetjinga mellom kvinner var på den andre sida berre 32%. Det er sjølvsagt mogleg å redusere ein sysselsetjingsgrad på 32%, men han er langt mindre utsett for sosiale, økonomiske og kulturelle faktorar som er nærast umoglege å spå. Føresetnaden Sosialdepartementet la for kvinneleg sysselsetjing var ikkje berre robust, den var det Taleb kallar anti-sårbar. Sidan føresetnaden om sysselsetjing blant menn var sårbar og sysselsetjinga av kvinner var anti-sårbar, vart den totale føresetnaden om sysselsetjing nokså robust.

Aukande kvinneleg sysselsetjing førte dessutan med seg eit anna anti-sårbart element, som eg vil omtala i kapittel 3.4.2 om etterlatnepensjonen. Departementet venta med andre ord at sosiale forhold som prega 1960-talet ville halda fram. Det bar i seg ei låg sysselsetjing blant kvinner som samstundes var gifte med yrkesaktive menn. Sidan fleire vart sambuarar i staden for gifte og fleire kvinner kom i arbeid, fall utgiftene til etterlatnepensjon dramatisk, sjølv om rekneskapstekniske faktorar gjer det vanskeleg å vite kor stor denne reduksjonen i kostnader var. Denne verknaden vart, som vi har sett, først stor utover på 1980- og 1990-talet.

Ein aukande del av eldre menn og kvinner fekk i denne perioden uførepensjon, noko eg kjem tilbake til i dei neste avsnitta. Igjen ser vi dermed at den anti-sårbare delen i alderspensjonen som følgje av konservative føresetnadar om kvinneleg sysselsetjing, hadde eit motstykke i ei sårbar samankopling i form av ei felles finansiering av uførepensjonen og alderspensjonen. Samankoplinga mellom alderspensjonen og andre trygdeordningar er eit sentralt tema i dei neste kapitla, og forklarar korleis robuste føresetnadar for finansieringa av alderspensjonen likevel førte til ein svært kraftig reduksjon i alderspensjonen over tid.

Figur 3.6



Kjelde.<sup>78</sup>

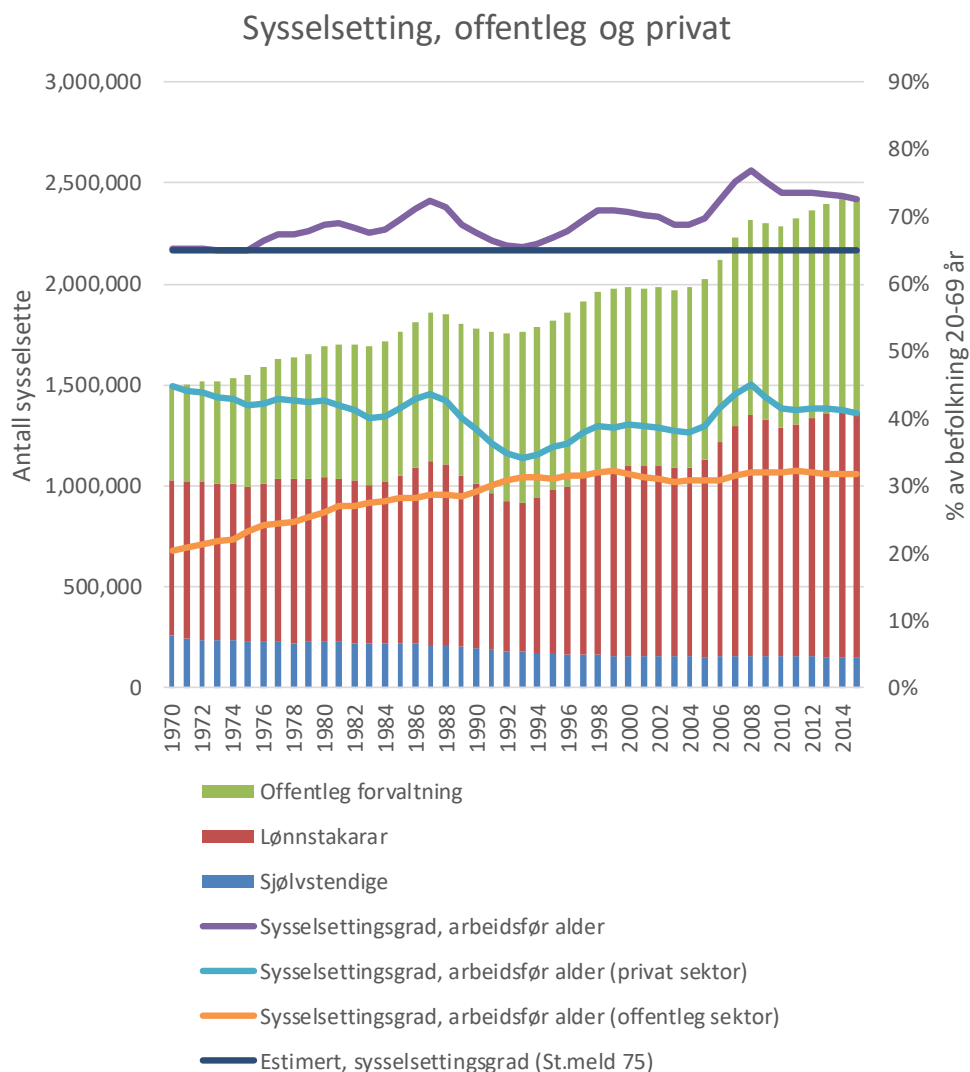
I Kapittel 5.4.2 vil eg òg ta opp ei anna sentral utvikling i sysselsetjinga. Auken i sysselsetjinga har kome som følgje av ein auke i offentleg sektor, medan den private sysselsetjinga over tid har halde seg nokså konstant i nominelle termar fram til eit godt stykke ut på 2000-talet, då ho igjen skaut fart. I relative termar gjekk sysselsetjinga ganske mykje ned i åra etter nedturen som starta i 1987. Den offentlege sysselsetjinga steig jamt og trutt fram til byrjinga på 1990-talet (vist nominelt med den grønne delen av søylene og relativt med den oransje kurva). Grunna samankoplinga mellom finansieringa av fleire trygder eg vil omtale i neste kapittel, vart det mogleg å styrka offentleg sysselsetjing som følgje av dei store premieinnskota i folketrygda. Følgjene av dette vil eg kome tilbake til i femte kapittel.

Søylene i figur 3.7 viser auken i sysselsetjing i nominelle termar langs venstre akse. Den blå delen viser talet på sjølvstendig næringsdrivande, som har sokke i heile perioden. Tapet i sysselsetjing blant sjølvstendig næringsdrivande har likevel veid opp for ei auke i sysselsetjing blant arbeidstakarar i privat sektor. Både i relative og absolutte termar, nådde denne private sysselsetjinga ein botn i 1993 (den relative private sysselsetjinga er vist med den blå kurva langs høgre akse). Ho tek seg likevel kraftig opp igjen, og er i 2008 relativt sett på same nivå som i 1970. Sjølv om sysselsetjinga gjennom heile perioden har ligge høgare

<sup>78</sup> Statistisk sentralbyrå (SSB). «Sysselsatte (AKU), etter alder, kjønn, tid og statistikkvariabel» Henta februar 2017.

enn føresett i 1964, vart det altså store endringar i sysselsetjinga mellom offentlig og privat sektor, som kan vera med på å forklara den sterke reduksjonen i pensjonsnivået.

Figur 3.7



Kjelder.<sup>79</sup>

### 3.5.3 Mortalitet

I stortingsmeldinga til Sosialdepartementet la byråkratane til grunn ein mortalitet som svara til perioden mellom 1951 og 1955.<sup>80</sup> Denne føresetnaden gjorde departementet trass at den generelle mortaliteten hadde sokke heilt sidan detaljerte folketeljingar starta i 1840-åra.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Statistisk sentralbyrå (SSB). «Lønn, sysselsetting og produktivitet, etter næring, statistikkvariabel og tid» Henta februar 2017. og

Statistisk sentralbyrå. «Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder. 1846 - siste år» Henta 23.01.2017.

<sup>80</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 39.

<sup>81</sup> SSB har nøyaktig statistikk over kvart årskull i Noreg heilt tilbake til 1846. Det var derfor mogleg å gjera nøyaktige utrekningar av mortaliteten i kvart årskull heilt frå 1846. Sjå òg mortalitetsstatistikk:

Departementet understreka til og med stigande levealder etter krigen som eit argument mot ein lågare pensjonsalder enn 70 år, i same dokument som kostnadsestimata for folketrygda vart presentert.<sup>82</sup> Det kan i slike tilfelle vera freistande å vera etterpåklok (eng.: *hindsight bias*), noko psykologar har vist er ganske vanleg og som historikarar bør vera ekstra varsame med.<sup>83</sup> Når ein ser tilbake på ei utvikling, står ho lett fram som deterministisk, og det synest i dag opplagt at levealderen kom til å fortsetta å stige. Då dei faktisk ikkje tok høgde for det, og ikkje ein gong diskuterte det som ei problemstilling, må det derfor truleg ha sett annleis ut for dei som la planane for folketrygda. Eit poeng her er at utviklinga i mortaliteten etter 1955 faktisk var *stigande* for fleire aldersgrupper blant menn, noko som ein sjølv sagt var klar over i 1964. Då dei føresette ein mortalitet lik perioden 1951 til 1955, var det med andre ord meir konservativt enn om dei hadde rekna med ein mortalitet lik perioden 1956 til 1960.

Det er dessutan viktig å ikkje blande saman mortalitet og venta levealder, som hadde heilt ulik verknad på pensjonsutbetalingane. Om mortaliteten søkk for låge aldersgrupper, aukar den venta levealderen samstundes som den relative delen av eldre søkk. Om mortaliteten blant pensjonistar går ned, aukar òg den venta levealderen, men no stig den relative delen eldre blant innbyggjarane. Om mortaliteten har sokke mykje i ein periode (som han gjorde før 1951), vil ein få fleire eldre innbyggjarar som drar opp den generelle mortalitetsrata. Derfor auka faktisk den generelle mortaliteten i Noreg mellom 1950 og 1990, trass at ein søkkande mortalitet blant små barn auka den generelle levealderen.

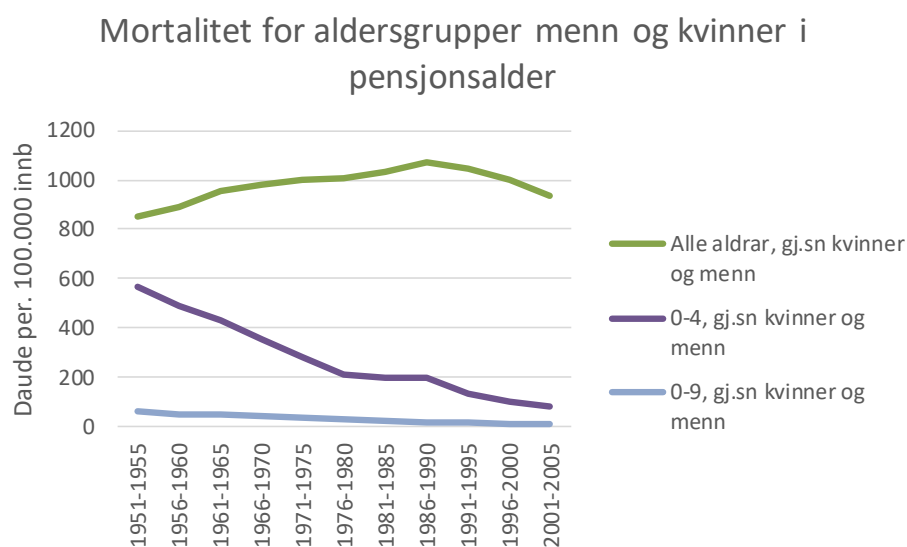
---

Statistisk sentralbyrå (SSB). «3.22 Døde menn og kvinner i forskjellige aldersgrupper. Per 100 000 av middelfolkemengden». Henta mars 2017.

<sup>82</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 24.

<sup>83</sup> Taleb, *Fooled by Randomness*, (2004) 2005, 56.

Figur 3.8



Kjelder.<sup>84</sup>

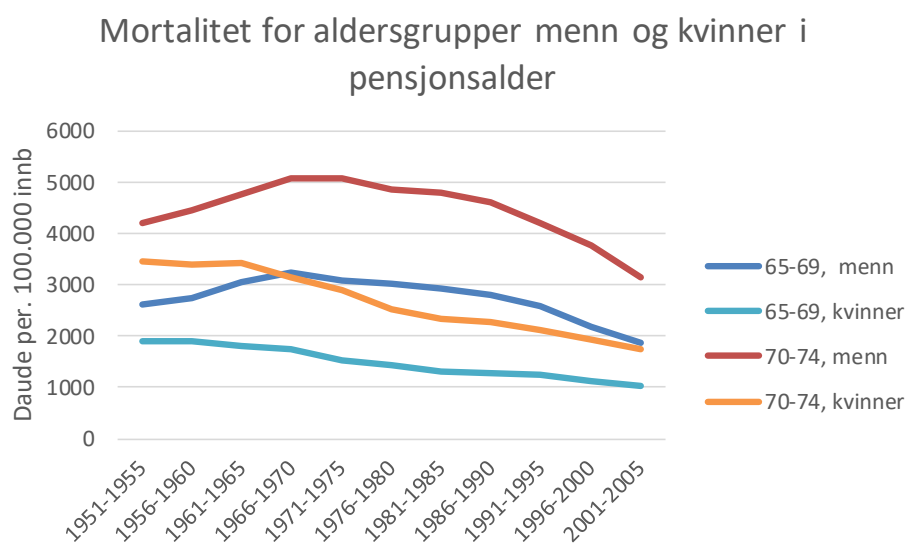
Den aukande levealderen har i dag fått mykje merksemd, og ei levealderjustering var ein viktig del av pensjonsreforma i 2010, som regulerer storleiken på pensjonar langt fram i tid. Den aukande levealderen kan likevel ikkje på nokon måte forklare kvifor ein så raskt måtte forlate målet om ein pensjon på to-tredjelar av normal løn for industriarbeidarar. For å finne kva effekt endringar i mortalitet hadde på kostnadane til alderspensjon, må ein analysere utviklinga i kvar enkelt gruppe av alderskohortar.<sup>85</sup>

Som vist i figur 3.9a og 3.9b gjekk mortaliteten mellom menn i aldersgruppene over 70 år ikkje opp, men *ned* i perioden etter 1955. Mortaliteten hjå menn over 80 vart først lågare enn føresett i perioden etter 1975, medan mortaliteten blant menn mellom 70 og 80 år først vart lågare enn føresatt i perioden etter 1996. Den kvinnelege mortaliteten viste derimot ein kontinuerlig nedgang frå 1955 og fram til i dag.

<sup>84</sup> Statistikken viser alder ved dødsfallet før 1960, og alder ved utgangen av året i resten av perioden. Statistisk sentralbyrå. «3.22 Døde menn og kvinner i forskjellige aldersgrupper. Per 100 000 av middelfolkemengden». Henta mars 2017.

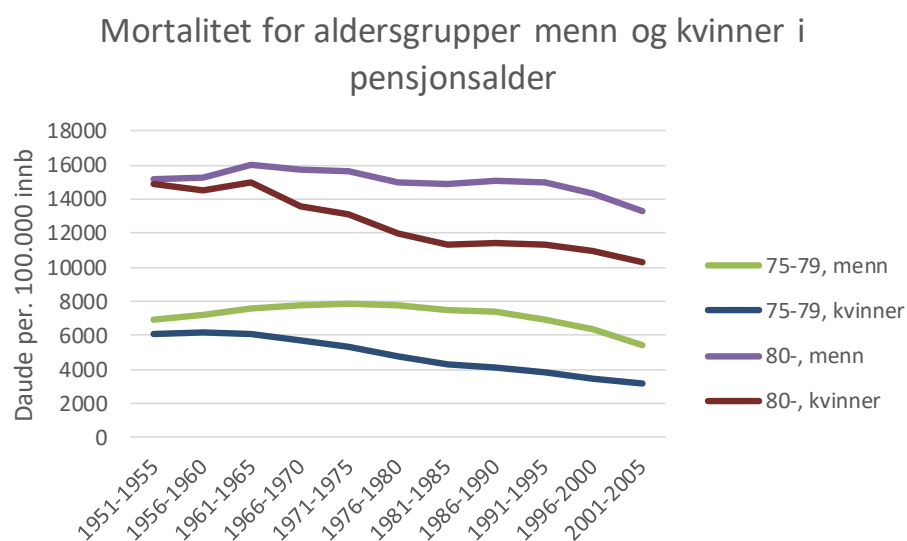
<sup>85</sup> Ein alderskohort er ei gruppe innbyggjarar fødte eit bestemt år.

Figur 3.9a



Kjelder.<sup>86</sup>

Figur 3.9b



Kjelder.<sup>87</sup>

Den totale effekten av endringar i mortalitet mellom kvinner og menn gjorde at talet på innbyggjarar i pensjonsalder gjennom 1970-talet var i samsvar med det ein venta då ein la

<sup>86</sup> Statistikken viser alder ved dødsfallet før 1960, og alder ved utgangen av året i resten av perioden. Statistisk sentralbyrå. «3.22 Døde menn og kvinner i forskjellige aldersgrupper. Per 100 000 av middelfolkemengden». Henta mars 2017.

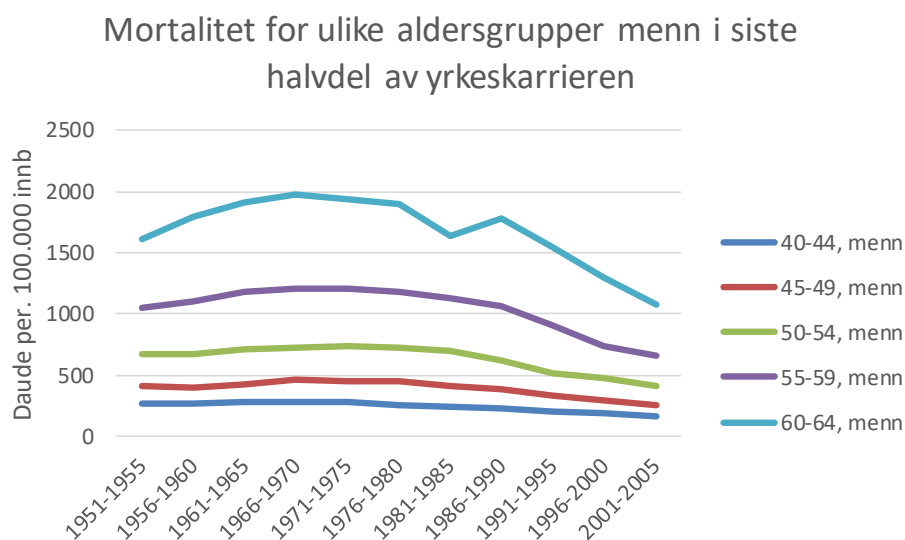
<sup>87</sup> Statistikken viser alder ved dødsfallet før 1960, og alder ved utgangen av året i resten av perioden. Ibid.



planane for å finansiere alderspensjonen, medan det gjennom 1980-talet vart litt fleire innbyggjarar i pensjonsalderen enn venta. På lang sikt førte derimot ein søkkande mortalitet på 1990- og 2000-talet til langt fleire alderspensjonistar enn venta.

Som nemnt i kapittel 3.4.2, nemner Flittig at ein søkkjande mortalitet mellom innbyggjarar i arbeidsfør alder truleg har verka positivt inn på den sterke reduksjonen i etterlatnepensjonen, vist i figur 3.3. Denne forklaringa har eg likevel funne lite støtte for i endringane i mortaliteten mellom menn, som var dei som i hovudsak tente pensjonspoeng for etterlatne kvinner. Mortaliteten mellom menn frå 40 til 64 år viser om lag same trend som mellom menn over 64 år. Han stig etter 1950 for så å falle attende til same nivå i 1990, og det var om lag som rekna med under planlegginga av folketrygda. Resonnementet til Flittig er ikkje feil, sidan ho tek utgangspunkt i mortaliteten i 1967, men i denne konteksten kan endringane i mortaliteten ikkje forklare at etterlatnepensjonen vart mykje lågare enn planlagt.

Figur 3.10



Kjelder.<sup>88</sup>

Figur 3.11 under viser talet på personar i pensjonsalder. Den blå delen av søylene viser eldre over 70 år, medan den raude delen av søylene viser talet på personar mellom 67 og 70 år. Talet på pensjonistar er vist langs venstre akse. Den grøne kurva viser talet på pensjonistar som ein ville fått dersom mortaliteten hadde vorte lik prognosen i stortingsmeldinga som la dei finansielle planane for folketrygda. Denne kurva viser ei befolkningsframskriving eg har

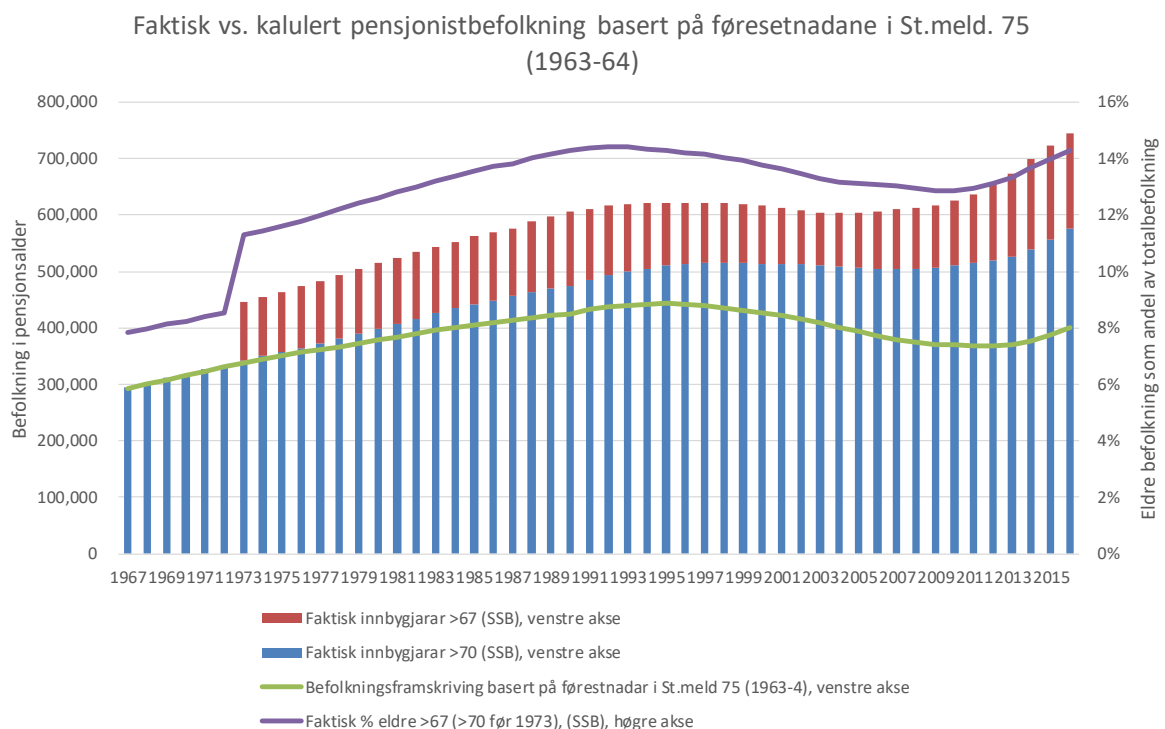
<sup>88</sup> Statistikken viser alder ved dødsfallet før 1960, og alder ved utgangen av året i resten av perioden. Statistisk sentralbyrå. «3.22 Døde menn og kvinner i forskjellige aldersgrupper. Per 100 000 av middelfolkemengden». Henta mars 2017.

gjort basert på på føresetnadene i stortingsmeldinga frå 1964. Stortingsmeldinga viser ikkje denne framskrivinga av innbyggjarar i sjølve dokumentet. Men ei slik framskriving av innbyggjarar må ha vore til stades for å kunna gjera prognosane vist i figur 3.2.<sup>89</sup>

Framskrivinga av innbyggjarar eg har laga, samsvarer dessutan godt med ei framskriving av innbyggjarar som vart vist i odelstingsproposisjonen to år seinare, som bygde på oppdaterte mortalitetstal. Denne er vist ved dei grønne søylene i figur 3.12.

Den delen av dei blå og raude søylene som ligg over den grønne kurva, viser den nominelle auken i talet på eldre som følgje av endringar i mortaliteten. Fram til 1973 er denne auken så liten at den ikkje ein gong er synleg i figuren. Mellom 1973 og 1980 skuldast nesten heile auken senkinga av pensjonsalderen frå 70 til 67 år, vist med dei raude søylene på toppen av dei blå. Auken som følgje av endringar i mortalitet er heller ikkje her synleg. Ut over 1980-talet byrjar auken av alderspensjonistar å verta synleg. Først på 1990-talet er han godt synleg, før han veks kraftig på 2000-talet, då mortaliteten mellom eldre byrja å søkka raskt. Hovudponget her er at Noreg ikkje fekk fleire alderspensjonistar enn rekna med først lenge etter at storleiken på alderspensjonen vart justert ned.

Figur 3.11



<sup>89</sup> Medan framskrivinga av innbyggjarar eg har laga er for kvart år, viser tabellane i stortingsmeldinga berre intervall på fem år. Dette skuldast truleg at ein hadde mindre tilgang på moderne informasjonsteknologi den gongen, og ei årleg framskriving derfor var langt meir tidkrevjande enn i dag.

Kjelder.<sup>90</sup>

Forskjellane mellom venta og faktiske innbyggjarar over 70 kjem klart fram i figur 3.11. Den viser at den reduserte mortaliteten fekk store følgjer for talet på eldre først på 1990-talet og framover mot vår tid. Auken i alderspensjonistar på 1990-talet, som følgje av endringar i mortaliteten, kom dessutan samstundes med eit fenomen som førte talet på alderspensjonistar i motsett retning. Auken i pensjonistar som følgje av at folk etter kvart levde lenger i perioden, kom samstundes med ein sterk nedgang i pensjonistar grunna små mellomkrigskull. Verknaden av låge mellomkrigskull ser ut til å ha vore større enn verknaden av fallande mortalitet. Talet på personar over 67 år heldt seg på same nivå til langt ut på 2000-talet, medan den relative delen faktisk gjekk *ned*. Den relative nedgangen er illustrert med den lilla kurva målt mot høgre akse, som viser talet på eldre i prosent av alle innbyggjarar i Noreg. Dette tyder sjølvsagt ikkje at endringar i mortalitet ikkje hadde ein aukande verknad på kostnadane, men verknaden var ikkje stor nok til å forklare kvifor pensjonane måtte reduserast kraftig. Og han er i alle fall ikkje stor nok til å forklare heile nedgangen. Endra mortalitetsrater kan derfor på ingen måte forklare kvifor svekkinga av alderspensjonen byrja allereie tidleg på 1970-talet.

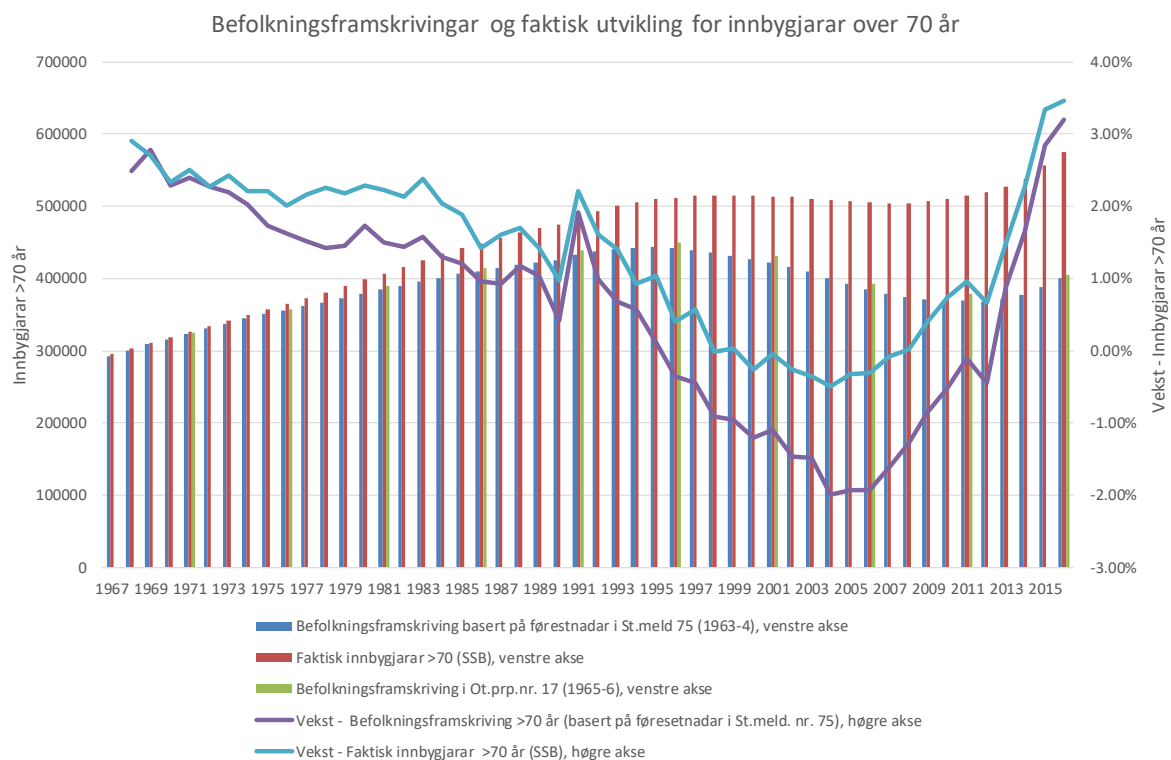
I figur 3.12 er endringane i innbyggjarar over 70 år tydlegare enn i figur 3.11. Då nivået på alderspensjonen byrja å gå ned i 1973, var det om lag like mange alderspensjonistar som venta i 1964. I 1980 fanst det 5% fleire enn rekna med, medan talet på eldre er 21% over det som ein venta i år 2000, og heile 38% for 2010, då det vart gjort ei levealderjustering av pensjonane. Dei raude søylene viser det faktiske talet på innbyggjarar over 70 år, som flata ut frå 1990-talet i staden for å gå ned, som ein venta i 1964. Den lilla kurva i figur 3.12 viser prognosen for vekst av innbyggjarar over 70 år som frå 1995 til 2012 låg under null. Den faktiske veksten i personar over 70 var bare negativ mellom 1999 og 2007, vist ved den lyseblå kurva. Som vist, var auken i den eldre befolkninga berre litt høgare enn venta dei første tiåra, og kan derfor berre forklare ein svært liten del av nedgangen i pensjonsnivået.

---

<sup>90</sup> Statistisk sentralbyrå. «Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder. 1846 - siste år» Henta 23.01.2017. og Statistisk sentralbyrå. «3.22 Døde menn og kvinner i forskjellige aldersgrupper. Per 100 000 av middelfolkemengden». Henta mars 2017. og Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 39.

Det er verdt å merke seg at dokumenta på 1960-talet ikkje laga årlege framskrivingar av folketalet. Dei var nøgd med å setta opp tabellar med framskrivingar av innbyggjarar for kvart femte eller kvart tiande år. Når dei blå søylene i figur 3.12 og den grønne kurva i figur 3.11 viser årlege framskrivingar av eldre innbyggjarar, er det for å synleggjera kva dei la av føresetnader i stortingsmeldinga på ein enklare måte enn det var praktisk å få til på første halvdel av 1960-talet. Dei grønne søylene i figur 3.12 viser ei faktisk framskriving av eldre innbyggjarar frå 1965 i odelstingsproposisjonen til folketrygdlova av 1966. Dei var som nemt baserte på oppdaterte føresetnader om mortalitet frå perioden 1956 til 1960, men samsvarer elles godt med framskrivinga av eldre innbyggjarar eg har gjort basert på føresetnadene i stortingsmeldinga frå 19 månadar tidlegare. Dei lilla og lyseblå kurvene i figur 3.12, som syner årlege endringar i talet på innbyggjarar over 70 år, var heller ikkje til stades i desse dokumenta. Dei meir detaljerte utrekningane eg har gjort er enkle å gjera med moderne verktøy som Microsoft Excel, men ville ha vore svært tidkrevjande på 1960-talet. Ulikskapen mellom figurane eg har sett opp med meir detaljerte utrekningar, og urekningar vist i tabellar i dei historiske dokumenta, er dermed først og fremst av pedagogisk art og gjort mogleg av moderne datateknologi.

Figur 3.12



Kjelder.<sup>91</sup>

Frå rundt år 2000 vert den blå delen av søylene som ligg over den grønne lina i figur 3.11 stor, og stig raskt. Dette kjem av at endringane i mortaliteten hadde ein eksponentiell verknad. Aukande levealder har i dag vorte ei stor utfordring. Endringar i mortaliteten var viktig for endringane som vart gjort i pensjonsreforma i 2010, då Stortinget vedtok å justere framtidige pensjonar med venta levealder. Den aukande levealderen kan derimot ikkje forklare endringane i folketrygda i perioden fram til år 2000, og i alle fall ikkje endringane som kom på 1970-talet.

