

Foreløpig utgave 11.3.2009

Offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor

Rapport fra et partssammensatt utvalg (OfTP-utvalget)

Avgitt 11. mars 2009

Rapport fra OfTP-utvalget

I lønnsoppgjørene i offentlig sektor i 2008 ble det inngått avtaler om ny AFP i offentlig sektor og det videre arbeidet med tilpasning av offentlig tjenstepensjon. Det framgår av avtalene at det skulle settes ned et parts sammensatt utvalg for å forberede behandlingen av offentlig tjenstepensjon og endelig tilpasning av AFP i lønnsoppgjøret 2009. I brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 15. juli 2008 ble partene invitert til å delta i utvalget. Utvalget legger med dette fram sin rapport. Målgruppa for rapporten er partene i vårens lønnsoppgjør i offentlig sektor. Den har derfor en til dels teknisk karakter. Rapporten illustrerer viktige problemstillinger, men er ikke et uttrykk for partenes posisjoner.

Oslo, 11. mars 2009

Dag Terje Andersen
leder

Knut Aarbakke

Roar Flåthen

Anders Folkestad

Lars Haukaas

Tore Eugen Kvalheim

Heidi Grande Røys

Arild Sundberg

Per Kristian Sundnes

Olav Magnussen (observatør)

Kim Nordlie (observatør)

Jan-Erik Støstad
(leder for arbeidsgruppa)

Roar Bergan
(leder for sekretariatet)

Tomas Berg

Knut Håkon Brox

Bernhard Caspari

Tyra Ekhaugen

Marit Gjerdalen

Are Forbord

Per Richard Johansen

Lars Fjell Hansson

Dag Bjørnar Jonsrud

Fredrik Haugen

Anders Kleppe

Knut Lorentsen

Anders Kvam

Ole Christian Moen

Wenche Lyngholm

Einar Skancke

Bjørn Myhre

Harald Nævdal

Erik Orskaug

Klemet Rønning-Aaby

Øystein Sagelvmø

Dag-Henrik Sandbakken

Kristine Sandvik

Hilde Singsaas

Pål Skarsbak

Odd Jørgen Sørensen

Henriette Westhrin

Lars E. Haartveit (observatør)

Olav Magnussen (observatør)

Innhold

1	BAKGRUNN, SAMMENSETNING OG ARBEID	1
2	OFFENTLIG TJENESTEPENSJON OG BEHOVET FOR TILPASSING.....	2
2.1	Pensjonssystemet for offentlig ansatte	2
2.2	Pensjonsreformen og behovet for tilpassing	3
3	HOVEDVALG OG PRIORITERINGER	6
4	EN TILPASSET ALDERSPENSJONSORDNING.....	7
4.1	Problemstilling	7
4.2	Mål for offentlig tjenstepensjon	8
4.3	Fleksibel tjenstepensjon	8
4.4	Alternative langsiktige modeller	12
4.4.1	Innledning	12
4.4.2	En modifisert bruttoordning	13
4.4.3	Ytelsesbasert påslagsordning	15
4.4.4	Netto ytelsesordning	16
4.4.5	Innskuddsordning	17
4.5	Noen forskjeller og likheter mellom ordningene	18
4.5.1	Innledning	18
4.5.2	Fordelingsegenskaper	20
4.5.3	Kostnader	23
4.5.4	Forutsigbarhet	24
4.5.5	Enkelhet	25
4.5.6	Effektiv ressursutnytting – insentiver til å stå i arbeid	26
4.6	Mulige pensjonsnivåer	26
4.6.1	Pensjonsnivåer i dagens ordning.....	26
4.6.2	Pensjonsnivåene i de tilpassede ordningene	30
4.7	Kostnader	44
4.8	Organisering og finansiering.....	46
5	AFP I OFFENTLIG SEKTOR	47
5.1	Innledning	47
5.2	Bør AFP integreres i offentlig tjenstepensjon?	48
5.3	Regler for ny AFP i offentlig sektor	49
5.3.1	Innledning	49
5.3.2	Tonivåuttak av AFP	49
5.3.3	Kompensasjonstillegg	52
5.3.4	Retten til AFP	53
5.4	Organisering, finansiering og administrasjon	54
5.4.1	Noen overordnede avveininger	54
5.4.2	Mulige alternativer for organisering og finansiering av AFP	56
6	INNFASING AV NYE REGLER	58
6.1	Innledning	58
6.2	Tilpasninger i 2011	59
6.2.1	Innledning	59
6.2.2	Samordning med fleksibel alderspensjon fra folketrygden	59
6.2.3	Levealdersjustering	60
6.2.4	Regulering av tjenstepensjon	60

6.3	Innfasing av fleksibel tjenstepensjon	60
6.3.1	Innledning	60
6.3.2	Fleksibilitet fra 62 år	60
6.3.3	Fleksibilitet fra 65 år	61
6.3.4	Fleksibilitet fra 67 år	62
6.4	Innfasing av ny langsiktig modell for alderspensjon	62
6.4.1	Innledning	62
6.4.2	Modifisert bruttoordning.....	62
6.4.3	Andre opptjeningsmodeller.....	63
7	SÆRALDERSGRENSER.....	64
7.1	Innledning	64
7.2	Alternative beregningsregler.....	64
7.2.1	En tilpasset ytelse fra tjenstepensjonsordningen.....	64
7.2.2	En separat tidligpensjonsordning.....	65
7.3	Skal personer med særaldersgrenser ha rett til AFP?	65
8	UFØREYTELSEN I OFFENTLIGE TJENESTEPENSJONSORDNINGER.....	66

Vedlegg 1 Utvalgets mandat

Vedlegg 2 Alderspensjon i offentlige tjenstepensjonsordninger

Vedlegg 3 AFP i offentlig sektor

Vedlegg 4 Særaldersgrenser og beregning av offentlig tjenstepensjon

Vedlegg 5 Uføreytelsen i offentlige tjenstepensjonsordninger

Vedlegg 6 Grunnlovsvern. Brev fra Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet datert 09.03.2009

Vedlegg 7 Gjeldende AFP og alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning

Vedlegg 8 Sysselsetting og lønn i offentlig sektor

1 Bakgrunn, sammensetning og arbeid

I lønnsoppgjørene i offentlig sektor i 2008 ble det inngått avtaler om ny AFP i offentlig sektor og det videre arbeidet med tilpasning av offentlig tjenestepensjon. Det framgår av avtalene at det skulle settes ned et parts sammensatt utvalg for å forberede behandlingen av offentlig tjenestepensjon og endelig tilpasning av AFP i lønnsoppgjøret 2009.

På denne bakgrunnen ble partene i brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 15. juli 2008, invitert til å delta i utvalget. Ved avslutningen av arbeidet hadde utvalget følgende sammensetning:

Arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen (leder)
Leder Knut Aarbakke, Akademikerne
Leder Roar Flåthen, LO
Leder Anders Folkestad, Unio
Adm.dir. Lars Haukaas, Arbeidsgiverforeningen Spekter
Leder Tore Eugen Kvalheim, YS
Fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys
Kommunaldirektør Arild Sundberg, Oslo kommune
Forhandlingsleder Per Kristian Sundnes, KS
Spesialrådgiver Olav Magnussen, NHO (observatør)
Direktør Kim Nordlie, HSH (observatør)

For å forberede arbeidet i utvalget ble det også opprettet en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Statssekretær Jan-Erik Støstad, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (leder)
Ekspedisjonssjef Tomas Berg, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Avdelingsdirektør Bernhard Caspari, Fornyings- og administrasjonsdep.
Spesialrådgiver Marit Gjerdalen, Unio
Sjeføkonom Per Richard Johansen, KS
Sektoransvarlig Dag Bjørnar Jonsrud, YS
Fagsjef Anders Kleppe, KS
Forhandlingsleder Anders Kvam, Akademikerne
Statssekretær Wenche Lyngholm, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Direktør Bjørn Myhre, Arbeidsgiverforeningen Spekter
Fagsjef Harald Nævdal, Oslo kommune
Sjeføkonom Erik Orskaug, Unio
Spesialrådgiver Klemet Rønning-Aaby, LO
Fagsjef Øystein Sagelvmø, Oslo kommune
Statssekretær Dag-Henrik Sandbakken, Kommunal- og regionaldepartementet
Seniorrådgiver Kristine Sandvik, YS
Statssekretær Hilde Singsaas, Statsministerens kontor
Fagsjef Pål Skarsbak, Akademikerne
Rådgiver Odd Jørgen Sørensen, LO
Statssekretær Henriette Westhrin, Finansdepartementet
Direktør Lars E. Haartveit, HSH (observatør)
Spesialrådgiver Olav Magnussen, NHO (observatør)

Utvalget har hatt fem møter i perioden 20. august 2008 til 11. mars 2009, mens arbeidsgruppa har hatt 15 møter i den samme perioden.

Utvalgets mandat er gjengitt i vedlegg 1 til denne rapporten.

I tråd med mandatet inneholder rapporten beskrivelser og vurderinger av de fleste spørsmål som utformingen av en tilpasset AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor reiser. Etter ønske fra enkelte medlemmer i utvalget beskriver rapporten også andre modeller enn bruttoordninger, jf. stortingsforliket. Alternative utforminger av AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor og enkelte problemstillinger i denne forbindelse, er utfyllende beskrevet og vurdert i vedleggene. Utvalgsmedlemmene stiller seg ikke nødvendigvis bak vurderingene i disse vedleggene, som står for sekretariatets regning.

2 Offentlig tjenestepensjon og behovet for tilpassing

2.1 Pensjonssystemet for offentlig ansatte

Historisk opprinnelse

De offentlige tjenestepensjonsordningene har røtter tilbake til 1800-tallet. Ansettelsesforhold i staten var da ofte livsvarige. Etter hvert ble det oppfattet som problematisk at embets- og tjenestemenn ble sittende i viktige operative stillinger i høy alder. En viktig del av den historiske bakgrunnen for de offentlige tjenestepensjonsordningene var å få «Overaaringerne» til å gå av med alderspensjon. Prinsippet om en alderspensjon på 66 prosent av sluttlønn etter 30 års tjenestetid har vært uendret siden Statens Pensjonskasse (SPK) ble etablert i 1917.

Oversikt

Folketrygden er den grunnleggende pensjonsordningen for alle som bor i Norge. Pensjon fra folketrygden blir som hovedregel utbetalt uavkortet i forhold til andre pensjonsytelser. De offentlige tjenestepensjonsordningene er bruttoordninger. De gir tilleggsytelser, men slik at medlemmene er garantert en samlet ytelse på minst 66 prosent av beregningsgrunnlaget ved full opptjeningstid i full stilling. De viktigste pensjonsytelsene som offentlige tjenestepensjonsordninger gir er alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon (enke-, enkemanns- og barnepensjon). Ytelsene er definert som en viss prosent av et beregningsgrunnlag, kalt pensjonsgrunnlaget.

Folketrygden gir rett til alderspensjon fra 67 år. Det samme er hovedregelen når det gjelder rett til alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen. Det er imidlertid etablert spesielle ordninger som gir pensjon fra en tidligere alder. De vanligste førtids- eller tidligpensjonsordningene er avtalefestet pensjon (AFP) og tjenestepensjon fra særaldersgrenser. Mange offentlig ansatte mottar også uførepensjon før de går over på alderspensjon.

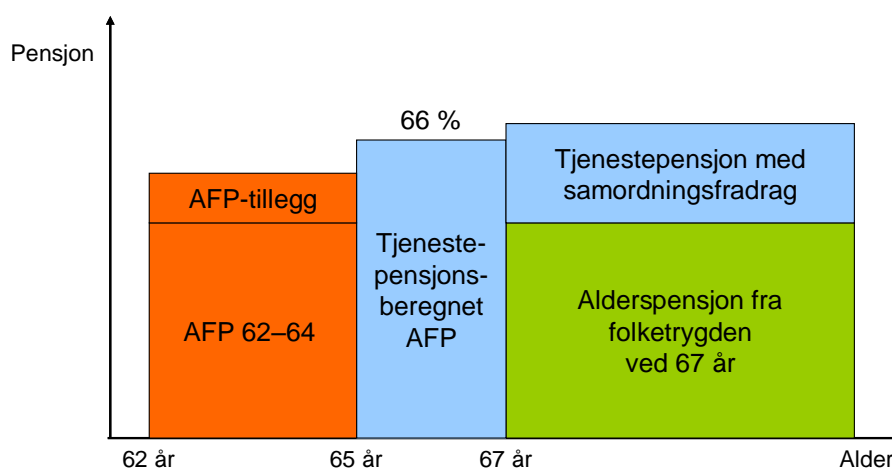
Dagens ordninger for personer med offentlig tjenestepensjon er nærmere beskrevet i vedleggene til denne rapporten.

Alderspensjon og AFP

Figur 1 viser en prinsippskisse av dagens offentlige tjenestepensjonsordninger og AFP for personer med aldersgrense 70 år. Figuren illustrerer at personer med rett til offentlig tjenestepensjon er underlagt tre ulike regelsett etter fylte 62 år avhengig av alder:

- 62–64 år: Mottar folketrygdberegnet AFP samt et AFP-tillegg på 20 400 kroner
- 65–66 år: Mottar 66 prosent fra tjenestepensjonsordningen uten samordningsfradrag. Dersom det er gunstigere, utbetales folketrygdberegnet AFP samt AFP-tillegget også disse årene
- Fra 67 år: Mottar (uavkortet) folketrygd og tjenestepensjon med samordningsfradrag

Figur 1 Prinsippskisse av dagens pensjonsordninger for offentlig ansatte ved full opptjening



Pensjonsnivåene i dagens ordninger, herunder fordelingsvirkninger, omtales nærmere i punkt 4.6.1. Der forklares det også hvorfor blant annet personer med lav opptjening i tjenestepensjonsordningen, i motsetning til i figur 1, kan få lavere pensjon etter 67 år.

2.2 Pensjonsreformen og behovet for tilpassing

Reform av folketrygdens alderspensjon

Arbeidet med å reformere pensjonssystemet har pågått siden 2001 da regjeringen Stoltenberg I satte ned Pensjonskommisjonen. Det etterfølgende arbeidet med pensjonsreformen har resultert i to forlik i Stortinget som danner grunnlaget for Ot.prp. nr. 37. (2008–2009) der Regjeringen Stoltenberg II presenterte lovforslag om ny alderspensjon i folketrygden. Stortingsforlikene innebærer at det er et bredt flertall på Stortinget for hovedelementene i reformen, blant annet:

- En skal tjene opp alderspensjon på grunnlag av inntekt i alle år, og slik at det blir større grad av proporsjonalitet mellom livsinntekt og pensjon enn i dagens system. Det skal tjenes opp pensjon på grunnlag av inntekt opp til 7,1 G

- Ny opptjeningsmodell i folketrygden skal fases inn gradvis for årskullene 1954–1962. Personer født i 1953 eller tidligere skal i sin helhet få opptjeningen beregnet med dagens opptjeningsmodell, mens personer født i 1963 eller senere i sin helhet skal få pensjonen beregnet med ny opptjeningsmodell
- Alderspensjonen fra folketrygden skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år
- Det legges til rette for å kombinere arbeid og pensjon ved at årlig alderspensjon blir høyere desto senere pensjonen tas ut. Reglene for uttak av pensjon er utformet med sikte på at samlet utbetalt pensjon skal være uavhengig av ved hvilken alder pensjonsrettighetene tas ut
- Pensjon som er høyere enn minstepensjonen skal årlig reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng
- Alderspensjonen skal justeres for endringer i levealderen, såkalt levealdersjustering. Dersom levealderen øker, må en arbeide noe lenger for å få samme nivå på årlig pensjon som tidligere årskull

Pensjonsforliket

I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 heter det følgende om tilpassing av offentlig tjenestepensjon til ny alderspensjon i folketrygden:

«Tjenestepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres.

Etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, må de offentlige tjenestepensjonsordningene tilpasses den nye folketrygdmodellen, uten at dette svekker de offentlige tjenestepensjonene, men slik at de også omfattes av delingstall og ny indeksering.

Den endelige tilpasningen skal skje gjennom forhandlinger mellom partene i offentlig sektor.»

Lønnsoppgjørene i offentlig sektor i 2008

I lønnsoppgjørene i offentlig sektor i 2008 ble det inngått en avtale om AFP i offentlig sektor og offentlig tjenestepensjon. I punkt 4, «Arbeidet med offentlig tjenestepensjon», heter det:¹

«Også offentlig tjenestepensjon må tilpasses endringene i folketrygden, jf. stortingsforliket av 26. mai 2005. Når AFP i offentlig sektor utformes etter mønster av AFP i LO/NHO-området, vil AFP og tjenestepensjon kunne bli utbetalt samtidig i hele eller mesteparten av pensjonsperioden. Partene er enige om at beslutningsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig til at tilpassingen av offentlig tjenestepensjon kan behandles i lønnsoppgjøret 2008.

Partene viser til rapporten av 19. mai 2008 fra en ekspertgruppe, og er enige om at det skal settes ned et partssammensatt utvalg som skal forberede behandling av offentlig tjenestepensjon, og innenfor de forutsetningene som

¹ I sitatet er det henvist til LO/NHO-området. I YS sine protokoller er det henvist til YS/NHO-området.

følger av punkt 2 ovenfor, vurdere den endelige tilpassing og utforming av AFP i offentlig sektor i lønnsoppgjøret 2009. Utvalget skal også vurdere sær-aldersgrensene.

Utvalget skal vurdere mulige tilpasninger av offentlig tjenestepensjon til endringene i folketrygdens alderspensjon og til omleggingen av AFP i offentlig sektor.

Utvalget skal ta utgangspunkt i følgende:

- Offentlig tjenestepensjon skal, sammen med pensjon fra folketrygden og AFP, sikre et samlet pensjonsnivå fra 2010 i samsvar med stortingsforliket av 26. mai 2005.*
- Offentlig ansatte skal sikres et godt tidligpensjonssystem fra 62 år, også personer som har hatt lave inntekter.*
- Man skal tjene opp mer pensjon hvis man jobber lenger, og den årlige pensjonen skal være høyere desto senere den tas ut.*
- Man skal kunne kombinere arbeid og pensjon uten avkortning.*
- Hensynet til mobilitet i arbeidsmarkedet må ivaretas.*
- Det skal sikres mot at en eventuell rask innføring gir særlig uheldige utslag.*
- Utvalget skal vurdere bredden i yrkesmønstrene i offentlig sektor, jamfør ekspertgruppen av 19.05.08.»*

Punktene i lista over er også gjentatt i utvalgets mandat.

Ny AFP

I lønnsoppgjøret 2008 ble partene i privat sektor enige om å legge om AFP-ordningen fra en tidligpensjonsordning som utbetaler AFP i alderen 62–66 år til en ordning som gir et livsvarig tillegg (påslag) til alderspensjonen fra folketrygden fra 62 år. Opptjening av AFP skal bygge på de samme hovedprinsippene som alderspensjonen fra folketrygden. Hovedprinsippene for uttak av AFP er også de samme som i ny folketrygd: Også AFP skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år, og slik at en skal kunne kombinere arbeid og pensjon uten avkortning.

Punkt 2 i avtalen om AFP i offentlig sektor og offentlig tjenestepensjon som ble inngått i lønnsoppgjøret 2008 omhandler AFP. Punktet lyder i sin helhet:

«Partene er enige om følgende:

- AFP-ordningen i offentlig sektor legges om etter mønster av omleggingen i privat sektor.*
- AFP-påslaget beregnes som beskrevet i brev fra statsministeren til Riksmeklingsmannen av 2. april:*
 - Retten til AFP tjenes opp med 0,314 pst. av årlig pensjongivende inntekt fram til fylte 62 år og opp til en øvre grense på 7,1 G. Pensjongivende inntekt fastsettes på samme måte som ved beregningen av inntektpensjon i folketrygdens alderspensjon.*

- *AFP utbetales som et livsvarig påslag til alderspensjonen. Påslaget er 19 200 kroner høyere før enn etter fylte 67 år, gitt tilstrekkelig opptjening.*
- *Det årlige AFP-påslaget utformes nøytralt slik at det øker ved senere uttak, og slik at det ikke er behov for regler om avkorting av pensjon ved arbeidsinntekt. Påslaget økes ikke ytterligere ved uttak etter 70 år. Samme levealdersjustering som for alderspensjon fra folketrygden benyttes ved beregning av påslaget.*
- *Arbeidsinntekt kan kombineres med AFP og alderspensjon fra folketrygden uten avkorting, verken av AFP eller alderspensjonen.*
- *AFP reguleres på samme måte som inntektpensjon i ny alderspensjon i folketrygden både under opptjening og utbetaling.*
- *Arbeidstakeren må på uttakstidspunktet være ansatt og reell arbeidstaker i en virksomhet som er omfattet av ordningen.*
- *Arbeidstakeren må ha vært omfattet av AFP-ordningen i minimum 7 av de siste 9 år.*
- *Alle fra og med 1948-kullet får ny tilpasset AFP fra og med iverksettningstidspunktet for pensjonsreformen i 2010, mens tidligere årskull beholder dagens AFP-ordning og kan ta ut AFP etter disse reglene også etter dette tidspunkt.*

Med dette legges det til rette for at AFP, sammen med pensjon fra folketrygden og tjenestepensjon, sikrer et samlet pensjonsnivå fra 2010 i samsvar med stortingsforliket av 26. mai 2005.

- *Utformingen av tonivåuttaket av AFP vurderes nærmere i lys av tilpassingen av offentlig tjenestepensjon.*

AFP for personer med særaldersgrenser må vurderes nærmere i det videre arbeidet.

Innretningen på et statlig kompensasjonstillegg i offentlig sektor skal vurderes i 2009 i lys av tilpassingen av offentlig tjenestepensjon.

Det tas sikte på å etablere et system som sikrer at ansatte ikke taper AFP-rettigheter ved bytte av arbeidsgiver innen offentlig sektor eller mellom offentlig og privat sektor.

Organisering, finansiering og administrasjon av AFP i offentlig sektor utredes og avklares under lønnsoppgjøret i 2009.»

3 Hovedvalg og prioriteringer

Offentlig tjenestepensjon består av ulike ytelser. De fleste er supplerende til ytelser fra folketrygden, og ytelsene fra tjenestepensjonsordningene må derfor ta hensyn til hvordan folketrygdens ytelser er utformet.

Reformen av folketrygdens ytelser er i ulike faser. Regjeringen har fremmet en lovproposisjon om ny alderspensjon i folketrygden. Mange av forslagene vil få virkning for beregningen av alderspensjon fra folketrygden allerede fra 1.1.2011. Både

hensynet til at den enkelte skal kjenne hvilke regler som vil gjelde for alderspensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene og hensynet til at leverandørene av offentlig tjenestepensjon trenger tid til å tilpasse systemene sine, tilsier at det er viktig å få avklart hvordan reglene for alderspensjon fra de offentlig tjenestepensjon skal være. Særlig gjelder dette de reglene som skal virke de første årene. Modeller for alderspensjon til personer med aldersgrense 70 år er omtalt i kapittel 4 i denne rapporten.

Også omleggingen av AFP-ordningen fra en tidligpensjonsordning for aldersgruppa 62–66 år til et livsvarig påslag til alderspensjon fra folketrygden, vil få virkning fra 1.1.2011. Mange spørsmål fikk en foreløpig avklaring i lønnsoppgjøret 2008, men det gjensto enkelte spørsmål. Også samspillet mellom den nye AFP-ordningen og alderspensjonen fra tjenestepensjonsordningen har det vært viktig å få belyst. Ny AFP er omtalt i kapittel 5 i denne rapporten.

Det haster å få avklart hvilke regler som skal gjelde på kort sikt. Innfasing av nye regler er diskutert i kapittel 6. Det gjelder både innfasing av den nye AFP-ordningen, innfasing av fleksibel tjenestepensjon og innfasing av nye opptjeningsregler for alderspensjon i de offentlige tjenestepensjonsordningene. I kapittel 6 beskrives også hvilke tekniske tilpasninger av beregningsreglene som må foretas før 2011, samt mulige kompensasjonsnivåer for de første som kan gå av fra 2011.

Mange i offentlig sektor har særaldersgrenser, og kan ta ut alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen før de fyller 67 år. Særaldersgrenser er et omfattende tema. Utvalget har avgrenset arbeidet med særaldersgrenser til å beskrive mulige alternativer for utforming av alderspensjon for offentlig ansatte som har stillinger med særaldersgrense. Alternative modeller er omtalt i kapittel 7 i rapporten.

Et offentlig utvalg, Uførepensjonsutvalget, har utredet uføreordningen i folketrygden og foreslått en omlegging av uførepensjonen og en modell for overgang til alderspensjon for dem som har mottatt en uføreytelse. Regjeringen har foreløpig ikke tatt stilling til forslagene, men har varslet en lovproposisjon om saken i 2009. Utvalget er imidlertid bedt om å vurdere hvordan uførepensjonsdekningen i de offentlige tjenestepensjonsordningene kan tilpasses en ny uføreytelse i folketrygden som er utformet slik Uførepensjonsutvalget foreslo. En foreløpig vurdering av dette gis i kapittel 8 i denne rapporten.

Noen temaer har Regjeringen foreløpig ikke lagt fram forslag om, og det foreligger heller ikke noe forslag fra noe offentlig utvalg som utvalget kunne tatt utgangspunkt i. Dette gjelder blant annet etterlattepensjon til ektefeller, samboere og barn. Utvalget har derfor ikke hatt grunnlag for å vurdere behovet for en tilpassing av disse ytelsene i tjenestepensjonsordningene. Utvalget legger til grunn at partene i lønnsoppgjøret vil avklare den videre behandlingen av forhold som ikke blir avklart i årets oppgjør.

4 En tilpasset alderspensjonsordning

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet diskuteres utformingen av framtidens alderspensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene for personer uten særaldersgrenser. Det skilles klart

mellom dette spørsmålet, og spørsmålet om hvor raskt en ny ordning skal fases inn. I arbeidet med utformingen av framtidens alderspensjon er det lagt vekt på å vurdere alternative ordninger som kan virke godt sammen med ny AFP og ny alderspensjon i folketrygden. Personer født i 1963 er de første som i sin helhet skal få beregnet alderspensjonen fra folketrygden med den nye opptjeningsmodellen.

4.2 Mål for offentlig tjenestepensjon

Det er viktig at offentlig ansatte fortsatt har en god tjenestepensjonsordning. Utgangspunktet for reformen er endringene i folketrygdens alderspensjon, og ikke et ønske om å svekke tjenestepensjonsordningene.

Kriteriene for hva som er en god ordning bør ta utgangspunkt i både arbeidstakernes og arbeidsgivernes interesser, men også bredere samfunnsinteresser. En har på denne bakgrunnen valgt å ta utgangspunkt i at pensjonsordningen:

- gir et pensjonsnivå i samsvar med pensjonsforliket
- har en god fordelingsprofil
- har akseptable kostnader
- er forutsigbar
- er enkel
- bidrar til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser ved å gi gode insentiver til å stå i arbeid
- ikke hindrer mobiliteten i arbeidsmarkedet
- er et godt personalpolitisk verktøy.

4.3 Fleksibel tjenestepensjon

Nøytrale uttaksregler

Alderspensjonen fra folketrygden og ny AFP skal fra 2011 kunne tas ut fleksibelt fra 62 år. For at det skal være mulig å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting, er uttaksreglene nøytralt utformet. Dette innebærer at årlig pensjon, til forskjell fra i dag, blir høyere desto senere de opptjente pensjonsrettighetene tas ut.

Muligheten til å kombinere arbeid og pensjon er en velferdsreform, som også offentlig ansatte bør få del i. Nøytrale uttaksregler innebærer at det blir en sammenheng mellom uttaksalder og nivået på årlig pensjon: Årlig pensjon blir høyere desto senere pensjonen tas ut. Nøytraliteten setter en nedre grense for hvor sterk vekst i årlig pensjon som utsatt uttak vil gi. Dette gjelder uavhengig av hvilken ny langsiktig modell for alderspensjon i de offentlig tjenestepensjonsordningene en velger.

Tabell 1 illustrerer den kvantitative betydningen av nøytrale uttaksregler målt ved variasjon i kompensasjonsgrader – altså forholdet mellom pensjonsnivå og tidligere

inntekt – dersom systemet er nøytralt i hele aldersspennet fra 62 til 75 år.² Tabellen viser sammenhengen mellom uttaksalder og årlig pensjonsnivå fra tre ulike ordninger som gir en samlet kompensasjonsgrad på 66 prosent ved henholdsvis 62, 65 og 67 år. For eksempel viser den midterste kolonnen at en ordning som gir en livsvarig ytelse på 66 prosent dersom pensjonen tas ut ved 65 år, vil gi en livsvarig ytelse på 57,3 prosent dersom de samme pensjonsrettighetene tas ut ved 62 år og en samlet årlig pensjon på 87,8 prosent dersom rettighetene tas ut ved fylte 70 år. Eventuell opptjening av nye pensjonsrettigheter etter fylte 62 år vil innebære at kompensasjonen øker mer ved senere uttak av pensjon enn det tabellen viser.

Tabell 1 Kompensasjonsgrader for samlet pensjon før skatt ved ulike uttaksaldrer. Nøytrale uttaksregler 62–75 år. Dimensjonert slik at det oppnås 66 prosent kompensasjon ved henholdsvis 62, 65 og 67 år. Ingen opptjening etter 62 år¹⁾

Uttaks- alder	Ordning som gir 66 % ved 62 år	Ordning som gir 66 % ved 65 år	Ordning som gir 66 % ved 67 år
62	66,0 %	57,3 %	51,5 %
63	69,0 %	59,9 %	53,9 %
64	72,4 %	62,8 %	56,5 %
65	76,1 %	66,0 %	59,4 %
66	80,1 %	69,5 %	62,5 %
67	84,6 %	73,4 %	66,0 %
68	89,5 %	77,7 %	69,9 %
69	95,0 %	82,4 %	74,1 %
70	101,2 %	87,8 %	79,0 %
71	108,1 %	93,8 %	84,3 %
72	116,0 %	100,6 %	90,5 %
73	124,8 %	108,3 %	97,4 %
74	135,1 %	117,2 %	105,4 %
75	146,7 %	127,2 %	114,4 %

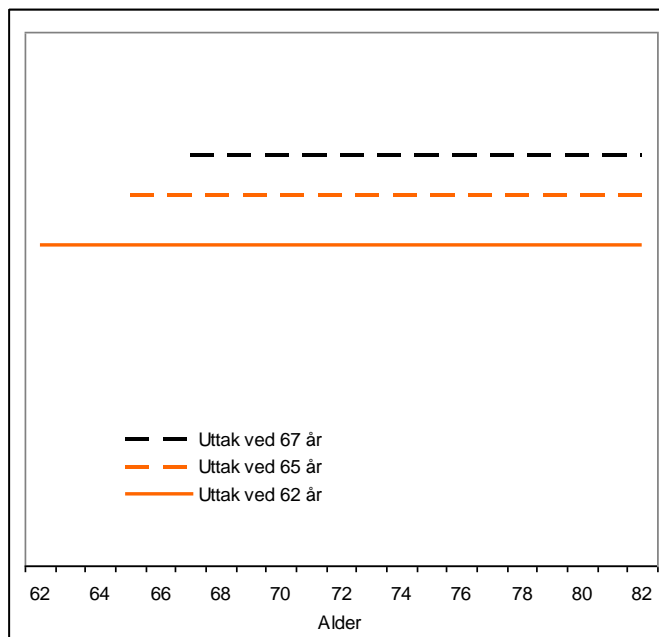
- 1) Basert på anslag på forholdstall for 1949-kullet fra Ot.prp. nr. 37 (2008–2009). Kompensasjonsgradene gjelder på uttakstidstidspunktet.