Endringane i mortalitet viser likevel tydeleg kor sårbar denne føresetnaden var over tid. Tid har, i følgje Taleb, mange av dei same eigenskapane som volatilitet. Folketrygda hadde eit svært langt tidsperspektiv, og det lange tidsperspektivet i seg sjølv gjorde at pensjonsutgiftene var sårbare for endringar. Slike endringar over tid er i alle høve òg vanlege i forsikringsordningar. Ut frå eit slikt perspektiv kan ein argumentera for at pensjonsreforma i 2010, med automatisk justering av pensjonsalderen med venta levealder, berre er ei naturleg justering av pensjonsordninga. Den treng ikkje å vera eit brot på forsikringsprinsippet, slik den vedvarande svekkinga av alderspensjonen har vore sidan 1973. Utviklinga fram til i dag har like fullt gått i retning av tidlegare pensjonsalder. Det er derfor kanskje meir rett å seia at ordninga var sårbar for ein auke i venta levår ein ikkje kunne vera i arbeid. Utviklinga fram til i dag har vore at alderspensjonistane har levd lengre. Kor mykje som skuldast problem med sjukdom og uføre, kor mykje som skuldast høve til å pensjonere seg tidlegare og kor kor mykje som skuldast vanskar med å tilpasse seg nye krav i arbeidsmarknaden, er nesten umogleg å seia. Desse faktorane verkar inn på kvarandre på måtar som er nærast umoglege å forstå fullt ut. I kapittel 4 vil eg kome attende til problema mange eldre hadde med endringane i arbeidsmarknaden.

#### 3.5.4 Migrasjon

Migrasjon har truleg òg redusert dei relative kostnadane ved å redusere delen av innbyggjarane som er pensjonistar, men samstundes minska dei relative inntektene gjennom ei lågare sysselsetjing. Innvandringa var i alle høve låg fram til midten av 1970-talet. Dei

---

<sup>91</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 39. og Sosialdepartementet. «Om lov om folketrygd», 1966, 66. og Statistisk sentralbyrå. «Folkemengde, etter kjønn og ettårige alder. 1846 - siste år», Henta 23.01.2017.

største verknadane kom først på 2000-talet, og kan derfor heller ikkje forklare brotet med lovnaden om to-tredjedelars pensjon av vanlege inntekter. Migrasjon er heller ikkje eit tema i denne oppgåva, anna enn for å slå fast at endringane har hatt både positive og negative verknader på finansieringa av pensjonsordninga. Dei store endringane i innvandringa til Noreg kom i ein seinare tidsperiode, og dei er derfor ikkje avgjerande for denne analysen.

### 3.5.5 Sparenivå og avkastning i folketrygdfondet

Ein føresetnad som vart sett på som svært viktig, men som viste seg å slå heilt feil, var verknaden folketrygda hadde på det nasjonale spare- og investeringsnivået. For det første skulle ho auke det samla sparenivå i økonomien, og for det andre skulle eit stort folketrygdfond få ei realavkastning på fire til fem prosent per år.<sup>92</sup> Figur 3.9 viser samla sparing i den norske økonomien, og syner korkje ein markant oppgang eller nedgang dei første åra. Gjennom delar av 1970- og 1980-talet viser han eit lågt sparenivå, før han på 2000-talet går kraftig opp. Det er mogleg å tenkje seg at høge offentlege utgifter kan ha hatt motsett verknad og vore med på å bremsa sparenivået, men utviklinga er langt frå eintydig. Det høge sparenivået på 2000-talet skuldast truleg heilt andre forhold, t.d. auka inntekter frå oljeindustrien.

Dei teoretiske vinstane av ein statsstyrt økonomi var, som fortalt, ikkje tatt med i inntektsprognosen til Sosialdepartementet. Det er derfor vanskeleg å seia noko sikkert om kva fråværet av auka sparenivå i økonomien fekk å seia. Innanfor økonomifaget er samanhengen mellom sparing og økonomisk vekst godt dokumentert, men det er vanskeleg å seia noko sikkert om kva verknad dette fekk for folketrygda. Ho fekk i alle høve ikkje den ukvantifiserbare vinsten departementet venta.

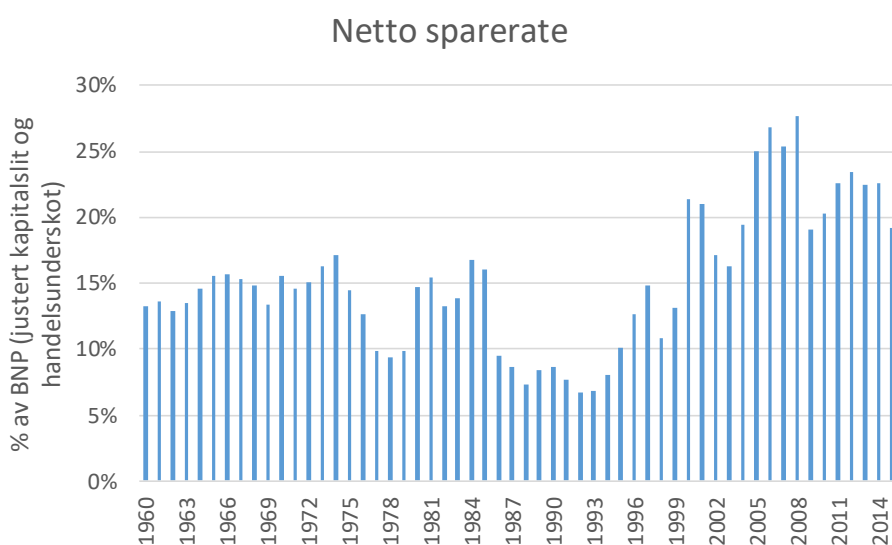
Utviklinga i sjølve folketrygdfondet vart dramatisk endra som følgje av ein stor auke i utgiftene i andre delar av folketrygda, noko som er eit tema i dei neste kapitela. Forskinga til Lie har vist at avkastninga til folketrygdfondet ikkje berre var langt frå fire til fem prosent, men fram til 1980 til og med negativ.<sup>93</sup> Den låge avkastninga i folketrygdfondet fekk likevel lite å seia, sidan sparinga i folketrygdfondet var låg. Manglande sparing i folketrygdfondet kan heller ikkje forklare den raske reduksjonen i pensjonsnivået alt på 1970-talet, då ei høg avkastning på kapitalen først var meint å vera ei viktig finansieringskjelde langt fram i tid.

---

<sup>92</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 47.

<sup>93</sup> Lie, «Bukken og pengesekken», 329.

Figur 3.13



Kjelder.<sup>94</sup>

Både føresetnaden om ei avkastning på heile 4-5% per år og føresetnaden om at ein meir statsstyrt allokering av kapitalen ville gje auka økonomisk vekst, slo heilt feil. Begge føresetnadane må kunne kallast sårbare, sidan ein ikkje på førehand kunne vite kva verknad ein meir statsstyrt økonomi ville få. Det er likevel verdt å merke seg at den auka vinsten ein tok høgde for som følgje av statleg kapitallokering, faktisk ikkje var teken med i inntektsprognosen i stortingsmeldinga. Folketrygda var dermed robust i forhold til denne føresetnaden, sidan dei avskreiv ein vinst som dei venta å få. Ho var derimot sårbar for den høge avkastninga dei la til grunn, men dette fekk, som sagt, ikkje avgjerande følgjer, sidan sparinga i folketrygdfondet vart så låg.

Sparenivået i ein økonomi heng, som kjend, nært saman med offentleg og privat forbruk. Årsakene til sparenivået i ein økonomi er samansette, men det er ikkje eit emne for denne oppgåva. Isolert sett fekk likevel delane av folketrygda utanom alderspensjonen ein negativ verknad på sparenivået grunna store ekstrakostnadar. Dei store ekstrakostnadane er eit tema i kapittel 4, medan følgjene dette hadde på storleiken på alderspensjonar er eit tema i kapittel

<sup>94</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). «OECD Data: Saving rate», Henta 04.04.2017. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Nasjonalregnskap 1954 - 1970», 1972, Henta februar 2017, 24-25. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Økonomisk Utsyn over året 1976», 1977, Henta februar 2017, 14.

5. Disse kostnadsoverskridingane forklarar langt på veg kvifor det vart umogleg å halda på lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar.

### 3.5.6 Utbetalingar til uførepensjon og attføringspengar i folketrygda

Som eg har vist tidlegare, var folketrygda av 1967 primært ei aldersforsikring, men ho skulle òg vera ei forsikring mot inntektstap ved uføre med ei *felles* finansieringsordning. I praksis var det meir enn berre finansieringa som var felles. Skiljet mellom uførepensjonistar og alderspensjonistar mellom personar over 67 år vart gradvis meir uklart, grunna ein gradvis mindre streng praksis av uføreomgrepet. Fram til pensjonsalderen vart sett ned til 67 år med verknad frå 1. januar 1973, vaks utbetalingane til uførepensjon i snitt med over 20% i reelle tal. I 1973 gjekk derimot utbetalingar til uførepensjon og attføring ned med om lag 5%, om vi justerer for prisvekst. Uføre- og attføringsutbetalingane kom først opp på 1972-nivå i 1976. Veksten i uføre- og attføringsutbetalingar er vist i den grå kurva mot den høgre akselen i figur 3.10. Samanhengen mellom pensjonsalder og uføreutbetalingar verkar klar, men kan ikkje forklare heile auken i uførebetalningane. Etter perioden med låg vekst i uføreutbetalingane etter nedsetjinga av pensjonsalderen frå 1. januar 1973, steig desse utbetalingane igjen, og heldt seg høge heilt fram til 1990. Perioden etter 1990 har eg ikkje undersøkt, sidan eg forventar at ordningar som t.d. avtalefesta pensjon (AFP) vil ha verka inn på forholdet mellom alders- og uførepensjon, noko som ikkje er eit tema for denne oppgåva. Ordninga med AFP viser likevel kor vanskeleg det er å rekne ut endringar som samstundes inneber økonomiske, politiske og sosiale forhold.

Under planlegginga av folketrygda, var politikarane og embetsverket klare over at mange trong å pensjonere seg før dei var 70 år. I sosialkomitéen frå 1964 bad eit fleirtal i komiteen departementet om å greia ut om korleis ei ordning med førtidspensjon kunne regulerast. Det låg ei stor uro i at sjølv strenge reglar for slike søknadar kunne gli ut. I proposisjonen om «Om lov om folketrygd» frå 1966, var heile ordninga med førtidspensjonering teken ut. Dessutan la ein vekt på at dei som trong slutte i arbeid tidlegare, kunne gjera dette gjennom uførepensjonen.<sup>95</sup>

Den store og aukande meirbruken av uføre- og attføringspensjonen kunne halda fram fordi dei hadde ei *felles* finansieringsordning med alderspensjonen. Desse utgiftene let seg trekkja inn i folketrygda, sidan uføre- og attføringsdelen opphavelig berre skulle vera ein liten del av

---

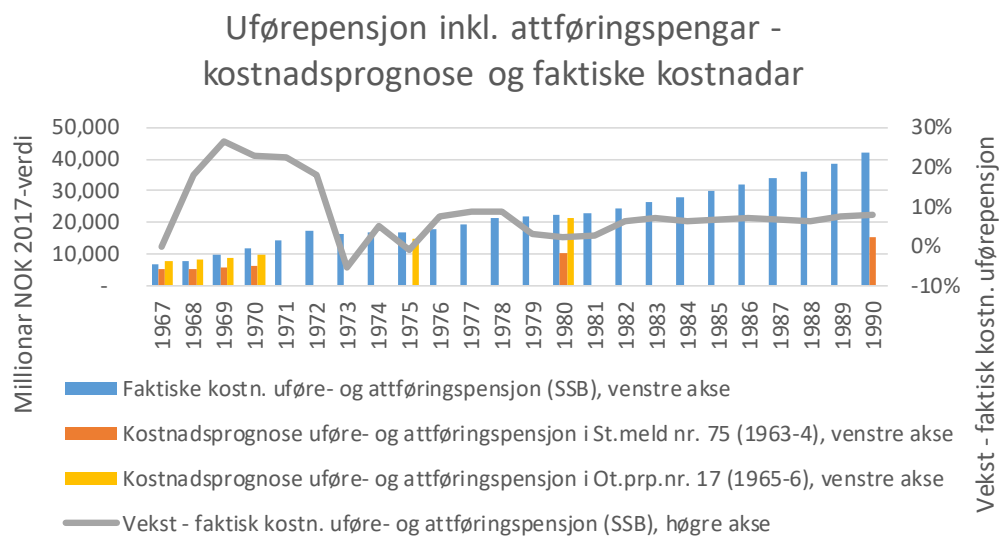
<sup>95</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folkepension», 1965, 567. og Sosialdepartementet. «Om folkepension», 1964, 29-30.



den totale folketrygda. Då departementet la dei langsiktige planane for folkepensjonen, var uføre- og attføringspensjonen meint å vera 21% av dei totale utgiftene til alderspensjon i 1967, og gå ned til 8% i 1990. Alt ved innføringa hadde delen tiltenkt uførepensjon gått tydelig opp, og i realiteten gjekk han frå 41% av alderspensjonen i 1967 til 62% av alderspensjonen i 1990 (dei utrekna kostnadane i odelstingsproposisjonen gjekk berre fram til 1980). Prognosane i stortingsmeldinga, innstillinga frå sosialkomitéen og odelstingsproposisjonen tok feil av både storleiken og veksten i uførepensjonen. Prognosen i odelstingsproposisjonen var ganske god når det gjaldt å vurdere nivået kostnadane til uføre og attføringspensjon starta på, men veksten viste seg å vera svært mykje høgare enn prognosen til departementet.

Som vi ser av søylene, målt mot venstre akse i figur 3.14, veks uføre- og attføringstrygda så rakst at ho i 1990 er tre gongar så stor som den opphavelige prognosen i stortingsmeldinga om folkepensjon. Odelstingsproposisjonen mangla, som nemnt, oppdaterte langsiktige prognosar.

Figur 3.14



Kjelder.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Flittig, «Folketrygden: Utviklingen fra 1967 til 1990», 28-29. og Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 40. og Sosialdepartementet. «Om lov om folketrygd», 1966, 64-65. og Statistisk sentralbyrå (SSB). «Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)», Henta september 2017.

Ved å slå saman desse trygdene vart det mindre press på reformer i uføretrygda, sidan folketrygda var stor nok til å handtere dei aukande økonomiske skyldnadane. Det ser vi av figur 3.12, der dei faktiske utbetalingane til alderspensjon ligg godt under det utrekna nivået i odelstingsproposisjonen dei første åra. At veksten i utbetalingar til alderspensjon er klart lågare enn planlagt, ser vi av at utbetalingane til alderspensjon ligg under prognosen til odelstingsproposisjonen for 1975, trass at pensjonsalderen vart sett ned i 1973. Dessutan heldt minstepensjonen seg på eit nokså fast nivå trass den reduserte pensjonsalderen, noko som vil verta gjort greie for i dei neste kapitla.

Noko liknande hende då Stortinget tok inn sjuketrygda og andre mindre trygdeordningar i folketrygda kort tid etter. Dei store politiske endringane som kom etter 1967, er eit tema i neste kapittel, før eg i kapittel 5 vil analysere verknadane av denne utviklinga.

Den grå kurva i figur 3.15 viser den faktiske veksten i utbetalingar til alderspensjon. Den høge veksten frå 1972 skuldast ei nedsetjing av pensjonsalderen frå 70 til 67 år, noko eg kjem attende til i neste kapittel. Dei blå søylene er faktiske kostnader til alders- og etterlatnepensjon. Dei gule søylene viser utrekningar frå odelstingsproposisjonen i 1966, og går berre fram til 1980. Dei raude søylene viser utrekningane frå stortingsmeldinga i 1964, som har ei mykje lenger framtidsutsikt.

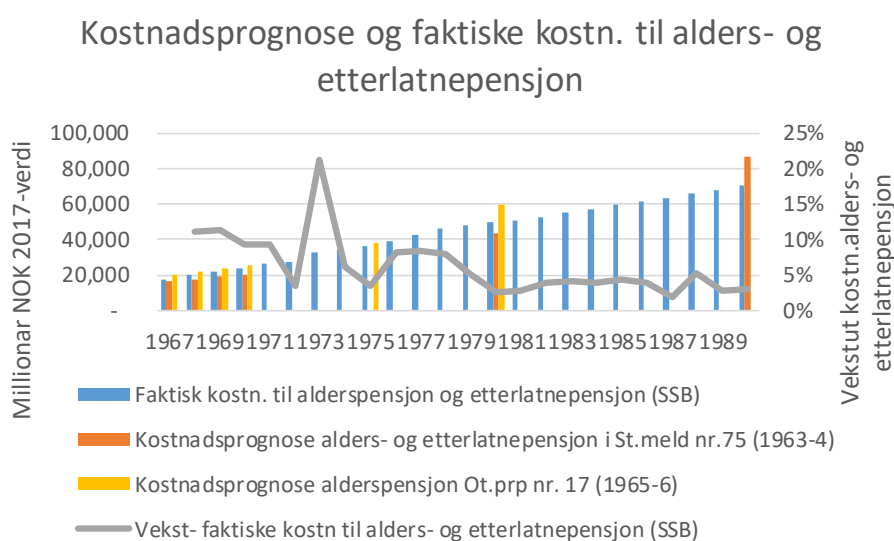
For å forstå utviklinga av folketrygda etter 1967, er det viktig å hugse at utgiftsnivået og utgiftsveksten til alderspensjonar faktisk vart lågare enn prognosen i odelstingsproposisjonen. Dette ser ein ved at dei blå søylene i figur 3.15 er *lågare* enn dei gule søylene, som viser dei mest oppdaterte utrekningane frå odelstingsproposisjonen året før folketrygda tok til å gjelda. Denne erfaringa er viktig å ha med seg som ei forklaring på optimismen som låg til grunn då dei mange og raske utvidingane av folketrygda kom, og som førte til brotet med ordninga som skulle sikra ein alderspensjon på to-tredjedelar av ei vanleg løn til industriarbeidarar alt i 1972.

Uroa over at utbetalingane til dei førtidspensjonerte skulle ta overhand viser at politikarane og embetsverket var klare over sårbarheita som låg i at talet på uførepensjonistar vart avgjort ved skjønn. Det vesentlege for pensjonsdelen av folketrygda var at den *felles* finansieringa av uføre- og alderspensjon gjorde alderspensjonen langt meir sårbar, fordi ho kunne koma til å betala for dei aukande utgiftene ved å bruke pengar som egentleg skulle sparast i folketrygdfondet og finansiera tilleggspensjonane fram i tid. Dersom uførepensjonen hadde vore organisert som ei sjølvstendig ordning, er det vanskeleg å sjå for seg at utgiftene kunne

ha vakse med over 20% fleire år på rad utan at det vart tatt politiske grep for å stogge ei slik utvikling.

Figur 3.15 liknar på figur 3.2, som er omtalt tidlegare. Eg har likevel teke med denne figuren, for å syne den årlege veksten i alderspensjonar samt å vise dei meir kortsiktige planane i odelstingsproposisjonen, som ikkje gjekk lenger fram enn til 1980. I det folketrygda vart etablert i 1967, ser ein byrjinga på eit fenomen som vart stadig meir synleg etter 1967. Utrekningane vart heile tida kortare som følgje av ei større merksemd rundt å handtera dei kortsiktige utfordringane, noko som er eit viktig tema i neste kapittel.

Figur 3.15



Kjelder.<sup>97</sup>

### 3.6.0 Kor treffsikre var utrekningane til departementet?

Det er rimeleg å anta at den økonomiske prognosen for kostnadar, med ein svært lang tidshorisont, vil avvike frå den faktiske utviklinga. Om ein skal gjera seg opp ei meining om kor god ein prognose er, bør ein derfor heller spørje om utrekninga klarte å vise nokolunde rett storleik og utvikling av kostnadane til folketrygda. Sjølv om mange føresetnadar isolert sett viste seg å vera feil, står prognosen for kostnadane totalt sett fram som meir korrekt enn ein kunne anta. Det tyder på at kostnadane har vore dynamiske og tilpassa seg inntektene i folketrygda, men òg at dei enkle analysane neppe var dårlegare enn meir sofistikerte metodar ville ha vore. Taleb gjer eit stort poeng av at enkle analysar er overlegne meir sofistikerte metodar, fordi det då er mindre fare for at ein vurderer prognosane som sikre spådommar om

<sup>97</sup> Ibid.

framtida.<sup>98</sup> Prognosearbeidet som vart gjort, verkar å ha vore godt ved at det peika på mange viktige utviklingstrekk, som til dømes folketrygda sin innebygde eksponentielle kostnadsvekst. Det verkar likevel som om innsikta desse analysane gav i forkant av innføringa av folketrygda i etterkant vart lite brukt som ein leietråd for det vidare arbeidet med å utvikle folketrygda. Allereie i odelstingsproposisjonen ser ein tendensar til ei meir kortsiktig tenking rundt dei finansielle spørsmåla.

Ulike føresetnadar om lønsauke, sysselsetjing og mortalitet førte til at utrekninga av kostnadane for pensjonsdelen av folketrygda gjekk både i positiv og negativ retning. Dersom ein skal finna ei forklaring på kvifor ein måtte gje slepp på målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av tidlegare arbeidsinntekt til industriarbeidarar, må ein sjå på andre forklaringar enn urealistiske eller sårbare forventingar til dei totale kostnadane i alderspensjonen.

### 3.6.1 Føresetnaden om alderspensjon på to-tredjedelar av yrkesinntekt

Den største skilnaden mellom kostnadsprognosen og faktiske utgifter til alderspensjon i folketrygda, kom ikkje som følgje av endringar i sysselsetjing, lønsauke (fram til 1980) eller mortalitet. Sysselsetjinga var om lag som venta, og mortaliteten fekk først følgjer fleire tiår fram i tid. Lønsauken var låg gjennom 1980-talet, men dette tok ordninga med å regulere grunnbeløpet etter inntektsveksten høgde for. Dei faktiske utgiftene til alderspensjon har vore lågare enn ein rekna med under utarbeidinga av folketrygda, trass at Noreg har fått fleire alderspensjonistar både som følgje av ein lågare pensjonsalder og (på lang sikt) endringar i mortaliteten. Årsaka til denne kraftige reduksjonen var, som vist i dette kapitlet, ikkje feilslåtte prognoser eller endringar i økonomiske eller demografiske forhold. Denne endringa må først og fremst forståast gjennom politiske endringar utanfor alderspensjonen.

Som fortalt i dette kapitlet, gjorde ei sams finansiering av uføre- og attføringspensjon saman med alderspensjonen at den store utgiftsauken i uførepensjonen kunne absorberast i folketrygda. I neste kapittel vil eg sjå nærare på korleis fleire trygdeordningar var lagt til i folketrygda, før eg i kapittel 5 ser på følgjene som desse politiske endringane fekk for alderspensjonen i folketrygda.

---

<sup>98</sup> Taleb, *Antifragile: Things that Gain from Disorder*, 2012, 462.

#### 4.0.0 Nye politiske vedtak i folketrygda

Eg har no vist at dei opphavelige planane for å finansiere alderspensjonen ikkje var upålitelege, og at desse ikkje kan ha vore årsaka til at det vart umogleg å finansiere ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Det er berre éin føresetnad i den opphavelige folketrygdlova som skil seg klart ut frå den verkelege utviklinga. Denne føresetnaden gjeld talet på uførepensjonistar som ikkje var ein del av alderspensjonen, men som likevel frå byrjinga av hadde ei felles finansiering med alderspensjonen.

Den felles finansieringa av alderspensjonen og uførepensjonen peiker på eit viktig tema, men kan likevel ikkje åleine forklare kvifor det vart umogleg å halda på ein alderspensjon tilsvarande to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Folketrygdlova av 1966 var berre meint å vera byrjinga på mange storslege sosialpolitiske reformer. Det vart klart allereie under planlegginga av uføre- og alderspensjon at Sosialdepartementet og mange stortingspolitikarar ønskte å innlemme fleire trygdeordningar i folketrygda.<sup>99</sup> I dette kapittelet vil eg forklare korleis desse utvidingane av folketrygda endra finansieringa av alderspensjonen gjennom nye politiske vedtak der ho fekk ei felles finansiering med sjuke-, arbeidsløyse- og ulukkestrygda. Innlemminga av sjuketrygda førte med seg store overskriddingar av kostnadar, og desse kom på toppen av dei ekstra kostnadane i uføretrygda.

Dei nye trygdene som vart innlemma i folketrygda, førte ikkje berre med seg meirkostnadar. Dei endra òg korleis politikarar og embetsmenn såg på folketrygda. Først vil eg sjå på endringar i tidsperspektivet som kom etter 1967, før eg ser på utviklinga av folketrygda frå å vera ei forsikring til meir og meir å verta ei sosial ordning.

Eg vil òg drøfta korleis den aukande kompleksiteten i folketrygda gjorde det vanskelegare å kontrollere kostandane som kom som følgje av samanslåinga av dei ulike trygdene. Den gode økonomien i folketrygda dei første åra som følgje av at pensjonsutbetalingane var lågare enn forventa, bidrog til at politikarar og embetsverket fekk mindre fokus på den store kostnadsauken desse endringane førte med seg. Då stortingspolitikarane forstod kor stor kostnadsauken i røynda hadde vorte, hadde folketrygda endra seg så mykje at det hadde vorte umogleg å halda på dei opphavelige planane for alderspensjonen. Desse endringane gjorde at planane for finansiering av alle lovnadane i folketrygda ikkje lenger kunne gjennomførast.

---

<sup>99</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 1.

Dette førte igjen til at politikarane vart tvinga til å velje kva dei ønskte å prioritere. Dei økonomiske overskridingane kan forklare mangelen på realisme i forhold til å finansiere folketrygda generelt. Om ein meir spesifikt ynskjer å forklare kvifor det var alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar som måtte reduserast, må ein òg ta i bruk andre forklaringar. Då vert det naudsynt å forklare kvifor sosiale ordningar vart prioriterte framfor å halda på nivået i alderspensjonen.

I dette kapitlet forklarar eg grunnlaget for endringane, kvifor det vart naturleg å prioritere sosiale ordningar framfor ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Desse endringane førte med seg nye språklege rammer for nye politiske prioriteringar, som vert drøfta i kapittel 5 saman med følgjene som dette fekk for alderspensjonistane fram i tid.

#### 4.1.0 Folketrygda vert utvida

Alderspensjonen, som var det største økonomiske løftet i folketrygda, var no innarbeidd saman med uføre- og attføringspensjonen. Men i tillegg til å vera den største delen av folketrygda, hadde alderspensjonen òg andre perspektiv og utfordringar enn trygdene som vart lagt til folketrygda etter 1967. Sjuketrygda var den dyraste av trygdene som vart innlemma i folketrygda. Den hadde to hovuddelar: tilskot til behandling, referert til som naturalytingar i stortingdokumenta, og trygdebetalingar ved sjukdom. Som alderspensjonen, skulle ho ha både ein sosial del og ein forsikringsdel. Trygdebetalingane ved sjukdom likna på tilleggspensjonen ved at kontantstønaden var avhengig av kva ein hadde betalt inn til folketrygda. På same måte som alderspensjonen i folketrygda, vart òg denne stønaden auka for dei høgaste inntektsgruppene.<sup>100</sup>

Den viktigaste delen av sjuketrygda var derimot den sosiale delen, som var tilskot til behandling ved sjukdom. Desse ytingane var ikkje avhengige av kor mykje ein hadde betalt inn til folketrygda – dei var reine sosiale ytingar. Finansielt hadde sjuketrygda dessutan ein heilt annan betalingsstruktur. Alderspensjonsordningane skulle byggjast opp over tid, og dei ville først verta fullt utbygde fleire generasjonar fram i tid. Igangsetjinga av naturalytingane i sjuketrygda skulle ikkje koma gjennom ein lang prosess, men vera ei vidareføring og ei betring av naturalytingane i sjuketrygda ein alt hadde. Politisk låg det altså ikkje noko som

---

<sup>100</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 16.

svarte til å heva storleiken på alderspensjonen i planen om å innlemme sjuketrygda i folketrygda, sjølv om det utan tvil låg eit ønskje om å betra tilbodet til sjuke.

Yrkesskade- og arbeidsløysetrygdene hadde langt mindre finansiell tyngde enn uførepensjonen, sjuketrygda og alderspensjonen. Dei ser ikkje ut til å ha fått like stor innverknad på folketrygda si utvikling som sjuketrygda, men ved å leggja desse trygdene til i folketrygda, vart folketrygda ein større og mindre oversiktleg organisasjon. Nye politiske vedtak råka òg forsikringsprinsippet ved å styrka den sosiale profilen.

#### 4.2.0 Tidsperspektivet i folketrygda vert kortare

Då ein førebudde folketrygda, la ein størst vekt på alderspensjonen. Folketrygdlova av 1967 hadde òg i seg ein uførepensjon og nokre sosiale ordningar, men desse ordningane var som sagt meint å vera ein liten del av folketrygda fram i tid.

Den første stortingsmeldinga som kom like etter lovnaden frå Gerhardsen i 1963, er heilt eineståande når det gjeld tidslengda han såg for seg, med prognosar som strekte seg langt ut i 2000-talet. Etter 1967 har eg ikkje funne utrekningar med like lange tidslengder, korkje i stortingsmeldingar, innstillingar eller proposisjonar til Stortinget. Eg har heller ikkje funne like lange perspektiv omtala i stortingsdebattar eller i den meir allmenne debatten i avisa Verdens Gang (VG).<sup>101</sup> Omfanget av kjelder frå denne perioden er for stort til at det er mogleg å undersøkje alt som vart skrive om emnet. Noko som, kva enn det ville vist, ikkje ville prova at ingen hadde eit slikt perspektiv. Det er derfor rimeleg å tru at nokon framleis hadde eit langt perspektiv på dei finansielle forholda i folketrygda, men det er likevel påfallande kor lite merksemd dette fekk.

Ulikskapen i tidsperspektivet før og etter pensjonsdelen i folketrygda vart innført, er så stor at ein ikkje kan sjå bort frå han. Det er tydleg at dei tilsette i Sosialdepartementet samt politikarane på Stortinget og i regjeringa hadde eit heilt anna tidsperspektiv i det vidare arbeidet med folketrygda etter at lova om folketrygd var sett i verk frå 1. januar 1967. Ein kan til og meg seia at tidsperspektivet vart endra allereie før folketrygdlova var innført. Som vist i førre kapittel, hadde ikkje odelstingsproposisjonen frå 1966 økonomiske prognosar som går lenger fram enn til 1980, sjølv om ein visste ut frå stortingsmeldinga frå to år tidlegare at pensjonane vil auke eksponentielt. Odelstingsproposisjonen hadde likevel retta opp

---

<sup>101</sup> Då eg søkte i Retriever etter omtale av finansieringa av alderspensjonen kom de ikkje opp artiklar som omtale finansieringa av alderspensjonen eller folketrygda. Dei fleste søkeresultata omhandla ulike former for trygdemisbruk. Ein veikskap med denne analysen er at Retriever berre gav resultat for avisa VG før 1980.

framskrivingane av folkemengda, og desse skilde seg lite frå tala på innbyggjarar ein hadde føresett to år før.<sup>102</sup> Odelstingsproposisjonen brukte dessutan i svært stor grad ordningane med opptening av pensjonspoeng basert på eit grunnbeløp som vart foreslått i stortingsmeldinga. Dei viktigaste endringane, som òg vart foreslått i innstillinga frå sosialkomitéen, var ei styrking av grunnpensjonen og ei svekking av pensjonspoenga som styrte storleiken på tilleggspensjonen, omtalt i kapittel 3.3.1.

Styrkinga av grunnpensjonen og svekkinga av tilleggspensjonen verka i motsett retning for folketrygda sin økonomi. Det er likevel oppsiktvekkjande at dei ikkje oppdaterte prognosane for dei langsiktige finansielle verknadane av desse endringane.

#### 4.2.1 Pensjonsforsikringa sitt lange tidsperspektiv

Sjølv om tidsperspektivet vart kortare etter kvart som ein nærma seg innføringa av folketrygdlova, hadde ho likevel eit grunnleggjande langsiktig tidsperspektiv. Planlegginga av folketrygda byrja med ein lovnad om ein alderspensjon tilsvarande to-tredjedelar av løna til vanlege industriarbeidarar. For å nå dette ambisiøse målet vart det, som tidlegare sagt, slått fast at det trongst ein lang periode med høg sparing for å nå dette målet. Sosialdepartementet meinte at ein trong god tid til å bygge opp kapital i folketrygdfondet, elles ville det resultera i ein lågare alderspensjon.<sup>103</sup> Framlegget om ei pensjonsordning med ei lang oppbyggingstid av pensjonspoeng førte til eit langt perspektiv. Ein la dessutan heile denne tida stor vekt på at folketrygda var ei *forsikringsordning*. I eit hefte som vart sendt ut frå Sosialdepartementet, vart det som nemnt slått fast at å vera trygda var det same som å vera forsikra.