Tabellen viser at pensjonsnivåene ved sent uttak blir relativt høye, selv uten opptjening etter 62 år. For å motvirke dette kan det eventuelt settes en øvre grense for hvor høy samlet kompensasjon en offentlig tjenstepensjonsordning skal kunne bidra til.

² Uttaksreglene i folketrygden innebærer nøytralitet i alderen 62–75 år, mens den nye AFP-ordningen skal ha nøytrale uttaksregler i alderen 62–70 år. Det er ikke tatt stilling til i hvilket aldersspenn offentlig tjenstepensjon skal ha nøytrale uttaksregler.

Tabell 1 viser virkningen av nøytralitet i et system med fleksibel tjenestepensjon fra 62 år. Tabellen bygger på at alle pensjonsrettighetene skal tas ut som en jevn, livsvarig ytelse. Figur 2 viser en prinsippskisse av pensjonsnivåene ved uttak 62, 65 og 67 år i dette tilfellet. Det er lagt til grunn fleksibelt uttak av folketrygd, AFP og tjenestepensjon fra 62 år.

Figur 2 Prinsippskisse av nivå på samlet pensjon ved uttak 62 år, 65 år og 67 år. Nøytrale uttaksregler og ingen opptjening etter 62 år



Pensjoneringsaldereffekt og opptjeningseffekt

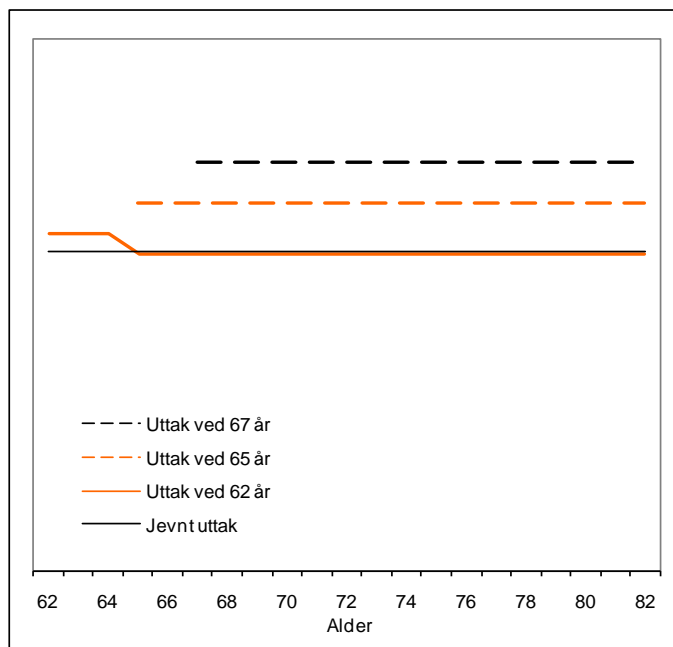
De nøytrale uttaksreglene som er beskrevet over viser effekten på pensjonsnivåene av utsatt uttak av pensjon for gitte opptjente pensjonsrettigheter. De viser dermed den isolerte virkningen av valg av pensjoneringsalder; en *pensjoneringsaldereffekt*. Årlig pensjon kan i tillegg øke ved senere uttak på grunn av økt opptjening av pensjonsrettigheter; en *opptjeningseffekt*. Normalt vil pensjoneringsaldereffekten være klart sterkere enn opptjeningseffekten. I ny folketrygd er pensjoneringsaldereffekten ved 62 år om lag dobbelt så stor som opptjeningseffekten for personer med rundt 40 års opptjening ved fylte 62 år.

Tonivåuttak av AFP

Det finnes også andre mulige utforminger av et nøytralt system enn det figur 2 viser. Ett eksempel er tonivåuttaket av AFP i privat sektor, som innebærer at pensjonsnivåene i perioden 62–66 år blir høyere enn pensjonsnivåene fra 67 år for dem som går av tidlig. Figur 3 viser et system med tonivåuttak av AFP, der AFP er høyere i alderen 62–64 år enn fra 65 år. Forskjellen fra figur 2 er at personer som tar ut pensjon fra 62 år får en høyere samlet pensjon i alderen 62–64 år og en lavere pensjon fra 65 år, slik at verdien av samlet utbetalt AFP er den samme som i figur 2. Linjen merket «jevnt uttak», er den samme som linjen «uttak fra 62 år» i figur 2. For

personer som tar ut pensjonen fra 65 år eller senere påvirker ikke tonivåuttaket pensjonsnivået. Det er, innenfor en gitt kostnadsramme, ikke mulig å øke pensjonsnivåene varig for de som går av tidlig, uten at systemet blir ikke-nøytralt.

Figur 3 Prinsippskisse av nivå på samlet pensjon ved uttak 62 år, 65 år og 67 år. Nøytrale uttaksregler og ingen opptjening etter 62 år. Tonivåuttak av AFP, slik at AFP er høyere i alderen 62–64 år



Fleksibel tjenestepensjon fra 65 år

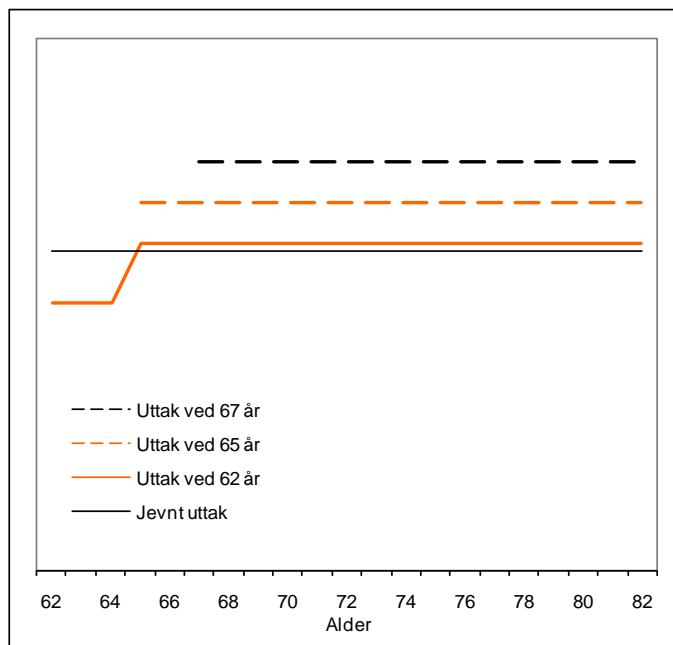
Et annet eksempel på et nøytralt system er fleksibel tjenestepensjon fra for eksempel 65 år. Før 65 år betales bare ut alderspensjon fra folketrygden og AFP, og fra 65 år kommer tjenestepensjonen i tillegg. Samlet pensjon øker da fra fylte 65 år, for de som har tatt ut alderspensjon og AFP tidligere. Fleksibel tjenestepensjon fra 65 år innebærer altså lavere samlet pensjon i perioden 62–64 år, og høyere samlet pensjon fra 65 år.

Figur 4 viser et eksempel på et slikt system. Sammenliknet med figur 2 er også i dette tilfellet pensjonsnivåene uendret for personer som går av ved 65 år eller senere. For personer som går av ved 62 år, blir imidlertid nivåene i alderen 62–64 år lavere, mens nivået fra 65 år blir høyere enn i figur 2, fordi den tjenestepensjonen som der ble utbetalt i perioden 62–64 år nå blir «spart» til perioden fra 65 år.

En sammenlikning av figur 4 og figur 3 viser at fleksibel tjenestepensjon fra 65 år virker motsatt av fleksibel tjenestepensjon fra 62 år i kombinasjon med tonivåuttak av AFP. Flexibilitet fra 65 år reduserer pensjonsnivåene for de som går av tidlig før 65 år, mens fleksibel tjenestepensjon fra 62 år kombinert med tonivåuttak av AFP, øker pensjonsnivåene før 65 år.

Dersom uttaksreglene skal være nøytrale, må en økning i nivået på tonivåuttaket av AFP i perioden 62–64 år, motsvares av en reduksjon i pensjonen fra 65 år for de som går av før 65 år.

Figur 4 Prinsippskisse av nivå på samlet pensjon ved uttak 62 år, 65 år og 67 år. Nøytrale uttaksregler og ingen opptjening etter 62 år. Fleksibel tjenestepensjon fra 65 år



4.4 Alternative langsiktige modeller

4.4.1 Innledning

Det vises til pensjonsforliket sitert i avsnitt 2.2 over, som blant annet sier at «Tjenestepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres». Pensjonsforliket legger en klar føring på framtidig løsning for offentlig tjenestepensjon.

Det presenteres i denne rapporten fire hovedtyper av opptjeningsordninger:

- Modifisert bruttoordning
- Ytelsesbasert påslagsordning
- Netto ytelsesordning
- Innskuddsordning

I dette avsnittet presenteres hovedtrekkene ved hver ordning. Ordningene presenteres i første omgang uten verdier på parametrene. I avsnitt 4.5 diskuteres noen egenskaper ved ordningene som er uavhengige av hvor høye pensjoner ordningene gir, mens mulige pensjonsnivåer diskuteres i avsnitt 4.6.

I alle ordningene er det beregningsteknisk tatt utgangspunkt i at en skal kunne tjene opp tjenestepensjon fram til fylte 70 år og at uttaksreglene skal være nøytrale i alderen 62–75 år.

Hver enkelt ordning kan utformes på ulike måter. Det understrekes at det også er mellomformer av disse fire ordningene. Utformingen under er valgt med utgangspunkt i at ordningene skal bli så enkle som mulig. Valgene har konsekvenser for de egenskapene ordningene får, og alternative utforminger kunne gitt ordningene andre egenskaper.

4.4.2 En modifisert bruttoordning

Hovedtrekk

Ordningen har følgende kjennetegn:

- Tjenstepensjonsordningen garanterer et bestemt nivå på samlet (brutto) pensjon
- Det gjennomføres samordning av tjenstepensjonen med alderspensjon fra folketrygden og med AFP
- Det er en fastsatt full opptjeningstid for å nå et definert brutto ytelsesnivå. Tjenestetid ut over dette gir ikke høyere pensjon
- Pensjonsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i inntekten på slutten av yrkeskarrieren (sluttlønnsprinsipp)
- Fast lønn, faste tillegg og noen variable tillegg er pensjonsgivende – det er ingen opptjening for overtid

Den modifiserte bruttoordningen innebærer at hovedtrekkene ved opptjeningsreglene i dagens offentlige tjenstepensjonsordning videreføres: sluttlønnsbasert pensjonsgrunnlag og en fastsatt opptjeningstid for å nå et definert brutto ytelsesnivå. Det er imidlertid nødvendig å gjøre endringer i samordningsreglene når alderspensjonen fra folketrygden kan tas ut fleksibelt.

Opptjening av tjenstepensjon

Opptjeningen av brutto tjenstepensjon (BT) er proporsjonal med opptjeningstid (tjenestetid) opp til en øvre grense som er lik den fastsatte opptjeningstiden som gir rett til full pensjon:

$$(4.1) \quad BT = (t/T) * pb * P \quad (t \leq T)$$

Her er t tjenestetid, T krav til opptjeningstid for å få full pensjon, pb kompensasjonsgraden ved full opptjening ($t=T$) og P er pensjonsgrunnlaget, altså den inntekten som er grunnlaget for pensjonsberegningen. Pensjonsgrunnlaget korrigeres for eventuell deltid. For å beregne netto tjenstepensjon må det gjøres fratrukk for alderspensjon fra folketrygden og AFP, såkalt samordning.

Samordning

I den modifiserte bruttoordningen skal pensjonen fra tjenstepensjonsordningen samordnes med alderspensjon fra folketrygden og med AFP. Samordningen bidrar til å redusere eller fjerne helt forskjeller i samlet pensjon til personer med samme brutto tjenstepensjon. Samordningsreglene er en sentral del den modifiserte bruttoordningen. Fordi ordningen skal virke sammen med ny alderspensjon i folketrygden

og ny AFP, må det lages nye samordningsregler. Dagens samordningsregler innebærer betydelige økonomiske verdier, jf. vedlegg 7, punkt 6.6.5.

Dagens samordningsregelverk er komplisert. Et eksempel på en enklere regel for samordning med folketrygd og AFP enn i dagens regelverk, er at tjenestepensjonen skal beregnes ved at det gjøres et fratrekk i brutto tjenestepensjon for utbetalt folketrygd og AFP, der fratrekket er avkortet dersom det ikke er full opptjening i tjenestepensjonsordningen. Netto tjenestepensjon (NT) blir da:

$$(4.2) \quad NT = (t/T) * [pb * P - FT - AFP] \quad (t \leq T)$$

Her er FT alderpensjon fra folketrygden. Formel (4.2) viser at så lenge P, FT og AFP er konstante, så vil hakeparentesen være konstant og netto tjenestepensjon blir proporsjonal med opptjeningstida.

Sammenhengen mellom netto og brutto tjenestepensjon blir:

$$(4.3) \quad NT = BT - (t/T) * (FT + AFP) \quad (t \leq T)$$

Med full opptjening ($t=T$) skjer samordningen ved at all folketrygd og all AFP trekkes fra brutto tjenestepensjon. Samordningen vil da innbære at personer med samme brutto tjenestepensjon får lik samlet pensjon, uansett hvor høy opptjening de har i folketrygden og AFP-ordningen.

Fratrekket er mindre dersom det ikke er full opptjeningstid. Da blir samlet pensjon (SP) lik:

$$(4.4) \quad SP = (t/T) * (pb * P) + (1-t/T) * (FT + AFP) \quad (t \leq T)$$

Vi ser at samlet pensjon blir lik brutto tjenestepensjon pluss et tillegg som er større desto høyere folketrygden og AFP er, når det ikke er full opptjeningstid. Dette betyr at av to personer med samme pensjonsgrunnlag og opptjeningstid i tjenestepensjonsordningen, så vil den med høyest opptjent folketrygd og AFP få høyest samlet pensjon. Dette innebærer at personer med høy opptjening utenom tjenestepensjonsordningen får beholde noe av denne opptjeningen. De som har full opptjening i tjenestepensjonsordningen, vil imidlertid ikke få noe igjen for slik opptjening.

Det er mulig å legge inn elementer i samordningsregelverket som påvirker fordelingsegenskapene. For eksempel kan det legges inn et samordningsfritt beløp – som er likt for alle – ved samordningen, slik at det bare gjøres fratrekk for folketrygd og AFP som overstiger dette beløpet. Dette ville være relativt enkelt, og virkningen vil være relativt størst desto lavere samlet pensjon er.

I dagens bruttoordning samordnes det ved 67 år, når alderspensjon fra folketrygden kommer til utbetaling. Med fleksibel folketrygd fra 62 år er det behov for å justere samordningsreglene slik at tjenestepensjonen ikke påvirkes av om eller når alderspensjonen fra folketrygden er tatt ut.

Det er en grunnleggende egenskap ved bruttoordninger at de i utgangspunktet dominerer over egenskapene i folketrygden ved samordningen. Dette gjelder både fordelingsvirkningene og insentivene. En modifisert bruttoordning kan imidlertid

utformes slik at den dominerer over egenskapene i den nye folketrygden i større eller mindre grad. De nye samordningsreglene bør så langt som mulig understøtte innretningen av de øvrige elementene i pensjonssystemet, og blant annet styrke insentivene til å stå i arbeid for eldre arbeidstakere. Dette tilsier isolert sett at samordningen skjer tidligst mulig, altså ved lavest mulige alder for uttak av folketrygd, og at bruttoordningen virker som en nettoordning fra denne alderen. Etter samordningstidspunktet får en dermed beholde den inntekstpensjonen som tjenes opp uten samordning. I så fall vil insentivene i folketrygden og AFP deretter beholdes: Det vil være en pensjoneringsaldereffekt ved utsatt uttak av pensjon og personer med offentlig tjenestepensjon vil få uttelling for eventuell opptjening i folketrygden etter 62 år. Det vil imidlertid ikke være noen opptjeningseffekt i tjenestepensjonsordningen for personer som da har full opptjeningstid; arbeid etter 62 år vil ikke gi noen økning i tjenestepensjonen ut over det som følger av de nøytrale uttaksreglene.

Det er over lagt til grunn at tjenestepensjonen skal samordnes med AFP. En løsning der tjenestepensjonen ikke samordnes med AFP, vil måtte bety lavere brutto kompensasjonsgrad fra tjenestepensjonsordningen. Det vil også bety at personer uten rett til AFP vil få en lavere samlet pensjon enn dersom også AFP inngår i samordningen. På kort sikt ville en måtte håndtere den situasjonen at de første årskullene som skal ha ny AFP samtidig skal beholde dagens bruttoordning. Det er ikke ønskelig at disse får ny AFP i tillegg til en full ytelse fra dagens tjenestepensjonsordning. Konsekvenser av å holde AFP utenom samordningen drøftes nærmere i vedlegg 2.

4.4.3 Ytelsesbasert påslagsordning

Hovedtrekk

Ordningen har følgende kjennetegn:

- Tjenestepensjonen er et netto påslag til ytelser fra folketrygden og AFP. Ingen samordning med folketrygd og AFP
- Pensjonsrettighetene tjenes opp på bakgrunn av inntekt i alle år en person har vært medlem av tjenestepensjonsordningen (alleårsopptjening)
- Den årlige opptjeningen av tjenestepensjon varierer med inntektsnivå
- All inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren som er pensjonsgivende inntekt i folketrygden, er pensjonsgivende også i tjenestepensjonsordningen, inklusive variable tillegg og overtid
- Opptjente pensjonsrettigheter reguleres i takt med lønnsutviklingen i samfunnet fram til uttak.

Påslagsordningen har klare likhetstrekk med den nye alderspensjonen i folketrygden og den nye AFP-ordningen i privat sektor som det ble enighet om i lønnsoppgjøret i 2008. Påslagsordningen skiller seg imidlertid fra AFP-ordningen ved at bare inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren inngår i pensjonsgrunnlaget og ved at det kan tjenes opp pensjonsrettigheter også etter 62 år. Påslagsordningen er en nettoordning og fordelingsegenskapene i ny folketrygd får dermed i utgangspunktet gjennomslag. Ulik opptjening, for eksempel over og under 7,1 G, vil imidlertid moderere fordelingsprofilen fra folketrygden. Muligheten for opptjening av pensjonsrettigheter

også etter 62 år innebærer ytterligere insentiver til å stå i arbeid, i tillegg til pensjoneringsaldereffekten.

Opptjening av tjenestepensjon

Tjenestepensjon i en ytelsesbasert påslagsordning tjenes opp etter et alleårsprinsipp. Dette innebærer at pensjonsrettighetene tjenes opp på bakgrunn av inntekt i alle år en har vært medlem av tjenestepensjonsordningen.

I sin enkleste form kan årlig pensjon (YP) beregnes som:

$$(4.5) \quad YP = pp * I * \text{\AA}$$

Her er pp årlig opptjeningsprosent, I årlig inntekt og \AA antall år med opptjening i tjenestepensjonsordningen.

For å kompensere for at den øvre grensen for opptjening er på 7,1 G i folketrygden, må opptjeningsprosenten i tjenestepensjonsordningen være høyere for inntekt over 7,1 G, enn den er for lavere inntekter. Analytisk kan dette beskrives slik:

$$(4.6) \quad YP = [(pp_1 * 7,1 \text{ G}) + (pp_2 * (I - 7,1 \text{ G}))] * \text{\AA}$$

Her er pp_1 årlig opptjeningsprosent for inntekt opp til 7,1 G, mens pp_2 er opptjeningsprosenten for inntekter mellom 7,1 og 12 G.

Det går fram av formlene 4.5 og 4.6 at netto tjenestepensjon er proporsjonal med antall opptjeningsår for personer med jevn inntekt. Siden ordningen har alleårs-opptjening, begrenses hvor høy tjenestepensjonen kan bli bare av den øvre aldersgrensen for opptjening. På den andre siden er det heller ingen garanti for det samlede pensjonsnivået.

4.4.4 Netto ytelsesordning

Hovedtrekk

Ordningen har følgende kjennetegn:

- Tjenestepensjon er et netto tillegg til ytelser fra folketrygden og AFP. Ingen samordning med folketrygd eller AFP
- Det er en fastsatt opptjeningsstid for å nå et definert netto ytelsesnivå. Tjenestetid ut over dette gir ikke høyere tjenestepensjon
- Det definerte ytelsesnivået varierer med inntektsnivå
- Pensjonsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i inntekten på slutten av yrkeskarrieren (sluttlønn)
- Fast lønn og faste tillegg er pensjonsgivende – begrenset opptjening for variable tillegg og ingen opptjening for overtid

Nettordningen har likhetstrekk med påslagsordningen og innskuddsordningen i det at ytelsen beregnes som et netto påslag til ny AFP og folketrygduten samordning. Nettoordningen har også likhetstrekk med den modifiserte bruttoordningen ved at

pensjonsgrunnlaget er det samme – sluttlønnen – og det er en fastsatt opptjeningstid som gir en definert ytelsesprosent.

Opptjening av tjenestepensjon

Opptjeningen av tjenestepensjon er proporsjonal med antall opptjeningsår opp til den opptjeningstida som gir rett til full pensjon. Netto tjenestepensjon (NT) kan i dette tilfellet skrives:

$$(4.7) \quad NT = (t/T) * pn * P \quad (t \leq T)$$

Her er t opptjeningstid, T krav til opptjening for å få full pensjon, pn er den nettokompensasjonen som ordningen gir ved full opptjening, mens P er pensjonsgrunnlaget. Dersom tjenestetida er høyere enn T , er netto tjenestepensjon lik pensjonen dersom vi setter $t=T$ i likning 4.7, og øker dermed ikke med opptjenings-tid. Men den reduseres heller ikke som i bruttoordningen.

Siden nettoordningen skal gi høyere kompensasjon for inntekter mellom 7,1 og 12 G for å kompensere for at det ikke gis opptjening for inntekter over 7,1 G i folketrygden og AFP, må det spesifiseres to satser for nettokompensasjon. Beregningen for personer med et pensjonsgrunnlag mellom 7,1 og 12 G blir da:

$$(4.8) \quad NT = (t/T) * [(pn_1 * 7,1 G) + pn_2 * (P - 7,1 G)] \quad (t \leq T)$$

Her er pn_1 nettokompensasjonen på inntekter opp til 7,1 G, mens pn_2 er kompensasjonen på inntekter mellom 7,1 og 12 G.

Med fleksibelt uttak av tjenestepensjon og nøytrale uttaksregler må kompensasjonsgradene i nettomodellen variere med uttaksalder. Det kan gjøres på tilsvarende måte som i bruttomodellen, ved at de spesifiserte kompensasjonsgradene gjelder ved 62 år, og at disse justeres for faktisk uttaksalder ved hjelp av forholdstall/delingstall i folketrygden.

4.4.5 Innskuddsordning

Hovedtrekk

Ordningen har følgende kjennetegn:

- Tjenestepensjonen er et netto påslag til ytelser fra folketrygden og AFP. Ingen samordning med folketrygden eller AFP
- hvert år en er medlem av ordningen betales det inn en pensjonspremie som er en prosentandel av pensjonsgivende inntekt. Prosentandelen kan variere med inntektsnivå
- all inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren som er pensjonsgivende inntekt i folketrygden, er pensjonsgivende også i tjenestepensjonsordningen, inklusive variable tillegg og overtid
- avkastningen på de årlige innskuddene bestemmes av markedet

Slik innskuddsmodellen er spesifisert likner den på påslagsordningen. Den sentrale forskjellen er at opptjente rettigheter i påslagsordningen har en garantert avkastning

(regulering) lik lønnsveksten, mens avkastningen i innskuddsordningen avhenger av markedsavkastningen. I tillegg har modellen en spareliknende utforming, mens påslagsmodellen har en ytelsesliknende utforming, slik den er beskrevet over.

Opptjening av tjenstepensjon

Den sentrale parameteren i innskuddspensjonsordningen er satsen som bestemmer de årlige innskuddene. Satsen kan variere med inntekt. På enklest mulig analytisk form kan oppspart pensjonskapital (PK) ved pensjonering framstilles på følgende måte:

$$(4.9) \quad PK = is * I * \frac{(1+r)^n - 1}{r}$$

Her er is innskuddssatsen, I årlig inntekt, r en avkastningsfaktor og n antall opptjeningsår. Innskuddssatsen is kan variere med inntekt, for eksempel slik at satsen er høyere for inntekter i intervallet 7,1–12 G.

De årlige innskuddene i løpet av karrieren i offentlig sektor vil sammen avkastningen, summere seg opp til en «pensjonsbeholdning», en oppspart kapital som omgjøres til en livsvarig årlig pensjon ved uttak. Ordningen gjør det mulig med opptjening av pensjonsrettigheter i alle år en står i arbeid, også etter fylte 62 år.

Et særtrekk ved innskuddsordningen er at den ansatte bærer hele avkastningsrisikoen, mens arbeidsgiver bærer denne i de øvrige ordningene.

4.5 Noen forskjeller og likheter mellom ordningene

4.5.1 Innledning

To viktige forskjeller

Framstillingen over viser at de fire ordningene blant annet skiller seg fra hverandre på følgende punkter:

- Den modifiserte bruttoordningen definerer et samlet pensjonsnivå og innebærer derfor *samordning* med ytelsene fra folketrygden og AFP. Tjenstepensjonen med de tre andre ordningene beregnes som en selvstendig pensjon og påvirkes ikke av størrelsen på folketrygden og/eller AFP.
- Ulike *opptjeningsprinsipper*: I den modifiserte bruttoordningen og netto ytelsesordningen beregnes pensjonen med utgangspunkt i sluttlønn og ordningene har et definert antall opptjeningsår som gir rett til en «full pensjon». Opptjening ut over dette gir ikke nødvendigvis høyere netto tjenstepensjon. Påslagsordningen og innskuddspensjonsordningen har et alleårsprinsipp, slik at ytelsen fra tjenstepensjonsordningen øker med hvert opptjeningsår.

Disse forskjellene er viktige årsaker til at ordningene får ulike egenskaper. Brutto-prinsippet, med samordningen med folketrygden og AFP, innebærer at tjenstepensjonsordningen dominerer over insentiv- og fordelingsegenskapene i folketrygden fram til samordningen. Men også forskjellen i opptjeningsprinsipper påvirker hvilke egenskaper ordningene har.

Sluttlønn vs. alleårsopptjening

Alleårsopptjening innebærer at pensjonen avhenger av den samlede inntekten i årene som yrkesaktiv (opp til en årlig øvre grense). To personer med samme totalinntekt som yrkesaktiv vil dermed få samme pensjon uavhengig av hvor mange år inntekten er fordelt over og inntektsprofilen som yrkesaktiv. Sluttlønnsprinsippet innebærer at pensjonen avhenger av sluttlønn, og tjenestepensjonen øker proporsjonalt med antall opptjeningsår opp til en gitt øvre grense. For en gitt total yrkesinntekt over livsløpet vil dermed pensjonen avhenge både av antall opptjeningsår og av inntektsprofilen, blant annet på en slik måte at det er til fordel for dem som har en stigende inntekt gjennom yrkeskarrieren.

En sluttlønnsordning innebærer normalt at det defineres en øvre grense for antall år som gir opptjening i tjenestepensjonsordningen. Denne øvre grensen er i dag 30 år for aktive medlemmer og maksimalt 40 år for personer med en oppsatt pensjonsrett. Dette betyr at yrkesaktivitet ut over 30 år ikke gir økt opptjening i tjenestepensjonsordningen for aktive medlemmer, men – ved jevn inntekt som yrkesaktiv – tvert i mot at nettoutbetalingen fra tjenestepensjonsordningen reduseres, som følge av samordningen med den økte alderspensjonen fra folketrygden.

En øvre grense for antall opptjeningsår kan også ha konsekvenser for mobiliteten mellom offentlig og privat sektor, ved at det kan lønne seg å arbeide først i privat sektor og så oppnå full opptjening i offentlig sektor, framfor å avslutte yrkeskarrieren i privat sektor, eller for den saks skyld å ha hele yrkeskarrieren i offentlig sektor.

Sluttlønnsprinsippet

Hovedregelen i dagens bruttoordning er at sluttlønn er operasjonalisert til å være siste registrerte pensjonsgrunnlag, altså lønn i en enkelt måned. I tillegg er det ulike regler for å håndtere situasjoner der pensjonsgrunnlaget har gått mye opp eller ned i siste del av karrieren. Disse reglene er ulike for ansatte i staten og i kommunene.

En hovedregel der sluttlønn er definert ved lønn i en enkelt måned er i utgangspunktet sårbar for strategiske tilpasninger. Det synes ikke rimelig å vente at sterk lønnsvekst rett før pensjonering skal ha særlig stort omfang, dersom lønnsfastsettelsen skjer etter vanlige prinsipper. Likevel viser tall fra Statens Pensjonskasse at sterk lønnsvekst rett før pensjonering ikke er helt uvanlig, og det er nærliggende å tro at dette skyldes at lønnsveksten påvirker pensjonsnivået. Tall for nye alders- og AFP-pensjonister i SPK i 2006 viser at særlig høytlønnte har sterk lønnsvekst på slutten av karrieren.