#### 4.2.2 Det korte tidsperspektivet til dei innlemma trygdene

Trass at tendensen til ei meir kortsiktig tenking byrja allereie før folketrygdlova vart sett i verk, vart det kortsiktige perspektivet langt meir dominerande etter 1967. Ein godt døme på den korte tidslengda i utrekningane er odelstingsproposisjonen frå 1970 om innlemminga av sjuketrygda, yrkesskadetrygda og arbeidsløsetrygda i folketrygda. I kapittelet som handlar om finansiering, legg departementet ikkje planar lenger enn til 1971.<sup>104</sup> Dei innlemma

---

<sup>102</sup> Stortingsmelding om folkepensionen viser ikkje framskrivingar av folkemengd, men ho inneheld føresetnadane som vart brukt for å framskrive folkemengda som vart brukt i utrekningane av kostnadane til alderspensjonen. Det har derfor vore mogleg å framskrive folkemengda som dei må ha lagt til grunn i utrekningane basert på føresetnadane som er oppgitt i stortingsmeldinga. Desse er vist i figur 3.11. Det ville ikkje vore mogleg å rekne ut kostnadane langt fram i tid slik dei gjorde, om dei ikkje hadde framskrive venta innbyggjartal. Ein må derfor leggja til grunn at dei gjorde det.

<sup>103</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepension», 1964, 17.

<sup>104</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 59-60.



trygdene trong ikkje den langsiktige oppteninga for å sikra eit økonomisk grunnlag slik alderspensjonen trong. Ein venta ikkje at utgiftene skulle stige eksponentielt på same måten som tilleggspensjonen, og regjeringa meinte derfor at laupande årlege utgifter kunne dekkast av laupande årlege inntekter.<sup>105</sup> Det vart tvert imot sett på som umogleg å ha eit langt perspektiv på sjuketrygda, då det ikkje var mogleg å vite korleis desse utgiftene ville utvikle seg. Utgifter i sjuketrygda hadde vakse raskt fram til ho vart innlemma i folketrygda.<sup>106</sup> Då ein ikkje planla for lengre tid om gongen, vart det heller til at ein skulle tilpasse inntektene til det som sjuketrygda trong. Det var altså naudsynt å styra etter ei kortsiktig tidslengd der ein tilpassa inntektene etter utgiftene.<sup>107</sup> I odelstingsproposisjonen streka departementet under at sjuketrygda, som var den viktigaste av dei innlemma trygdene, var ei *korttidsstrygd* der dei årlege inntektene skulle dekkja dei årlege utgiftene. Sjuketrygda trong ikkje fondsmidlar anna enn til å sikra drifta.<sup>108</sup> Alderspensjonen hadde store utgifter på grunn av pensjonspoeng som vaks over tid, og demografiske faktorar som det var mogleg å lage nøyaktige prognosar for. Derfor hadde han òg langsiktige planar for å trappe opp inntektene. No fekk alderspensjonen derimot ei felles finansiering med ei trygd som trong ei årleg eller halvårleg tilpassing av inntektene til utgiftene.

#### 4.2.3 Endringar i synet på dei samfunnsøkonomiske verknadane av folketrygda

Det langsiktige tidsperspektivet på midten av 1960-talet kom òg delvis som følge av ideologien rundt ei aktiv styring av økonomien hjå embetsverket og politikarane. I stortingsmeldinga frå 1964 står det tydeleg at det var verknadane i samfunnsøkonomien som var viktigast for å starte opp folketrygdfondet.<sup>109</sup> Investeringane i folketrygdfondet vart gjort etter langsiktige (planøkonomiske) prinsipp, og som nemnt, har Lie vist at avkastninga i fondet var negativ i denne perioden. 1970-talet var på mange måtar ei brytningstid der ein byrja å tvile på statleg intervensjon i økonomien, sjølv om denne haldninga framleis hadde stor oppslutnad i økonomiske fagmiljø til langt ut på 1980-talet.

Då fokuset på ei statleg intervensjon i økonomien vart svekka, kan det verke som om sosiale forhold fekk ei større tyngd. Utvidingane av folketrygda vart først og fremst sett på som sosiale framsteg, og den sosiale delen av folketrygda fekk ei langt sterkare merksemd og vart

---

<sup>105</sup> Ibid, 60.

<sup>106</sup> Ibid, 44-53 og 59.

<sup>107</sup> Sosialdepartementet. «Om fastsettelse av avgifter og tilskott for 1971 etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd», 1970, 3.

<sup>108</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 59-60.

<sup>109</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 52.

oftare omtalt. Samfunnsøkonomiske faktorar vart framleis drøfta, men då hovudsakleg i form av kva negative verknadar endringar i folketrygda kunne ha på desse, og ikkje lenger korleis folketrygda kunne skape positive ringverknadar ved at økonomien ville vekse raskare. I offentlege dokument om folketrygda etter 1967 har eg ikkje funne argumentasjon for reine samfunnsøkonomiske vinstar av folketrygda. Dette skjedde ikkje ved at ein direkte tok avstand frå ideen om at folketrygda kunne skape ein høgare vekst i samfunnsøkonomien, men heller ved at desse ideane, så vidt eg kan sjå, ikkje lenger vart omtala.

#### 4.3.0 Grunnpensjonen og tilleggspensjonen sine motstridande roller

Som nemnt innleiingsvis, skulle alderspensjonen i folketrygda vera ei forsikring som skulle sikra alle inntektsgrupper det økonomiske nivået dei var vande med. Om noko sine inntekter vaks raskare enn andre sine, ville desse derfor vera vande med ei høgare inntekt og det ville vera vanskelegare for desse å vende seg til ei lågare inntekt når dei vart gamle. Det var bestårsregelen som sørja for at dei med høgast vekst i inntekter skulle få halda på ei høg inntekt i alderdommen, ved at ein la dei 20 beste åra til grunn for å rekne ut pensjonspoenga som sette nivået på alderspensjonen. Denne sikringa av det økonomiske nivået gjorde òg at folketrygda hadde eit regressivt element, der dei med høgare inntektsvekst fekk ein høgare pensjon enn dei ville fått i ei rein forsikringsordning. Ei rein forsikringsordning ville betalt ut ein alderspensjon basert på kva som ville vore betalt inn, utan å ta omsyn til at nokon hadde vore vande med ei høgare inntekt. Sidan folketrygda favoriserte medlemmer med ein høg inntektsvekst, hadde ho, som nemnt, eit regressivt element fordi dei med ein høg vekst i inntektene vart ekstra kompenserte.

For det andre hadde folketrygda ein progressiv del, kalla solidaritetsdelen, som gav høgare pensjonar til medlemmar med låge inntekter. Grunnpensjonen, som i praksis var ei vidareføring av alderstrygda, var ein del av denne solidaritetsdelen, og var ein minstepensjon.

Ein viktig del av utviklinga til folketrygda etter 1967, var at ho i stor grad gjekk frå å vera ei forsikringsordning til å verta ei sosial ordning med ei sterkare vekt på utjamning mellom høge og låge inntektsgrupper. Det skjedde ei lang rekkje endringar i alderspensjonsordninga og korleis ho vart finansiert. Dei nye politiske vedtaka om alderspensjonen gjekk alle i retning av ei høgare utjamning. Men trass i det som ser ut til å skulle vera ei klar målsetjing om ei sterkare utjamning, vart det regressive elementet likevel styrkt på sikt, ved at oppteninga av pensjonspoeng vart skeiv. Prosessen med at det var ei skeiv opptening av pensjonspoeng er svært innfløkt, og vil verta forklart i Kapittel 5.5.

#### 4.3.1 Minstepensjonen vert styrkt

I perioden frå alderstrygda vart innført i 1957 og fram til 1965, auka storleiken på alderstrygda raskt – langt snøggare enn både auken i konsumprisane i økonomien og lønene i industrien.<sup>110</sup> Alderstrygda vart, for 1965, 4 200 kroner (44 000 kroner i 2017-verdi justert for prisvekst, og 109 000 kroner i 2016-verdi justert for lønsauke), som var nivået på grunnpensjonen som låg til grunn for stortingsmeldinga der dei første finansieringsplanane for alderspensjonen vart lagd. Som vist i kapittel 2.3, vart grunnpensjonen auka til 5 400 kroner (50 000 kroner i 2017-verdi justert for prisvekst, og 120 000 kroner i 2016-verdi justert for lønsauke) for 1967. Då grunnpensjonen auka med meir enn pris- og lønsauken frå 1965 til 1967, var det med andre ord ei fortsetjing av ei utvikling som starta allereie ved innføringa av den allmenne alderstrygda i 1957.

Som nemnt, var planane for finansieringa av alderspensjonen bygd på ein langsam auke i tilleggspensjonen for at medlemene i folketrygda skulle kunne ta imot ein pensjon på to-tredjedelar av tidlegare løn for vanlege inntekter. I 1969 byrja dei første alderspensjonistane å få ein tilleggspensjon.<sup>111</sup> Då planane vart lagt for folketrygda, var sikring av det *økonomiske nivået* sett på som det viktigaste målet for folketrygda, i samsvar med *forsikringsprinsippet*. Men då ein liten minoritet av dei yngste alderspensjonistane byrja å få ein tilleggspensjon, vart spørsmålet om kva som var mest *rettferdig* aktualisert. Problemet rundt kva som var mest rettferdig var strengt tatt ikkje noko nytt spørsmål. Problemet med at dei som var 68 år ved innføringa av folketrygda ikkje nokon gong ville få ein tilleggspensjon hadde allereie vorte tatt opp under planlegginga av folketrygda. I 1965 hadde derimot ikkje Sosialdepartementet sett det som økonomisk forsvarleg å gje større tillegg enn det som låg i opptrappinga av grunnpensjonen.<sup>112</sup> I 1969 kom derimot departementet fram til at dei aller fleste medlemene i folketrygda ville tena opp tilleggspensjonar, og at å gje eit tillegg til alderspensjonistane som berre hadde tent opp rettar til grunnpensjon, ikkje ville føre til store utgifter i folketrygda på sikt. Det vart derfor konkludert med at medlemar i framtida som berre hadde rett på grunnpensjon, òg burde få ein auke i det som no vart heitande

---

<sup>110</sup> Sosialkomitéen. «Instilling Fra sosialkomitéen om lov om endringer i 1) lov om alderstrygd av 6. juli 1957, 2) lov om uføretrygd av 22. januar 1960, 3) lov om attføringshjelp av 22. januar 1960, 4) lov om forsørgertygd for barn av 26. april 1963 og 5) lov om enkje- og morstrygd av 20. juni 1964», 1966, 14.

<sup>111</sup> Minoriteten som fekk tilleggspensjon var noko større enn planlagt før 1967, sidan ein allereie få månadar etter innføringa av folketrygda innførte overgangsordningar slik at dei som var fødde i 1898 og 1899 kunne tena 1/20 tilleggspensjon. Dette gjaldt derimot ikkje for personar fødde i 1897 og tidlegare. Sjå: Sosialdepartementet. «Om lov om særtillegg til ytelser fra folketrygden», 1968, 2.

<sup>112</sup> Ibid, 1.

minstepensjonen. Denne standardhevinga for minstepensjonen vart kalla eit særtillegg, og vart sett til 7,5% av grunnbeløpet for alderspensjonistar og 4,5% for etterlatnepensjonistar.<sup>113</sup> Med ei regulering av særtillegget knytt opp mot grunnbeløpet, ville særtillegget automatisk verta justert opp med den generelle lønsauken i samfunnet. Årlege utgifter vart estimert til 300 millionar (2,7 milliardar i 2017-verdi justert for prisvekst), men departementet forventa at dei ville søkka når fleire pensjonistar ville tena opp rettar til tilleggspensjon. Som nemnt, hadde folketrygda hatt større overskot enn forventa dei første åra. Departementet verka i alle fall ikkje å vera nemneverdig urolege over utgiftsauken som kom med særtillegget. I sterk kontrast til finansieringsplanane for folketrygda før 1967, var planane for å finansiere særtillegget så lite gjennomarbeidd at dei nærast fekk eit komisk preg, og bør derfor siterast fullt ut: «Utgiftene til ordningen foreslås dekket av folketrygdens midler.»<sup>114</sup> Den lause haldninga til utgifter i denne perioden har òg vorte stadfesta av Per Haga, som arbeidde som departementsråd i Finansdepartementet og seinare fekk i oppgåve å etablere eit trygdebudsjett som eit middel for å stogge denne praksisen.<sup>115</sup>

Denne perioden var dessutan prega av store målsettingar om ein aukande offentleg sektor, og i 1970 innførte Stortinget meirverdiavgifta for å styrka den offentlege økonomien. Ei slik avgift på konsumvarer ville sjølvstakt ha negative verknadar på kjøpekrafta til pensjonistane. For å motverke denne utviklinga, innførte regjeringa eit tillegg til alderspensjonen for pensjonistar som berre hadde grunnpensjonen og særtillegget å leve på. Det vart innført eit ekstra vederlag, kalla kompensasjonstillegget, på 500 kroner for einslege (5 112 kroner i 2017-verdi justert for prisvekst og 8 897 kroner i 2016-verdi justert for lønsauke) og 750 kroner for dei som hadde ein ektefelle å forsørge. Meirverdiavgifta var ein flat skatt på forbruk som vart betalt likt uavhengig av inntekt. Då meirverdiavgifta var innført, meinte Sosialdepartementet at dei med høgare pensjon og inntekt slapp å betala ein direkte skatt. Det var derfor berre dei som tok imot minstepensjon som fekk eit ekstra vederlag, for å kompensere for den reduserte kjøpekrafta den nye indirekte skatten førte til. Dette vederlaget vart gjeve som eit kontantbeløp, og ikkje som ein auke i grunnpensjonen. Dette var naudsynt fordi grunnbeløpet var knytt til pensjonspoenga, og det ekstra vederlaget ville elles ha verka inn på pensjonsnivået for høgare pensjonar, slik tilfellet var med særtillegget.<sup>116</sup> Utgiftene på

---

<sup>113</sup> Ibid, 3.

<sup>114</sup> Ibid, 1.

<sup>115</sup> Personleg kommunikasjon i intervju med Per Hermand Haga, 17.10.2017.

<sup>116</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om kompensasjonstillegg til ytelser fra folketrygden, lov om endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og lov om endring i lov av 16. desember 1966 om anke til Trygderetten», 1969, 4.

285 millionar (2,3 milliardar i 2017-verdi) vart i all hovudsak finansiert gjennom auka tilskot frå staten, som kunne dekkja tilskotet gjennom dei auka inntektene frå meirverdiavgifta. Det var likevel ein rest på 43 millionar (354 millionar i 2017-verdi), som var ein auke for å betre levkåra, og denne var ikkje eit vederlag for auka skattar. I dette tilfellet følgde departementet same plan for finansiering som dei gjorde for særtillegget. Sagt på ein annan måte: Dei la ingen planar for å finansiere restdelen av særtillegget heller.

#### 4.3.2 Tilleggspensjonen som aldersforsikring vart svekka

Dei politiske vedtaka om alderspensjonen etter 1967 gjorde at folketrygda i langt mindre grad enn før var ei forsikringsordning. Dette gjaldt særleg for høge inntektsgrupper. Som nemnt, fekk folketrygda eit større overskot enn venta dei første tre åra grunna for låge prognoser i avgiftsgrunnlaget, men overskotet gjekk nedover alt frå 1968. Inntektene byrja altså på eit høgare nivå enn venta, men dei stigande inntektene ein venta den første perioden på fire år slo ikkje til. Utgiftene til særtillegget, det ekstra vederlaget for meirverdiavgifta og nokre nye ordningar til krigspersonell, gjorde at utgiftene i 1970 vart ein halv milliard (23 milliardar i 2017-verdi) høgare enn planlagt.<sup>117</sup>

Dei politiske vedtaka førte til store meirutgifter, og departementet drog då slutninga at dei strenge reglane (omtalt i kapittel 3.3.4 og vist i figur 3.1) for korleis trygdepemien skulle trappast opp med 0,6 prosentpoeng kvart år, hadde vore for lite fleksibel. Innlemminga av sjuketrygda ville dessutan gjera det vanskelegare å estimera framtidige utgifter, noko som gav planen for ein årleg auke i trygdepemien lite truverd. Dei tok derfor i staden til orde for årlege justeringar av trygdepemiane betalt av medlemene, arbeidsgivarane og tilskotssatsane frå staten og kommunane. Folketrygda sine inntekter, som no skulle justerast kvart år, vart med denne endringa mindre i tråd med forsikringsprinsippet, der ein tidlegare betalte ein fastlagd forsikringspremie for framtidige utbetalingar i form av alderspensjon. Sosialpolitiske omsyn fekk no større verknad både på inntektene og utgiftene. Kor mange prosent av arbeidsinntekta ein skulle betala i trygdepemie var no meir avhengig av politiske prosessar og politiske vedtak.

Det var ikkje berre trygdepemien som vart endra som følgje av nye politiske vedtak og politiske prioriteringar. Taket i folketrygda, på åtte gongar grunnbeløpet, var eit tak for både

---

<sup>117</sup> Sosialdepartementet. «Om fastsettelse av avgifter og tilskott for 1971 etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd», 1970, 3.

opptente pensjonsrettar og kva beløp ein skulle betala trygdeprenie på. Det vart ikkje tatt inn avgifter til folketrygda på inntekter over åtte gongar grunnbeløpet, og det vart sjølvsagt då heller ikkje gitt pensjonspoeng for inntekter på over åtte gongar grunnbeløpet. Denne samanhengen, mellom kva ein betalte inn og kor mange pensjonspoeng medlemene fekk, var ein viktig del av forsikringsprinsippet. Under planlegginga av folketrygda var òg Aktuarforeningen uroleg for at denne samanhengen skulle verta svekka, og at forsikringspremien skulle ta form av å verta ein inntektsskatt.<sup>118</sup> To månadar før inkorporeringa av sjuke-, ulykke- og arbeidsløysetrygda vart sett i verk frå 1. januar 1971, vedtok Odelstinget å auke avgiftsgrunnlaget i folketrygda. Medan ein tidlegare betalte trygdeprenie opp til åtte gongar grunnbeløpet og kunne tena opp til sju pensjonspoeng, vart no taket på trygdeavgiftene auka til tolv gongar grunnbeløpet. Denne auken i inntektsgrunnlaget førte likevel berre i liten grad til fleire pensjonspoeng. Årsaka til dette var at medlemene i folketrygda berre vart kompenserte med pensjonspoeng for ein tredjedel av premiebetalingane mellom åtte og tolv gongar grunnbeløpet.<sup>119</sup> Auken i trygdeprenien vart heller ikkje omtala som ein auke av trygdeprenien, men ein auke av trygdeavgifta. Då trygdeavgiftene på inntekter mellom åtte og tolv gongar grunnbeløpet berre kunne gje opp til 1,33 nye pensjonspoeng, og ikkje 4, var avgiftsauken nettopp primært ein avgiftsauke, og ikkje ein auke i forsikringspremien. Trygdeavgiftene på mellom åtte og tolv gongar grunnbeløpet som kom i 1969, må derfor i hovudsak kunne kallast ein inntektsskatt, og berre sekundært ein forsikringspremie. Denne skatteauken auka dermed inntektene i folketrygda utan å auke dei framtidige utgiftene til tilleggspensjonar.

Medan inntektene i folketrygda utvikla seg bort frå forsikringsprinsippet, ser vi dessutan nokre nyanseforskjellar mellom dei konservative og progressive sidene i norsk politikk. Eit fleirtal av sosialistiske parti i sosialkomitéen hadde ynskja ei meir progressiv opptening av pensjonspoeng, der ein tente opp til eit pensjonspoeng ekstra for innbetalinga mellom åtte og ni gongar grunnbeløpet, og inga opptening mellom ni og tolv gongar grunnbeløpet. Altså ynskta dei sosialistiske partia i sosialkomitéen det som då i realiteten ville vore ein rein toppskatt på inntekter mellom ni og tolv gongar grunnbeløpet. Det var likevel dei borgarlege partia som vann fram med forslaget sitt om ein-tredjedels opptening mellom åtte og tolv gongar grunnbeløpet. Dei borgarlege partia var altså villige til å gjera inntektene i folketrygda

---

<sup>118</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om folketrygd», 1966, 88.

<sup>119</sup> Sosialdepartementet. «Om fastsettelse av avgifter og tilskott for 1971 etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd», 1970, 1-2.

mellom åtte og tolv gongar grunnbeløpet om til noko som i all hovudsak var ein toppskatt, men dei var ikkje villige til å gjera det om til ein rein toppskatt.<sup>120</sup>

Nokre månadar etter at sjuke-, ulykke og arbeidsløysetrygda hadde vorte innlemma i folketrygda frå 1. januar 1971, var Arbeiderpartiregjeringa likevel mindre villig til å lytte til prinsipielle innvendingar frå borgarleg side. I ei innstilling til Odelstinget, der dei oppheva inntektstaket på trygdeavgiftene, skriv departementet at trygdeavgifter på inntekter på over tolv gongar grunnbeløpet måtte sjåast på som ein skatt på arbeidsinntekter.<sup>121</sup> Etter samråd med departementet, heldt sosialkomitéen likevel fast ved ordninga med ein-tredjedels opptening av pensjonspoeng mellom åtte og tolv gongar grunnbeløpet, og oppteninga av pensjonspoeng vart ikkje avskoren ved ti gongar grunnbeløpet slik dei sosialistiske representantane i sosialkomitéen ønskte.<sup>122</sup> Ordninga ein enda på til slutt, og som vart sett i verk 1. juli 1971, var altså eit kompromiss mellom dei ulike sidene i norsk politikk. Sjølv om dei borgarlege partia kvidde seg for å gjera nokre av trygdeavgiftene til ein rein toppskatt, var dei uansett for å svekka oppteninga så mykje at det i alle høve primært vart ein toppskatt med ei lita opptening av pensjonsrettar. Ein må derfor kunne seia at utviklinga bort frå forsikringsprinsippet var eit tverrpolitisk prosjekt, sjølv om det altså fanst nyansar i synet på trygdeavgiftene.

#### 4.3.3 Tilleggspensjonen sine progressive og regressive element

I dette politiske klimaet, med den skarpe avskjeringa i pensjonsrettane for grupper med inntekter over åtte gongar grunnbeløpet, ville ein kanskje ha forventa at ein òg sette spørsmålsteikn ved besteårsregelen, som representerte det regressive elementet i folketrygda. Som forklart i kapittel 3.3.1, sikra besteårsregelen det økonomiske nivået til inntektsgrupper med høg lønsvekst, medan inntektsgrupper med lågare lønsvekst og kortare arbeidskarriere tapte på denne ordninga. Aktuarforeningen hadde vore skeptisk til dette regressive elementet allereie under planlegginga av alderspensjonen, nettopp fordi det var usosialt i den forstand at det gav ein høgare alderspensjon til inntektsgrupper med ein høgare inntektsvekst. Årsakene til at ein likevel heldt på besteårsregelen heilt fram til pensjonsforliket i 2010, vil eg diskutere etter å ha gjort greie for den politiske debatten om folketrygda si finansiering i kapittel 5.2,

---

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Sosialkomitéen. «Instilling fra sosialkomitéen om 1) lov om endring i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, 2) lov om endring i lov av 19. juni 1969 nr. 61 om særtillegg til ytelser fra folketrygden og 3) lov om tillegg til lov av 17. Juni 1966 nr. 12 om folketrygden», 1971, 120.

<sup>122</sup> Ibid.

før eg vil forklare korleis underreguleringa av grunnbeløpet styrkte den regressive delen av alderspensjonen i Kapittel 5.5.8 og Kapittel 5.6.

#### 4.4.0 Ønske om ein lågare pensjonsalder tar til i styrke

I tida mellom andre verdskrig og fram til 1970 gjekk Noreg, som resten av Vest-Europa, gjennom ein periode med aukande industrialisering og høg økonomisk vekst. Dette førte òg til store omstruktureringar for arbeidarane, som måtte tilpasse seg nye produksjonsmetodar. Lange karrierar med tungt industriarbeid hadde gjort at det vaks fram ei haldning blant mange eldre arbeidstakarar om at det var trong for ein lågare pensjonsalder.

##### 4.4.1 Vanskar med å omstrukturere eldre arbeidstakarar

I 1968 vart det oppnemnt ein komité som skulle sjå på pensjonsalderen, og han gav ei tilråding i januar 1971. Komiteen viser då til endringar i arbeidsmarknaden, med hyppig skifte av arbeidsstad og yrke.<sup>123</sup> Komiteen viser òg til at det hadde vakse fram ein praksis der reglande for å gje uførepensjon til eldre vart praktisert på ein lempeleg måte. Vanskane med omstrukturering vart òg tekne opp i både stortingsmeldinga og tilrådinga frå sosialkomitéen om ei nedsetjing av pensjonsalder. Denne debatten kom endå klarare fram i Stortinget, som vedtok framlegget. I høg yrkesalder vart det vanskeleg å skilje mellom kva vanskar som kom som følgje av alder, og kva vanskar som kom av dårleg helse og generelle vanskar i arbeidslivet. Medan departementet nøgde seg med å vise til ein liberal praksis av uføreomgrepet, var tidlegare sosialminister Egil Aarvik meir tydleg i omtala av den nære samanhengen mellom alderspensjon og uføretrygd:

[...] sterkt behov for tidligpensjonering på det som kan kalles sosialmedisinske kriterier. Den uføretrygd vi nå har, er i virkeligheten allerede i temmelig høg grad en førtidspensjonsordning på slike kriterier. Det er interessant i denne forbindelse å vise til at hver fjerde mannsperson mellom 65 og 70 år har uføretrygd i Norge.<sup>124</sup>

Departementet kunne dessutan vise til høg oppslutnad blant innbyggjarane i Noreg for ein lågare pensjonsalder i ei spørjeundersøking frå Norsk Gallup Institutt.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 5.

<sup>124</sup> Stortinget. «2. mars – Nedsettelse av pensjonsald. i folketrygden m.v.», 1972, 2384.

<sup>125</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 6.



#### 4.4.2 Uførepensjon og arbeidsløyseordning for eldre

Som vist i kapittel 3.5.7, hadde folketrygda ein eksplosiv vekst i utbetalingar til uførepensjon etter 1967 og fram til senkinga av pensjonsalderen med verknad frå 1973. Ein stor del av denne veksten kom blant eldre. Som nemnt, hadde folketrygda ein god økonomi dei første åra, og folketrygdfondet gjorde at dei i alle høve hadde likviditet til å betala ut ekstra kostnader. Utviklinga fram mot ei meir sosial folketrygd kom altså ikkje åleine frå nye politiske vedtak, men heller i eit samspel mellom sosialøkonomiske og politiske faktorar. Dessutan fekk folketrygda ordningar der arbeidstakarar over 65 år fekk utvida rett til dagpengar.<sup>126</sup>

Utviklinga viser kor sårbar folketrygda hadde vorte for endringar, og sidan arbeidsløysetrygda, uføre- og alderspensjonen no hadde ei felles finansiering, gjorde sårbarheita i dei andre trygdene at òg finansieringa av alderspensjonen vart sårbar for endringar i arbeidsmarknaden og korleis folketrygda handterte desse endringane. Storleiken på folketrygda gjorde dessutan at politiske vedtak nødvendigvis vart utsett for ei skjønnsvurdering hos den enkelte byråkrat eller lege om kor strengt ein skulle tolka reglane om uføretrygd. Sjølv om det ikkje er grunn til å tvile på at mange eldre strevde med å tilpasse seg nye krav i arbeidsmarknaden, tyder den høge veksten i uføretrygd på at dette òg var eit høve mange tok, når det først var til stades. I komplekse samanhengar som desse, er det ofte vanskeleg eller umogleg å vite kor mykje av endringane som skuldast trong for støtte og kor mykje som skuldast at eit tilbod om uførepensjon fanst.

I innstillinga frå sosialkomitéen om nedsetjing av pensjonsalder, vert det vist til at ei seinking av pensjonsalderen frå 70 til 67 år ville auke talet på pensjonistar med 104 000 personar. Grunna utviklinga omtalt ovanfor, tok likevel om lag halvparten av desse imot andre typar pensjon enn alderspensjon.<sup>127</sup> Nettoauken i talet på pensjonistar ved ei nedsetjing av pensjonsalderen, vart derfor berre halvparten av auken av alderspensjonistar. Og sidan folketrygda hadde ei felles finansiering av alders-, arbeidsløyse- og uførepensjon, var det naturleg å sjå på dei samla utgiftene til pensjon i folketrygda heller enn utgiftene kvar for seg.

---

<sup>126</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.», 1972, 230.

<sup>127</sup> Ibid, 226.

#### 4.4.3 Seinking av pensjonsalder

Allereie under planlegginga av folketrygda låg det ei uro over at ordningar med uføre- og førtidspensjon skulle skli ut, og førtidspensjonsordningar vart derfor ikkje tatt med i folketrygdlova av 1967. Eit viktig argument mot førtidspensjonering var dessutan at folketrygdordninga som vart vedtatt, var så dyr at den trong tid til å absorberast inn i samfunnsøkonomien. Tre og eit halvt år seinare kom det likevel ei mellombels tilleggslov som opna for ei førtidspensjonering med verknad frå 1. januar 1971 og fram til 31. desember 1972. Lova omfatta personar mellom 67 og 70 år, og skulle berre gjelde fram til pensjonsalderen skulle setjast ned frå 1. januar 1973.<sup>128</sup> Då den første stortingsmeldinga om nedsetjing av pensjonsalderen kom, i oktober 1971, hadde likevel berre 600 personar nytta seg av førtidspensjonsordninga, noko Rikstrygdeverket meinte skuldast at uførepensjonen var meir gunstig, i lag med at ei liberal tolking av uføreomgrepet gjorde at mange fleire heller vart diagnostisert som uføre.<sup>129</sup> Prosessen med å setta ned pensjonsalderen var med andre ord godt i gang før ein hadde gjort grundige utrekningar av kostnadane dette ville få. Den politiske vilja til å setje ned pensjonsalderen kom klart til uttrykk allereie før ein hadde laga ein plan for korleis nedsettinga av pensjonsalderen skulle finansierast. Dette liknar på prosessen med å innføre ein alderspensjon som skulle svare til to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar der lovnaden om nivået på alderspensjonen, i 1963, kom før planane vart laga i 1964. Medan den borgarlege Borten-regjeringa vedtok den midlertidige tilleggslova om førtidspensjon, følgde den nye Arbeiderpartiregjeringa til Trygve Brattlie opp med å love å setta ned pensjonsalderen frå 70 til 67 år i regjeringserklæringa i mars 1971.

Proessen rundt nedsetjinga av pensjonsalderen var prega av lite tolmod, og det ser ut til at det var vanskeleg å få god oversikt over dei totale kostnadane denne reforma ville få. Årsaka til at det vart vanskeleg å vurdere dei totale kostnadane ser ut til å ha vore at alderspensjonen no hadde vorte vevd saman med både dei andre trygdeordningane i folketrygda og statsøkonomien generelt.

I innstillinga frå sosialkomitéen frå februar 1972 var dei venta kostnadane med å setje ned pensjonsalderen 730 millionar for 1973 (5,3 milliardar i 2017-verdi), med ei gradvis auke i kostnadsprognosen til 1,42 milliardar i 1980 (10,2 milliardar i 2017-verdi). Sosialkomitéen

---

<sup>128</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 22.

<sup>129</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.», 1972, 230 og 327.

tilrådde likevel å setje ned pensjonsalderen basert på denne kostnadsprognosen. Dei venta dessutan ei innsparing på 200 millionar for året 1973 (1,4 milliardar i 2017-verdi) som følgje av at pensjonistane fekk ein redusert alderspensjon ved at dei ikkje tente opp pensjonspoeng frå dei var 67 til 70 år. På sikt ville denne reduksjonen av kostnadar verta mindre, fordi desse medlemene vill tena opp pensjonsrettar og auka den framtidige pensjonen sin. Det vart likevel ikkje gjort nokon utrekningar på kor store desse utgiftene ville verta. På den andre sida venta departementet ei ekstra utgift på mellom 100 og 150 millionar for 1973 som følgje av den nye førtidspensjonsordninga. Dette ganske breie kostnadsintervallet vart gitt fordi kostnadane berre var basert på ei skjønnsvurdering. Òg desse utgiftene venta departementet at ville stige etter 1973.<sup>130</sup> Då departementet synte ei kostnadsutvikling fram til 1980 basert på andre ordningar enn dei som sosialkomitéen tilrådde, og berre omtala endringane i kostnadar i teksten, var det fordi dei baserte seg på andre alternativ som opphavelog vart føresett i stortingsmeldinga året før.<sup>131</sup>

Kostnadsprognosen for nedsetjinga av pensjonsalderen var altså nokså forvirrande i seg sjølv, men det ligg fleire punkt både i stortingsmeldinga og innstillinga frå sosialkomitéen om nedsetjinga av pensjonsalderen som gjer kostnadsoverslaget endå mindre oversiktleg. For det første meinte Sosialdepartementet at det ville vera mogleg å finne fram til ordningar slik at talet på yrkesaktive ville halda seg på omtrent same nivå, og at nedgangen i produksjonen av varer og tenester som følgje av at færre var i arbeid, ville verta avgrensa.<sup>132</sup> Det kjem likevel ikkje klart fram korleis dette skulle skje, anna enn at dei prøve å unngå diskriminering og oppseiing av eldre i arbeidslivet, og at mange mellom 67 og 70 år allereie var utanfor arbeidslivet. Det er òg nokså uklart i kva grad folketrygda ville spare inn kostnadar i andre trygde- og pensjonsordningar i folketrygda som følgje av ein lågare pensjonsalder.

Stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi og finansiering gir på den andre sida ei langt betre oversikt over korleis kostnadane til nedsetjinga av pensjonsalderen og korleis andre delar av folketrygda verka inn på kvarandre. Det er likevel verdt å merke seg det som står mot slutten av innstillinga, der dei skriv rett ut at dei ikkje har kunna ta seg tid til å handsama stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi og finansiering. Dette grunnjev dei med at

---

<sup>130</sup> Ibid, 233-34. Desse prognosane vart først gjort i Stortingsmelding nr. 13 (1971-72) side 36-37.

Kostnadsprognosen fram til 1980 var basert på andre alternativ enn det tabellen i innstillinga viser.

<sup>131</sup> Sosialdepartementet. «Om fastsettelse av avgifter og tilskott for 1971 etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd», 1970, 36-37.

<sup>132</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.», 1972, 233-34.

det uansett var ein brei oppslutnad om å senke pensjonsalderen innan 1. januar 1973.<sup>133</sup> Stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi og finansiering vart publisert same dag som stortingsmeldinga om nedsetjinga av pensjonsalderen. Debatten som følgde handsaminga av stortingsmeldinga om nedsetjinga av pensjonsalderen, ber likevel ikkje preg av at stortingspolitikarane hadde studert stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi.

Debatten i stortinget som følgde sosialkomitéen sin innstilling, ber preg av stor semje om å setta ned pensjonsalderen. Mange var opptatt av andre spørsmål enn kostnadane og finansieringa av denne reforma. Til dømes synest spørsmålet om kor vidt eldre mellom 67 og 70 år no ville verta diskriminert i arbeidslivet å oppta mange. Det tyder ikkje at ei uro over økonomien i folketrygda ikkje vart ytra, men desse var ofte vagt formulerte.<sup>134</sup> Fleire stortingsrepresentantar frå opposisjonen, som Sverre Helleland og John Austrheim frå Senterpartiet og Berte Rognerud frå Høgre, gav dessutan klårt uttrykk for at det var uansvarleg å setta ned pensjonsalderen utan først å vurdere stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi og finansiering.<sup>135</sup> Det vart dessutan vist til at leiaren for finanskomiteen, Lars Platou frå Høgre, meinte at spørsmålet om å setta ned pensjonsalderen òg burde ha vore handsama i finanskomiteen.<sup>136</sup>

Halfdan Hegtun frå Venstre summerer opp debatten med å seia at senkinga av pensjonsalderen i praksis var avgjort blant alle dei ulike partia i åra etter 1967, då folketrygda gjekk med større overskot enn venta, utan at han kritiserer denne prosessen.<sup>137</sup> Ordførar for saka, Roald Bye, seier dessutan innleiingsvis at pensjonsalderen truleg ikkje ville verta den vanskelegaste delen av økonomien i folketrygda, og at sosialkomitéen no hadde starta arbeidet med å vurdere økonomien i folketrygda i den omtalte stortingsmeldinga.<sup>138</sup> Trass motstand frå opposisjonen, vart altså pensjonsalderen sett ned utan ein grundig gjennomgang av dei økonomiske følgjene for folketrygda.

Då stortinget til slutt debatterte stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi nokre månadar seinare, som eg kjem tilbake til i kapittel 5.2, kjem det fram fleire viktige poeng om dei store økonomiske utfordringane. I prosessen med å studere stortingdokumenta og

---

<sup>133</sup> Ibid, 234.

<sup>134</sup> T.d. innlegga til Johan Østby og Olav Totland. Sjå: Stortinget. «2. mars – Nedsettelse av pensjonsald. i folketrygden m.v.», 1972, 2370.

<sup>135</sup> Ibid, 2382, 2388 og 2396.

<sup>136</sup> Ibid, 2397.

<sup>137</sup> Ibid, 2375.

<sup>138</sup> Ibid, 2364.

stortingsdebatten om nedsetjinga av pensjonsalderen, har det til tider vore vanskeleg å forstå kvifor desse poenga ikkje vart tatt fram under debatten om å setta ned pensjonsalderen, sjølv om altså fleire opposisjonspolitikarar presiserer at ein burde ha handsama desse dokumenta samstundes. Stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi og finansiering er datert til same dag som stortingsmeldinga om nedsetjinga av pensjonsalderen. Eg har ikkje funne dokument som forklarar dei økonomiske utfordringane i folketrygda før denne stortingsmeldinga, men utfordringane er framstilt på ein enkel og lettfatteleg måte i dokumentet. Det er derfor overraskande at ingen politikarar tok fram dette poenget, og at det ikkje fekk ein større plass i innstillinga frå sosialkomitéen.

Døma ovanfor tyder på at politikarar og embetsverk så seint som i første halvdel av 1972 framleis var meir opptatt av å få gjennomført seinkinga av pensjonsalderen raskt enn å sikre ei grundig prognose av kva denne reforma ville kosta. Først seinare på året vart den lause haldninga til å løyve pengar forsøkt endra, gjennom å etablere ei trygdebudsjett. Fokuset på å få kostnadane under kontroll som vaks fram i løpet av 1972, er eit viktig tema i kapittel 5, og ein sentral del av forklaringa på kvifor nivået på alderspensjonen vart redusert.

Ei viktig årsak til denne framgangsmåten synest å vera at politikarane langt på veg allereie hadde bestemt seg for å setta ned pensjonsalderen før dei kjende til dei økonomiske verknadane, fordi dei rekna med at økonomien i folketrygda var solid. Dei store overskota i folketrygda dei første åra har truleg bidrege til ei slik haldning. Om dei allereie hadde bestemt seg for å setje ned pensjonsalderen, gjev det i og for seg inga meining å venta med å undersøkje økonomien nærare, sidan det uansett ikkje ville få følgjer for utfallet av vedtaket som skulle kome. På den andre sida er det rimeleg å gå ut frå at dei ikkje levde i isolasjon frå embetsverket, som hadde produsert ei stortingsmelding som i klare trekk omtaler dei store utfordringane med å dekkja utgiftene i folketrygda. Då dei likevel vedtok å setta ned pensjonsalderen, trass i dei økonomiske utfordringane, som i liten grad fekk ein konkret omtale, vert det derfor rimeleg å anta at dei la større vekt på andre faktorar enn dei finansielle og økonomiske. Før eg kjem tilbake til spørsmålet om finansiering, vil eg derfor i dei to neste delkapitela drøfta folketrygda som ei sosial reform, samt språklege endringar i omtalen av folketrygda, som forklaring på den manglande interessa for økonomiske og finansielle forhold i forbindelse med nedsetjinga av pensjonsalderen.

#### 4.5.0 Folketrygda utviklar seg mot ei sosial ordning

Om stortingsdebatten om nedsetjinga av pensjonsalderen la lite vekt på økonomiske og finansielle faktorar, la dei desto større vekt på sosiale forhold. Som nemnt, har eg ikkje hatt eit særleg fokus på skilnadane mellom høgre- og venstresida i norsk politikk, men i stortingsdebattane kjem eit visst skilje i korleis dei ulike sidene argumenterte fram. Venstresida i norsk politikk, som altså no hadde regjeringsansvaret, ser ut til å ha lagt større vekt på sosiale faktorar.

Det var heller ikkje alltid like enkelt å skilje klart mellom økonomiske og sosiale faktorar, som nødvendigvis verka inn på kvarande. Rolf Furuseth frå Arbeiderpartiet argumenterte mellom anna for at levealderen var på veg nedover som følgje av sosiale forhold. Ei slik utvikling ville ha betra økonomien i folketrygda, og som eg har vist i kapittel 3, var ei slik utvikling ikkje utenkjeleg rundt 1970. Argumentasjonen hans legg likevel vekt på sosiale og økonomiske forhold. Han argumenterte for at dei eldre trong pensjonere seg tidlegare, ikkje at lågare levealder ville gjera det mogleg å finansiere ein lågare pensjonsalder.<sup>139</sup> Willy Jansson frå same parti framhevar at Arbeiderpartiet ynskjer å leggja vekt på sosialpolitikk, og kallar Helleland sine reservasjonar til prosessen pessimistiske.<sup>140</sup> Det finst mange døme på liknande innlegg. Eg vil likevel dra fram Magne Mælumshagen, òg frå Arbeidarpartiet, sitt innlegg som illustrasjon på tonen i debatten, sidan han får fram trongen for ein lågare pensjonsalder på ein særleg elegant måte. Dette gjer han ved å sitere ein gruvearbeidar han har vore i kontakt med:

For mitt vedkommende har jeg arbeidet 47 år under jorda. Nå kunne jeg godt tenke meg å få være over jorda noen år også, slik at jeg kunne få se litt av sola før jeg skal under jorda for godt.<sup>141</sup>

Det er vanskeleg å sjå for seg at det i det heile er mogleg å ikkje verta rørt av eit slikt sitat, og det er lett å forstå at spørsmål om økonomi og finans i ein slik samanheng får ein mindre viktig posisjon.

---

<sup>139</sup> Ibid, 2390.

<sup>140</sup> Ibid, 2386.

<sup>141</sup> Ibid, 2396.

#### 4.5.1 Sjuketrygda sin sosiale karakter

Som vist i kapittel 4.2, var sjuketrygda ei korttidstrygd som trong heilt andre perspektiv enn alderspensjonen. Men sjuketrygda skilde seg ikkje berre frå alderspensjonen i tidsperspektivet som låg til grunn, men òg sjølve grunntanken med sjuketrygda. Sjuketrygda var, som sagt, den største og viktigaste av dei nye trygdeordningane som vart innlemma i folketrygda, og betalte både for helsetilbod og sjukepengar. Grunna betalingsstrukturen i helsetilbodet, var sjuketrygda ikkje meint å skulle byggjast opp over tid slik tilfellet var med tilleggspensjonen i alderspensjonsordninga, men ho skulle, som nemnt, vera ei korttidstrygd. Det innebar ikkje nødvendigvis at ein trudde at utgiftene ville vera dei same framover. Då sjuketrygda vart innlemma i folketrygda fekk ho ei felles finansiering med alderstrygda. Opptappingsplanen for trygdepremien i folketrygda, som i alle høve hadde vorte stadig vanskelegare å halda på, mista no mykje av relevansen han hadde hatt i finansieringsplanane. I staden vart dei faktiske utgiftene, som var avhengige av kva innbyggjarane trong, avgjerande for nivået på trygdeutgiftene.

Sjuketrygda hadde allereie før innlemminga i folketrygda sterke element av sosial utjamning, til dømes at einslege og forsørgjarar betalte same premie, som verka i progressiv retning. Dessutan var tilskotet frå stat og kommune stort.<sup>142</sup> Ved at sjuketrygda vart inkorporert i folketrygda, fekk folketrygda ein del som var fullstendig separert frå forsikringsprinsipp. Ei sjuketrygd basert på eit reint forsikringsprinsipp ville hatt ein premie som var lik for alle innbyggjarar, gradert etter sannsynet for å verta sjuk. Med andre ord ville ei sjuketrygd basert på forsikringsprinsipp hatt ein regressiv betalingsprofil.

Det er ikkje spesielt overraskande at sjuketrygda hadde ein sosial profil. Ho var ikkje meint å vera basert på reine forsikringsprinsipp, sidan få, ønska ei regressiv premiebetaling av sjuketrygda. Men når ei stor trygd basert på sosial utjamning vart slått saman med alderspensjonsordninga, som skulle vera basert på eit forsikringsprinsipp, fekk dette store og vidtrekkande følgjer for alderspensjonen. To trygder basert på to ulike prinsipp fekk no ei *felles* finansiering. I stortingsdebatten om setje ned pensjonsalderen, summerer Johannes Østtveit opp det som ser ut til å ha vore ei ny haldning til folketrygda med sterkare vekt på sosiale forhold:

---

<sup>142</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 44-45.

Vi har t.d. ei innarbeid og inngrodd h[a]ldning til at det å kunne få løn, det i neste omgang å kunne få trygd, har ein nær samanheng med å ha vore i arbeid og også med kva innsats ein har gjort i arbeidet. Vi er ikkje mogne nok til å kunne seie at det er behovet, det er situasjonen som i det heile skal vere utløysande og avgjerande for den ytinga samfunnet gir til levemåten, og så skal ein da kunne arbeida og bidra til produksjon etter evne og hug. Så godt er vel ikkje mennesket. Vi må ha stimulanselementet med i bilete. Vi har difor gått relativt langt på vegen med å la situasjonen vere utløysande for når den einskilde får støtte og trygd frå sosialstellet.<sup>143</sup>

#### 4.5.2 Folketrygda utviklar seg mot ei sosial ordning

Den borgarlege regjeringa, leia av Per Borten, la ikkje berre saman to ulike trygder basert på vidt ulike prinsipp. Då dei la fram odelstingproposisjonen, som slo saman trygdene, styrka dei den sosiale profilen i sjuketrygda. Tidlegare hadde medlemmene i sjuketrygda betalt ein lågare prosent av inntekta i premie ved høge inntekter, og motsett, ein høgare prosent ved låge inntekter i tråd med forsikringsprinsippet. Sjuketrygda hadde likevel utvikla seg i sosial retning ved at ein etterkvart betale ein lik prosent av inntekta i premie.<sup>144</sup> No gjekk ho endå lenger i sosial retning. Det vart gjordt mellom anna ved å heve taket for avgifter på arbeidsinntekt frå 2 000 til 4 000 kroner (33 000 kroner i 2017-verdi justert for prisvekst, og 71 000 i 2016-verdi lønsauke), noko som førte til at nokre av medlemene i folketrygda no vart fritatt frå avgiftsbetalinga. Innbetalinga vart med denne hevinga av taket for innbetaling ikkje berre nøytral, men til og med svakt progressiv, slik at dei med høge inntekter betalte ein høgare prosent av den totale inntekta si i avgifter.<sup>145</sup>

Styrkinga av den sosiale profilen tok likevel ikkje heilt bort forsikringsmessige element frå folketrygda. Grunnlaget for utrekninga av sjuketrygd-delen var avgrensa til inntekter opp til åtte gongar grunnbeløpet. Innbetalingsprofilen var altså svakt progressiv for inntekter mellom 4 000 og 65 000 kroner (65 000 svarte til åtte gongar grunnbeløpet), og regressiv over 65 000 kroner. Sjuketrygda tok altså opp i seg eit element basert på forsikringsprinsippet, men effekten var likevel avgrensa, sidan få personar hadde ei inntekt over åtte gongar grunnbeløpet. Den historiske utviklinga gjekk likevel for det meste i ei meir sosial retning.

---

<sup>143</sup> Stortinget. «2. mars – Nedsettelse av pensjonsald. i folketrygden m.v.», 1972, 2372.

<sup>144</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 53-54.

<sup>145</sup> Sidan premiebetalinga var sett som ein fast prosent av inntekta over eit visst beløp, ville prosenten for totalbeløpet vera svakt stigande.



Då Arbeidarpartiet tok over regjeringsansvaret kort tid seinare, vart grensa på åtte gongar grunnbeløpet først heva og deretter fjerna heilt, slik at det regressive elementet i trygdeavgiftene vart heilt borte.

Dei politiske prioriteringane var tydelege. I diskusjonen rundt rasjonaliseringa av sjuketrygda ligg det ingen diskusjon rundt eventuelle ulemper ved å svekke forsikringsprinsippet. Sosialdepartementet nøyde seg med å slå fast at ei uheldig forskjellsbehandling no vart eliminert, noko som tyder på ei nokså unison oppfatning av at ei sosial utjamning var ynskjeleg.

#### 4.5.3 Yrkesskadetrygda si endring mot eit sosialt system

Yrkesskadetrygda var, som nemnt, av langt mindre finansiell tyngde, men òg her vart det gjort viktige prinsipielle endringar bort frå forsikringsprinsippet. Yrkesskadetrygda var før innlemminga i folketrygda i stor grad bygd rundt forsikringsprinsippet, og gav stønad basert på særlege rettar ved yrkesskade. Premien i yrkesskadetrygda var derfor basert på ulike fareklassar, der den høgste premietariffen var så mykje som 15 gongar høgare enn den lågaste. Ved innlemminga av uførepensjonen i folketrygda av 1967 meinte eit utval, utnemnt av sosialdepartementet, at folketrygda uansett ville måtte dekkja størstedelen av desse utgiftene. Departementet gjekk derfor inn for å oppheve fareklassane og legge seg på ei flat avgift i tråd med resten av strukturen i folketrygda.<sup>146</sup>

Rikstrygdeverket var uroleg over konsekvensane av ei slik omlegging. Dei argumenterte med at ein lågare premie for dei høge fareklassane i realiteten var ei subsidiering av farleg industri som kunne hindre ei omlegging mot sikrere arbeidsplassar. Då departementet, med støtte frå NAF og LO, gjekk inn for ein flat premie som del av ei felles folketrygdavgift, la dei vekt på at subsidieringa av farlege arbeidsplassar allereie var til stades gjennom ordningane som (allereie) var innført gjennom uførepensjonen. Sidan uførepensjonen, gjennom tilleggspensjonsordninga, skulle vera såpass høg, ville tilleggsutgiftene frå yrkesskadedelen av folketrygda vera så små at ein uansett måtte bruke andre metodar for å motivere verksemdar til å lage sikrere arbeidsplassar.<sup>147</sup>

Yrkesskade- og arbeidsløysetrygdene var i finansielle termar små, sett i forhold til pensjons- og sjukedelen av folketrygda. Når desse trygdene vart innlemma i folketrygda, var det

---

<sup>146</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 57-58.

<sup>147</sup> Ibid. 58.

strukturen i pensjonsdelen som la føringar på korleis desse skulle organiserast, og ikkje omvendt. Til slutt la departementet òg vekt på fordelane med ei *einheitleg folketrygdavgift*. Når folketrygda vaks i kompleksitet, vart det viktig at ho ikkje vart for kompleks til at trygdeadministrasjonen og verksemdene kunne administrere ho.<sup>148</sup>

Forenklingar i trygdesystemet skjedde òg langs ei akse mellom det regionale og sentrale. Fram til innleminga i folketrygda, var premiesystemet i sjuketrygda delt opp i regionale trygdekassar. Det betydde òg at regionar med god økonomi kunne ha lågare premietariffar enn regionar med dårleg økonomi. Sentraliseringa hadde dermed ein sosialt utjamnande effekt, som òg her svekka forsikringsprinsippet, ved at trygdeordninga ikkje lenger diskriminerte på bakgrunn av geografiske skilnadar.<sup>149</sup>

#### 4.6.0 Oppsummering av endringane i folketrygda etter 1967

Det kom mange nye politiske vedtak som endra folketrygdlova av 1966 radikalt. Den viktigaste endringa var innlemminga av sjuke-, arbeidsløyse, og ulukkestrygda i 1970. Dei nye finansielle planane for folketrygda fekk eit langt kortare tidsperspektiv som følgje av at dei nye innlemma trygdene sette andre krav til økonomisk planlegging, men eit mindre langsiktig perspektiv i den samfunnsøkonomiske tenkinga ser òg ut til å ha verka inn. Eit kortare tidsperspektiv saman med store overskot i folketrygda dei første åra, ser ut til å ha medverka til ei laus haldning til å løyve pengar til nye sosiale formål i folketrygda. Som eg har vist, mangla det til tider til og med planar for å finansiere nye vedtak i folketrygda.

Betringar i dei sosiale delane av folketrygda ser ut vil å ha vorte meir vektlagt enn å sikre finansieringa av dei langsiktige forpliktingane som låg i alderspensjonen. Det var likevel ikkje satt i gang nokon debatt om å endre på lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Dei nye politiske vedtaka som kom mellom 1967 og 1972, sette likevel folketrygda i ein svært sårbar økonomisk situasjon.

---

<sup>148</sup> Ibid. 58.

<sup>149</sup> Ibid. 54.

### 5.0.0 Følgjene av dei politiske endringane i folketrygda

Etter å ha gitt ei oversikt i bakgrunnskapitlet, har eg i kapittel 3 forklart at dei opphavelige planane for å finansiere ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar ikkje mangla realisme, men tvert imot at føresetnadane ein gjorde var robuste og heldt seg godt over tid. Prognosane for veksten i talet på uføretrygda møtte derimot store overskridingar.

I førre kapittel har eg skildra korleis nye politiske vedtak førte til store endringar i finansieringa av alderspensjonen ved at den fekk ei felles finansiering med sjuke-, ulukke-, og arbeidsløysetrygda. Desse endringane førte til at folketrygda, som alderspensjonen var ein del av, vart dregen i retning av å verta ei sosial ordning framfor ei forsikringsordning. Ein meir liberal praksis av uføreomgrepet, saman med endringar i pensjonsalderen, bidrog òg til dette.

Følgjene av desse endringane er emnet for dette kapitlet. Først vil eg vise korleis folketrygda no ikkje lenger hadde ein påliteleg plan for å finansiere alderspensjonen og andre trygdeordningar ho hadde forplikta seg til å dekkje.

I kapittel 5.2 forklarar eg dilemmaa til politikarane då det gjekk opp for dei at det var umogleg å finansiere alt dei hadde vedteke. Måten dei valde å prioritere bort alderspensjonen på, var likevel ein svært innfløkt og indirekte, og kan berre forklarast ved å omtale utviklinga over tid. I Kapittel 5.5 vil eg forklare korleis brotet på denne lovnaden ikkje kom som ei medviten handling. Brotet på lovnaden kom som følgje av at grunnbeløpet som regulerte nivået på alderspensjonen, vart underregulert i strid med intensjonen i folketrygdlova. Denne underreguleringa kom ikkje som følgje av politiske vedtak om å senke nivået på pensjonen. I staden skjedde underreguleringa av grunnbeløpet gjennom ein kaotisk prosess der prinsippa for å regulere grunnbeløpet var i stadig endring gjennom heile 1970-talet.

Mot slutten vil eg gå tilbake til formålet med folketrygda, som var å sikra det økonomiske nivået for grupper som ikkje hadde andre alderspensjonsordningar enn alderstrygda. Her vil eg òg sjå på kva grupper som vart hardast råka av brotet på lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar.

### 5.1.0 Manglande innsikt i planane for finansiering av folketrygda

Då eg i bakgrunnskapittelet kalla handsaminga av stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi og finansiering i 1972 for blåmandag, var det for å visa to poeng. For det første kjem det klart fram i stortingsdebatten i mai 1972 at folketrygda ikkje lenger hadde ein god nok plan for å finansiere alderspensjonen. For det andre kom dette som ei stor overrasking på mange stortingspolitikarar, som berre to månadar tidlegare hadde sett ned pensjonsalderen utan ei grundig vurdering av om dette var innanfor dei økonomiske rammene i folketrygda. Samstundes hadde folketrygda vorte ein berebjelke i dei norske sosiale ordningane, som det var politisk umogleg å gå tilbake på. Politikarane stod dermed ovanfor eit umogleg val mellom å setta ned pensjonane eller trappe ned dei sosiale ordningane dei hadde vedteke dei siste to åra.

Stortingsmeldinga om økonomien og finansieringa i folketrygda vart lagt fram same dag som stortingsmeldinga om nedsetjinga av pensjonsalderen. Som nemnt, vart ho likevel handsama i sosialkomitéen og debattert i Stortinget først to månadar etter pensjonsalderen hadde vorte sett ned til 67 år. Medan sosialminister Odd Høydahl, som ansvarleg statsråd for begge stortingsmeldingane, ikkje deltok i debatten om nedsetjinga av folketrygda, hadde derimot ein svært viktig rolle i debatten om finansieringa av folketrygda. Han var ein av få deltakarar i debatten som ikkje verka overraska over økonomien i folketrygda, og han verkar å ha vore meir oppteken av å løyse problemet med å finansiere folketrygda enn andre stortingspolitikarar. Innlegga hans i stortingsdebatten kjem eg attende til i neste underkapittel.

Dei auka kostnadane som følgje av innlemminga av fleire trygder i folketrygda, samt planar om nedsetjinga av pensjonsalderen og opptrappinga av minstepensjonen, vart alle teke høgde for i stortingsmeldinga om folketrygda sin økonomi. Planen førte til at dei samla avgiftene på løn ville gå opp frå 28% i 1972 til 45,8% i 1980. Sjuketrygda, som åleine stod for 10,4 prosentpoeng i auka trygdeavgifter, stod for den største auken. Tanken om å byggje opp eit folketrygdfond var framleis til stades, og overskotet skulle gradvis auke til 2,8 milliardar (20,2 milliardar i 2017-verdi) eller 2,7% av lønsinntektene i 1980.<sup>150</sup> Planen skil seg frå stortingsmeldinga i 1963 ved at han ikkje sa noko om det eksponentielle veksten alderspensjonen ville få etter 1980. På den andre sida kan vi seia at planen tok høgde for ein slik vekst ved at han la opp til store overskot som skulle overførast til folketrygdfondet.

---

<sup>150</sup> Sosialdepartementet. «Om folketrygdens økonomi og finansiering», 1972, 17-18.

Optimismen som låg rundt dei positive samfunnsøkonomiske verknadane tidleg på 1960-talet, var no dessutan snudd til ei uro over kva for negative verknadar auken i folketrygdavgiftene kunne få for samfunnsøkonomien. Totale folketrygdavgifter på 28 % var langt høgare enn dei opphavelige planane, omtalte i kapittel 3.3, som berre omfatta alders- og uførepensjon og attføringspengar. Den årlege auken i sosiale kostnader for verksemdar var heile 3 prosentpoeng høgare i andre halvdel av 1960-talet enn dei hadde vore i første halvdel. Dette skjedde sjølv om Stortinget òg i første halvdel av 1960-talet utvida dei sosiale ordningane. Uroa for samfunnsøkonomiske verknadar skuldast i stor grad problem i verksemdar som eksporterte varer. Dei sosiale kostnadane gjekk ut over både verksemdene si inntening og delen av inntektene som skulle løna arbeidarane. Til dømes gjekk korkje lønene til arbeidarane eller inntektene til eigarane opp i skipsfarten, som framleis var den viktigaste eksportnæringa på siste halvdel av 1960-talet.<sup>151</sup> Stortingsmeldinga viser òg til at problema til eksportindustrien kunne flytte seg over til skjerma sektor, som ville kunne føre til at lønsauken stoppa opp òg der. Prisauken og underskotet til utanrikshandelen ville ta til i styrke. På den andre sida viser stortingsmeldinga òg til at auken i trygdeavgiftene kunne finansierast gjennom betringar i produktiviteten. Betingane i produktiviteten hang igjen saman med kor kapitalintensivt næringslivet var. I stortingsmeldinga frå oktober 1971 var ein derfor framleis oppteken av å sikra eit høgt offentleg sparenivå gjennom folketrygdfondet.<sup>152</sup>

Det kan vera freistande å konkludere med at planane for å finansiere folketrygda, som altså føresette trygdeavgifter opp mot 50% av arbeidsinntektene til medlemene i folketrygda, alt i oktober 1971 mangla eit økonomisk grunnlag. Det er igjen viktig som historikar hugse på at hendingar ser klarare ut i etterpåklokskapen sitt ljós. Som vist ovanfor, ser i alle fall ikkje stortingspolitikarane ut til å ha sett slik på den økonomiske situasjonen då dei sette ned pensjonsalderen i mars 1972, sjølv om mange kritiserte prosessen med å setta ned pensjonsalderen utan å drøfta den samla økonomien i folketrygda først.

Då eg i tidlegare kapittel kalla stortingsdebatten om folketrygda sin økonomi og finansiering frå mai 1972 for blåmandag, er det fordi utviklinga innan prisauken, utanrikshandelen og høge meirutgifter til folketrygda gjorde at det var på denne tida det ser ut til å ha gått opp for stortingspolitikarane og embetsverket at planane for å finansiere alderspensjonen ikkje lenger var realistiske.

---

<sup>151</sup> Sosialdepartementet. «Om folketrygdens økonomi og finansiering», 1972, 21-22.

<sup>152</sup> Ibid, 16.

Overskridingar av kostnadane var i og for seg ikkje noko nytt i 1972. Fem månadar etter innlemminga av sjuke-, arbeidslause- og ulukkestrygdene vart Stortinget tvinga å setta opp trygdeavgiftene med ytterlegare 1,5 prosentpoeng grunna dei store meirutgiftene og minkande overføringane til folketrygdfondet. Grunnbeløpet måtte dessutan aukast i løpet av året for å halda følgje med prisauken.<sup>153</sup> Frå 1969 til 1970 dobla utgiftene til helsevesenet seg i nominelle tal. Veksten gjekk rett nok kraftig ned frå ein 100% til ein 30% auke frå 1970 til 1971, men det seier seg sjølv at ein så stor vekst i utgifter ville skape store problem med å finansiere folketrygda. Ein 30% auke på toppen av ein 100% auke svarar til ein 160% auke på berre to år. Denne nominelle auken hadde nær samanheng med aukande pris- og lønsvekst i helsevesenet.<sup>154</sup> Som nemnt tidlegare, stoppa derimot lønsveksten opp i viktige næringar som t.d. skipsfarten. I stortingsdebatten om økonomien i folketrygda fekk og prisvekst og aukande underskot på handelsbalansen stor merksemd.

I innstillinga frå sosialkomitéen skriv departementet rett ut at dei ikkje trur det ville verta mogleg å få ei allmenn godtaking for den store kostnadsauken som vart sett fram i stortingsmeldinga i oktober året før.<sup>155</sup> Ei viktig klargjering i denne innstillinga var dessutan at alderspensjonen framleis skulle halda fram med å vera ei forsikringsordning, medan helseinstitusjonane skulle finansierast gjennom den einskilde si evne til å betala skatt.<sup>156</sup> Den store uvissa i kostnadane ein hadde sett etter 1970, gjorde dessutan at det ikkje berre vart naudsynt med årlege justeringar av trygdeavgiftene, men òg med ein nytt trygdebudsjett. Endringane i trygdeavgiftene og trygdebudsjettet trong dessutan samordnast med statsbudsjettet.<sup>157</sup>

Då sosialkomitéen ikkje lenger trudde det var mogleg å få ei allmenn godtaking for å dekkje dei store kostnadane i folketrygda, vart planane for å dekkje ein alderspensjonen på to-tredjedelar av industriarbeidarløn ikkje lenger pålitelege. Dei første åra auka trygdeavgiftene med 0,6 prosentpoeng av lønene til medlemene i folketrygda kvart år for å ta høgde for den store veksten i pensjonar framover. Då sjuketrygda åleine kom til å auke utgiftene svarande til 10,4 prosentpoeng fram til 1980, eller 1,3 prosentpoeng per år, var det ikkje lenger mogleg å setta av pengar til å halda på lovnaden om to-tredjedelars pensjon av vanlege løner til

---

<sup>153</sup> Sosialdepartementet, «Om 1) regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. mai 1971 og 2) forhøyelse av avgiftssatser i folketrygden fra 1. juli 1971», 419-20.

<sup>154</sup> Sosialkomitéen. «Innstilling fra sosialkomitéen om folketrygdens økonomi og finansiering», 1972, 397.

<sup>155</sup> Ibid, 395.

<sup>156</sup> Ibid, 402.

<sup>157</sup> Ibid, 404.

industriarbeidarar. For å løyse dei krevjande oppgåvene med å dekkje kostnadane i folketrygda, vart det gjort framlegg om å samordne trygdebudsjettet med statsbudsjettet, stikk i strid med prinsippet om at folketrygda skulle vera ei uavhengig forsikring.

Forsikringsprinsippet var alt svekka ved at fleire ulike trygder hadde vorte slått saman med alderspensjonen. No vart det ytterlegare svekka ved at trygdebudsjettet kvart år skulle gå gjennom ei politisk handsaming, som etterkvart vart underlagt arbeidet med statsbudsjettet. I dei neste delkapitla vil eg syne følgjene av at alderspensjonen hadde vorte ein del av ei større sosial ordning, og korleis dette over tid svekka storleiken på alderspensjonen i folketrygda.

### 5.2.0 Benkows dilemma og overgangen til eit *pay-as-you-go*-system

Den manglande realismen i planane for finansiering ser i mai 1972 ut til å ha vore forstått av stadig fleire, men ingen stortingspolitikarar gjekk like langt som Jo Benkow i å innrømme slike manglar. Benkow bruker òg sterke uttrykk som «utopi» og «eskapisme» for å omtale meiningsmotstandarar som ikkje vil innrømme mangelen på realisme i planane for finansiering.<sup>158</sup>

Det mest interessante her er at Benkow peiker på problemet samstundes som han ikkje ser det som mogleg å kutte i dei sosiale utgiftene – i tillegg seier han at det er umogleg å heve avgiftene ytterlegare. Han forstår med andre ord problemet med finansieringa av folketrygda, men ser inga politisk løysning på problemet.