Slik sluttlønnsprinsippet er operasjonalisert i dag kan det også føre til at pensjonsgrunnlaget blir lavere ved sent uttak. Dette skyldes at mange blir stående på det samme lønnstrinnet de siste årene før pensjonering, og at lønnsveksten på hvert lønnstrinn normalt er svakere enn den gjennomsnittlige lønnsveksten for alle.

Sluttlønnsprinsippet kan for eksempel modifiseres ved at det benyttes et gjennomsnitt av pensjonsgrunnlaget over de siste tre eller fem årene, der observasjonene er regulert i takt med gjennomsnittlig lønnsvekst i økonomien. Tall for nye alders- og AFP-pensjonister i SPK i 2006 viser at de aller fleste får om lag samme resultat med disse reglene som med en regel der en benytter siste lønn. En alternativ

løsning er å utforme nye regler for å fastsette pensjonsgrunnlaget med utgangspunkt i det reglverket som gjelder i kommunesektoren, jf. beskrivelsen i vedlegg 7. En eventuell omlegging bør skje med sikte på at kostnadene ikke skal endres.

Pensjonsgrunnlaget – pensjonsgivende inntekt

Med et sluttlønnsprinsipp vil beregningsgrunnlaget for alderspensjonen avhenge av inntekten i en kort periode rett før pensjonering. Det synes da ikke naturlig at de delene av inntekten som kan variere mye over tid inkluderes i beregningsgrunnlaget. Dette er bakgrunnen for at det i dagens bruttoordning, med noen unntak, bare er den faste lønna som inngår i pensjonsgrunnlaget, mens for eksempel overtid ikke er inkludert.

Med alleårsopptjening kan beregningsgrunnlaget for pensjon være videre enn ved et sluttlønnsprinsipp. En mulighet er at all inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren inkluderes i beregningsgrunnlaget for pensjon, slik at det blant annet også tjenes opp pensjonsrettigheter på grunnlag av overtid. Beregningsgrunnlaget vil da bli det samme som i folketrygden. Dersom det skal gis opptjening i tjenestepensjonsordningen for overtid, vil dette kunne ha fordelingsmessige konsekvenser en bør se nærmere på i det videre arbeidet. For eksempel arbeider menn mer overtid enn kvinner.

4.5.2 Fordelingsegenskaper

Innledning

Parametrene i ordningene kan tilpasses slik at gjennomsnittlig pensjon blir den samme i alle modeller. Ulik utforming gjør imidlertid at fordelingsegenskapene vil være forskjellige; ulike grupper vil komme ulikt ut med de ulike modellene. Fordeling har mange dimensjoner, for eksempel:

- Lønnsnivå
- Jevn vs. stigende lønn gjennom karrieren
- Lengden på yrkeskarrieren
- Deltid

Diskusjonen under tar utgangspunkt i at modellene skal gi like høye gjennomsnittlige samlede pensjoner.

Lønnsnivå og -vekst gjennom karrieren

De ulike ordningene kan utformes med sikte på at de skal gi lik kompensasjon på alle inntektsnivåer opp til 12 G. På grunn av ulike opptjeningsprinsipper, kan det likevel bli forskjeller på kompensasjonsgraden mellom personer på ulike inntektsnivåer.

I den modifiserte bruttoordningen og i nettoordningen beregnes pensjonen med utgangspunkt i sluttlønn, mens pensjonen i den ytelsesbaserte påslagsordningen og innskuddspensjonsordningen avhenger av inntekten hvert år. Dersom modellene skal gi like høye pensjoner til personer som har en gjennomsnittlig lønnsvekst gjennom yrkeslivet, vil derfor personer som har sterkere lønnsvekst enn gjennomsnittet

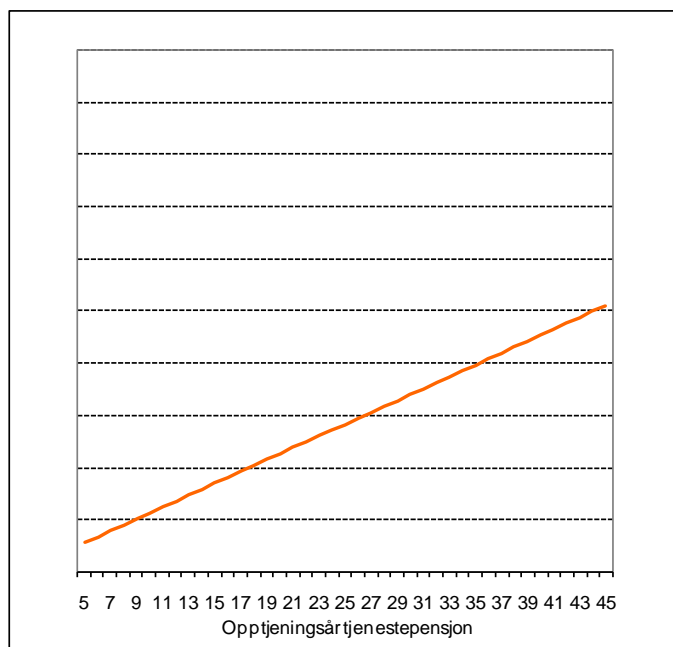
komme best ut med sluttlønnsprinsippet, mens personer med svakere lønnsvekst enn gjennomsnittet vil tjene på påslagsmodellen.

Høytlønte har i gjennomsnitt sterkest lønnsvekst gjennom karrieren og drar dermed også størst nytte av sluttlønnsprinsippet, jf. vedlegg 2 til denne rapporten.

Lengden på yrkeskarrieren

I de ordningene som ikke har samordning er opptjent tjenestepensjon i hovedsak proporsjonal med lengden på tjenestetida, jf. figur 5. I modeller med alleårs-opptjening gjelder dette opp til den øvre aldersgrensen for opptjening, mens det i netto ytelsesordningen gjelder opp til maksimal opptjening er nådd.

Figur 5 Prinsippskisse av sammenhengen mellom tjenestetid og kompensasjonsgrad ved 62 år fra en tjenestepensjonsordning med alleårsopptjening. Jevn inntekt på 5,5 G



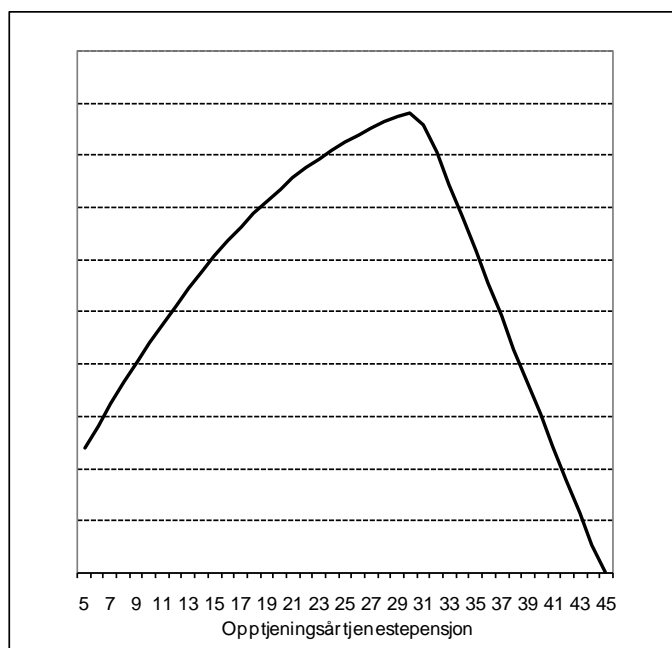
I den modifiserte bruttoordningen er sammenhengen mellom tjenestetid og netto tjenestepensjon mer komplisert. Samordningen innebærer at utbetalingen fra tjenestepensjonsordningen avhenger av hvor mye folketrygd og AFP som er tjent opp fram til den alderen som gir samordningsfritak, som her er satt til 62 år. Netto utbetaling fra tjenestepensjonsordningen er altså avhengig av hvor mye som eventuelt er tjent opp av folketrygd og AFP i andre arbeidsforhold.

Figur 6 viser en prinsippskisse av sammenhengen mellom tjenestetid og kompensasjonsgrad ved 62 år fra tjenestepensjonsordningen for en person som ikke har opptjening fra andre arbeidsforhold i folketrygden og AFP. Detaljene vil avhenge av parametrene i ordningen, men netto pensjon vil typisk få en klokkeform ved at den først stiger med antall opptjeningsår, når et toppunkt og deretter faller. Fallet skyldes en kombinasjon av at brutto tjenestepensjon har en maksimal verdi mens fradraget for opptjent folketrygd og AFP fortsetter å øke på grunn av alleårsopptjeningen. I

figuren faller netto tjenestepensjon til null etter 45 års tjenestetid. Dette kan ikke skje i dagens bruttoordning fordi dagens folketrygd ikke har alleårsopptjening.

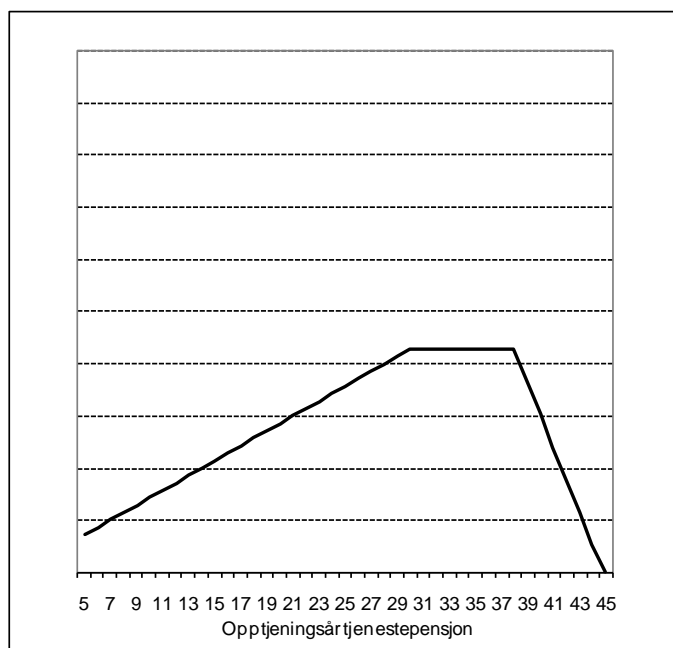
Figur 6 viser også en annen egenskap ved den modifiserte bruttoordningen; den gir relativt god uttelling for personer med kort opptjeningstid.

Figur 6 Prinsippskisse av sammenhengen mellom tjenestetid og kompensasjonsgrad ved 62 år fra tjenestepensjonsordningen. Ingen opptjening i andre arbeidsforhold. Jevn inntekt på 5,5 G. 30 år gir full pensjon i bruttoordningen



Bruttoordningen virker på en annen måte for personer som også har opptjening i andre arbeidsforhold. Figur 7 viser et eksempel på sammenhengen mellom opptjeningstid og netto pensjon fra tjenestepensjonsordningen dersom vi forutsetter minst 38 års samlet opptjening av folketrygd og AFP. Ved mindre enn 38 år i tjenestepensjonsordningen forutsettes dermed at de resterende årene har gitt opptjening av folketrygd og AFP i andre arbeidsforhold. Det er beregningsmessig lagt til grunn lik pensjonsgivende inntekt i og utenfor tjenestepensjonsordningen. Figuren viser at i dette tilfellet blir netto tjenestepensjon proporsjonal med opptjeningstid opp til 30 år, som i dette tilfellet gir full pensjon. I intervallet 30–38 år er netto tjenestepensjon uavhengig av antall opptjeningsår. Dersom antall år er over 38 år, er det ingen opptjening i andre arbeidsforhold, og figuren gir dermed samme resultat som i figur 6.

Figur 7 Prinsippskisse av sammenhengen mellom tjenestetid og kompensasjonsgrad ved 62 år fra tjenestepensjonsordningen. Minst 38 års opptjening i folketrygden og AFP. Jevn inntekt på 5,5 G. 30 år gir full pensjon i bruttoordningen



Samlet innebærer dette at den modifiserte bruttoordningen vil være til fordel for personer med kort samlet opptjening, men til ulempe for personer med lang tid i tjenestepensjonsordningen.

Muligheten for pensjonsopptjening før fylte 30 år varierer, og er blant annet avhengig av lengden på utdanningen, jf. rapporten *Alder ved yrkesstart* (NIFU STEP, februar 2009).

Deltid

I utgangspunktet vil deltidsarbeid gi en proporsjonal reduksjon av pensjonen i alle ordningene. De sluttlønnbaserte ordningene kan imidlertid gi en noe høyere pensjon til personer som har hatt varierende arbeidstid, fordi pensjonsgrunnlaget for personer med mer enn full tjenestetid, fastsettes med utgangspunkt i de årene der stillingsandelen har vært høyest. Personer som har arbeidet deltid kan dermed øke sin pensjon dersom de fortsetter å arbeide med en stillingsbrøk som er høyere enn de laveste tellende årene.

4.5.3 Kostnader

Både arbeidsgivere og arbeidstakere har interesse av at tjenestepensjonsordningen er økonomisk bærekraftig. Tjenestepensjonsordningen må gi akseptable kostnader for arbeidsgiverne både på kort og lang sikt. For arbeidstakerne vil en bærekraftig ordning både trygge framtidige pensjoner og sikre at tjenestepensjonsordningen blir stabil og forutsigbar.

Dersom ordningene utformes med sikte på at de skal gi de samme (forventede) pensjonsutbetalingene, vil også de (forventede) kostnadene bli de samme. Det er imidlertid noen forskjeller mellom ordningene som gjør at usikkerheten for arbeidsgiver er forskjellig.

Det synes klart at en innskuddspensjonsordning vil gi minst usikkerhet om hvordan kostnadene vil utvikle seg, fordi arbeidsgiver bare har ansvar for de årlige innskuddene.

En ytelsesbasert påslagsordning vil kostnadmessig ha mange av de samme egenskapene som innskuddsordningen, men arbeidsgiver vil i tillegg til å skulle dekke årets opptjening, også ha ansvar for å dekke regulering av allerede opptjente rettigheter. Reguleringsansvaret er noe påslagsmodellen har felles med de to øvrige modellene som er vurdert, men med litt ulike utslag.

I den modifiserte bruttoordningen og i nettoordningen vil kostnadene også avhenge av andre forhold enn de ansattes lønn. I nettoordningen påvirkes kostnadene av tjenestetid, antall år igjen til pensjonsalder og hvilken opptjeningstid som gir full pensjon.

Disse forholdene vil også påvirke kostnadene i den modifiserte bruttoordningen, men kostnadene i denne ordningen vil i tillegg påvirkes av hvor mye opptjening medlemmene har i folketrygden.

Kostnadsutviklingen med en modifisert bruttoordning, og til en viss grad en nettoordning, er mer usikker enn med påslags- og innskuddsordningen.

Kostnadene for den enkelte arbeidsgiver vil avhenge av systemet for premie-uttjevning, jf. avsnitt 4.8.

4.5.4 Forutsigbarhet

Det er et selvstendig mål at tjenestepensjonsordningen er forutsigbar. For arbeidsgiverne er det særlig viktig med forutsigbarhet om kostnadene. Dette er omtalt i avsnitt 4.5.3. For arbeidstakerne er det viktig med forutsigbarhet om inntekten etter uttaket av pensjon.