Grunnane til at få valde å vera like eksplisitte som Benkow, ser i stor grad ut til å vera pragmatiske. Fleire stortingsrepresentantar valde heller å fokusere på korleis ein skulle løyse dei kortsiktige problema med finansiering av folketrygda. Arvid Johanson frå KrF sitt innlegg er eit døme. Han innrømmer at utgiftene har vorte større enn ein såg for seg, og at det var trong for moderasjon. Forslaget Johansen løfter fram om ein middelveg for å løyse dilemmaet, innebar å senke tempoet for utbygginga av sosiale formål, samstundes som ein skulle senke ambisjonane for storleiken på folketrygdfondet. Han foreslår derimot ikkje ei *senking* av nivået på framtidige alderspensjonar. Forslaget til Johanson gir meining ut i frå eit kortsiktig perspektiv på finansieringa av pensjonsordninga, men det gir ikkje noko svar på korleis ein skulle finansiere pensjonane på lang sikt. Overskotet i folketrygda og sparinga i eit folketrygdfond var, som forklart i tredje kapittel, nøkkelen til å sikra ein pensjon på to-

---

<sup>158</sup> Stortinget. «25. mai -1) Folketrygdens økonomi og finansiering. 2) Forslag fra repr. Vigestad om arbeidsgiveravgift til folketrygden», 1972, 3007.

tredjedelar av ei vanleg løn til industriarbeidarar. Forslaget til Johansen innebar, med andre ord, eit brot med eit av grunnprinsippa i finansieringsplanen til alderspensjonen.

Alderspensjonsordninga var sett opp som eit forsikringssystem, men hadde i stadig større grad vorte eit system for sosial utjamning. I Stortingsdebatten etter framlegging av innstillinga frå sosialkomitéen om folketrygda sin økonomi og finansiering, forklarar stortingsrepresentanten Jo Benkow dilemmaet, men sidan òg han er fanga i diskursen om folketrygda som eit sosialt system, har heller ikkje han ei løysning på problemet. I stortingsdebatten seier han:

Likevel er jeg faktisk alvorlig redd for at man til syvende og sist ikke kommer utenom en revurdering av fordelingen mellom de yrkesaktive og de pensjonerte, uten at jeg i øyeblikket kan se på hvilken måte det best kan skje. For det er sikkert ingen som vil påstå at våre trygdede får slike ytelser at de har noe å gå på.<sup>159</sup>

Innanfor dei nye økonomiske rammene i folketrygda ville det å halda på ein pensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar bryte med ein moralske tommelfingerregelen om at ein skal hjelpe dei fattige mest.<sup>160</sup> Det vart dermed umogleg å halda på lovnaden om alderspensjon utan å bryta med vanleg menneskeleg intuisjon for kva som er rettferdig.

### 5.3.0 Odd Højdahl går bort frå lovnaden om ein pensjon på to-tredjedelar av løna til industriarbeidarar

Ei *senking av pensjonsnivået* vart i praksis foreslått av sosialminister og fagforeiningsleiar Odd Højdahl. Måten han legg fram dette forslaget på er særst interessant:

Med de nåverande reguleringsprinsipper for grunnbeløpet vil økningen i pensjonistenes disponible realinntekter som regel bli sterkere enn for yrkesaktive. Det er derfor behov for å se på prinsippene for regulering av grunnbeløpene i folketrygden på ny.<sup>161</sup>

Mindre enn ti år etter Einar Gerhardsen gjekk inn for ei folketrygd som skulle gje tryggleik for det *økonomiske nivået* ein hadde hatt i yrkeskarrieren – dette skulle vere den *primære*

---

<sup>159</sup> Stortinget. «25. mai -1) Folketrygdens økonomi og finansiering. 2) Forslag fra repr. Vigestad om arbeidsgiveravgift til folketrygden», 1972, 3006.

<sup>160</sup> Kahneman har vist at menneske har ei avgrensa evne til å tenkje rasjonelt og held seg til moralske spørsmål ut i frå enkle tommelfingerreglar sjølv når desse gjev innbyrdes logisk inkonsekvante svar. Sjå: Kahneman, *Thinking, fast and slow*, (2011) 2013, 369-70.

<sup>161</sup> Stortinget. «25. mai -1) Folketrygdens økonomi og finansiering. 2) Forslag fra repr. Vigestad om arbeidsgiveravgift til folketrygden», 1972, 3027.



oppgåva til folketrygda – gjekk ein statsråd frå same parti imot nettopp dette. I sitatet ovanfor ser vi at Højdahl argumenterer for at pensjonistar ikkje skal ha ein høgare vekst i realinntekter enn innbyggjarane elles. Sett i ljøs av dei opphavelige planane for alderspensjon, er dette nokså oppsiktsvekkjande. Ein høgare vekst i realinntekter for alderspensjonistar enn yrkesaktive var ein viktig del av finansieringsplanen frå starten av. Ei lang oppbyggingstid var ein grunnføresetnad for å klare å nå målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Det vart i 1964 ikkje sett på som mogleg utan ein lang oppbygningsperiode. Dette var fordi ein trong tid til å bygga opp folketrygda. Folketrygda som forsikringssystem var dermed konkurs i tydinga at statsråd Højdahl gjekk inn for å greia ut ei restrukturering av framtidige pensjonsutbetalingar.

Ein skulle kanskje tru at andre stortingspolitikarar ville protestert mot eit slikt forslag. Slike protestar har eg ikkje sett. Det må vi sjå i lys av at Højdahl fremja det mest heilskapelege forslaget til løysing av problemet med finansieringa av folketrygda. Vidare vart løysinga presentert innanfor dei nye rammene av kva folketrygda skulle vera. Medan Benkow ikkje var like villig til å ta steget fullt ut og bryte med lovnaden om ein pensjon på to-tredjedelar av løna til vanlege industriarbeidarar, var han heller ikkje villig til å bryte med den vanlege menneskelege intuisjonen for rettferd og kutte i sosiale gode framfor alderspensjon.

### 5.3.1 Eit nytt folketrygdbudsjett vert ein integrert del av arbeidet med statsbudsjettet

Den neste delen av løysinga departementet og Højdahl presenterte, var å ta i bruk alle gjeldande former for skattelegging, inkludert den nye meirverdiavgifta som vart innført året før.<sup>162</sup> Denne forma for finansiering var òg konsistent med at sjukedelen skulle finansierast etter evneprinsippet. Ei finansiering gjennom generell skattelegging og direkte statlege tilskot til folketrygda, ville naudsynt føre til konflikt med trongen for ei finansiering av andre samfunnsoppgåver som òg trong offentleg finansiering. Denne konflikten førte meg seg eit større behov for ei *integrert* handsaming av statsbudsjettet og trygdebudsjettet. Finansieringa av alderspensjonen i folketrygda var no ikkje lenger berre avhengig av andre inkorporerte trygdeordningar, men òg av andre offentlege utgifter over statsbudsjettet generelt. Finansminister Ragnar Christiansen tar òg til ordet for eit behov for ei *integrert* handsaming av folketrygda og statsbudsjettet, men held likevel fast på at folketrygda skulle vera mest mogleg *autonom*.

---

<sup>162</sup> Stortinget. «25. mai -1) Folketrygdens økonomi og finansiering. 2) Forslag fra repr. Vigestad om arbeidsgiveravgift til folketrygden», 1972, 3043.

Forslaget til Højdahl vart følgt opp allereie hausten 1972, der stortingsproposisjon nummer ein inneheldt eit trygdebudsjett i tillegg statsbudsjettet. I tidlegare år hadde denne proposisjonen berre inneheldt statsbudsjettet.<sup>163</sup> Folketrygda som eit delvis sjølvstendig system, heldt i praksis fram heilt til 1976, då statlege overføringar til folketrygdfondet stoppa opp og ein gjekk over til ein praksis med å overføre akkurat nok pengar frå statsbudsjettet til at folketrygda gjekk i balanse. Den formelle samankoplinga mellom folketrygda og statsbudsjettet skjedde først i 1983.<sup>164</sup>

Då eg intervjuar Per Haga, som fekk i oppdrag å etablere eit nytt trygdebudsjett av sosialminister Odd Højdahl og finansminister Ragnar Christensen, minna han meg gjentatte gongar på kor viktig etableringa av trygdebudsjettet var for å få kontroll på utgiftsveksten i folketrygda. Han gav uttrykk for at dette kunne vera den viktigaste avgjerda tatt i Finansdepartementet etter andre verdskrig. Arbeidsgruppa som fekk i oppdrag å etablere det nye trygdebudsjettet, var satt saman av ein representant frå høvesvis Finansdepartementet, Rikstrygdeverket, Sosialdepartementet og Kommunaldepartementet. Per Haga fekk i oppdrag å leie dette arbeidet. Prosessen med å foreine trygdebudsjettet med prosessane for å løyve pengar i statsbudsjettet, starta i følgje tidlegare ekspedisjonssjef i Finansdepartementet Torvald Moe likevel først året etter. Korkje Per Haga eller Torvald Moe har kunna gitt ei nøyaktig skildring av korleis trygdebudsjettet etter kvart vart lagt under statsbudsjettet sine mekanismar for å løyve pengar, men dei har begge stadfesta at dette skjedde gjennom ei gradvis endring over fleire år. Det er god grunn til å feste lit til Moe og Haga som tidsvitne og aktørar i denne prosessen. Per Haga hadde ansvaret for budsjettseksjonen i Finansdepartementet frå 1975 til 1977, medan Torvald Moe hadde ansvar for planavdelinga i same periode.<sup>165</sup> Skildringa deira stemmer dessutan godt overeins med at eg ikkje har funne nokon formelle vedtak som opna for å gå bort frå lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar.

### 5.3.2 Overgang til eit *pay-as-you-go*-system med politisk bestemte ytingar

I stortingsmeldinga frå 1964 hadde regjeringa henta inn erfaringar med alderspensjon frå Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia. Systemet ein i Storbritannia, som ein valde å leggja bort, var eit såkalla *pay-as-you-go*-system. Det britiske systemet innebar inga sparing i

---

<sup>163</sup> Finans- og tolldepartementet. «Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet og trygdebudsjettet for budsjettterminen 1. januar – 31. desember 1973» 1972, 1.

<sup>164</sup> NOU 1984: 10, 34.

<sup>165</sup> Personleg kommunikasjon i intervju med Per Hermand Haga, 17.10.2017. og Personleg kommunikasjon i intervju med Torvald Moe, 24.10.2017.

eit pensjonsfond, men baserte seg på prinsippet om at dei yrkesaktive skulle betala for pensjonane til dei eldre.<sup>166</sup> Då departementet ikkje anbefalte den britiske *pay-as-you-go*-modellen, var det fordi ein gradvis trong å byggja opp ordningane i alderspensjonen. Store overskot som skulle samlast opp i eit folketrygdfond dei første åra, var heilt naudsynte for å sikra ein pensjon på to-tredjedelar av vanleg løn for industriarbeidarar. Denne grunnføresetnaden var no borte.

I omtalen av folketrygda ser vi at både Benkow og Højdahl legg vekt på *fordelinga* mellom yrkesaktive og pensjonistar. Nivået på alderspensjonen hadde dermed vorte eit *politisk* spørsmål, og var ikkje lenger berre bestemt av forsikringstekniske faktorar. Utviklinga etter 1967 gjorde folketrygda i stadig aukande grad til ein politisk institusjon der forsikringsprinsippet vart svekka gjennom ei rekke nye politiske vedtak, omtalt i førre kapittel.

Sjølv om eg ikkje har sett at departementet eller politikarar tok til orde for at folketrygda ikkje lenger skulle vera eit system basert på forsikringsprinsippet, var likevel dei viktigaste av karakteristikkane for eit forsikringssystem borte. Folketrygda hadde i staden gått svært langt i retning av å verta eit *pay-as-you-go*-system med ein aukande grad av politisk bestemte ytingar.

### 5.3.3 Brot på lovnaden om to-tredjedelars alderspensjon

Når eg seier at Højdahl slo folketrygda konkurs gjennom ei restrukturering av dei framtidige forpliktingane, baserer dette seg på ei forståing av folketrygda som ei forsikring med kontraktbaserte forpliktingar mellom folketrygda som institusjon, og medlemene i folketrygda. Som omtalt i underkapittelet ovanfor, hadde folketrygda tvert imot i stadig større grad vorte ei sosial ordning som var integrert i eit større statleg apparat. Ein stadig større del av utbetalingane i folketrygda var politisk bestemte, og ikkje basert på forsikringstekniske premieutbetalingar. Ut i frå eit slikt perspektiv, vert det meiningslaust å seia at folketrygda var konkurs og at framtidige pensjonsutbetalingar trong restrukturerast. Det er dessutan viktig å understreke at Højdahl berre gjekk inn for å *vurdere* ein ny måte å regulere grunnbeløpet på, og at Ragnar Christensen framleis slo fast at folketrygda framleis skulle ha ein *autonom* status. Endringa med å leggje folketrygda under statsbudsjettet sine prosessar for å løyve pengar skjedde gradvis, utan at eg har funne eit politisk vedtak som opphevar folketrygda sin

---

<sup>166</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 11-12.

sjølvstendige økonomiske status. Sjølv om Højdahl gjekk mykje lenger enn Benkow i å sjå at det trongst kutt i pensjonsnivået, gjekk heller ikkje Højdahl eksplisitt inn for ei slik endring. Det vart heller ikkje lagt fram nokon lovforslag for å endra prinsippa for reguleringa av grunnbeløpet. I staden vart det gjort små justeringar i tolkinga og midlertidige unntak av folketrygdlova i perioden etter 1972. Denne prosessen vil eg forklare meir i detalj i kapittel 5.5.

Det er ingenting som tyder på at Højdahl eller andre stortingspolitikarar ville sagt seg samd i at folketrygda no var konkurs, men det finst heller ikkje haldepunkt for å seia at han tok avstand frå forsikringsprinsippet. Som sagt, var formuleringa hans om å sjå på prinsippa for regulering av grunnbeløpet nokså forsiktig. Det var altså ikkje eit fullstendig oppgjør med forsikringsprinsippet han tok til ordet for, men snarare ei balansering mellom to ulike omsyn: Trongen til å moderere utgiftsveksten i folketrygda opp mot lovnaden om å halda på ein alderspensjon som svarte til to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Som vist i kapittel 3.3, var likevel systemet med pensjonspoeng bygd opp slik at ein var avhengig av ei nøyaktig regulering av grunnbeløpet. Som nemnt ville alderspensjonistane i folketrygda på den eine sida få utbetalt for låge pensjonar om grunnbeløpet vart sett for lågt, men dei yrkesaktive ville òg tene opp for mange pensjonspoeng. I 1972 hadde departementet framleis eit stort fokus på problema ei skeiv opptening av pensjonspoeng ville føre med seg. Som eg vil vise i kapittel 5.5.1, vart dette fokuset gradvis svekka, samstundes som fokuset på minstepensjonistane sine vilkår fekk eit større fokus. Det vaks altså fram nye prinsipp for å regulere grunnbeløpet gjennom 1970-talet, utan at nokon, så vidt eg har sett, gjekk inn for å fjerne forsikringselementet i folketrygda.

Balansering mellom to ulike omsyn, der ein prøvde å foreine folketrygda som forsikring med eit sterkt behov for å moderere utgiftsveksten, var ikkje mogleg utan å undergrave ordningane i alderspensjonen. Pensjonssystemet var altså svært sårbart for ei slik underregulering av grunnbeløpet som Højdahl gjekk inn for å vurdere. Denne effekten vart likevel særleg tydeleg over tid, der den akkumulerte effekten av svekkinga av grunnbeløpet fekk store følgjer for nivået på alderspensjonen.

I replikkane i stortingsdebatten som kjem etter Højdahl sitt innlegg, kjem det heller ingen reaksjonar på at folketrygda som forsikringssystem vart slått konkurs. Det tyder på at òg andre stortingspolitikar prøvde å balansere folketrygda som eit forsikringssystem med folketrygda som eit system for sosial tryggleik. Mange gjekk inn for å endra på storleiken til

folketrygdfondet. Sidan tilleggspensjonen i folketrygda var strukturert etter forsikringsprinsippet med svært store utbetalingar fram i tid, var eit stort og raskt veksande folketrygdfond ein viktig føresetnad i stortingsmeldinga frå 1964 for å kunne nå målet om eit pensjonsnivå på to-tredjedelar av normal inntekt.<sup>167</sup> Det er naturleg å tolka òg dette som eit forsøk på å balansere forsikringsdelen i folketrygda med folketrygda som eit system for sosial tryggleik. Det var berre Højdahl som eksplisitt tok til ordet for å senke pensjonsnivået (eller iallfall greie ut om problemstillinga). Om ein ser på storleiken av den venta avkastninga til folketrygdfondet, ser ein at ho rett nok berre utgjer ein relativ liten del av dei totale planlagde inntektene i år 2000. Meir vesentleg for finansieringa av framtidige pensjonar var det at den sterke veksten i utgifter batt opp dei laupande inntektene som kom som følgje av opptrappinga av avgiftene. Folketrygda var meint å gå med store overskot dei første åra, då ein i liten grad betalte ut tilleggspensjon. Dette overskotet ville gradvis minke, etter kvart som tilleggspensjonane ville halda fram med å auke til langt utover 2000-talet. Vi kan dermed seia at langt fleire enn berre Højdahl implisitt tok til ordet for å svekke framtidige tilleggspensjonar, men sidan diskursen om folketrygda hadde endra seg så mykje, og det langsiktige perspektivet ikkje lenger var til stades i debatten, er det vanskelig å seia i kor stor grad dette var ei *bevisst* eller *ubevisst* svekking av pensjonane.

#### 5.3.4 Vanskar med å foreine ulike delar av ei stor konsolidert folketrygd

Højdahl sitt forslag må forståast ut i frå eit pragmatisk ynske om å løyse problema med å finansiere folketrygda. I tillegg til ei rekke forslag for å dempe kostnadsauken for ulike sosiale ordningar, viser han til problema med ei nasjonal konsolidering av folketrygda. Det var framleis store geografiske skilnadar i inntektsnivået i Noreg, og i enkelte delar av landet var inntektsnivået såpass lågt at det vaks fram ein praksis der store grupper av husmødrer fekk tildelt uførepensjon. Husmødrer, som altså ikkje var i formelt arbeid, kunne få tildelt uførepensjon fordi dei vart rekna som yrkesaktive dersom mannen si inntekt var under to gongar grunnbeløpet.<sup>168</sup> Som vist i kapittel 3.5, hadde folketrygda hatt ein eksplosiv vekst uførepensjonane. Når Højdahl seier at tilleggspensjonane har fått stadig større betydning, er det viktig å huske på at tilleggspensjonane ikkje berre gjaldt alderspensjonen, men òg uførepensjon, som frå starten av var ein integrert del av folketrygda. Når han går inn for å

---

<sup>167</sup> Sosialdepartementet. «Om folkepensjon», 1964, 17.

<sup>168</sup> Påstanden er satt fram av Odd Højdahl i stortingsdebatten om folketrygda sin økonomi. Sjå: Stortinget. «25. mai -1) Folketrygdens økonomi og finansiering. 2) Forslag fra repr. Vigestad om arbeidsgiveravgift til folketrygden», 1972, 3026-3027.

svekke tilleggspensjonane gjennom å greie ut ei underregulering av grunnbeløpet, løyser han ikkje berre problem med store framtidige utbetalingar til alderspensjon. Han søker òg å rette opp i store ubalansar som følgje av den nasjonale konsolideringa av trygdeordningane.

#### 5.4.0 Endringar i finansieringsstruktur

Konsolideringa av dei mange ulike trygdeordningane inn i ei felles folketrygd endra finansieringsstrukturen for alderspensjonen. Ved at ein fekk ei felles finansiering med dei andre trygdene, kunne ein få ein enklare administrasjon, men det gjorde òg alderspensjonen sårbar for overskriddingar i kostnadane til dei andre trygdene. Samstundes vart offentlege tenester betalt av folketrygda. Ein del av desse utbetalingane gjekk tilbake til folketrygda i form av trygdeavgifter for dei offentleg tilsette. På den måten fekk folketrygda ein endogen<sup>169</sup> inntektsvariabel.

#### 5.4.1 Konsolidering av trygdene

Odeltingsproposisjonen som la fram forslaget om å konsolidere folketrygda, brukte ikkje moderne omgrep innan finanst teori i omtalen av planane for finansiering av folketrygda. Han argumenterer likevel for at konsolideringa av trygdene ville forenkle dei administrative oppgåvene for Rikstrygdeverket og verksemdene.<sup>170</sup> Sjølv om det ikkje vart gjort nokon statistiske analyser, står det fram som nokså openbart at trygdeordningane hadde ei mengd utbetalingar med til dels liten grad av korrelasjon,<sup>171</sup> slik at ein då naudsynt ville forenkle likviditetssituasjonen ved å samle alle utbetalingane i ei felles folketrygd. Fordelane ved ei konsolidering av mange ulike trygdeordningar i ei felles folketrygd, kan samanliknast med ei konsolidering av infrastrukturprosjekt i eit stor børsnotert selskap, som kan låne billig og enkelt i obligasjonsmarknaden i staden for å gå gjennom ein komplisert prosess med å prosjektfinansiera direkte frå eit konsortium av bankar.

Om ei bedrift prosjektfinansierer eit enkelt infrastrukturprosjekt i ein bank, vil banken setta ei rekke krav for å sikra at prosjektet har god likviditet, samstundes som han vil krevje ei høg rente. Dersom selskapet stiller alle infrastrukturprosjekta sine kollektivt som sikkerhet for eit

---

<sup>169</sup> Ein endogen variabel er ei statistisk klassifisering av ein variabel som vert forklart av statistiske samanhengar mellom funksjonar innanfor ein statistisk modell. Ein eksogen variabel vert motsett forklart av statistiske samanhengar i ein funksjon utanfor den statistiske modellen. I dette tilfellet vart inntektene i trygdeavgiftene til offentlege tilsette betalt av folketrygda. Det vil seie at dei var ein funksjon av utbetalingane i folketrygda. Trygdeavgiftene som kom frå private og offentleg tilsette som ikkje vart finansiert av folketrygda, kom derimot som ein funksjon av inntekter utanfor folketrygda.

<sup>170</sup> Sosialdepartementet. «Om lov om endringar i lov om folketrygd av 17. juni 1966», 1970, 1.

<sup>171</sup> Korrelasjon er ein gjensidig samheng mellom to statistiske variablar.

obligasjonslån,<sup>172</sup> vil eit selskap kunne oppnå ei god kredittrating<sup>173</sup> og ei mykje billegare finansiering, samstundes som dei slepp ei mengde administrative krav. Ein nasjon kan oppnå liknande effektar ved at ein stat tar over kommunale lån. Ein stat vil vanlegvis alltid betala ei lågare rente enn ein kommune i same land, fordi ein stat kan gje sikkerheit i ein heil nasjon sin produksjon samstundes som han kontrollerer det nasjonale finans- og pengesystemet.

Men det er òg ei rekke ulemper med ei felles finansiering. Ein treng eit stort og omfattande kontrollapparat for å sikra at kostnadane og inntektene held seg innanfor dei andre rammene ein har lagt. Ei felles finansieringsordning løyser problem med likviditet, men samstundes tar ho bort disiplinen ein får ved å måtte handtere likviditetsproblem. Det vil alltid vera mogleg å absorbere kostnadsoverskridingar i ei felles finansieringsordning, særleg når ein samstundes kontrollerer penge- og finanssystemet, slik ein moderne stat gjer. Det var finansielle og administrative fordelar forbunde med å konsolidere trygdeordningane i ei felles folketrygd, men det var òg ulemper i forhold til kostnadskontroll, og det vart vanskeleg å ha full oversikt over alle forhold i ei så omfattande ordning. Fram til 1972 hadde ikkje folketrygda utvikla eit godt system for å kontrollere kostnadane i folketrygda. Som vist i underkapittel 4.3, var nokre ordningar til og med vedtatt utan ein plan for finansiering i det heile teke. Ut i frå eit kontrafaktisk perspektiv, kan det vera verdt å spørje i kva grad det ville vore mogleg å vedta nye utgifter utan å leggja ein plan for finansiering, dersom ein ikkje hadde hatt ei folketrygd som kunne absorbere slike kostnadar.

#### 5.4.2 Endogene variablar

Utviklinga omtalt i kapittel 3.5.2 viser òg ein kraftig vekst i sysselsettinga i offentleg sektor fram til ca. 1990. Denne må sjåast i samanheng med at folketrygda i perioden etter 1967 endra karakter, der sosiale forhold vart viktigare. Den aukande sysselsettinga i offentleg sektor vart i stor grad finansiert av folketrygda, gjennom utvidingar i helse- og omsorgstenester. Spørsmålet om korleis sysselsettinga verka inn på den finansielle evna til å bera folketrygda er derfor meir komplisert enn berre å sjå på total sysselsetjing. Mange kvinner hadde tidlegare hatt arbeid med omsorg i uformell sektor, utan å tena opp pensjonsrettar i folketrygda. Når desse no gjekk over i formelt arbeid, fekk fleire pensjonsrettar som auka dei framtidige pensjonsforpliktingane. Dei omtalte utvidingane i

---

<sup>172</sup> Eit obligasjonslån er ein lånekontrakt direkte mellom eit stort selskap eller ein offentleg organisasjon og ein investor. Ein vil ofte bruke ein bank som tilretteleggjar i ein slik kontrakt, men banken står ikkje som utlånar til lånetakaren.

<sup>173</sup> Ei kredittrating er ei tredjepartsvurdering av kor kredittverdig eit selskap eller ein offentleg organisasjon er. Denne vurderinga er avgjerande for kva rente som vert betalt i eit obligasjonslån.

folketrygda gjorde samstundes at inntektene i folketrygda ikkje lenger var ein eksogen variabel. Særleg innlemminga av sjuketrygda førte til at fleire ressursar vart brukt til helsearbeid. Auka offentlege tenester, som det altså vart gjort mogleg å finansiere gjennom folketrygda, må naudsynt òg ha ført til ei auke i offentlege tilsette, og ei relativ svekking av privat sysselsetjing som vist i figur 3.7. Den relative svekkinga av privat sektor gjorde i neste omgang at ein større del av inntektene i folketrygda kom frå avgifter på løn finansiert av folketrygda sjølv. Inntektene til folketrygda vart altså ikkje svekka som følgje av ein aukande offentlig sysselsetjing, men desse endringane gjorde at inntektene i større grad vart ein endogen variabel.

Utrekningane som vart gjort før 1967 var som nemnt svært enkle. Men strukturen i finansieringa var òg mykje enklare enn berre få år seinare. Folketrygda i 1967 var strukturert rundt eksterne inntekter som finansierte utbetalingar til uføre- og alderspensjonistar. Dei nye sosiale delane som kom få år etter, endra kompleksiteten i finansieringsstrukturen radikalt. Sjølv moderne analyseverktøy har vanskeleg for å rekne på eksogene og endogene inntektsvariablar, og det ville vore endå vanskelegare på byrjinga av 1970-talet.

Når det vart opna for å endra på prinsippa for å regulere grunnbeløpet, var det for å balansere mellom omsynet til alderspensjonen som ei forsikring, og omsynet til å gjera det mogleg å finansiere dei sosiale ordningane i folketrygda. Sjuketrygda var som nemnt den viktigaste av desse sosiale ordningane, og ein venta ein svært høg vekst i kostnadane. Aukinga i talet offentlig tilsette i helsesektoren styrka dei endogene inntektene i folketrygda, som igjen svekka evna folketrygda hadde til å finansiere alderspensjonane. Som eg vil vise i neste underkapittel, vart følgjene for medlemene i folketrygda ein gradvis svekka pensjon over tid. Denne svekkinga var likevel særleg sterk gjennom 1970-talet, då veksten i offentlig sysselsetting var stor. Svekkinga av grunnbeløpet fortsette likevel gjennom 1980-talet, sjølv om veksten i offentlig sysselsetjing heldt fram. Svekkinga held rett nok òg fram etter 1990 før ho stabiliserte seg på 2000-talet, og svekkinga etter 1990 kan berre i liten grad forklarast med aukande offentlig sysselsetting – sjølv om verknadane av ei stor offentlig sysselsetting heldt fram òg etter 1990, mellom anna gjennom utgifter til ein kostbar offentlig tenestepensjon.



### 5.5.0 Underreguleringa av grunnbeløpet etter innføringa av meirverdiavgifta og innlemminga av sjuke-, arbeidslause- og ulykkestrygda

Prosessen med å finne ein måte å regulere grunnbeløpet på var ikkje klargjort før 1967. Folketrygdlova var klar på at grunnbeløpet skulle justerast både for prisvekst og velstandsauke, men presiserte ikkje korleis dette skulle gjerast. Ei nærare presisering kom likevel i ein stortingsproposisjon to år seinare, der Statistisk Sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet alle hadde kome med innspel i korleis ein skulle regulere grunnbeløpet etter intensjonen til folketrygdlova. Trass i at fleire prinsipp vart etablert og ein dermed kom eit stykke på veg mot eit mål om å oppnå mest mogleg automatikk i reguleringa av grunnbeløpet, vart det likevel opna for at det var mogleg å gjera betringar i det statistiske grunnmaterialet.<sup>174</sup>

Praksisen rundt reguleringa av grunnbeløpet vart til slutt ein nokså innfløkt og uoversiktleg prosess, som opna for endringar då folketrygda kom i ein situasjon der det vart vanskeleg å finansiere uføre- og alderspensjonane. Då Høyhaldal i mai 1972 tok til ordet for å sjå på reguleringa av grunnbeløpet på nytt, bør dette sjåast i lys av at ein ikkje hadde lukkast i målet om ein høg grad av automatikk i reguleringa av grunnbeløpet. Den manglande realismen i planane for finansiering av folketrygda etter inkorporeringa arbeidslause-, ulykke- og sjuketrygda, fekk som sagt store følgjer for reguleringa av grunnbeløpet, men dette skjedde ikkje gjennom konkrete vedtak om å setta ned nivået på alderspensjonane. I staden endra grunngevinga for korleis ein skulle regulere grunnbeløpet seg frå år til år. Nokre av føresetnadane som vart gjort i vedtaka for å regulere grunnbeløpet vart svekka over tid, men sidan det ikkje vart etablert ein fast praksis for regulering av grunnbeløpet, vart det ikkje gjort endringar i reguleringa av grunnbeløpet som retta opp desse føresetnadane. Samspelet mellom den aukande prisveksten, innføringa av nye skattar og eit stort fokus på minstepensjonistane sine kår fekk ei sentral rolle i korleis grunnbeløpet vart regulert gjennom heile 1970-talet.

#### 5.5.1 Grunnbeløpet si utvikling fram til 1971

Som nemnt, vart reguleringa av grunnbeløpet overlate til Stortinget grunna vanskar med å fastsetta ein nøyaktig prosess med å regulere for inntektsauken blant yrkesdeltakarar. Folketrygdlova var lite presis i korleis dette skulle gjerast. Ho slo likevel fast at reguleringa

---

<sup>174</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpeti folketrygden 1. Januar 1968 og 1. Januar 1969», 1967, 2-6.

av grunnbeløpet skulle følgje to element. Det første elementet det skulle justerast for var *prisauke*. Det andre elementet var det som noko upresist vart kalla *velstandsauke*. Mot slutten av året hadde eit utval med ein representant kvar frå Sosialdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå kome med råd om korleis dette skulle gjerast for 1968. Spørsmålet trong likevel greiast ut nærare for å finne ein prosess med ei høg grad av automatikk, slik ein hadde i Statens Pensjonskasse.<sup>175</sup>

Utvalet gav likevel ei rekkje råd om korleis grunnbeløpet skulle regulerast, og det er tydeleg at det var *forsikringsprinsippet* som låg til grunn for desse anbefalingane. For det første meinte dei at arbeidsgivaravgifta skulle reknast med i reallønsjusteringa, sidan ho representerte ein premie som arbeidstakaren hadde nytte av. Det vart ikkje nemnt at denne avgifta eller premien kunne sjåast på som ein skatt. Det vart òg slått fast at grunnbeløpet måtte regulerast etter inntekter før skatt for på unngå ei skeiv opptening av pensjonspoeng.<sup>176</sup>

Eit langt vanskelegare spørsmål var å fastslå kor stor reallønsauken eller velstandsauken hadde vore. Det vart inntil vidare anbefalt å bruke nasjonalrekneskapet sin statistikk for arbeidsinntekter med nokre justeringar. Velstandsauken for 1968 vart då sett med bakgrunn i den etterskotsvise indeksen i nasjonalrekneskapet mellom 1963 og 1966, og kom på 4,5%. Årsaka til at ein valde å bruke ein lengre periode som grunnlag for reallønsauken, var å unngå konjunktursvingingar i lønsauken.<sup>177</sup>

Det vart likevel opna for seinare endringar, sidan det vart sett på som vanskeleg å finne ei prinsipielt rett handtering av justeringa for reallønsauken. Spørsmålet vart dermed vidare greia ut gjennom 1968. Etter grundigare utgreiingar frå SSB, vart prinsippet om å regulere grunnbeløpet med bruttoløner, og ikkje løner etter avgifter, haldt fast på. Det same vart prinsippet om å bruke lønsauken for dei tre føregåande åra.

Når det gjaldt synet på kor vidt arbeidsgivaravgifta skulle reknast med som inntekt eller ikkje, hadde utvalet endra syn etter råd frå Finansdepartementet. Grunngevinga til Finansdepartementet er interessant, fordi ho reflekter endringane folketrygda no gjekk gjennom, frå å gå frå å vera ei forsikring til i større grad å verta ei sosial ordning:

---

<sup>175</sup> Sosialkomitèen, «Instilling fra sosialkomitèen om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. januar 1968 og 1. januar 1969», 1967, 11-12.

<sup>176</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. Januar 1968 og 1. Januar 1969», 1967, 3.

<sup>177</sup> Ibid, 2-4.

Tidligere har det vært rimelig å betrakte arbeidsgiverandelen av trygdepremien direkte som en del av lønnen, da disse må sies å ha kommet lønnstakeren til gode. Finansieringen av folketrygden har til en viss grad endret dette forhold, da det her ikke er den samme direkte forbindelse mellom premien og det som kan regnes som godtgjørelse til lønnstakeren.<sup>178</sup>

Sitatet til Finansdepartementet viser at planane for omlegging av folketrygda frå å vera ei forsikring til å vere ei sosial ordning, var godt i gang allereie i 1968 – sjølv om dei største endringane vart implementert først i 1971. Følgjene av denne omlegginga på grunnbeløpet ser vi dermed allereie i reguleringa av grunnbeløpet for 1969. Sidan arbeidsgivaravgifta ikkje vart tatt med i lønsgrunnlaget, vart reallønsauken sett til 4,2% i staden for 5%, som han ville vore om ein hadde rekna arbeidsgivaravgifta som ein del av løna til dei yrkesaktive.<sup>179</sup>

#### 5.5.2 Underreguleringa av grunnbeløpet som følge av meirverdiavgifta

Innføringa av meirverdiavgifta, som kom same året som innlemminga av sjuke-, ulykkes-, og arbeidsløysetrygda, skapte store vanskar for reguleringa av grunnbeløpet. Følgjene av denne endringa skapte eit samspel mellom høg prisvekst og eit aukande fokus på minstepensjonistane sine kår. Kronologien i desse endringane vart dessutan viktige for reguleringa av grunnbeløpet og alderspensjonen.

Då meirverdiavgifta vart innført med verknad frå 1. januar 1970, vart det samstundes innført eit kompensasjonstillegg for medlemmer i folketrygda som var busett i Noreg: 500 kroner (4 112 kr i 2017-verdi justert etter prisvekst og 8 897 i 2016-verdi juster etter lønsvekst) for einslege og 750 kroner for par. Dette kompensasjonstillegget vart gitt i staden for å regulere grunnbeløpet med auken i konsumprisar som kom av denne skatteauken. Grunngevinga av denne metoden er interessant fordi resonnementet er gyldig for året kompensasjonstillegget vart innført, men resonnementet er ikkje gyldig om vi følgjer utviklinga over tid. Som grunngeving for å gje eit kompensasjonstillegg i staden for å regulere grunnbeløpet skriv departementet:

Under henvisning til beregninger som er omtalt i foregående avsnitt II, viser det seg at et fast kompensasjonstillegg til grunnpensjonen i de fleste tilfeller vil dekke kompensasjonsbehovet både for dem som har grunnpensjon og for dem som også

---

<sup>178</sup> Sosialdepartementet, «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. januar 1969», 1968, 3.

<sup>179</sup> Ibid, 3.

har tilleggspensjon fra folketrygden og/eller annen inntekt ved siden av. Grunnen til at det ikke er behov for en større kompensasjon for dem som har inntekter utover grunnpensjonen er i det vesentlige at den direkte skatt vil bli redusert.<sup>180</sup>

Departementet hadde heilt rett i at det berre var ei lita gruppe med høge inntekter som kom dårlegare ut av at ein la inn ei kompensasjonstillegg i staden for å regulere opp grunnbeløpet på tidspunktet dette vart gjennomført på. Men sidan ordningane i alderspensjonen vart sett opp slik at ein skulle få ein eksponentiell vekst i tilleggspensjonane, var føresetnaden om at dette gjaldt berre nokre få personar derimot ikkje rett på sikt. Ein kan likevel til ein viss grad vera einig med departementet i at desse alternativt ville fått ein høgare personskatt om ein ikkje hadde innført ein flat skatt på forbruk.

Om vi ser på at den historiske utviklinga etter 1970, ser vi uansett at kompensasjonstillegg gradvis forsvinn. Dette skjedde ved at nivået vart heldt på 500 nominelle kroner utan at det vart justert for prisveksten, som var særleg høg i perioden etter 1970. Realverdien av kompensasjonstillegget vart dermed mindre for kvart år som gjekk. I 1991 vart det dessutan halvert til 250 kroner, før det vart tatt heilt bort i 1992.<sup>181</sup>

Underreguleringa av grunnbeløpet vart gjennomført ved låge justeringar av grunnbeløpet i 1971 og 1972, medan kompensasjonstillegget vart gjeven i 1970.<sup>182</sup> Kronologien i dette er

---

<sup>180</sup> Ibid, 4.

<sup>181</sup> Kompensasjonstillegget på 500 (nominelle) kroner vart ikkje endra på i stortingsproposisjonane fram til 1981. I 1991 og 1992 vart kompensasjonstillegget fasa ut. Sjå: Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). «Vedlegg 2 til kap. 3 - Folketrygdens beregningsregler», Frigjeve 01.09.2016. og

Sosialkomitèen. «Instilling fra sosialkomitèen om midlertidig lov om kompensasjonstillegg til ytelser fra folketrygden, og om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd», 1991, 1-2.

<sup>182</sup> Grunnbeløpet vart regulert gjennom årlege vedtak i nye stortingsproposisjonar for kvart år fram til 1981. Dei einaste unntaket er stortingsproposisjon nr. 20 (1969-70) som vedtek endringar både for 1. januar 1970 og 1. januar 1971. Alle stortingsproposisjonane viser til ein bestemt KPI-indeks for å justere grunnbeløpet for prisvekst. Justeringa vart gjort ved å bruke historisk statistikk frå perioden før grunnbeløpet vart justert. Tala som vert vist til for justeringane som vart gjort for 1971 og 1972, er likevel ikkje konsistente med KPI-indeksen dei referer til. Til dømes står det på side to i stortingsproposisjon nr. 23 (1971-71) at den gjennomsnittlege indeksen for september 1969 til oktober 1970 er 112,3. Dette stemmer ikkje med KPI-indeksen presentert på side 274 i SSB si statistisk årbok for 1974, som presenterer den same KPI-indeksen det vert referert til. Om ein summerer opp indeksen for desse tolv månadane og deler på tolv for same periode, får ein 110,74. Teljaren i brøken er derimot konsistent med SSB si årbok. I stortingsmeldinga viser dei til at inflasjonen er  $119,5 / 112,3 - 1 = 6,4\%$ . Den faktiske prisveksten var  $119,5 / 110,74 = 7,9\%$ . Det er ikkje forklart kvifor dei bruker eit annan nemnar i brøken enn det KPI-indeksen skulle svare til. Først om ein sett utrekninga i samanheng med stortingsproposisjon nr. 20 (1969-70) som regulerer grunnbeløpet for 1970 og 1971, vert det klart kvifor dei brukte eit anna indekstal i nemnaren i brøken. KPI-indeksen frå før 1970 vart justert opp med 5,8% for å justere for verknaden av mva-avgifta. Sidan ein i justeringa for grunnbeløpet for 1970 berre brukte tal med den justerte KPI-indeksen før 1970, vart ikkje grunnbeløpet underregulert dette året. I staden vart underreguleringa av grunnbeløpet gjennomført gjennom justeringa for 1971 og 1972, som begge brukte indekstal før og etter at indeksen vart justert for meirverdiavgifta i 1970. Sjå:

ikkje uvesentleg. Den menneskelege psyke tilseier, i følgje Kahneman, at vi har vondt for å gje frå oss opparbeida rettar. Når kompensasjonstillegget auka alderspensjonane i 1970 for deretter å verta justert ned gjennom ei underregulering av grunnbeløpet og ei svekking av den reelle verdien av kompensasjonstillegg åra etter, må ein kunne gå ut i frå at vanleg menneskeleg rettferdskjensle ville skape eit press for å justere opp minstepensjonen på annan måte. Dette ser vi gjennom at særtillegget aukar. Særleg mellom 1970 og 1971 får det eit stort løft frå heile 7,5% til 13,5%. Frå 1972 går likevel minstepensjonen markant ned, om ein justerer for lønsvnivået elles i samfunnet. Dette var eit brot i ei utvikling som hadde styrka minstepensjonen meir enn lønsinntektene heilt sidan alderstrygda vart innført i 1957.

### 5.5.3 Grunnbeløpet vert justert for brutto i staden for netto lønsauke

I trygdebudsjetter for 1973 budsjetterte regjeringa med eit grunnbeløp på 8 400 kroner, men prisveksten åleine tilsa at ein trong å justere opp grunnbeløpet til dette nivået. I eit tillegg til stortingsproposisjonen for statsbudsjettet og trygdebudsjettet, som no var etablert for fyrste gong, understreka departementet at ei regulering av grunnbeløpet trong basere seg på bruttoløner for å unngå ei skeiv opptening av pensjonspoeng. Trass dette vart justeringa basert på velstandsauken justert etter løner etter skattar og avgifter, og ikkje etter bruttolønene. Departementet innrømte at dette ville skape problem for oppteninga av pensjonspoeng, men meinte likevel at ei justering av bruttoløner var meir rimeleg. Det er tydeleg at presset på finansane må ha vore stort, sidan departementet viser til samtalar med Norsk Pensjonsforbund, som går med på å tilrå ei underregulering av grunnbeløpet sjølv om dette braut med tidlegare utgreingar eg har omtalt i innleiinga til dette kapittelet. Det vert likevel understreka at dette skulle vera eit unntak fram til klarare reglar for reguleringa av grunnbeløpet vart klare.<sup>183</sup>

Ei justering av brutto i staden for netto lønsauke vart likevel ikkje eit unntak. Året etter vart òg grunnbeløpet justert for brutto lønsauke. Denne gongen viser departementet til ei offentleg

---

Sosialdepartementet, «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. januar 1970 og 1. januar 1971», 1969, 1-3. og

Sosialdepartementet. «Om 1) regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. mai 1971 og 2) forhøyelse av avgiftssatser i folketrygden fra 1. juli 1971», 1970, 1-2. og

Sosialdepartementet. «Om 1) regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1972 m.v. og 2) forhøyelse av avgifter og tilskott til folketrygden for året 1972», 1971, 2. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Statistisk årbok 1974», Henta september 2017, 274.

<sup>183</sup> Sosialdepartementet. «Om 1) regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1973 m.v. og 2) endringer av bevilgningsforslagene under enkelte kapitler under programområde 09. Sosiale formål på grunn av reguleringen av grunnbeløpet», 1972, 2-3.

utgreiing frå 1973 kalla Sætre-utvalet, som tilrådde å endra systemet for reguleringane til å gjelde netto lønsauke i staden for brutto lønsauke, og omtaler ikkje problemet med ei skeiv opptening av pensjonspoeng. Norsk Pensjonsforbund hadde heller ikkje i 1974 innvendingar mot denne måten å regulere grunnbeløpet på.<sup>184</sup>

Etter at Sætre-utvalet hadde anbefalt å regulere grunnbeløpet med disponibel inntekt i staden for brutto inntekt, trong ein greie ut korleis ein skulle skattelegga alderspensjonistane. Spørsmålet om korleis grunnbeløpet skulle regulerast vart dermed heller ikkje avklart då ein skulle regulere for reallønsauken for 1975. Departementet enda på ei mellomløyysning der ein justerte opp grunnbeløpet til litt over nettolønene, men òg no vart grunnbeløpet underregulert i forhold til dei opphævelege planane. Òg no åtvarar departementet mot ei skeiv opptening av pensjonspoeng.<sup>185</sup>

#### 5.5.4 Ynsket om ei parallell inntektsutvikling for alderspensjonistar og yrkesaktive tar til i styrke

Ein høgare inntektsvekst for alderspensjonistane enn dei yrkesaktive hadde, som nemnt, vore ein viktig føresetnad for å kunne nå ein alderspensjon på to-tredjedelar av tidlegare yrkesaktiv løn for vanlege industriarbeidarar. Alle dei tidlegare stortingsproposisjonane om reguleringa av grunnbeløpet hadde inneheldt ein referanse til folketrygdlova som slo fast at ein skulle regulere grunnbeløpet både for prisauke og for vekst i realløner. I stortingsproposisjonen frå oktober 1975, som gjaldt reguleringa for 1976, var denne referansen tatt bort.<sup>186</sup>

Justeringa av realløna i grunnbeløpet vart på nytt underregulert for 1976. Grunngevinga skil seg likevel ut i forhold til underreguleringane for 1973 til 1975, då ein argumenterte for at ein skulle regulere nettolønene i staden for bruttolønene medan ein venta på utgreingar om korleis grunnbeløpet skulle regulerast.

Då grunnbeløpet skulle justerast for 1976, argumenterte sosialminister Tor Halvorsen med at ein frå no av måtte leggja ei parallell utvikling i inntekter mellom alderspensjonistane og dei yrkesaktive til grunn.<sup>187</sup> Dei tidlegare tekniske drøftingane rundt korleis prisveksten og velstandsauken skulle regulerast, var no i stor grad bytta ut med politiske drøftingar der

---

<sup>184</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1974», 1973, 1-3.

<sup>185</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1975», 1974, 3 og 5.

<sup>186</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1976». 1975.

<sup>187</sup> Ibid, 3.

særleg minstepensjonistane sine kår var viktige. Det at mekanismane for justeringa av prisveksten ikkje vart drøfta er i og for seg naturleg, sidan ein praksis for dette no var etablert. Praksisen for justering av reallønene var derimot nokså vilkårleg. Etter ei mengd utgreingar om korleis ein teknisk skulle få til å justere for reallønsveksten fram til 1975, ser vi at denne prosessen langt på veg no hadde vorte ein politisk prosess.

Drøftingar med representantar for pensjonistane var ein viktig del av denne politiske prosessen. Norsk Pensjonistforbund la stor vekt på at prisstigninga hadde ramma pensjonistane hardt dei siste åra, noko som utan tvil var tilfelle, og skuldast dei etterskotsvise justeringane av grunnbeløpet i lag med ei sterk auke in prisveksten.<sup>188</sup>

Som vist i figur 5.3, hadde både grunnbeløpet og minstepensjonen hatt ei sterk negativ utvikling sidan det nådde ein topp i 1971 og fram til 1975 justert for lønsauke i samfunnet. Kompensasjonstillegget og fleire aukar i særtillegget hadde på den andre sida heldt minstepensjonen omtrent på same nivå, om vi justerer for endringar i konsumprisar. Før 1972 hadde minstepensjonen stege meir enn løna til dei yrkesaktive, og dette skiftet frå auke til nedgang ser ut til å ha auka fokuset på minstepensjonistane sine vilkår.

#### 5.5.5 Samanhengen mellom lønsvekst for yrkesaktive og justeringa i grunnbeløpet vert svekka ytterlegare

Omtalen om justering av grunnbeløpet for reallønsauken for 1977 er svært kort. Departementet slår fast at den vert 120 kroner, utan å gje noko grunngeving for dette valet. Den politisk styrte reguleringa av grunnbeløpet vart altså styrka. Sidan reallønsauken no hadde vorte låg, var likevel ikkje effekten så stor. I forkant av denne reguleringa vart dessutan òg Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norges Handikapforbundet, og ikkje berre Norsk Pensjonistforbund, invitert til drøftingar om korleis grunnbeløpet og særtillegget skulle verta regulert. Også no vart særtillegget auka.<sup>189</sup> Året etter ser vi ei liknande handsaming frå regjeringa si side.<sup>190</sup>

Grunnbeløpet vart altså underregulert i forhold til reallønsauken frå oktober 1975. Trass dette vart grunnbeløpet fram til 1978 regulert meir opp enn det reallønsveksten svarte til. Dette var fordi prisveksten, som nådde ein topp i 1975, vart regulert etterskotsvis. Frå 1976 til 1979

---

<sup>188</sup> Ibid, 3.

<sup>189</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1977», 1976, 2.

<sup>190</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. juli 1978 og om forhøyelse av bevilgningen på trygdebudsjettet for 1978 under kap. 09.90 post 70», 1978, 2.

henta grunnbeløpet inn fleire år med for låg justering for prisvekst, som kompenserte for den låge justeringa av reallønsveksten.

#### 5.5.6 Prisstopp og negativ reallønsvekst for yrkesdeltakarar

Reguleringa av grunnbeløpet for 1979 var òg ein politisk prosess der særleg samfunnsøkonomiske og sosiale faktorar vart lagt vekt på. Regjeringa hadde innført løns- og prisstopp. Denne løns- og prisstoppen skulle eigentleg òg gjelde reguleringa av grunnbeløpet, men det vart likevel gjort eit unntak for reguleringa av alderspensjonen. Grunngevinga for å justere grunnbeløpet for prisauke var likevel ikkje i folketrygdlova. Derimot vart det gitt ei politisk grunngeving der sosiale faktorar vart lagt vekt på. Justeringa for prisauken var i alle høve lågare enn den skulle ha vore basert på tidlegare praksis om å etterskotsjustere prisauken, men høgare enn den faktiske prisauken. Justeringar for reallønsauken vart ikkje nemnd – derimot vart det gjeve ei auke i særtillegget på heile fire prosentpoeng, som understreker dei sosialpolitiske prioriteringane.<sup>191</sup>

For 1980 vart igjen vanleg praksis av prisregulering gjennomført. Det vart ikkje gjort noko justering for velstandsauken. Ut i frå forsikringsprinsippet, skulle grunnbeløpet vorte justert ned som følgje av reallønsnedgang i perioden før, men regjeringa gjekk inn for at pensjonistane skulle få ei betre inntektsutvikling enn lønsmottakarar i 1980.<sup>192</sup>

Vi ser òg at ein ny praksis for regulering av grunnbeløpet veks fram. I stortingsproposisjonen vert det vist til: «"Regler for forhandlinger/drøftelser mellom Regjeringen og pensjonistenes/funksjonshemmedes organisasjoner"». <sup>193</sup> Referansen til desse «reglane» står i anførselsteikn i originaldokumentet sidan det strengt tatt ikkje var fastsette reglar, men snarare ein praksis som hadde vakse fram gjennom 1970-talet. Det var med andre ord vakse fram ein praksis der nivået på alderspensjonen vart satt i forhandlingar mellom regjeringa og Pensjonistforbundet og andre interesseorganisasjonar, utan at mekanismane som skulle sikre ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar var formelt oppheva.

Ein månad seinare la regjeringa fram ein proposisjon der dei flytter reguleringa av grunnbeløpet frå 1. januar til 1. mai. Dette vart gjort som følgje av praksisen med å forhandle spørsmålet om regulering av grunnbeløpet med organisasjonane for pensjonistane og dei

---

<sup>191</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1979», 1978, 2-3.

<sup>192</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1980», 1980, 1.

<sup>193</sup> Ibid, 2.



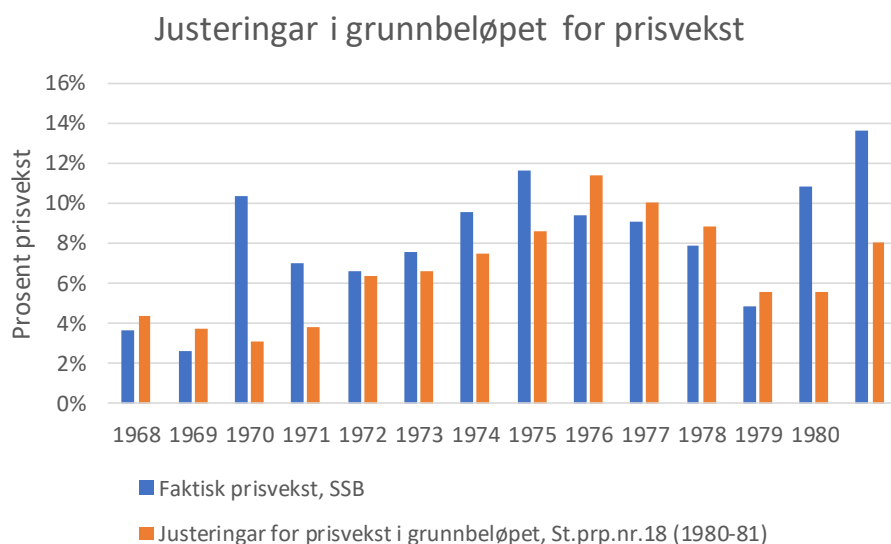
funksjonshemma og eit ønske om ei betre samordning med reguleringa av offentleg tenestepensjon.<sup>194</sup>

Som vist i figur 5.3 vart grunnbeløpet underregulert òg på 1980- og 1990-talet, men denne underreguleringa vart både langt mindre og langt meir stabil enn ho hadde vore gjennom 1970-talet. Først på 2000-talet stoppa underreguleringa av grunnbeløpet opp. Denne underreguleringa fekk store følgjer for alderspensjonistane i lang tid framover, noko som er temaet for neste underkapittel.

### 5.5.7 Oppsummering av regulering av grunnbeløpet

Reguleringa av grunnbeløpet starta med å følgje forsikringsprinsippet dei første åra etter 1967, men ho vart stadig meir politisk gjennom 1970-talet, før ein ny praksis vart etablert ved overgangen til 1980-talet. Som vist i figur 5.3, vart grunnbeløpet dei første tre åra justert omtrent i tråd med pris- og lønsveksten elles i samfunnet. Om vi ser på figur 5.1 og 5.2, ser vi likevel at det i 1970 var store avvik i kor mykje grunnbeløpet vart justert for prisvekst og reallønsauke. Dette skuldast ein kombinasjon av etterskotsvise reguleringar av pris- og lønsvekst og justeringar gjort i samanheng med innføringa av meirverdiavgifta.

Figur 5.1

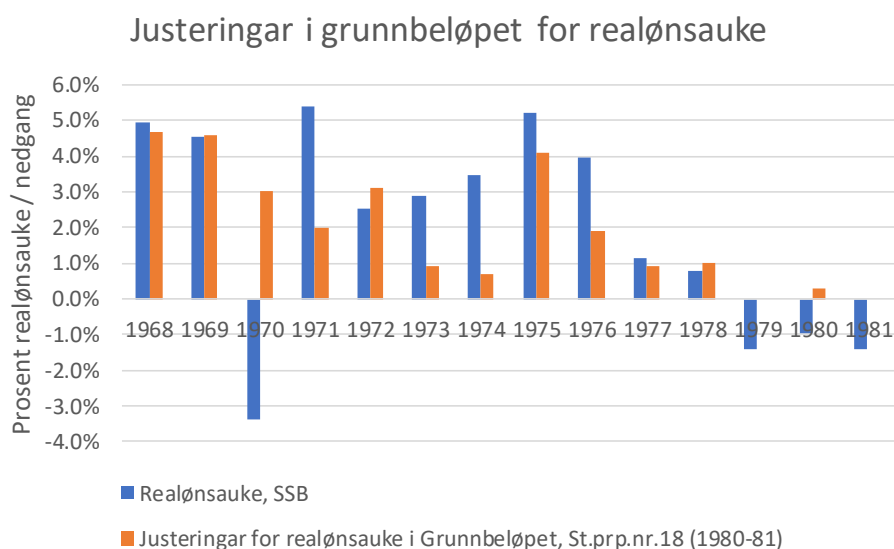


Kjelder.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Sosialdepartementet. «Om endringer i bestemmelsen om regulering av grunnbeløpet i folketrygden», 1980, 1-2.

<sup>195</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1980», 1980, 4. og

Figur 5.2



Kjelder.<sup>196</sup>

Frå og med 1971 ser vi ei kraftig underregulering av grunnbeløpet, sjølv om årsakene til dette varierer mykje. Ein aukande prisvekst i kombinasjon med etterskotsvise justeringar gjorde at justeringane av grunnbeløpet vart for små fram til 1975, då trenden skifta og dei vart for store. Reallønsauken vart dessutan kraftig underregulert i perioden frå 1971 til 1977, sjølv om argumentasjonen for desse endringane varierte mykje frå år til år i ein prosess som utvikla seg til å ta form av reine politiske prioriteringar. Denne trenden skifta frå 1978, men i same periode vart grunnbeløpet igjen underregulert som følgje av høg prisvekst. Først på 1980-talet stabiliserte utviklinga seg, men grunnbeløpet vart likevel framleis underregulert heilt fram til 2000-talet.

Etter 2000 har grunnbeløpet vore regulert omtrent som intensjonen var då folketrygda vart etablert. I perioden etter 1980 har det likevel kome ei mengd andre og meir bevisste justeringar av nivået på alderspensjonane. Dette gjaldt ikkje minst pensjonsreforma i 2010, som på nytt reduserte framtidige alderspensjonar kraftig etter ein periode der mekanismane i alderspensjonen hadde fungert omtrent som planlagt, og der nivået på alderspensjonen bevegde seg i retning av nivået han var tiltenkt i 1964. Denne tilnærminga av nivået kom av

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)», Henta september 2017.

<sup>196</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1980», 1980. 4. og Statistisk sentralbyrå (SSB). «Årslønn, påløpt. Nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle lønnstakere, etter tid og statistikkvariabel 1970 2016» Henta 17.08.2017. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer» Henta 17.08.2017.

at dei som hadde dei 20 beste poengåra etter 1970 i langt mindre grad enn før vart råka av for låg opptening av pensjonspoeng. Pensjonsreforma i 2010 kan derfor òg tolkast i ljøs av at pensjonsordninga i større grad enn før fungerte som ho var tiltenkt. Endringar i mortalitet må likevel òg takast med som ei hovudforklaring for pensjonsreforma i 2010.

Følgjene av underreguleringa av grunnbeløpet er illustrert med den gule lina i figur 5.3. Ho viser ein kraftig nedgang i første halvdel av 1970-talet, før ho stabiliserer seg og faktisk går litt opp under motkonjunkturpolitikken i andre delen av 1970-talet.<sup>197</sup> Ho vert deretter gradvis svekka gjennom 1980- og 1990-talet, før ho flatar ut etter år 2000.

Nivået på minstepensjonen, vist ved den blå lina, svingar meir opp og ned. Ho når ein første topp i 1971. Ho fell deretter ganske brått, før ho igjen veks raskt etter eit nytt politisk fokus på minstepensjonistane sine vilkår, omtalt tidlegare i dette kapittelet. Lina held seg så ganske stabil fram til slutten av 1990-talet, då ho igjen har auka meir enn lønsnivået i samfunnet generelt. Det er verdt å merke seg at den blå og gule lina viser nivået på minstepensjonen og grunnbeløpet relativt til den generelle lønsauken.

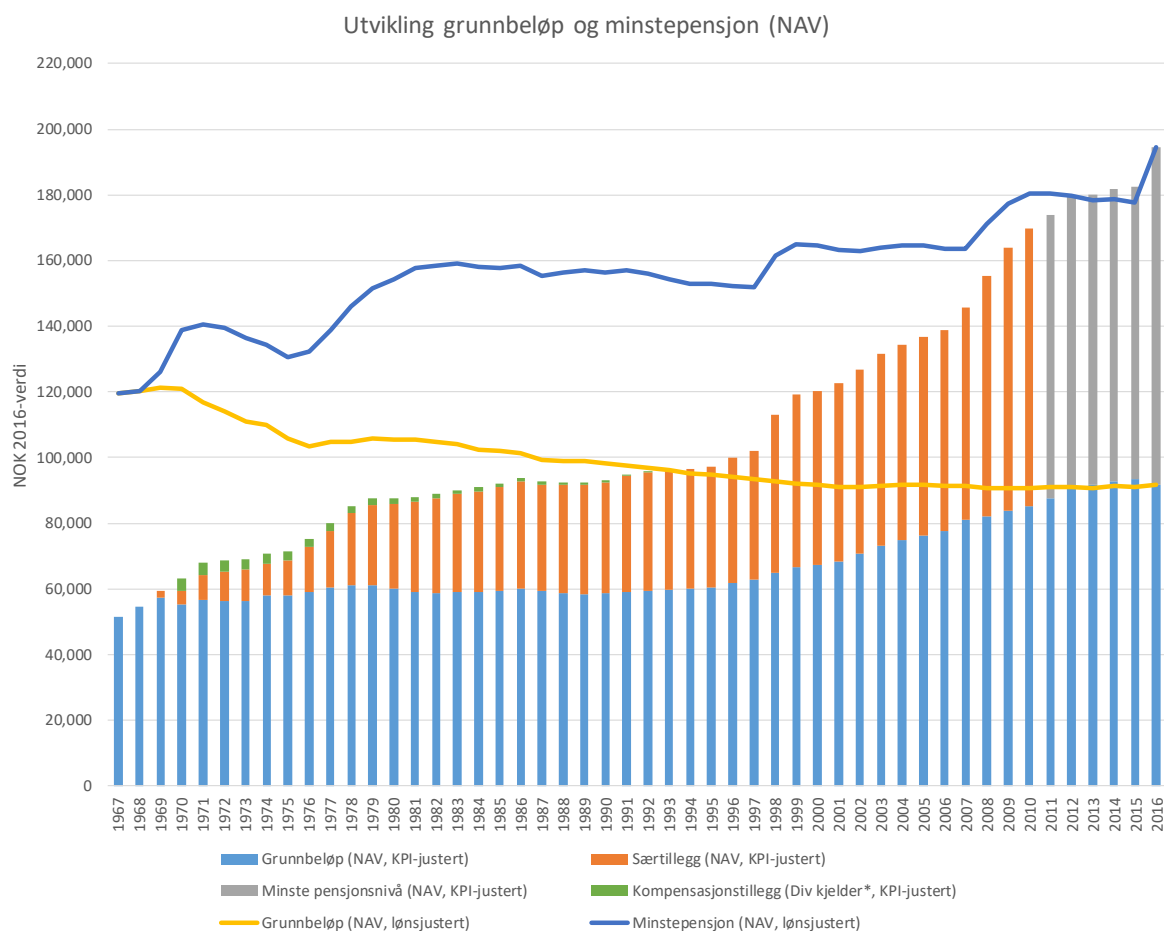
Grunnbeløpet har ikkje gått ned om ein justerer det for prisveksten i samfunnet i staden for lønsauken. Det tyder at alderspensjonane har gått opp. Det er alderspensjonistane sine relative inntekter som har gått ned. Veksten i minstepensjon, som òg har stege relativt i forhold til lønsauken i samfunnet, har meir enn tredobla seg om vi måler han i ut i frå kjøpekrafta. Dette ser vi av at dei blå søylene, som viser verdien av grunnbeløpet, har auka kvart år fram til i dag – utanom i 1970, då meirverdiavgifta vart innført. Effekten av kompensasjonstillegget, som kompenserte for den reduserte kjøpekrafta som følgje av meirverdiavgifta, har rett nok gradvis svunne bort, før han svann heilt på byrjinga av 1990-talet. Særtillegget, som vart avløyst av eit minste pensjonsnivå etter pensjonsreforma i 2010, har derimot stege heilt sidan det vart innført med verknad frå 1969.

Følgjene av desse endringane har dermed svekka tilleggspensjonen, som skulle sikre ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Minstepensjonen, som skulle vera ei fortsetjing på alderstrygda, har derimot styrka seg.

---

<sup>197</sup> I følgje Torvald Moe vart fokuset på å stogge kostnadane i folketrygda lågt under motkonjunkturpolitikken i andre halvdel av 1970-talet, då Finansdepartement var leia av Per Kleppa. Personleg kommunikasjon i intervju med Torvald Moe, 24.10.2017.

Figur 5.3



Kjelder.<sup>198</sup>

<sup>198</sup> Kompensasjonstillegget på 500 (nominelle) kroner vart ikkje endra på i stortingspreposisjonane fram til 1981. I 1991 og 1992 vart kompensasjonstillegget fasa ut. Særtillegget vart erstatt med eit minste pensjonsnivå etter pensjonsreforma i 2010. Sjå:

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). «Vedlegg 2 til kap. 3 - Folketrygdens beregningsregler», Frigjeve 01.09.2016. og

Sosialkomiteen. «Instilling fra sosialkomiteen om midlertidig lov om kompensasjonstillegg til ytelser fra folketrygden, og om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd», 1991, 1-2. og

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). «Grunnbeløpet i folketrygden.» Frigjeve 22.05.2017. og

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). «Minste pensjonsnivå» Frigjeve 15.08.2017.

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Årslønn, påløpt. Nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle lønnstakere, etter tid og statistikkvariabel 1970 2016» Henta 17.08.2017. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer» Henta 17.08.2017. og

Statistisk sentralbyrå (SSB). «Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)», Henta september 2017.