Siden pensjonsnivået i den modifiserte bruttoordningen beregnes med utgangspunkt i sluttlønn, og ordningen definerer et samlet pensjonsnivå, gir denne ordningen i utgangspunktet god forutsigbarhet om endringen i inntekt ved overgangen fra yrkeslivet til pensjonisttilværelsen. Dette gjelder for personer som har full opptjening på avgangstidspunktet. Sluttlønnen er imidlertid usikker, og dermed er også pensjonsnivået usikkert. Forutsigbarheten er dessuten ikke like god for personer som ikke har full opptjeningstid, og dermed får en avkortet tjenestepensjon. Motstykket til den relativt høye graden av forutsigbarhet er delvis at en ikke får noe igjen pensjonsmessig for å ha vært i arbeid mer enn 30 år før fylte 62 år, dersom kravet til full opptjening er 30 år.

Bruttogarantien i en modifisert bruttoordning innebærer at arbeidstakerne i utgangspunktet har en garanti mot eventuelle framtidige endringer i folketrygden eller AFP. Bruttogarantien bidrar til å redusere usikkerheten.

Også i nettoordningen beregnes pensjonen med utgangspunkt i sluttlønn. Tjenestepensjonen fra denne ordningen er imidlertid en supplerende ytelse til folketrygden og AFP, slik at det samlede pensjonsnivået blir mer usikkert enn med den modifiserte bruttoordningen. Hva en får fra nettoordningen er fullt ut gitt når pensjonsgrunnlag og tjenestetid er kjent. Ordningen gir en nettogaranti, men ingen bruttogaranti.

I en ytelsesbasert påslagsordning vil størrelsen på tjenestepensjonen avhenge av summen av pensjonsopptjeningen hvert år en er medlem av ordningen. Fordi opptjente rettigheter skal reguleres med lønnsutviklingen vil det være forutsigbart for den enkelte hvor høy tjenestepensjon som til enhver tid er opptjent. Framtidig opptjening er imidlertid usikker. Jo nærmere pensjonering en kommer, desto mer presise anslag vil kunne gis på framtidig pensjon.

Innskuddspensjonsordningen vil gi den minst forutsigbare pensjonen for arbeidstakerne. Det skyldes at opptjente rettigheter reguleres med avkastningen på pensjonskapitalen. Usikkerheten innebærer at faktisk årlig pensjon kan bli både høyere og lavere enn det som var utgangspunktet da innskuddssatsene ble fastsatt.

4.5.5 Enkelhet

Det bør være et mål for en ny offentlig tjenestepensjonsordning at den er så enkel som mulig:

- Enkle og forståelige prinsipper for beregning av pensjon, vil bidra til å gjøre ordningen lett å forstå for det enkelte medlem
- Enkle prinsipper for beregning av pensjon bør bidra til bedret kostnadskontroll for arbeidsgiver
- Ordningen bør være systemteknisk så enkel som mulig, det vil si at ordningen bør være enkel å administrere og den enkelte bør ha stor sikkerhet for å få de ytelser hun eller han har krav på
- Det bør være et godt samspill med andre pensjonsordninger medlemmene har, ikke minst folketrygden og AFP

I den modifiserte bruttoordningen skal ytelsene fra tjenestepensjonsordningen samordnes med ytelsene fra folketrygden og AFP. Prinsippet om en pensjon tilsvarende 2/3 av sluttlønn for personer med full opptjening er enkelt for den enkelte arbeidstaker og pensjonist. Samordningen bidrar til at selve pensjonsberegningen blir mer komplisert enn i de øvrige modellene, siden beregningen av pensjon fra folketrygden blir en del av beregningsformelen for tjenestepensjon. Erfaring tilsier dessuten at eventuelle framtidige regelendringer kan øke kompleksiteten i bruttosystemet ytterligere, blant annet på grunn av behovet for overgangsregler.

Samordningen innebærer samtidig at denne ordningen er mest krevende å administrere, blant annet fordi det er behov for mye informasjonsutveksling mellom folketrygden og tjenestepensjonsordningene. Dette øker sannsynligheten for feil og misforståelser. Ytelsene i ordninger uten samordning kan beregnes uavhengig av opptjent folketrygd og AFP.

Overføringsavtalen er en avtale mellom leverandørene av offentlig tjenestepensjon. Formålet med avtalen er at arbeidstakere skal kunne skifte arbeid innenfor offentlig

sektor og enkelte andre virksomheter, uten at det får pensjonsmessige konsekvenser. Overføringsavtalen bidrar til å forenkle tjenestepensjonsordningen sett fra arbeidstakers ståsted. Overføringsavtalen kan videreføres, uavhengig av hvilken ny ordning som velges. Behovet for Overføringsavtalen vil imidlertid variere.

Både ny alderspensjon i folketrygden og den nye AFP-ordningen har alleårs-opptjening. Dette gjelder også den ytelsesbaserte påslagsordningen og innskuddsordningen, og disse ordningene vil dermed medføre at alle pensjonsordningene har de samme opptjeningsprinsippene.

4.5.6 Effektiv ressursutnytting – insentiver til å stå i arbeid

Det er et viktig mål med pensjonsreformen å gjøre pensjonssystemet sosialt og økonomisk bærekraftig, slik at det skapes trygghet for at pensjonsloftene kan innfris. Et viktig tiltak er å utforme pensjonssystemet slik at det stimulerer til å stå i jobb. Det er derfor lagt opp til at en skal tjene opp mer pensjon hvis en jobber lenger, og til at den årlige pensjonen skal være høyere desto senere den tas ut. Reglene for uttak er nøytralt utformet, slik at en skal kunne kombinere arbeid og pensjon uten avkorting av pensjonen.

Slik de ulike ordningene er beskrevet over, gir alle ordningene gode stimulanser til arbeid fra 62 år: Årlig pensjon vil, med alle ordningene, øke ved utsatt uttak av pensjon. Hovedårsaken er at pensjoneringsaldereffekten (delingstallene) er forutsatt å virke både på folketrygd, AFP og tjenestepensjon, noe som bidrar til å øke årlig pensjon med om lag fem prosent for hvert år uttaket utsettes de første årene etter 62 år. I tillegg gis det uttelling for økt opptjening i folketrygden etter 62 år.

I noen tilfeller vil det være en sterkere opptjeningseffekt i ordningene med alleårs-opptjening enn i de sluttlønnbaserte ordningene. Med et definert antall opptjeningsår for å få full pensjon, gis det ikke ytterligere opptjening av pensjon når full tjenestetid er nådd. Med alleårsopptjening gis det uttelling for økt opptjening så lenge det er fastsatt i regelverket. Den ytelsesbaserte påslagsordningen og innskuddspensjonsordningen vil derfor ha en sterkere opptjeningseffekt for personer som har nådd kravet til opptjeningstid i den modifiserte bruttoordningen og netto ytelsesordningen.

4.6 Mulige pensjonsnivåer

4.6.1 Pensjonsnivåer i dagens ordninger

Innledning

Som vist i avsnitt 2.1 kan personer med offentlig tjenestepensjon være underlagt tre ulike regelsett etter fylte 62 år avhengig av alder:

- 62–64 år: Kan motta folketrygdberegnet AFP samt et AFP-tillegg på 20 400 kroner
- 65–66 år: Kan motta 66 prosent tjenestepensjonsberegnet AFP uten samordningsfradrag. Dersom det er gunstigere, utbetales folketrygdberegnet AFP samt AFP-tillegget også disse årene

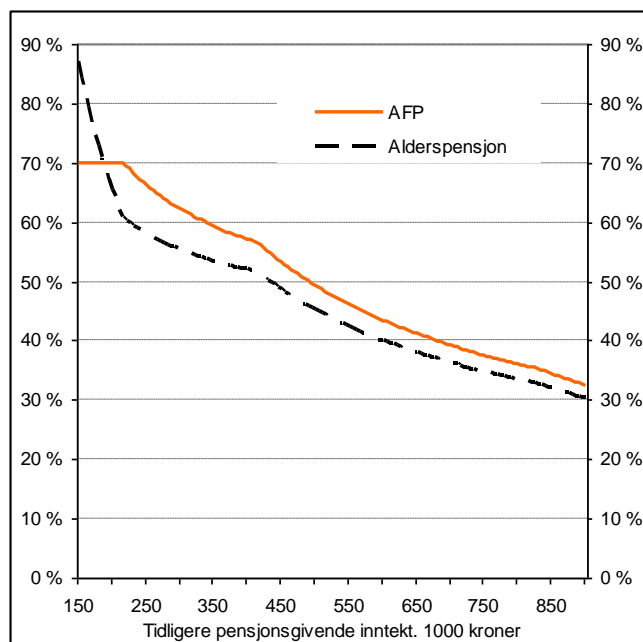
- Fra 67 år: Kan motta (uavkortet) folketrygd og tjenestepensjon med samordningsfradrag

Under forklares pensjonsnivåene i hver av disse aldersperiodene nærmere.

Alderen 62–64 år

I perioden 62–64 år utbetales etter gjeldende regler folketrygdberegnet AFP samt et AFP-tillegg på 20 400 kroner. Figur 8 viser brutto kompensasjonsgrader – pensjon før skatt som prosentandel av tidligere pensjongivende inntekt før skatt – for AFP-ordningen og for alderspensjon fra dagens folketrygd. For personer med full opptjening er AFP i perioden 62–64 år i utgangspunktet lik den alderspensjonen som folketrygden utbetaler fra 67 år, pluss AFP-tillegget på 20 400 kroner. For de laveste inntektene er kompensasjonsnivået i AFP-ordningen bestemt av regelen som sier at AFP ikke kan være høyere enn 70 prosent av tidligere inntekt. For alderspensjon fra folketrygden er det ingen slik regel, og for inntekter under 187 000 kroner er derfor AFP – som det går fram av figuren – lavere enn alderspensjonen fra folketrygden. Kompensasjonsgraden i AFP-ordningen er 70 prosent opp til vel 216 000 kroner (2,1 G). Den faller til 62,2 prosent når inntekten passerer 300 000 kroner (5,1 G) og til 57,1 prosent når tidligere pensjongivende inntekt har vært 400 000 kroner 5,8 G. Dersom tidligere inntekt har vært 900 000 kroner (13,0 G) er kompensasjonsgraden fra AFP-ordningen 32,5 prosent. Tabell 2 viser ytterligere detaljer om kompensasjonsgrader for ulike nivåer på tidligere inntekt for personer med 40 eller 35 års opptjening i folketrygden.³

Figur 8 Kompensasjonsgrader i dagens AFP-ordning i offentlig sektor i alderen 62–64 år. Jevn inntekt i 40 år. AFP-tillegg på 20 400 kroner. G = 69 108 kroner



³ I alle beregninger er det benyttet gjennomsnittlig grunnbeløp (G) for 2008 (69 108 kroner).

Tabell 2 Ytelser og kompensasjonsgrader i dagens AFP-ordning i offentlig sektor 62–64 år. Jevn inntekt. AFP-tillegg på 20 400 kroner. G = 69 108 kroner

Tidligere inntekt		AFP – 40 års opptjening i folketrygden		AFP – 35 år i folketrygden
I G	I kroner	Kroner	Kompensasjonsgrad	Kompensasjonsgrad
2	138 200	96 800	70,0 %	70,0 %
3	207 300	145 100	70,0 %	70,0 %
4	276 400	176 600	63,9 %	59,9 %
5	345 500	205 600	59,5 %	55,3 %
6	414 600	234 600	56,6 %	52,2 %
7	483 800	244 200	50,5 %	46,5 %
8	552 900	254 100	46,0 %	42,2 %
9	622 000	263 700	42,4 %	38,9 %
10	691 100	273 200	39,5 %	36,2 %
11	760 200	283 100	37,2 %	34,1 %
12	829 300	292 700	35,3 %	32,2 %

Alderen 65–66 år

Fra fylte 65 år kan personer med offentlig tjenstepensjon få beregnet AFP som tjenstepensjon dersom det gir høyere pensjon enn når AFP beregnes med de reglene som gjelder i perioden 62–64 år. Siden brutto ytelsesnivå i tjenstepensjonsordningen er 66 prosent, vil personer med lang ansiennitet i tjenstepensjonsordningen normalt komme best ut med tjenstepensjonsberegnet AFP.

Personer med kort opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen, men lang opptjeningsstid i folketrygden – altså personer som har arbeidet relativt mange år i privat sektor – vil kunne komme bedre ut med folketrygdberegnet AFP. Disse får det samme ytelsesnivået i alderen 65–66 år som de hadde rett til i alderen 62–64 år.

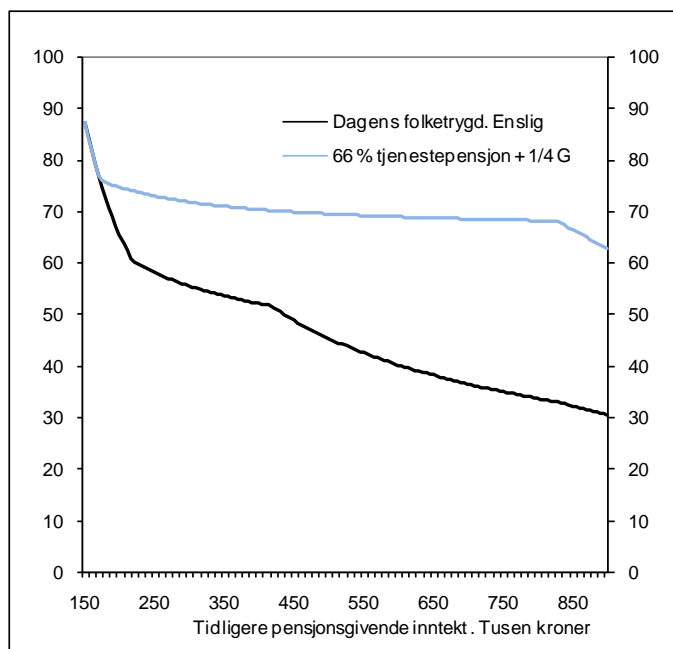
Pensjon fra 67 år

Fra 67 år utbetales alderspensjon fra folketrygden samt tjenstepensjon med samordningsfradrag. Samordningsreglene gjør at de fleste får utbetalt en høyere samlet pensjon fra 67 år enn det de gjorde før 67 år. Figur 9 viser kompensasjonsgraden i dagens folketrygd og fra en offentlig tjenstepensjonsordning som gir 66 prosent kompensasjon i intervallet 0–12 G, samt en samordningsfordel på $\frac{1}{4}$ G.⁴ Avstanden mellom de to kurvene viser hvor mye som utbetales fra tjenstepensjonsordningen. Det går fram at utbetalingen fra tjenstepensjonsordningen er sterkt stigende med

⁴ En samordningsfordel på $\frac{1}{4}$ G tilsvarer fordelene ved samordningen av grunnpensjonen for enslige. Gifte, som er de langt fleste, har en samordningsfordel på 0,1 G for grunnpensjon. I tillegg kommer samordningsfordelene for tilleggspensjon.

inntekt, fordi tjenestepensjonsordningene legger større vekt på standardsikring enn folketrygden.

Figur 9 Kompensasjonsgrad i dagens offentlige tjenestepensjonsordning og dagens folketrygd fra 67 år. Jevn inntekt og full opptjening både i folketrygden og tjenestepensjonsordningen



Personer med lav opptjening i tjenestepensjonsordningen vil kunne gå ned i pensjon når de fyller 67 år. Det gjelder dersom den netto tjenestepensjonen de har rett til er lavere enn AFP-tillegget på 20 400 kroner, som faller bort ved 67 år for personer med folketrygdberegnet AFP i alderen 65–66 år. Dette gjelder blant annet de som ikke har tilstrekkelig høy stillingsprosent til å tilfredsstille kravet til å være medlem av tjenestepensjonsordningen.