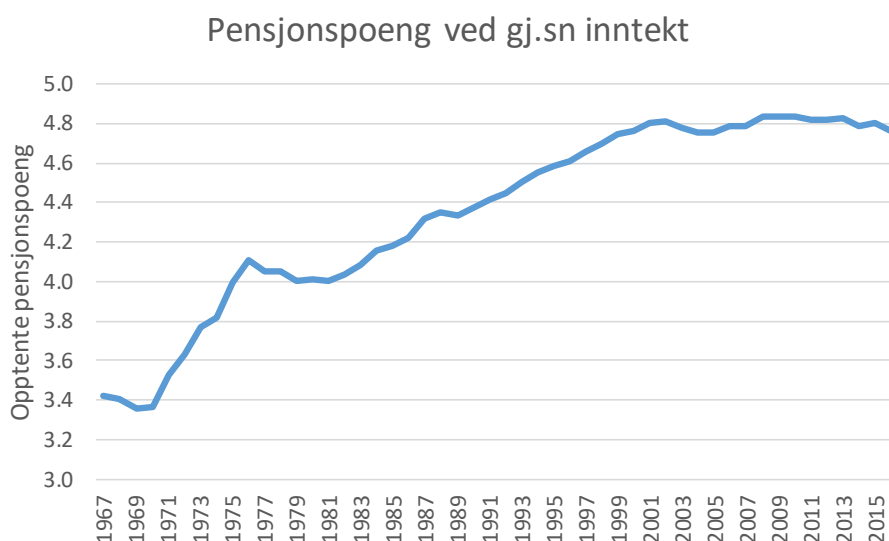
### 5.6.0 Følgjene av endringane i folketrygda for medlemene i folketrygda

Underreguleringa av grunnbeløpet har fått store følgjer for nivået på alderspensjonen. Ei skeiv opptening av pensjonspoeng har gitt ein lågare alderspensjon for alle medlemmer i folketrygda, utanom dei som elles berre skulle hatt ein minstepensjon eller ein alderspensjon nært nivået på minstepensjonen. Medlemer i folketrygda som ikkje har hatt andre alderspensjonsordningar har naturleg nok vorte råka hardt av den sterke reduksjonen i nivået på utbetalingane. Dersom dei i tillegg har hatt ein låg lønsauke, har dei vorte ekstra hardt råka sidan dei har fått færre pensjonspoeng i periodar dei har tent betre relativt til andre medlemmer i folketrygda, medan dei med ei høg lønsauke har vore verna av besteårsregelen. Grupper med høg lønsauke har òg opplevd svekking i alderspensjonen, men har altså i større grad enn låginntektsgrupper vore verna av at dei regressive ordningane i besteårsregelen har vorte styrka.

#### 5.6.1 Ei skeiv opptening av pensjonspoeng

Den store underreguleringa av grunnbeløpet har ikkje berre endra nivået på utbetalingane av alderspensjonen. Som det vart åtvart mot under planlegginga av folketrygda, ville ei unøyaktig regulering av grunnbeløpet gje ei skeiv opptening av pensjonspoeng. Denne endringa har fått litt ulike verknadar for ulike medlemmer av folketrygda. Figur 5.4 viser kor mange pensjonspoeng ei gjennomsnittsløn har gitt. Om grunnbeløpet hadde vorte regulert slik folketrygdlova la opp til, ville figuren vist ei rett line. Veksten i kurva viser at medlem i folketrygda har fått stadig færre pensjonspoeng for ei gjennomsnittsinntekt heilt fram til i dag. Kurva i figur 5.4 veks raskt fram mot slutten av 1970-talet, då underreguleringa av grunnbeløpet var sterkast og utgiftene i folketrygda vart bringa under kontroll. Ho søkk litt under motkonjunkturpolitikken på slutten av 1970-talet, før ho stig igjen til rundt år 2000, då ho flatar ut. Det har ført til at innbetalingar til folketrygda i periodar som har gitt færre pensjonspoeng for ei gjennomsnittsinntekt, har gitt ein lågare relativ alderspensjon enn innbetalingar i periodar med fleire pensjonspoeng for ei gjennomsnittleg inntekt.

Figur 5.4



Kjelder.<sup>199</sup>

#### 5.6.2 Gruppene folketrygda var meint å hjelpe fekk ei særleg sterk svekking av alderspensjonen

Som vist allereie i innleiingsvis i kapittel 1.2, var formålet med folketrygda å styrka grupper som ikkje hadde andre pensjonsordningar enn alderstrygda. Dette gjaldt særleg sjølvstendig næringsdrivande og arbeidstakarar i mindre verksemdar. Dette skulle gjelde for alle inntektsgrupper, slik at ein ikkje skulle trenga private forsikringsordningar. Om ein ikkje gjorde denne ordninga obligatorisk, meinte politikarane og embetsverket i 1964, ville ein risikere at desse gruppene ikkje ville spare til eigen alderspensjon, og berre stå igjen med minstepensjonen i alderstrygda.

Gjennom den obligatoriske folketrygda, vart desse gruppene tvunge til å spare gjennom folketrygda. Problemet for desse gruppene var at midlane i den tvungne sparinga slett ikkje gjekk til sparing, men i staden vart brukt til å finansiere ei storstilt utbygging i helsevesenet og utbetalingar til eit aukande tal av uførepensjonistar.

<sup>199</sup> Figuren viser faktiske pensjonspoeng gitt ved gjennomsnittsinntekt basert på nominelt grunnbeløp. Sjå: Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). «Grunnbeløpet i folketrygden.» Frigjeve 22.05.2017. og Statistisk sentralbyrå (SSB). «Årslønn, påløpt. Nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle lønnstakere, etter tid og statistikkvariabel 1970 2016» Henta 17.08.2017. og Statistisk sentralbyrå (SSB). «Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer» Henta 17.08.2017.

I praksis var det derfor gruppene planleggjarane av folketrygda meinte særleg trong ein offentlig tilleggspensjon, som vart hardast råka av den kraftige svekkinga av grunnpensjonen. Sidan tilsette i offentlig sektor og store bedrifter i mange tilfelle hadde tenestepensjonsordningar som sikra ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna utanom folketrygda, vart desse gruppene mindre råka.

Andre grupper som kom dårleg ut var medlemmer i folketrygda som hadde ein lågare inntektsvekst enn gjennomsnittsløna i Noreg. Desse låginntektsgruppene vart råka ved at dei fekk færre pensjonspoeng for innbetalingane dei gjorde til folketrygda medan dei relative inntektene deira var høgast.

Grupper med ein høg inntektsvekt vart derimot mindre råka av svekkinga av grunnbeløpet, sidan underreguleringa av grunnbeløpet styrka det regressive elementet i besteårsregelen. Medlem som har hatt ein høg inntektsvekst og tent opp pensjonspoeng gjennom 2000-talet, har dermed ikkje vorte råka i særleg grad av den skeive oppteninga av pensjonspoeng. Medlemmer som pensjonerte seg før 1987 har derimot ikkje kunna nytta seg av besteårsregelen, og høginntektsgrupper som pensjonerte seg før 1987 har dermed vorte råka av ein lågare opptening av pensjonspoeng i dei første åra.

### 5.6.3 Folketrygda mislukkast i å erstatte andre formar for pensjonsparing

Som nemnt mange gongar, var det meininga at tilleggspensjonane gradvis skulle auke og *erstatte* behovet for ei privat forsikring. Den sterke underreguleringa av grunnbeløpet, i kombinasjon med ei styrking av minstepensjonen, gjorde at folketrygda mislukkast i å erstatte andre pensjonsordningar. Dette var særleg tilfellet dei første tiåra av folketrygda, før underreguleringa av grunnbeløpet flata ut og auka nivået på alderspensjonen noko.

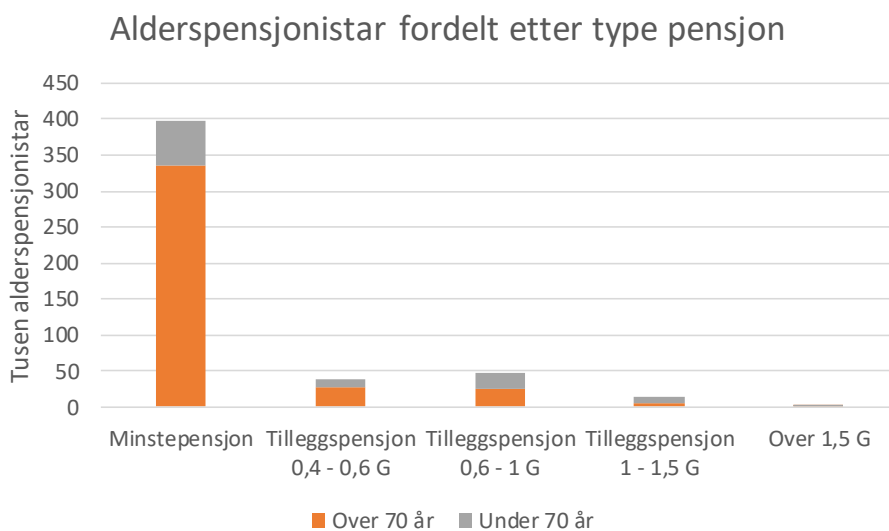
Frå stortingproposisjonane som regulerte grunnbeløpet, ser vi at talet på alderspensjonistar som fekk tilleggspensjon knapt auka i det heile teke. Per juni 1976 fekk berre 19% av alderspensjonistane ein tilleggspensjon. Dei neste åra steig delen av alderspensjonistar som fekk ein tilleggspensjon med om lag eit prosentpoeng kvart år.<sup>200</sup> Den skeive oppteninga av pensjonspoeng gjorde dessutan at tilleggspensjonane ikkje fekk den eksponentielle veksten

---

<sup>200</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1977», 1976, 3. og Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1978», 1977, 4. og Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1979», 1978, 3. og Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1980», 1979, 3.

dei skulle hatt, ved ei stadig svekking av grunnbeløpet etter 1971. Figur 5.4 viser talet på pensjonistar med minstepensjon og fire ulike grupper av tilleggspensjonistar i 1981. Ein stor del av alderspensjonistane fekk ein tilleggspensjon som låg under særtillegget, som no låg på heile 40%, og desse vart dermed minstepensjonistar. Av dei som hadde ein tilleggspensjon på over 0,4 gonger grunnbeløpet, hadde nesten alle ein tilleggspensjon mellom 0,6 og 1 gonger grunnbeløpet. Særleg eldre alderspensjonistar vart i stor grad minstepensjonistar. Det ser vi av at den oransje delen som representerer alderspensjonistar over 70 år av søylene i figur 5.5 er større for minstepensjonistar og enn tilleggspensjonistar. Den grå delen av søylene er særleg stor i dei to kategoriene av alderspensjonistar som fekk ein tilleggspensjon på over éin gonger grunnbeløpet.

Figur 5.5



Kjelder.<sup>201</sup>

### 5.7.0 Oppsummering av følgjene dei nye politiske vedtaka i folketrygda fekk for nivået på alderspensjonen

Parallelt med dei nye politiske vedtaka som endra folketrygdlova etter 1967, skjedde det ei endring i korleis politikarar og embetsverket omtale folketrygda. Det vart lagt større vekt på folketrygda som ei sosial ordning, og det vart lagt mindre vekt på folketrygda som ei forsikringsordning.

<sup>201</sup> Sosialdepartementet. «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1980», 1979, 4.



Det kom ikkje nokon politiske vedtak om å gå bort frå lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Svekkinga kom likevel som eit resultat av at Odd Højdahl og Ragnar Christensen oppretta eit trygdebudsjett for å få kostnadsauken i folketrygda under kontroll. Denne vart gradvis underlagt statsbudsjettet sine prosessar for å løyve pengar. Endringa av pensjonsnivået skjedde gjennom ein innfløkt og uoversiktleg prosess, der nivået på alderspensjonen gradvis vart svekka gjennom at grunnbeløpet var underregulert. Denne underreguleringa var særleg sterk gjennom 1970-talet. Følgjene av at grunnbeløpet vart underregulert, var ei kraftig svekking av nivået på alderspensjonen og eit brot på lovnaden om ein pensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar.

## 6.0.0 Oppsummering og konklusjon

Denne oppgåva har svart på eit spørsmål som fram til no ikkje har vorte undersøkt innan forskingslitteraturen. Ho har vist at planane som vart lagt for å finansiere ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar, var realistiske og baserte seg føresetnadar som i ettertid har vist seg å vera svært treffsikre. Årsakene til at ein likevel ikkje klarte å halda oppe nivået på alderspensjonen var samankoplinga med uførepensjonen og nye politiske vedtak etter at folketrygdlova vart sett i verk i 1967.

I dette kapittelet vil eg først summere opp resultatet av studiane eg har gjort om finansieringa av folketrygda, som er summert opp i avsnittet ovanfor. Eg vil følgje same kronologi som i oppgåva, men samstundes prøve å setta dei ulike delane i samanheng. I neste underkapittel vil eg setta studiane mine i samanheng med tidlegare forskning. Sidan det er forska lite på det eg har sett på, er dette underkapittelet nokså kort.

Til slutt vil eg samanlikne planane for å finansiere alderspensjonen i dag med planane som vart lagt for å finansiere folketrygda i forkant av folketrygdlova. Her vil eg vise at sjølv om planane kan verka meir robuste på overflata, har dei ei mengde fellestrekk med situasjonen i 1967. Forklaringa mi på kvifor nivået på alderspensjonen vart svekka, er at alderspensjonen fekk ei felles finansiering med andre sosiale ordningar. Dette er tilfellet òg i dag.

### 6.1.0 Oppsummering

Etter at Einar Gerhardsen lova ein alderspensjon på heile to-tredjedelar av vanleg løn for industriarbeidarar, byrja arbeidet med å planlegge ein alderspensjon som skulle sikra dette målet. Spørsmålet i denne oppgåva har vore kvifor det vart umogleg å halda på denne lovnaden. Etter å ha konstatert at Sosialdepartementet og regjeringa la realistiske planar for å finansiere alderspensjonen i 1964, har eg brukt nye politiske vedtak etter innføringa av folketrygdlova i 1967 som forklaring på endringane som gjorde at regjeringa allereie i 1972 ikkje lenger hadde ein realistisk plan for å finansiere alderspensjonen. Følgjene av dei politiske vedtaka mellom 1967 og hausten 1972 gjorde at grunnbeløpet som skulle sikra ein alderspensjonen på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar vart kraftig underregulert gjennom 1970-talet. Dette førte til ei kraftig svekking av nivået på alderspensjonen, og eit brot på lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar.

### 6.1.1 Departementet la realistiske planar for å finansiere alderspensjonen

Først har eg, i kapittel 3, undersøkt om Sosialdepartementet og regjeringa til Gerhardsen la ein realistisk plan for korleis folketrygda skulle finansierast. I første del av kapittel 3 har eg samanlikna kostnadsprognosane som vart presentert i stortingsmeldinga med den faktiske utviklinga av utgifter til alderspensjon, og vist at denne ikkje var så annleis enn det ein trudde på førehand. Kostnadane til uførepensjonen og sjuketrygd har derimot vorte mykje høgare enn planlagt. I andre del av kapittel 3 har eg undersøkt kor treffsikre og sårbare føresetnadane som vart lagt til grunn i inntekt og kostnadsprognosen i stortingsmeldinga frå 1964 var. Kapittel 3 konkluderer med at planane for å finansiere ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar var grundige og peika på alle dei viktige utfordringane med å finansiere alderspensjonen. Dette ser vi gjennom at føresetnadane som vart gjort for kostnads- og inntektsdrivarane i for alderspensjonen har vore svært treffsikre, sett i ljøs av den faktiske utviklinga. Lønsauken vart rett nok lågare enn venta, men systemet med pensjonspoeng og eit grunnbeløp som skulle regulerast med lønsauken var robust for endringar i lønsauke, ved at målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar var relativt i forhold til lønsnivået.

Endringar i mortalitet og levealder har i dag fått mykje merksemd, men reduksjonen i nivået på alderspensjonen i form av ei underregulering av grunnbeløpet var sterkast gjennom 1970-talet, og denne underreguleringa stoppa opp på 2000-talet. Auken i talet på alderspensjonistar som følgje av endringar i mortaliteten var liten fram til år 2000. Svekkinga av nivået på alderspensjonen skjedde med andre ord fleire tiår før endringar i mortaliteten auka talet på alderspensjonistar. Den auka levealderen på 1970- og 1980-talet kom særleg som følgje av ein reduksjon i mortaliteten hjå små born. Denne nedgangen førte ikkje til ei auke i talet på alderspensjonistar. Om noko har han styrka folketrygda sin økonomi, ved at ein lågare mortalitet blant barn og unge har ført til at fleire har kunna deltatt i arbeidslivet fram til dei vart alderspensjonistar. Først på 2000-talet har vi sett ein sterk nedgang i mortaliteten blant eldre. Denne endringa er viktig for å forklare pensjonsreforma i 2010, men ho forklarar ikkje kvifor det vart umogleg å halda på lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar.

Den sterke nedgangen i sysselsetjinga for menn vart vege opp av ei aukande sysselsetjing hjå kvinner. Ei aukande kvinneleg sysselsetjing har styrka økonomien i folketrygda ved at færre har fått rett til etterlatnepensjon. Sjølv om det har vore konjunktursvingingar i sysselsetjinga,

har ho likevel vore svært stabil om vi ser perioden frå 1967 fram til i dag under eitt. Bak den stabile sysselsetjinga ligg det likevel store endringar som forklarar kvifor det vart umogleg å halda på målet om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Sysselsetjinga i privat sektor har gått kraftig tilbake i relative termar, medan offentleg sektor vart kraftig styrka fram til 1990. I same periode fekk vi ei rask og kostbar utbygging av offentleg sektor, særleg innanfor helsevesenet. Auken i offentleg sysselsetjing vart finansiert av folketrygda. Den felles finansieringa med andre offentlege tenester gjorde at finansieringa av alderspensjonen fekk ein endogen inntektsvariabel. På den måten gav løner finansiert av folketrygda pensjonspeng, noko som auka framtidige utgifter til alderspensjonsordninga. Desse mekanismane er viktige for å forklare kvifor det vart så vanskeleg å halda på nivået i alderspensjonen. Det er òg i perioden med aukande offentleg sysselsetjing at vi ser den sterkaste nedgangen i nivået på alderspensjonen, gjennom ei underregulering av grunnbeløpet. Denne utgiftsauken, som i hovudsak kom som følge av nye politiske vedtak etter 1967, har eg brukt som forklaring på kvifor det vart umogleg å halda på det høge nivået i alderspensjonen. Den aukande sysselsetjinga av kvinner har i realiteten vore ei flytting av kvinner frå uformelt omsorgsarbeid i privat sektor til formelt arbeid i offentleg sektor. Sysselsetjinga blant menn i privat sektor har i same periode gått ned. Den minkande sysselsetjinga blant menn har kome samstundes med den andre forklaringa på nedgangen i alderspensjonen, som er ei kraftig auke i talet på uførepensjonistar.

Føresetnadane som vart gjort om uførepensjonen som vart lagt i 1964, var i motsetnad til føresetnadane om alderspensjonen sårbar for endringar, og fekk store negative følgjer for nivået på alderspensjonen ved at uførepensjonen hadde ei felles finansiering med alderspensjonen. Sidan temaet for denne oppgåva har vore alderspensjonen og ikkje uførepensjonen, har eg ikkje vurdert kor realistiske planane for uførepensjon var. Dei var i alle høve sårbar for sosialpolitiske endringar, og samankoplinga mellom alderspensjonen og uførepensjonen gjorde alderspensjonen sårbar for kostnadsauken i uførepensjonen.

### 6.1.2 Nye politiske vedtak skapte vanskar med å finansiere folketrygda

I fjerde kapittel har eg forklart korleis nye politiske vedtak endra folketrygda og korleis ho vart finansiert. Nye politiske prioriteringar kom dessutan i samspel med ei endra oppfatning av kva folketrygda skulle vera. Særleg innlemminga av sjuketrygda var viktig. Ved å innlemme sjuketrygda fekk folketrygda ein sterkare sosial profil, fordi retten til helsehjelp var uavhengig av kva ein betalte i trygdeprenie. Den gav folketrygda eit kortare tidsperspektiv,

sidan det var vanskelegare å planlegge utgiftene til helsetenester langt fram i tid. For det tredje gjorde sjuke-, ulukkes- og arbeidsløysetrygda, i lag med ei geografisk konsolidering, at folketrygda vart langt større og meir kompleks. Alderspensjonsdelen av folketrygda sikra god likviditet i folketrygda, ved at den sette av pengar i eit folketrygdfond som skulle betala framtidige alderspensjonar. Rikeleg med tilgjengelege midlar i folketrygdfondet kan ha svekka motivasjonen til å halda kostnadsnivået nede. I alle fall ser vi klare teikn til ei laus haldning til å auke utgifter fram til hausten 1972. Denne haldninga har òg vorte stadfesta av Per Haga, som fekk i oppgåve å etablere eit trygdebudsjett nettopp for å stoppe den lause løyvinga av sosiale utgifter.

### 6.1.3 Følgjene av nye politiske vedtak i folketrygda

Året etter etableringa av trygdebudsjettet starta ein prosess der trygdebudsjettet vart underlagt statsbudsjettet sine mekanismar for å løyve pengar. Men då trygdebudsjettet vart lagt under statsbudsjettet, mista samstundes folketrygda den uavhengige statusen ho hadde hatt som ei obligatorisk alderspensjonsforsikring. Frå 1976 vart det ikkje lenger lagt til side pengar i folketrygdfondet til å dekkje framtidige alderspensjonar, noko som hadde vore ein sentral del av planen for å finansiere ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Svekkinga av grunnbeløpet som regulerte nivået i alderspensjonen, kom som følge av at kostnadane til alderspensjonen vart sett inn i ei heilskapleg ramme for dei totale kostnadane i statsbudsjettet. I staden for ein forsikringsbasert alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar, fekk vi eit politisk bestemt nivå på alderspensjonen, basert på eit *pay-as-you-go*-system der skatteinntektene for kvart år dekte utgiftene til alderspensjonen.

Overgangen frå eit forsikringssystem til eit *pay-as-you-go*-system skjedde ikkje gjennom eit klart politisk vedtak om å svekke nivået på alderspensjonen. I staden vart grunngevinga for å underregulere grunnbeløpet endra frå år til år, utan at det vart vedtatt at alderspensjonen ikkje lenger skulle vera basert på forsikringsprinsippet. Følgjene av underreguleringa av grunnbeløpet var for det første at pensjonsutbetalingane vart lågare. For det andre vart oppteninga av pensjonspoeng skeiv, slik at alderspensjonen for dei som tente opp pensjonspoeng gjennom 1970-talet fekk ein lågare tilleggspensjon enn det som hadde vorte vedtatt i 1966.

## 6.2.0 Faghistorisk status

Finansieringa av folketrygda er eit felt det ikkje har vore forska mykje på. Einar Lie har sett på korleis målet om ein pensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar vaks fram. Eg har tatt utgangspunkt i dette målet, og sett på om det vart laga realistiske planar for å finansiere ein alderspensjon med så høge utbetalingar. Konklusjonen i kapittel 3 er nokså eintydig, og slår fast at det vart laga realistiske planar for å finansiere alderspensjonen som vart vedtatt i 1966. Det fanst ikkje nokon forskingslitteratur som hadde konkludert med at det vart laga realistiske planar for å finansiere folketrygda då eg starta arbeidet med oppgåva. Den store mangelen på realisme i planane for å finansiere folketrygda i 1972 gjorde at eg ikkje forventa å finne realistiske planar for å finansiere folketrygda i 1964 heller. Etter å ha sett nærare på planane for å finansiere folketrygda i stortingsmeldinga som la planar for å finansiere folketrygda, har eg likevel konkludert med at desse planane var både realistiske og robuste for endringane som har kome innanfor lønsauke, sysselsetjing og levealder. Eg har derfor sett på alternative forklaringar på kvifor det vart umogleg å finansiere ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar.

Sidan det ikkje finst forskingslitteratur som har konkludert om det første spørsmålet mitt, finst det naturleg nok heller ikkje forskingslitteratur som omtaler oppfølgingsspørsmåla. Eg har likevel hatt stor nytte av forskinga til Lie og Søylen, som har bygd eit grunnlag for å undersøka denne problemstillinga nærare. I tillegg har dei gitt innsikt i korleis den ideologiske tenkinga rundt statleg styring av økonomien var. Det ville dessutan vore heilt umogleg å skrive denne oppgåva utan å basere seg på det omfattande talmaterialet som har vorte tilrettelagt av SSB. Særleg viktig har arbeidet til Else Helena Flittig vore. Ho har laga ei oversikt over utgiftene i folketrygda frå 1967 og fram til 1990. Det ville vore vanskelegare å kome fram til konklusjonen dersom eg ikkje hadde hatt noko historisk talmateriale å samanlikne planane med. Utan den store mengda tidsseriar innanfor sysselsetjing, demografi, mortalitet og sparing eg har fått frå SSB og andre institusjonar, ville det vore umogleg å skrive denne oppgåva. SSB har òg bidrege ved at dei har hjelpt meg å forstå talmaterialet deira der eg har vore usikker. Sjølv om historikarar – utanom Lie – har arbeid lite med denne problemstillinga, har det altså likevel vore eit omfattande arbeid innanfor andre faginstansar og institusjonar.

### 6.3.0 Kor sårbar er alderspensjonen i folketrygda i dag?

Offentlege velferdsordningar har i dag svært stor oppslutnad i Noreg. Alderspensjonen i folketrygda er ein viktig del av desse offentlege velferdsgodane som alle politiske parti representert på Stortinget sluttar opp om. Ein slik oppslutnad er likevel ingen garanti for at alderspensjonen i folketrygda kjem til å halda seg nokolunde slik vi kan vente basert på pensjonsreforma i 2010.

Ein metode Taleb anbefaler for å vurdere risiko er å analysere kor sårbar dagens alderspensjon er for endringar som kan kome. Ein kan dermed prøve å samanlikne kor sårbar alderspensjonen er for endringar i dag med situasjonen i 1966.

Som i 1966, er alderspensjonen i dag robust mot endringar i lønsauke. Dette kjem av at nivået på alderspensjonen er regulert av grunnbeløpet. Dette grunnbeløpet har gjennom 2000-talet vorte regulert i tråd med intensjonen frå 1966, og har gått opp om lag like mykje som lønsauken. I motsetnad til 1966, er alderspensjonen i dag verna mot endringar i mortaliteten. Dette var eit nytt og viktig element som vart implementert i 2010. I dag vert nivået på framtidige pensjonar justert for endringar i venta gjenståande levealder, slik at alderspensjonen er langt meir robust mot slike endringar enn han var i 1966. Sidan alderspensjonen i dag framleis har ei *felles* finansiering med andre sosiale ordningar, er alderspensjonen i folketrygda mindre robust enn det kan sjå ut på overflata. Då pensjonsalderen vart sett ned frå 70 til 67 år, hadde over halvparten av innbyggjarane i denne aldersgruppa allereie rett til økonomisk støtte gjennom andre sosiale ordningar. Alderspensjonen er derfor mindre verna mot endringar i mortaliteten enn han kan sjå ut som, fordi kostnadar spart i alderspensjon i stor grad kan kome i form av andre sosiale kostnadar.

I 1966 var sysselsetjinga sårbar for endringar i mannleg sysselsetjing, medan ho var anti-sårbar for endringar i kvinneleg sysselsetjing. Totalt sett var ho forholdsvis robust, sidan den samla sysselsetjinga av kvinner og menn både kunne gå opp og ned. I tillegg hadde kostnadsprognosen eit anti-sårbart element, ved at ei aukande kvinneleg sysselsetjing ville gje lågare utbetalingar i etterlatnepensjonar.

Talet på uførepensjonistar er i dag svært mykje høgare enn det som var tilfellet i 1966. Med så mange uførepensjonistar ein har i dag, er det derfor mogleg å tenkje seg at talet på uførepensjonistar kan gå ned og dermed frigjera folketrygda for store utgifter, men det er òg mogleg å tenkje seg at denne utviklinga med fleire uførepensjonistar held fram. Det same kan

seiest om utgifter til helsetenester. Om trenden med aukane helseutgifter snur, vil store midlar kunna frigjerast og brukast til å finansiere alderspensjonen, men det er òg mogleg at utviklinga med aukande utgifter til helsetenester held fram. Samstundes er folketrygda i dag framleis sårbar for ei auke i andre offentlege kostnader.

Eit stort skilje mellom i dag og perioden etter 1967 er at eit langsiktig tidsperspektiv ser ut til å ha kome tilbake. I løpet av 1990-talet kom mykje av den langsiktige tenkinga som mangla på 1970-talet tilbake i spørsmålet om alderspensjon. Dette er særleg tydleg i NOU 1998: 19 *Fleksibel pensjonering* og NOU 2004: 1 *Modernisert folketrygd*, som var viktige for pensjonsreforma i 2010. Som eg fleire gonger har vore inne på i oppgåva, var det stor mangel på langsiktige analyser etter innføringa av folketrygda i 1967. Slike manglar gjorde det enklare å løyve pengar til formål utan først å sikre ei finansiering for desse godene.

Statsfinansane i Noreg i dag er svært solide, og har frå 1990 og fram til i dag bygd opp eit svært stort pensjonsfond som er stort nok til å dekkja utgiftene til framtidige alderspensjonar, som vi veit vil stige mykje. Det har likevel ikkje gjort at ein har teke lett på utfordringane med framtidige forpliktingar. I eit forsøk på å rette opp det låge nivået på alderspensjonen i folketrygda, gjekk Stortinget tidlegare i år inn for å opprette intensivordningar for individuell pensjonsparing (IPS) som gjev skattelette til sparing i individuelle pensjonsfond. Nye tenestepensjonsordningar for privat sektor vart òg innført i 2006 med ei personleg sparing i pensjonsfond. Forbetringar i desse ordningane vert i dag debattert på Stortinget og i den offentlege debatten. Desse ordningane ser ut til å vera lette å administrere, noko som kan gjera det lettare for små verksemder å tilby dei tilsette alderspensjonsordningar i tillegg til folketrygda. Som eg har vist, var det nettopp yrkestakarar utan tilleggspensjonsordningar i offentlege institusjonar og store verksemder som i særleg grad vart råka av problema med å finansiere alderspensjonen på to-tredjedelar av løna til ein vanleg industriarbeidar. Det er dessutan mykje fokus i den offentlege debatten på kor mykje midlar som skal overførast frå pensjonsfondet til statsbudsjettet kvart år, noko som har ført til at handlingsregelen for bruk av oljepengar har vorte sett ned til 3% av pensjonsfondet sin totale verdi, mot tidlegare 4%. Alt dette viser at politikarar og embetsverk i dag er meir opptatt av den langsiktige finansielle bærekrafta til alderspensjonen enn dei var i perioden etter 1967.

Alderspensjonen verkar då sikrare enn han var i 1966, men situasjonen har òg nokre fellestrekk. Den gongen hadde ein ikkje eit pensjonsfond, men ein opptrappingsplan for folketrygdavgiftene som ville gje store framtidige inntekter som skulle dekkja alderspensjonen



fram i tid. Tilgangen på likvide midlar i folketrygda gjorde alderspensjonen sårbar for auke i andre sosiale utgifter. Òg under planlegginga av folketrygda i 1964 og 1965 vart det laga langsiktige finansielle planar. Dei langsiktige planane vart likevel ikkje tatt til følgje i perioden etter.

Dagens pensjonsfond er svært stort, og vil utan tvil vera noko som vil kunne finansiere ein stor del av framtidige forpliktingar, men det har inga direkte tilknytning til alderspensjonen. Det er underlagt statsbudsjettet sine prosessar for å løyve pengar, slik tilfellet òg var for alderspensjonen etter at vi fekk eit trygdebudsjett nokre år etter at folketrygda vart vedtatt. Som eg har vist i denne oppgåva, kan ikkje endringar i mortalitet forklare kvifor lovnaden om ein alderspensjon på to-tredjedelar av løna til ein industriarbeidar vart broten. Eg har derimot brukt sårbarheita for å bruke pengane som skulle gått til alderspensjon til andre sosiale formål som forklaring på endringane i nivået på alderspensjonen. Denne sårbarheita kom av ei *felles finansiering* med andre sosiale utgifter, og ei mangel på langsiktig planlegging.

Den manglande langsiktige planlegginga har i dag langt på veg vorte retta opp i. Det har òg vakse fram private alderspensjonsordningar som kjem i tillegg til folketrygda og som ikkje har ei fells finansiering med politisk styrte velferdsytningar. Faren for å bruke midlane i pensjonsfondet til andre ting enn alderspensjonen i folketrygda finst derimot framleis i dag.

## Litteraturliste

Det Kongelige Finansdepartement.

«Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2017» Prop. 1 S (2016–2017), Oslo:Finansdepartementet, 2016.

Kahneman, David.

*Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, (2011) 2013.

Lie, Einar.

«Bukken Og Pengesekken». *Nytt norsk tidsskrift* 4 (2013).

Lie, Einar.

«Master and Servants: Economists and Bureaucrats in the Dispute over Norwegian EEC Membership in 1972» *Contemporary European History* 24 (2015).

Myhre, Jan Eivind.

*Historie. En introduksjon til grunnlagsproblemer*. Oslo: Pax Forlag, 2014.

Finans- og tolldepartementet.

«Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet og trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1. januar – 31. desember 1973» St. prp. nr 1 (1972-73). Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1972.

Flittig, Else Helena.

«Folketrygden: Utviklingen frå 1967 til 1990» Rapporter fra Statistisk sentralbyrå 92/14(1992).

Fredrikson, Dennis,

«5. Minstepensjon, særtillegg og regulering av grunnbeløpet» *Inntekt, skatt og overføringer* (1999).

<http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa28/kap05.pdf>

Hayek, Friedrich August von.

*The Constitution of Liberty*. London: Routledge Classics, (1960) 2009.

International Monetary Fund (IMF).

«World Economic Outlook Database» Henta april 2017.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=32&pr.y=19&sy=2015&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=512%2C672%2C914%2C946%2C612%2C137%2C614%2C546%2C311%2C962%2C213%2C674%2C911%2C676%2C193%2C548%2C122%2C556%2C912%2C678%2C313%2C181%2C419%2C867%2C513%2C682%2C316%2C684%2C913%2C273%2C124%2C868%2C339%2C921%2C638%2C948%2C514%2C943%2C218%2C686%2C963%2C688%2C616%2C518%2C223%2C728%2C516%2C558%2C918%2C138%2C748%2C196%2C618%2C278%2C624%2C692%2C522%2C694%2C622%2C142%2C156%2C449%2C626%2C564%2C628%2C565%2C228%2C283%2C924%2C853%2C233%2C288%2C632%2C293%2C636%2C566%2C634%2C964%2C238%2C182%2C662%2C359%2C960%2C453%2C423%2C968%2C935%2C922%2C128%2C714%2C611%2C862%2C321%2C135%2C243%2C716%2C248%2C456%2C469%2C722%2C253%2C942%2C642%2C718%2C643%2C724%2C939%2C576%2C644%2C936%2C819%2C961%2C172%2C813%2C132%2C199%2C646%2C733%2C648%2C184%2C915%2C524%2C134%2C361%2C652%2C362%2C174%2C364%2C328%2C732%2C258%2C366%2C656%2C734%2C654%2C144%2C336%2C146%2C263%2C463%2C268%2C528%2C532%2C923%2C944%2C738%2C176%2C578%2C534%2C537%2C536%2C742%2C429%2C866%2C433%2C369%2C178%2C744%2C436>

[%2C186%2C136%2C925%2C343%2C869%2C158%2C746%2C439%2C926%2C916%2C466%2C664%2C112%2C826%2C111%2C542%2C298%2C967%2C927%2C443%2C846%2C917%2C299%2C544%2C582%2C941%2C474%2C446%2C754%2C666%2C698%2C668&s=NGDPD&grp=0&a=#download](#)

NOU 1984: 10. *Trygdefinansiering*.

Oslo: Finans- og tolldepartementet.

NOU 1978: 12. *Pensjonsutredningen*.

Oslo: Finans- og tolldepartementet.

NOU 1998: 19. *Fleksibel pensjonering*.

Oslo: Finans- og tolldepartementet.

NOU 2004: 1. *Modernisert folketrygd*.

Oslo: Finans- og tolldepartementet.

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).

«Grunnbeløpet i folketrygden.» Frigjeve 22.05.2017.

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbelopet+i+folketrygden>

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).

«Minste pensjonsnivå» Frigjeve 15.08.2017.

<https://www.nav.no/383025/minste-pensjonsniv%C3%A5>

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).

«Vedlegg 2 til kap. 3 - Folketrygdens beregningsregler», Frigjeve 01.09.2016.

<https://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/vedlegg-2-til-kap.3-folketrygdens-beregningsregler>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

«OECD Data: Saving rate», Henta februar 2017.

<https://data.oecd.org/natincome/saving-rate.htm>

Representantforslag 103 S.

«Representantforslag fra stortingsrepresentanten Robert Eriksson om lik rett til alderspensjon uavhengig av sivil status og ektefelles inntekt» Dokument 8: 103 S (2012-13) fra stortingsrepresentanten Robert Eriksson, Oslo:Stortinget, 2013.

Sosialdepartementet.

«Om Folkepensjon» St. meld. nr. 75 (1963-64) Oslo:Sosialdepartementet, 1964.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. Januar 1968 og 1. Januar 1969» St. prp. nr 22 (1967-68). Oslo:Sosialdepartementet, 1967.

Sosialdepartementet.

«Om folketrygdens økonomi og finansiering» St. meld. nr. 14 (1971-72), Oslo:Sosialdepartementet, 1972.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. januar 1969» St. prp. nr. 24 (1968-69). Oslo:Sosialdepartementet, 1968.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. januar 1970 og 1.januar 1971» St. prp. nr. 20 (1969-70). Oslo:Sosialdepartementet, 1969.

Sosialdepartementet.

«Om lov om endringer i lov av 2. mars 1956 nr. 2 om syketrygd m.v.» Ot. prp. nr. 26 (1969-70). Oslo:Sosialdepartementet, 1969.

Sosialdepartementet.

«Om lover om endringer i lov om særtilllegg til ytelser fra folketrygden, lov om tillegg til lovene om Statens pensjonskasse m.fl. og andre lover» Ot. prp. nr. 12 (1969-70). Oslo:Sosialdepartementet, 1969.

Sosialdepartementet.

«Om lov om kompensasjonstillegg til ytelser fra folketrygden, lov om endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og lov om endring i lov av 16. desember 1966 om anke til Trygderetten» Ot. prp. nr. 24 (1969-70). Oslo:Sosialdepartementet, 1969.

Sosialdepartementet.

«Om 1) regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. mai 1971 og 2) forhøyelse av avgiftssatser i folketrygden fra 1. juli 1971» St. prp. nr. 119 (1970-71). Oslo:Sosialdepartementet, 1971.

Sosialdepartementet.

«Om 1) regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1972 m.v. og 2) forhøyelse av avgifter og tilskott til folketrygden for året 1972» St. prp. nr. 23 (1971-72). Oslo:Sosialdepartementet, 1971.

Sosialdepartementet.

«Om 1) regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1973 m.v. og 2) endringer av bevilgningsforslagene under enkelte kapitler under programområde 09. Sosiale formål på grunn av reguleringen av grunnbeløpet» St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 2 (1972-73). Oslo:Sosialdepartementet, 1972.

Sosialdepartementet.

«Om endring av proposisjonen om statsbudsjettet og trygdebudsjettet for 1973» St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 5 (1972-73). Oslo:Sosialdepartementet, 1972

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1974» St. prp. nr. 32 (1973-74). Oslo:Sosialdepartementet, 1973.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. mai 1974 m.v.» St. prp. nr. 106 (1973-74). Oslo:Sosialdepartementet, 1974.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1975» St. prp. nr. 35 (1974-75). Oslo:Sosialdepartementet, 1974.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1976» St. prp. nr. 31 (1975-76). Oslo:Sosialdepartementet, 1974.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1977» St. prp. nr. 28 (1976-77). Oslo:Sosialdepartementet, 1976.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1978» St. prp. nr. 27 (1977-78). Oslo:Sosialdepartementet, 1977.

Sosialdepartementet.

«Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. desember 1977 og om forhøyelse av bevilgningen på trygdebudsjettet for 1977 under kap. 09.90 post 70» St. prp. nr. 20 (1977-78). Oslo:Sosialdepartementet, 1977.

Sosialdepartementet.

- «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. juli 1978 og om forhøyelse av bevilgningen på trygdebudsjettet for 1978 under kap. 09.90 post 70» St. prp. nr. 159 (1977-78). Oslo:Sosialdepartementet, 1978.
- Sosialdepartementet.
- «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1979» St. prp. nr. 26 (1978-79). Oslo:Sosialdepartementet, 1978.
- Sosialdepartementet.
- «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1980» St. prp. nr. 16 (1979-80). Oslo:Sosialdepartementet, 1979.
- Sosialdepartementet.
- «Om regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. januar 1980» St. prp. nr. 18 (1980-81). Oslo:Sosialdepartementet, 1980.
- Sosialdepartementet.
- «Om endringer i bestemmelsen om regulering av grunnbeløpet i folketrygden» St. prp. nr. 43 (1980-81). Oslo:Sosialdepartementet, 1980.
- Sosialdepartementet.
- «Om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.» St. meld. nr. 13 (1971-72), Oslo:Sosialdepartementet, 1971.
- Sosialdepartementet.
- «Om lov om endring i lov av 19. juni 1969 om sykehus m.v. og i andre lover» Ot. meld. nr. 61 (1971-72), Oslo:Sosialdepartementet, 1972.
- Sosialdepartementet.
- «Om fastsettelse av avgifter og tilskott for 1971 etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd» St. prp. nr. 13 (1970-71), Oslo:Sosialdepartementet, 1970.
- Sosialdepartementet.
- «Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966» Ot. prp. nr. 42 (1969-70), Oslo:Sosialdepartementet, 1970.
- Sosialdepartementet.
- «Om lov om folketrygd» Ot. prp. nr. 17 (1965-66). Oslo:Sosialdepartementet, 1966.
- Sosialdepartementet.
- «Om lov om særtillegg til ytelser fra folketrygden» Ot. prp. nr. 51 (1968-69). Oslo:Sosialdepartementet, 1968.
- Sosialkomiteén.
- «Innstilling fra sosialkomiteén om folkepensjon» Innst. S. nr. 247 (1964-65). Oslo:Sosialkomiteén, 1965.
- Sosialkomiteèn.
- «Innstilling fra sosialkomiteèn om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. januar 1968 og 1. januar 1969» Innst. S. nr. 65. (1967-68). Oslo:Sosialkomiteèn, 1967.
- Sosialkomiteèn.
- «Innstilling fra sosialkomiteèn om lov om endring i 1) Lov av 17. juni 1966 nr. 12 omg folketrygd, 2) Lov av 19. desember 1969 nr. 80 om kompensasjonstillegg til ytelser fra folketrygden» Innst. S. nr. 5. (1970-71). Oslo:Sosialkomiteèn, 1970.
- Sosialkomiteèn.
- «Innstilling fra sosialkomiteèn om lov om endring i lov om folketrygd av 17. juni 1966» Innst. S. nr. 25. (1970-71). Oslo:Sosialkomiteèn, 1971.
- Sosialkomiteèn.

«Instilling fra sosialkomitèen om endring i lov om endring i lov av 19. juni 1969 nr. 61 om sært tillegg til ytelser fra folketrygden» Innst. S. nr. 19. (1970-71). Oslo:Sosialkomitèen, 1970.

Sosialkomitèen.

«Innstilling fra sosialkomitèen om endringer av bevilgningene i samband med trygdekantorenes innføring på statsbudsjettet og fastsettelse av bevilgningsramme etter folketrygdlovens §2-13» Innst. S. nr. 91. (1970-71). Oslo:Sosialkomitèen, 1971.

Sosialkomitèen.

«Instilling fra sosialkomitèen om regulering av grunnbeløpet i folketrygden 1. januar 1969» Innst. S. nr. 57. (1968-1969). Oslo:Sosialkomitèen, 1968.

Sosialkomitèen.

«Instilling fra sosialkomitèen om forhøyelse av bevilgningen på statsbudsjettet for terminen 1969 under kap. 1421, Hjelpeordninger for hjemmene» Innst. S. nr. 64. (1969-1970). Oslo:Sosialkomitèen, 1969.

Sosialkomitèen.

«Instilling fra sosialkomitèen om 1) regulering av grunnbeløpet i folketrygden fra 1. mai 1971, og 2) forhøyelse av avgiftssatser i folketrygden fra 1. juli 1971» Innst. S. nr. 232. (1970-1971). Oslo:Sosialkomitèen, 1971.

Sosialkomitèen.

«Instilling fra sosialkomitèen om midlertidig lov om kompensasjonstillegg til ytelser fra folketrygden, og om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd» Innst. O. nr. 66. (1990-1991). Oslo:Sosialkomitèen, 1991.

Sosialkomitèen.

«Instilling fra sosialkomitèen om 1) lov om endring i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, 2) lov om endring i lov av 19. juni 1969 nr. 61 om sært tillegg til ytelser fra folketrygden og 3) lov om tillegg til lov av 17. Juni 1966 nr. 12 om folketrygden» Innst. O. nr. 54 (1970-71), Oslo:Sosialkomitèen, 1971.

Sosialkomitèen.

«Innstilling fra sosialkomitèen om nedsettelse av pensjonsalderen i folketrygden m.v.» Innst. S. nr. 141 (1971-72), Oslo:Sosialkomitèen, 1972.

Sosialkomitèen.

«Innstilling fra sosialkomitèen om folketrygdens økonomi og finansiering» Innst. S. nr. 217 (1971-72), Oslo:Sosialkomitèen, 1972.

Sosialkomitèen.

«Innstilling fra sosialkomitèen om midlertidig lov om tillegg til lov om folketrygden av 17. juni 1966 nr. 12» Innst. O. nr. 68 (1969-70), Oslo:Sosialkomitèen, 1970.

Sosialkomitèen.

«Instilling fra sosialkomitèen om lov om endringer i 1) lov om alderstrygd av 6. juli 1957, 2) lov om uføretrygd av 22. januar 1960, 3) lov om attføringshjelp av 22. januar 1960, 4) lov om forsørgertygd for barn av 26. april 1963 og 5) lov om enke- og morstrygd av 20. juni 1964» Innst. O. nr. 8 (1965-66), Oslo:Sosialkomitèen, 1966.

Sosialkomitèen.

«Innstilling fra sosialkomitèen om lov om endring i lov om yrkesskadetrygd av 12. desember 1958» Innst. O. nr. 28 (1969-70), Oslo:Sosialkomitèen, 1970.

Statistisk sentralbyrå (SSB).

«Årslønn, påløpt. Nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle lønnstakere, etter tid og statistikkvariabel 1970 2016» Henta 17.08.2017.

- <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>  
Statistisk sentralbyrå (SSB).  
«Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer.»  
Henta 17.08.2017.  
<https://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/ht-0901-lonn.html>
- Statistisk sentralbyrå (SSB).  
«Nasjonalregnskap 1954 - 1970», 1972, Henta februar 2017.  
[file:///C:/Users/torin/OneDrive/Historie%20\(UiO\)/Masteroppgåve/Statestikk%20og%20framskrivingar/Sparing/Nasjonalregnskap%201954-1970.pdf](file:///C:/Users/torin/OneDrive/Historie%20(UiO)/Masteroppgåve/Statestikk%20og%20framskrivingar/Sparing/Nasjonalregnskap%201954-1970.pdf)
- Statistisk sentralbyrå (SSB).  
«Økonomisk Utsyn over året 1976», 1977, Henta februar 2017.  
[file:///C:/Users/torin/OneDrive/Historie%20\(UiO\)/Masteroppgåve/Statestikk%20og%20framskrivingar/Sparing/Økonomisk%20Utsyn%201976.pdf](file:///C:/Users/torin/OneDrive/Historie%20(UiO)/Masteroppgåve/Statestikk%20og%20framskrivingar/Sparing/Økonomisk%20Utsyn%201976.pdf)
- Statistisk sentralbyrå (SSB).  
«Statistisk årbok 1974», Henta september 2017.  
<https://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/1974.pdf>
- Statistisk sentralbyrå (SSB).  
«Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer.»  
Henta 17.08.2017.  
<https://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/ht-0901-lonn.html>
- Statistisk sentralbyrå (SSB).  
«Sysselsatte (AKU), etter alder, kjønn, tid og statistikkvariabel» Henta februar 2017.  
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=SysselAKUAar&KortNavnWeb=aku&PLanguage=0&checked=true>
- Statistisk sentralbyrå (SSB).  
«Lønn, sysselsetting og produktivitet, etter næring, statistikkvariabel og tid» Henta februar 2017.  
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=NRLonnsYssel&KortNavnWeb=knr&PLanguage=0&checked=true>
- Statistisk sentralbyrå.  
«Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder. 1846 - siste år», Henta 23.01.2017.  
<http://data.ssb.no/api/v0/dataset/59322?lang=no>
- Statistisk sentralbyrå (SSB).  
«Konsumprisindeks, historisk serie fra 1924 (2015=100)», Henta september 2017.  
<https://www.ssb.no/311801/konsumprisindeks-historisk-serie-fra-1924-2015-100>
- Stortinget.  
«2. mars – Nedsettelse av pensjonsald. i folketrygden m.v.» Stortingstidende inneholdende 116. ordentlige Stortingsforhandlinger (1971-72). Oslo:Stortinget, 1972.
- Stortinget.  
«25. mai -1) Folketrygdens økonomi og finansiering. 2) Forslag fra repr. Vigestad om arbeidsgiveravgift til folketrygden.» Stortingstidende inneholdende 116. ordentlige Stortingsforhandlinger (1971-72). Oslo:Stortinget, 1972.
- Sykehusloven.  
*Lov om sjukehus m.v., datert 19. juni 1969.*
- Søilen, Espen, Tore Jørgen Hanisch og Gunhild Ecklund.  
*Norsk økonomisk politikk i det 20. Århundre.* Kristiansand:Høyskoleforlaget, 1999.
- Taleb, Nassim Nicholas.

*Antifragile: Things that Gain from Disorder.* New York:Random House Trade Paperbacks, 2012.

Taleb, Nassim Nicholas.

*Fooled by randomness.* New York:Random House Trade Paperbacks, (2004) 2005.

Taleb, Nassim Nicholas.

*The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable.* New York:Penguin (2007) 2008.



## Vedlegg

Vedlegg 1: Personleg kommunikasjon i e-post frå Harald Lunde i SSB, 22.02.2017.

Vedlegg 2: Personleg kommunikasjon i e-post frå Nils Amdal i SSB, 04.04.2017.

Vedlegg 3: Personleg kommunikasjon i e-post frå Aina Johansen i SSB, 17.08.2017.



Tor Inge Vevatne <toringe.vevatne@gmail.com>

---

## Re: Lønnsstatistikk

1 message

---

**Tor Inge Vevatne** <toringe.vevatne@gmail.com>  
To: "Lunde, Harald" <Harald.Lunde@ssb.no>

22 February 2017 at 18:42

Hei Harald,

Tusen takk for eit veldig oppklarande svar. Det var sjølvsagt vekstratene eg tenkte å setje saman til ein ny indeks, så når du stadfestar at det i praksis går fint er det igrunn ikkje noko meir eg lurar på.

Tusen takk for hjelpa !!

Tor Inge

2017-02-22 12:16 GMT+01:00 Lunde, Harald <[Harald.Lunde@ssb.no](mailto:Harald.Lunde@ssb.no)>:

Hei

Jeg mener du kan sette sammen vekstratene i tidsseriene, men ikke nivå tallene. Strengt tatt er det ikke 100 % samme begrep som måles i Nasjonalsregnskapet og lønnsstatistikken, men det er så nære at det til de fleste formål kan brukes om hverandre.

Jeg er opptatt i møter stort sett hele dag, så det er i utgangspunktet lettere å kommunisere per mail.

Mvh

Harald

---

**Fra:** Tor Inge Vevatne [mailto:[toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)]

**Sendt:** 22. februar 2017 10:46

**Til:** Lunde, Harald

**Emne:** Re: Lønnsstatistikk

Tusen takk for god hjelp Harald,

Dette var akkurat det eg trengde. Tidsserien etter 2008 hadde eg strengt tatt funne, men ikkje den mellom 1997 og 2008. Eg ringer deg gjerne for å høyre litt kva problem som ligg i å setje saman ein lang tidsserie basert på tre ulike tidsseriar.

Har du eit telefonnummer eg kan nå deg på?

Beste helsing,

Tor Inge

2017-02-21 10:11 GMT+01:00 Lunde, Harald <[Harald.Lunde@ssb.no](mailto:Harald.Lunde@ssb.no)>:

Hei

Det å finne lengre sammenhengende tidsserier med lønnsstatistikk er dessverre ikke helt enkelt. Den lengste tidsserien som fremdeles eksisterer er nasjonalregnskapets tall for påløpt årslønn (1970-)

Se <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=NRArslonnSnitt&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=nasjonalregnskap-og-konjunkturer&KortNavnWeb=nr&StatVariant=&checked=true>

Lønnsstatistikken i sin nåværende form ble etablert i 1997, og har siden den gang hatt flere større og mindre brudd i tidsserien. Se statistikkbanken:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=lonnansatt&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&checked=true>

Håper dette kan være til noe hjelp

Mvh

Harald Lunde

SSB

**Fra:** Tor Inge Vevatne [mailto:[toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)]

**Sendt:** 20. februar 2017 16:16

**Til:** Lunde, Harald

**Emne:** Lønnsstatistikk

Hei.

Eg held på med ei masteroppgåve i historie ved UiO og prøver å finne fram til tidsseriar for lønnsvekst.. Eg har funne ein tidsserie som går frå 1930 til 2001, men har pussig nok problem med å finne tal av nyare dato. Eg har funne ei grafisk framstilling i linken under, men det har vist seg umogleg å finne ein tabell med faktiske tal. Er dette noko de kan hjelpe meg med? Eg har bruk for faktiske tal sidan eg vil bruke dei til å lønnsjustere andre tidsseriar.

<https://www.ssb.no/lonnansatt>

Beste helsing,

Tor Inge Vevatne

e-mail: [toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)

m: (+47) 99633606

--

Kind Regards,

Tor Inge Vevatne

TIV Consulting ENK

e-mail: [toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)

m: (+47) 99633606

--

Kind Regards,  
Tor Inge Vevatne

TIV Consulting ENK  
e-mail: [toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)  
m: (+47) 99633606



Tor Inge Vevatne <toringe.vevatne@gmail.com>

---

## Re: Historisk sparerate i Noreg

1 message

---

**Tor Inge Vevatne** <toringe.vevatne@gmail.com>  
To: "Amdal, Nils" <Nils.Amdal@ssb.no>

4 April 2017 at 10:02

Hei.

Tusen takk.

Eg sa verdsbanken, men meinte OECD.

<https://data.oecd.org/natincome/saving-rate.htm>

Tor Inge

2017-04-04 9:35 GMT+02:00 Amdal, Nils <Nils.Amdal@ssb.no>:

Hei Tor Inge,

Nasjonalregnskapet gjennomførte den første større hovedrevisjonen i 1973 knyttet til implementering av prinsippene i SNA 1968 ( FN guidelines) og jeg vil umiddelbart tro at det kan være årsaken.

Kan jeg få internett referansen til verdensbanken?

Nils

**Fra:** Tor Inge Vevatne [mailto:[toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)]

**Sendt:** mandag 3. april 2017 17:14

**Til:** Amdal, Nils <[Nils.Amdal@ssb.no](mailto:Nils.Amdal@ssb.no)>

**Emne:** Re: Historisk sparerate i Noreg

Hei Nils,

Tusen takk for hjelpa di. Dette var svært nyttig.

Noko av talmaterialet vi mangla fann eg hjå verdsbanken. Det er kanskje litt rart sidan ein skulle tru SSB var kjelda deira?

Eg har støtt på eit litt overraskande problem. Nasjonalregnskap for 1954 til 1970 og Økonomiske Utsikter for året 1976 bruker begge nasjonalregnskapet som kjelde men dei presenterer heilt ulike tal. Kva tru du dette kan skyldast? Sjå tabell under. Forskjellane i netto sparing blir mindre når eg justerer for handelsbalanse og kapitalslit, men dei er framleis store. Går det an å setje saman desse tidsseriene for å vise ei utvikling på nokon måte. Eg er berre interessert i å vise den overordna trenden.

Tor Inge

		Nasjonalt regnskap for 1954 til 1970			
		1967	1968	1969	1970
Brutto		37.1	33.4	31.8	36.4
Handelsbalanse		-1.2	2.3	2.1	-1.0
Kapitalslit		20.2	20.7	20.4	20.0
Sparing		15.7	15.0	13.5	15.4
		Økonomisk Utvæyn for året 1976			
		1967	1968	1969	1970
Brutto		30.8	26.4	24.7	30.7
Handelsbalanse		-1.9	2.0	2.2	-1.3
Kapitalslit		14.1	13.7	13.7	13.8
Sparing		14.8	14.7	13.2	15.6

2016-10-28 9:19 GMT+02:00 Amdal, Nils <Nils.Amdal@ssb.no>:

Hei,

Vi må beklage at vi ikke har noen sammenhengende tidsserier å tilby deg. Inntekts- og kapitalregnskapet har bare serier som er konsistente tilbake til 1978.

Har gravd litt i gamle NOS'er (Norsk offentlig statistikk) og funnet NOS A74 ([http://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos\\_a474.pdf](http://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_a474.pdf)) som viser serier fra 1954 – 1970. Disse er ikke konsistente med dagens oppsett, men det kan hende du kan bruke de til ditt formål?

Perioden 1971 – 1977 er litt vanskeligere å finne tall for.

Sjekket i tabellvedlegget til økonomisk utsyn [http://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos\\_xii\\_286.pdf](http://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_xii_286.pdf) se tabellvedlegg & [http://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos\\_xii\\_286.pdf](http://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_xii_286.pdf) Tabell 95 samt [http://www.ssb.no/a/histstat/sagml/sagml\\_14.pdf](http://www.ssb.no/a/histstat/sagml/sagml_14.pdf) tabell 29 & 30.

Mao. ingen av disse 3 siste dekker hele perioden. Sparing her er ~ kapitaltilvekst men sitter ikke inne med klare differanser til dagens begrep. Offentlig sektor og offentlig kapitaltilvekst ser ut til å samsvare siden sistnevnte begrep inkluderer offentlige foretak.

Mvh.

Nils Amdal

Seniorrådgiver

Seksjon for nasjonalregnskap

SSB

---

**Fra:** Scheele, Marius  
**Sendt:** 25. oktober 2016 08:56  
**Til:** Amdal, Nils  
**Emne:** VS: Historisk sparerate i Noreg

Har du noe greie på dette?

**Fra:** Tor Inge Vevatne [<mailto:toringe.vevatne@gmail.com>]  
**Sendt:** 24. oktober 2016 19:57  
**Til:** Scheele, Marius  
**Emne:** Historisk sparerate i Noreg

Hei.

Eg arbeider med ei masteroppgåve i historie ved UiO der eg ser på finansieringa av folketrygda frå tida rundt innføringa i 1967 og fram til i dag. Blant anna ser eg på korleis dette påverka privat og offentleg sparing.

Det eg har funne av offentleg tilgjengeleg statistikk er i all hovudsak av nyare dato. Eg har heller ikkje funne noko særleg i CSV-format (eller Excel-format).

Eg er på utkikk etter total sparing i privat og offentleg sektor frå 1950-talet fram til i dag. Er dette noko du kan hjelpe meg med?

Beste helsing,

Tor Inge Vevatne

m: 99633606

e-post: [toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)

--

Kind Regards,

Tor Inge Vevatne

TIV Consulting ENK

e-mail: [toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)

m: (+47) 99633606

--

Kind Regards,

Tor Inge Vevatne

TIV Consulting ENK

e-mail: [toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)

m: (+47) 99633606





Tor Inge Vevatne <toringe.vevatne@gmail.com>

---

## SV: Tidsserier for folketrygdutbetalinger, nasjonalrekneskapet

1 message

---

**Johansen, Aina** <Aina.Johansen@ssb.no>  
To: Tor Inge Vevatne <toringe.vevatne@gmail.com>

17 August 2017 at 15:30

Hei,

Som du sikkert har merket kan være vanskelig å videreføre tall mellom ulike tabeller/publikasjoner fordi kategorier og definisjoner endrer seg, slik at de ikke nødvendigvis er sammenlignbare. På grunn av at det er svært tidkrevende å revidere serier bakover i tid blir noen serier avsluttet, og det er ikke alltid mulig å koble sammen nye og gamle serier.

Når det gjelder attføringspenger kan du slå sammen tabell 03609 (art *D2250 attføringsstønader*) med tabell 10724 (sektor *Statsforvaltningen* og art *B623 Stønader til attføring*) for å få tall fra 1991 og fremover til i dag. Fra 1995-1998 er det avvik mellom de to tabellene, dette skyldes mest sannsynlig revisjoner. Merk forresten overgangen fra attføringspenger til arbeidsavklaringspenger (variabel *B622 Arbeidsavklaringspenger*) fra 2010.

Tabell 10724 er en oversikt over stønader til husholdninger i offentlig forvaltning, der man skiller mellom statsforvaltning og kommuneforvaltning. En ting å være obs på hvis du vil bruke noen av de andre stønadstallene i statsforvaltningen i denne tabellen er at de kan inneholde mer enn bare det som er i folketrygden. For eksempel er det ikke bare alderspensjoner fra folketrygden som ligger i tabell 10724, men også alderspensjoner fra andre ordninger, som Statens pensjonskasse. Derfor vil du på noen av variablene se store avvik og det vil bli feil å sammenligne dem med tidligere tidsserier. For andre variable er det mindre avvik (som i tilfellet med attføringspenger), slik at det vil være ok å bruke den som en forlengelse av tidligere tidsserier.

Når det gjelder etterlattepensjon ligger den under «Sosiale formål ellers» i tabell 03733, mens i tabell 10724 er den en del av arten som heter *B613 Andre pensjoner*. Dersom du slår opp i selve statsregnskapet for de senere årene vil du se at det fremdeles er et kapittel under folketrygden som heter *2680 Etterlatte*, men denne vises altså ikke eksplisitt i statistikken lenger.

Med vennlig hilsen

**Aina Buholm Johansen**  
Seksjon for offentlige finanser  
Statistisk Sentralbyrå  
Tlf: +47 409 02 666  
<http://www.ssb.no> | [ajn@ssb.no](mailto:ajn@ssb.no)

---

**Fra:** Tor Inge Vevatne [<mailto:toringe.vevatne@gmail.com>]  
**Sendt:** 16. august 2017 16:31  
**Til:** Johansen, Aina <[Aina.Johansen@ssb.no](mailto:Aina.Johansen@ssb.no)>  
**Emne:** Re: Tidsserier for folketrygdutbetalinger, nasjonalrekneskapet

Hei Aina,

Tusen takk for hjelpa med denne tidsserien. Den har vore svært nyttig. Eg prøver å setje den saman med tidsserien i SSB "Rapport 92/14 Utviklingen fra 1967 til 1990" av Elsa Helena Flittig. Tala for alderspensjon ser ganske konsistente ut. I rapporten frå 1992 har dei likevel med etterlatepensjon. Denne pensjonen vert stadig mindre gjennom 1980-talet og er ikkje lenger med som eigen kategori i tidsserie frå 1990 til 2009 som er delt opp i sju kategoriar. Er det rimeleg å anta at etterlatepensjon ligg inne i kategorien uføre- og alderspensjon, eller kan den ha blitt lagt inn under sosiale formål elles?

For å forstå utviklinga frå 1990 til i dag ville eg også hatt god bruk for ein tidsserie på attføringspenger som eg går ut i frå er lagt under andre sosial formål. Er det mogleg å finne ein tidsserie der andre sosiale forhold er broten ned på ei meir detaljert nivå?

Kategoriar i tidsserien 1990 til 2009.

**Fødsels- og adopsjonspenger**

**Alderspensjoner**

**Uføre pensjoner**

## Sykepenger

## Sosiale formål ellers

## Helsevern

## Arbeidsliv

Beste helsing,

Tor Inge Vevatne

2017-01-19 12:56 GMT+01:00 Johansen, Aina <[Aina.Johansen@ssb.no](mailto:Aina.Johansen@ssb.no)>:

Hei,

Glemte å si at vi har en avslutta tidsserie med alderspensjon (men ikke med finere inndeling enn det) fra 1991-2008 her:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=statsregn&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&checked=true>

Velg tabell 03733, velg så programområdet *Alderspensjoner*, *Regnskap* og alle årene for å få hele tidsserien som ligger i tabellen.

Mvh

**Aina Buholm Johansen**

Seksjon for offentlige finanser

Statistisk Sentralbyrå

Tlf: +47 409 02 666

<http://www.ssb.no> | [ajn@ssb.no](mailto:ajn@ssb.no)

---

**Fra:** Johansen, Aina

**Sendt:** 19. januar 2017 12:38

**Til:** 'Tor Inge Vevatne'

**Emne:** SV: Tidsserier for folketrygdutbetalinger, nasjonalrekneskapet

<http://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/7-7-5t.txt>

**Fra:** Tor Inge Vevatne [<mailto:toringe.vevatne@gmail.com>]

**Sendt:** 17. januar 2017 11:38

**Til:** Johansen, Aina

**Emne:** Tidsserier for folketrygdutbetalinger, nasjonalrekneskapet

Hei.

Eg arbeider med ei masteroppgåve i historie ved UiO der eg ser på finansieringa av pensjonssystemet i folketrygda frå tida rundt innføringa i 1967 og fram til i dag. Eg er derfor interessert i tidsseriar for folketrygdutbetalinger som går heilt tilbake til 1967.

Det eg har funne av offentleg tilgjengeleg statistikk er tidsseriar frå nasjonalrekneskapet frå 1985. Det hadde vore til stor hjelp om eg også hadde fått tak i denne statistikken heilt tilbake til 1967 samt nedbroten i hovudgruppene: grunnpensjon, tilleggspensjon, og særtillegg.

Beste helsing,

Tor Inge Vevatne

m: 99633606

e-post: [toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)

--

Kind Regards,

Tor Inge Vevatne

TIV Consulting ENK

e-mail: [toringe.vevatne@gmail.com](mailto:toringe.vevatne@gmail.com)

m: (+47) 99633606