Kompensasjonsgrader i dagens ordninger. Oppsummering

For personer med full opptjening ved fylte 62 år både i folketrygden og tjenestepensjonsordningen, er det framtidige pensjonsnivået uavhengig av når pensjonen tas ut. De som tar ut AFP ved 62 år kan få like høy samlet pensjon fra 67 år som om de hadde fortsatt å arbeide fram til 67 år. Ordningene skiller seg på dette punktet fra ny folketrygd og ny AFP, der det er en sammenheng mellom størrelsen på årlig pensjon og når pensjonen tas ut.

I alderen 62–64 år er kompensasjonsgraden lavere desto høyere tidligere pensjonsgivende inntekt har vært. Maksimal kompensasjonsgrad er 70 prosent. Det kan personer med lav tidligere inntekt få. For inntekter mellom 5 og 7 G varierer kompensasjonsgraden fra 60 til 50 prosent for personer med full opptjening, mens den er rundt 35 prosent dersom tidligere inntekt har vært 12 G.

I alderen 65–66 år er kompensasjonsgraden 66 prosent for inntekter opp til 12 G for personer med full opptjening. Med lavere opptjeningstid er kompensasjonen proporsjonalt lavere.

Fra 67 år er samlet kompensasjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen i gjennomsnitt noe høyere enn i perioden 65–66 år på grunn av de såkalte samordningsfordelene. Personer med full opptjening har trolig i gjennomsnitt en kompensasjonsgrad på i overkant av 70 prosent.

4.6.2 Pensjonsnivåene i de tilpassede ordningene

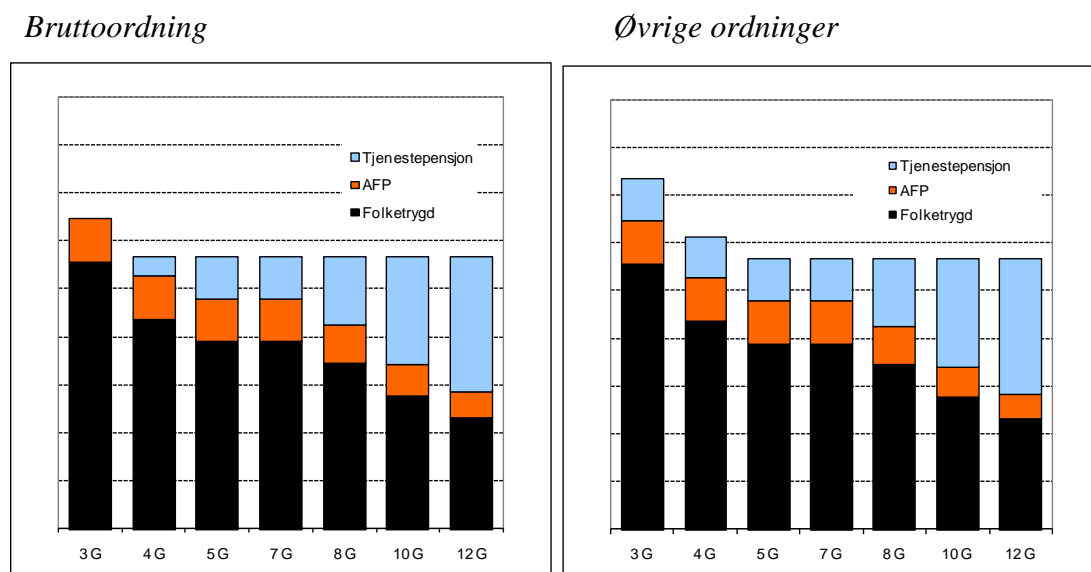
Innledning

Ifølge Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 skal den offentlige tjenstepensjonsordningen sikre et pensjonsnivå «tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn». Det går imidlertid ikke fram ved hvilken alder dette skal gjelde eller hvilken opptjening som skal kreves for at ordningen skal gi et pensjonsnivå «tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn». Siden dagens ordninger gir en pensjon på 66 prosent fra 65 år til personer med full opptjening, er det tatt utgangspunkt i denne alderen. Samlet vil dette gi en gunstigere ordning enn i dag for personer med aldersgrense 70 år, dersom en i det nye systemet kan kombinere arbeid og pensjon uten avkorting.

Det er tatt utgangspunkt i fordelingsprofilen i dagens offentlige tjenstepensjonsordninger, som gir en lik kompensasjonsgrad for inntekter opp til 12 G. Det er videre tatt utgangspunkt i en enklest mulig utforming av ordningene, ved at den modifiserte bruttoordningen har én prosentsats som definerer det garanterte ytelsesnivået opp til 12 G, mens de øvrige ordningene har én sats i intervallet 0–7,1 G og en høyere sats i intervallet 7,1–12 G og de to satsene er satt med sikte på at samlet kompensasjon fra folketrygden, AFP og tjenstepensjonsordningen blir likt i intervallet 0–12 G.

Figur 10 viser en prinsippkisse av forskjellene mellom de to typene ordninger med dette utgangspunktet. Det går fram at begge typer ordninger vil gi mest tjenstepensjon til dem med høyest inntekt, og at ordningene virker forskjellig for personer med lave inntekter: de vil ikke få tjenstepensjon med bruttoordningen, mens de vil få tjenstepensjon med de øvrige ordningene. Det er naturligvis mulig å modifisere bruttoordningen slik at den gir pensjon også til personer med lave inntekter. Tilsvarende er det mulig å moderere de øvrige ordningene ved å ikke gi opptjening for inntekter under en nedre grense.

Figur 10 Prinsippskisse av pensjonsnivåer med alternative tjenstepensjonsordninger



Det er også mulig å modifisere fordelingsprofilen i ordningene slik at de gir noe ulikt pensjonsnivå for inntekter over og under, for eksempel, 7,1 G. Dette vil komplisere bruttoordningen noe siden det må skilles mellom inntekter over og under 7,1 G, mens de øvrige ordningene ligger bedre til rette for en slik modifikasjon, siden disse i utgangspunktet behandler inntekter over og under 7,1 G ulikt. Ett eksempel på en slik modifikasjon, er hvis ordningen gir lavere kompensasjon i perioden før 65 år til personer med høye inntekter.

Fordi opptjeningsprinsippene er forskjellige i de fire ordningene, virker ordningene forskjellig for personer med ulik lengde på yrkeskarrieren. Samlet opptjening – av folketrygd, AFP og tjenstepensjon – vil alltid øke med økt lengde på yrkeskarrieren, men styrken i denne sammenhengen varierer mellom ordningene. Modellene med alleårsopptjening gir høyere tjenstepensjon desto lengre tjenestetida er. I netto ytelsesordningen er det en øvre grense for samlet tjenstepensjon, mens tjenstepensjonen fra den modifiserte bruttoordningen vil kunne falle når tjenestetida blir tilstrekkelig lang.

Dersom modellene dimensjoneres slik at de gir like høye pensjoner til personer med gjennomsnittlig lengde på yrkeskarrieren, så vil den modifiserte bruttoordningen gi høyest pensjon til personer med korte yrkeskarrierer, og lavest pensjon til personer med lange yrkeskarrierer. Nettoordningen vil gi lavere pensjon enn ordningene med alleårsopptjening til personer med de lengste yrkeskarrierene, men kan gi høyere pensjon til personer med korte yrkeskarrierer dersom kravet til full opptjening settes lavere enn den gjennomsnittlige lengden på yrkeskarrieren.

Tilnærming

Et mulig utgangspunkt for å tallfeste ordningene er at de skal gi like høye gjennomsnittlige pensjoner, Det viser seg imidlertid at det i praksis er vanskelig å beregne gjennomsnittlige pensjoner. En hovedårsak til dette er at utbetalingene fra den modifiserte bruttoordningen blant annet er avhengig av hvor mange opptjeningsår de

som tar ut pensjon har og av samlet opptjening i folketrygden. Hvilke forutsetninger en gjør om disse forholdene kan ha stor betydning for resultatene, jf. avsnitt 4.7.

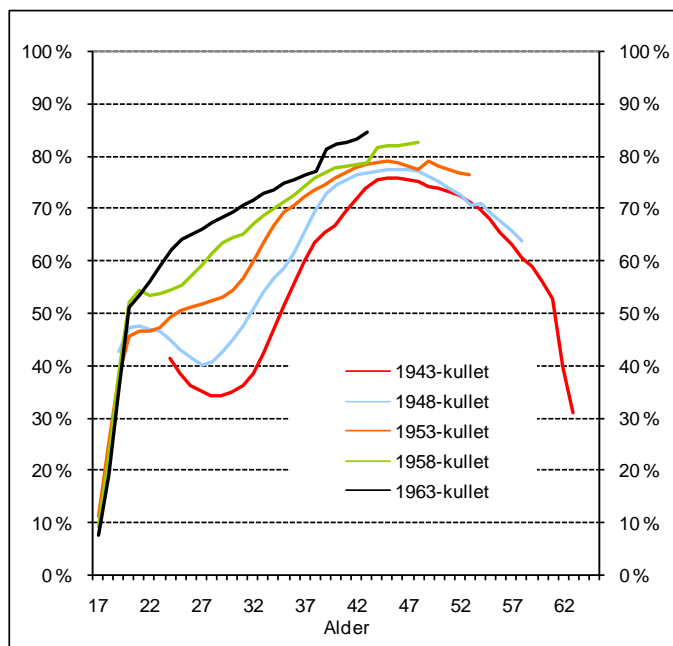
Grunnlaget for å anslå fordelingen av antall opptjeningsår er dessuten svakt. For det første finnes det i dag ingen oversikt over summen av opptjeningsår for den enkelte i de ulike tjenestepensjonsordningene. Den enkelte leverandør har oversikt over opptjeningstid for egne medlemmer, jf. tabellvedlegg til vedlegg 7, men ikke over hvor lang opptjening medlemmene har hos andre leverandører av offentlig tjenestepensjon. Informasjon om opptjeningsår samles først inn ved pensjonering. For det andre vil antall opptjeningsår i framtida blant annet avhenge av hvordan de samlede yrkeskarrierene er fordelt på ansettelsesforhold med og uten offentlig tjenestepensjon.

Kombinasjonen av at forutsetningene vil være usikre og samtidig kan ha stor betydning for resultatene, innebærer at det vil være betydelig usikkerhet ved beregninger av gjennomsnittlige pensjoner. Å bruke slike beregninger til å dimensjonere modellene er derfor meget krevende.

Også sammenlikninger av gjennomsnittlige pensjoner fra dagens system med beregninger på alternative modeller er vanskelige. Én grunn til dette er at de som i dag pensjoneres har hatt langt lavere yrkesdeltakelse enn det framtidens pensjonister vil få. En viktig årsak til dette er at kvinners yrkesdeltakelse har økt, særlig fordi lengden på fravær i forbindelse med omsorg for barn har blitt vesentlig kortere.

Figur 11 viser hvor stor andel av kvinnene i utvalgte årskull 1943–1963 som har hatt en pensjonsgivende inntekt i folketrygden på minst 1,5 G. Hver linje i figuren viser andeler etter alder for ett årskull, og det går fram at det har vært en betydelig økning fra 1943-kullet (den nederste linja) til 1963-kullet (den øverste linja). Opptjeningen i tjenestepensjonsordningene trenger ikke nødvendigvis å ha utviklet seg på samme måte som i folketrygden.

Figur 11 Andel kvinner som har en pensjonsgivende inntekt på minst 1,5 G. Tall etter alder for utvalgte årskull fra 1943-kullet til 1963-kullet



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Mange av dem som nå pensjoneres har også vært yrkesaktive før folketrygden ble etablert i 1967, og det er begrenset informasjon om omfanget av dette.

Samlet innebærer dette at det både er betydelig usikkerhet om hvilke gjennomsnittlige pensjoner som en bestemt modell for tjenestepensjon faktisk vil kunne gi i framtida og om hvilke gjennomsnittlige pensjoner en hypotetisk videreføring av dagens tjenestepensjonsordning i kombinasjon med dagens folketrygd ville gi. I denne situasjonen har en valgt å belyse pensjonsnivåene ved å regne på ulike verdier på parametrene i ordningene. Det bør imidlertid arbeides videre med det tilgjengelige datamaterialet med sikte på å komme lenger i å gi begrunnede anslag på hva ulike valg av parametre vil kunne gi i gjennomsnittlige pensjoner.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i den modifiserte bruttoordningen, siden kompensasjonsnivået er den sentrale parameteren i denne modellen. Dersom denne ordningen skal virke som en nettomodell fra 62 år, er det hensiktsmessig spesifisere et kompensasjonsnivå ved 62 år. Nivået ved 62 år må være lavere enn 66 prosent, dersom 66 prosent er siktemålet for ordningen ved 65 år. Tabell 1 viste at en ordning uten opptjening av nye pensjonsrettigheter etter 62 år som gir en kompensasjonsgrad ved 65 år på 66 prosent, vil gi en kompensasjon ved 62 år på 57,3 prosent dersom det ikke er opptjening etter 62 år. Siden det (minst) gis opptjening av folketrygd etter 62 år, kan trolig det spesifiserte kompensasjonsnivået ved 62 år ligge lavere enn 57,3 prosent dersom ordningen i gjennomsnitt skal gi 66 prosent kompensasjon til dem som tar ut pensjon fra fylte 65 år.

For å belyse konsekvensene av ulike valg, er det tatt utgangspunkt i to alternative kompensasjonsgrader ved 62 år, 56,5 og 60 prosent. Dersom kravet til full opptjening settes til 30 år dersom kompensasjonsgraden er 56,5 prosent, synes det naturlig å

sette et høyere krav til opptjeningstid for å få 60 prosent kompensasjon. Kravet er under satt til 38 år, som er på linje med hva Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår vil være gjennomsnittlig antall opptjeningsår i folketrygden ved 62 år i 2030.

Hvordan kan netto ytelsesordningen gjøres økonomisk likeverdig med de to variantene av den modifiserte bruttoordningen? Det synes naturlig å ta utgangspunkt i det samme kravet til opptjeningstid for å oppnå full pensjon. Men med nettoordningen skal det spesifiseres en *netto* kompensasjonsgrad ved 62 år, og samlet kompensasjon vil avhenge av hvor mye folketrygd og AFP som er tjent opp. Det er her valgt å bygge på gjennomsnittstallene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og legge til grunn 38 års opptjening av folketrygd og AFP. Med dette utgangspunktet er parametrene i nettoordningen satt slik at ordningen skal gi den samme kompensasjonsgraden ved 62 år som bruttomodellene.

Med den ytelsesbaserte påslagsordningen er det ytterligere komplikasjoner ved sammenlikninger med den modifiserte bruttoordningen. For det første er opptjeningsprinsippene ulike i de to ordningene. Alleårsopptjeningen i påslagsordningen innebærer at det er nødvendig å gjøre forutsetninger om utviklingen i inntekten gjennom livet for å kunne sammenlikne påslagsmodellen med ordninger med et sluttlønnsprinsipp. For det andre er det naturlig å åpne for at en større del av inntekten kan være pensjonsgivende med en påslagsmodell, og det er derfor nødvendig å også gjøre forutsetninger om forskjellen mellom begrepene for pensjonsgivende inntekt i de to modellene.

For å isolere virkningene av de ulike elementene tas det videre i dette avsnittet utgangspunkt i beregninger der det forutsettes jevne inntekter og likt begrep for pensjonsgivende inntekt i de ulike ordningene. Deretter beskrives konsekvensene av å forutsette stigende inntekt, av ulikt begrep for pensjonsgivende inntekt og av korte karrierer. Til slutt i avsnittet beskrives hvorfor påslagsordningen og nettoordningen kan utformes noe mer sjenerøst enn i eksemplene i dette avsnittet, dersom ordningene skal være kostnadmessig likeverdig med bruttoordningen.

Eksempler med jevne inntekter

I vedlegg 2 til denne rapporten er mulige pensjonsnivåer illustrert under ulike forutsetninger. Det er tatt utgangspunkt i to sett av forutsetninger som gir like høye pensjoner ved 62 år for personer med jevne inntekter i 38 år. Med jevne inntekter menes en lønnsvekst som hvert år er lik den gjennomsnittlige lønnsveksten i Norge. Det betyr altså *ikke* at inntekten er den samme fra ett år til det neste, men at inntekten utvikler seg i takt med samlet lønnsvekst.

Tabell 3 gir en oversikt over forutsetningene. Det understrekes at tallene ikke er ment som forslag til parametre i ordningene; det er et utgangspunkt for den videre diskusjonen.

Tabell 3 Oversikt over forutsetninger i typeeksempler med jevn inntekt

Alternativ 1: Gir 56,5 prosent kompensasjon ved 62 år med 38 år i folketrygden	
Modifisert bruttoordning (B1)	Brutto 56,5 prosent ved 62 år etter 30 år
Ytelsesbasert påslagsordning (P1)	0,3 prosent opptjening i intervallet 0–7,1 G, og 1,65 prosent opptjening i intervallet 7,1–12 G
Netto ytelsesordning (N1)	30 års opptjening gir 8,6 prosent netto kompensasjon ved 62 år for inntekter i intervallet 0–7,1 G og 56,5 prosent for inntekter i intervallet 7,1–12 G
Alternativ 2: Gir 60,0 prosent kompensasjon ved 62 år med 38 år i folketrygden	
Modifisert bruttoordning (B2)	Brutto 60,0 prosent ved 62 år etter 38 år
Ytelsesbasert påslagsordning (P2)	0,42 prosent opptjening i intervallet 0–7,1 G, og 1,77 prosent opptjening i intervallet 7,1–12 G
Netto ytelsesordning (N2)	38 års opptjening gir 12,1 prosent netto kompensasjon ved 62 år for inntekter i intervallet 0–7,1 G og 60,0 prosent for inntekter i intervallet 7,1–12 G

Modellene er altså her dimensjonert slik at de for hvert alternativ skal gi like høye pensjoner ved 62 år for en person som har 38 års opptjening i folketrygden med jevn inntekt regnet i fast lønn. Dette illustreres i tabell 4, som viser hvordan samlet årlig pensjonsnivå avhenger av alder for uttak for en person med 5,5 G i tidligere inntekt, altså under den øvre grensen for opptjening i folketrygden og AFP. Pensjonsnivået er målt ved kompensasjonsgrad før skatt, altså samlet pensjon før skatt i prosent av tidligere inntekt før skatt. Tabellen viser at alle ordningene gir et kompensasjonsnivå ved 65 år som er minst to tredjedeler av tidligere inntekt. Tabellen viser videre at kolonnene for den modifiserte bruttoordningen og netto ytelsesordningen er identiske. Dette skyldes at det i begge ordninger er full opptjening ved 62 år, og dermed ikke ytterligere opptjening av tjenstepensjon. Ved senere uttak av pensjon er det bare de nøytrale uttaksreglene som påvirker årlig tjenstepensjon, og uttaksreglene er like i de to modellene. Den ytelsesbaserte påslagsmodellen gir noe høyere kompensasjon ved senere uttak fordi det er lagt til grunn opptjening i tjenstepensjonsordningen fram til fylte 70 år. Hovedinntrykket fra tabellen er at ordningene i dette tilfellet virker nokså likt og at personer som tar ut pensjon sent får en klart høyere samlet pensjon enn i dagens system.

Tabell 4 viser at ordningene gir et noe høyere kompensasjonsnivå ved 65 år enn 66 prosent. Det er imidlertid ikke mulig ut fra dette å slutte noe hvordan kostnadene i tjenstepensjonsordningen vil være sammenliknet med dagens ordning. Det skyldes at også utbetalingen av alderspensjon fra folketrygden vil endres.

Tabell 4 Samlet kompensasjon (folketrygd, AFP og tjenestepensjon) før levealdersjustering ved uttak i ulike aldre for en inntekt på 5,5 G. 38 års opptjening ved 62 år og fleksibel tjenestepensjon fra 62 år. Jevn inntekt på 5,5 G. Nøytrale uttaksregler 62–75 år

	Modifisert brutto- ordning		Ytelsesbasert påslagsordning		Netto ytelsesordning	
	B1	B2	P1	P2	N1	N2
Uttaks alder	56,5 % etter 30 år	60,0 % etter 38 år	0,30/1,65% opptjening	0,42/1,77% opptjening	30 år gir 8,6/56,5%	38 år gir 12,1/60%
62	56,5 %	60,0 %	56,5 %	60,0 %	56,5 %	60,0 %
63	60,2 %	63,8 %	60,4 %	64,2 %	60,2 %	63,8 %
64	64,2 %	68,0 %	64,7 %	68,7 %	64,2 %	68,0 %
65	68,7 %	72,7 %	69,5 %	73,8 %	68,7 %	72,7 %
66	73,5 %	77,8 %	74,7 %	79,3 %	73,5 %	77,8 %
67	79,0 %	83,4 %	80,5 %	85,5 %	79,0 %	83,5 %
68	85,0 %	89,7 %	86,9 %	92,3 %	85,0 %	89,7 %
69	91,6 %	96,7 %	94,0 %	99,9 %	91,6 %	96,7 %
70	99,2 %	104,5 %	102,0 %	108,4 %	99,2 %	104,5 %
75	148,9 %	156,6 %	153,0 %	162,3 %	148,9 %	156,7 %

Note: Modellene er dimensjonert slik at de skal gi like høy kompensasjon ved 62 år for en person som har 38 års opptjening i folketrygden med jevn inntekt regnet i fast lønn. B1, P1 og N1 gir 56,5 prosent kompensasjon, mens B2, P2 og N2 gir 60 prosent kompensasjon. Det presiseres at modellene ikke er kostnadmessig likeverdige.

Forskjellen mellom ordningene blir større med andre forutsetninger om antall opptjeningsår. Med færre enn 38 års opptjening gir den modifiserte bruttoordningen høyest samlet pensjon. Tabell 5 viser resultatet dersom det legges til grunn 35 års opptjening både i folketrygden og tjenestepensjonsordningen ved fylte 62 år. Det går fram at resultatene for den ytelsesbaserte påslagsordningen og netto ytelsesordningen er relativt like; ordningene gir en kompensasjonsgrad på om lag to tredjedeler for personer som tar ut pensjon ved fylte 65 år. Det går videre fram at bruttoordningen gir noe høyere pensjoner enn de to andre ordningene.

Tabell 5 Samlet kompensasjon (folketrygd, AFP og tjenstepensjon) før levealdersjustering ved uttak i ulike aldre for en inntekt på 5,5 G. 35 års opptjening ved 62 år og fleksibel tjenstepensjon fra 62 år. Jevn inntekt på 5,5 G. Nøytrale uttaksregler 62–75 år

	Modifisert brutto- ordning		Ytelsesbasert påslagsordning		Netto ytelsesordning	
	B1	B2	P1	P2	N1	N2
Uttaks alder	56,5 % etter 30 år	60,0 % etter 38 år	0,30/1,65% opptjening	0,42/1,77% opptjening	30 år gir 8,6/56,5%	38 år gir 12,1/60%
62	56,5 %	58,7 %	52,1 %	55,3 %	52,7 %	55,3 %
63	60,2 %	63,0 %	55,8 %	59,2 %	56,2 %	59,2 %
64	64,2 %	67,6 %	59,8 %	63,5 %	60,0 %	63,5 %
65	68,7 %	72,7 %	64,4 %	68,3 %	64,3 %	68,4 %
66	73,5 %	77,8 %	69,2 %	73,5 %	68,9 %	73,2 %
67	79,0 %	83,4 %	74,7 %	79,4 %	74,1 %	78,6 %
68	85,0 %	89,7 %	80,8 %	85,9 %	79,8 %	84,6 %
69	91,6 %	96,7 %	87,6 %	93,1 %	86,2 %	91,2 %
70	99,2 %	104,5 %	95,2 %	101,2 %	93,4 %	98,7 %
75	149,4 %	157,1 %	143,6 %	152,3 %	141,0 %	148,7 %

Note: Modellene er dimensjonert slik at de skal gi like høy kompensasjon ved 62 år for en person som har 38 års opptjening i folketrygden med jevn inntekt regnet i fast lønn. B1, P1 og N1 gir 56,5 prosent kompensasjon, mens B2, P2 og N2 gir 60 prosent kompensasjon. Det presiseres at modellene ikke er kostnadmessig likeverdige.

Tabell 6 viser resultatet dersom vi legger til grunn 43 års opptjening ved 62 år både i folketrygden og tjenstepensjonsordningen. Det går fram at i dette tilfellet gir påslagsordningen høyere samlet pensjon enn de andre ordningene, mens den modifiserte bruttoordningen gir lavest pensjoner. Med den modifiserte bruttoordningen blir samlet pensjon om lag som i tabell 4 fordi den høyere opptjeningen av folketrygd og AFP ved 62 år samordnes bort. Nettoordningen gir ikke høyere tjenstepensjon ved 62 år, men samlet pensjon blir likevel høyere enn med bruttoordningen fordi pensjonen fra folketrygden og AFP-ordningen er høyere. Med påslagsmodellen blir også tjenstepensjonen høyere, fordi det er alleårsopptjening.

Tabell 6 Samlet kompensasjon (folketrygd, AFP og tjenestepensjon) før levealdersjustering ved uttak i ulike aldre for en inntekt på 5,5 G. 43 års opptjening ved 62 år og fleksibel tjenestepensjon fra 62 år. Jevn inntekt på 5,5 G. Nøytrale uttaksregler 62–75 år

	Modifisert brutto- ordning		Ytelsesbasert påslagsordning		Netto ytelsesordning	
	B1	B2	P1	P2	N1	N2
Uttaks alder	56,5 % etter 30 år	60,0 % etter 38 år	0,30/1,65% opptjening	0,42/1,77% opptjening	30 år gir 8,6/56,5%	38 år gir 12,1/60%
62	56,5 %	60,0 %	64,0 %	67,9 %	62,8 %	66,3 %
63	60,2 %	63,8 %	68,2 %	72,4 %	66,8 %	70,4 %
64	64,2 %	68,0 %	72,9 %	77,4 %	71,1 %	74,9 %
65	68,7 %	72,7 %	78,1 %	82,9 %	75,9 %	80,0 %
66	73,5 %	77,8 %	83,7 %	88,9 %	81,2 %	85,4 %
67	79,0 %	83,4 %	90,0 %	95,6 %	87,0 %	91,5 %
68	85,0 %	89,7 %	97,0 %	103,0 %	93,5 %	98,3 %
69	91,6 %	96,7 %	104,7 %	111,2 %	100,7 %	105,8 %
70	99,2 %	104,5 %	113,4 %	120,5 %	108,8 %	114,2 %
75	148,1 %	155,8 %	168,7 %	179,0 %	162,1 %	169,8 %

Note: Modellene er dimensjonert slik at de skal gi like høy kompensasjon ved 62 år for en person som har 38 års opptjening i folketrygden med jevn inntekt regnet i fast lønn. B1, P1 og N1 gir 56,5 prosent kompensasjon, mens B2, P2 og N2 gir 60 prosent kompensasjon. Det presiseres at modellene ikke er kostnadmessig likeverdige.

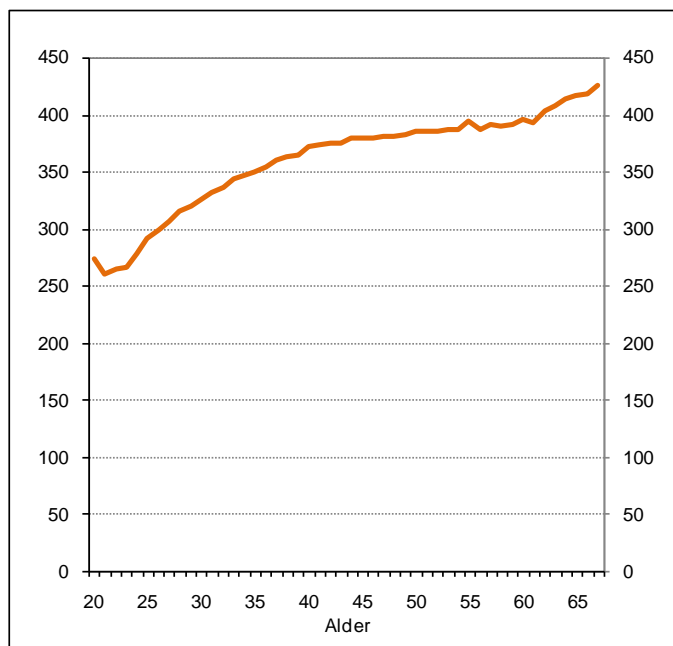
Betydningen av stigende inntekt

Det er forskjeller mellom modellene med hensyn til hvilken inntekt som inngår i pensjonsberegningen. I den modifiserte bruttomodellen og netto ytelsesmodellen blir pensjonen beregnet på grunnlag av sluttlønnen, mens den i påslagsmodellen blir beregnet med utgangspunkt i inntekten gjennom hele livet. Dersom sluttlønn er lik gjennomsnittslønn blir det ingen forskjell mellom beregningsgrunnlagene for pensjon, men med stigende inntekt gjennom karrieren blir det en forskjell: De kompensasjonsgradene som er vist foran for brutto- og nettoordningene må tolkes som pensjon som andel av sluttlønn, mens kompensasjonsgradene for påslagsmodellen må tolkes som pensjon som andel av gjennomsnittslønnen over karrieren. Dersom sluttlønn er høyere enn gjennomsnittslønn, vil dermed de oppgitte kompensasjonsgradene i påslagsmodellen ikke være direkte sammenliknbare med kompensasjonsgradene i de sluttlønnbaserte brutto- og nettomodellene; påslagsmodellen vil framstå som gunstigere enn den i realiteten er.

Det er betydelige variasjoner mellom individer og grupper på forskjellen mellom gjennomsnittslønn og sluttlønn. Gjennomgående har høytlønte større forskjeller enn

lavtlønte og forskjellen er større i privat sektor enn i offentlig sektor.⁵ Utvalget har fått analysert sammenhengen mellom alder og lønn for om lag 120 000 aktive medlemmer i SPK i 2006. Det er valgt ut medlemmer som var ansatt i heltidsstilling hos samme arbeidsgiver hele året. Figur 12 viser gjennomsnittlig årslønn etter alder. Det går fram at gjennomsnittslønnen først stiger med alder, men at stigningen gradvis avtar og er relativt moderat etter fylte 45 år. Figuren viser imidlertid at kurven igjen stiger etter fylte 62 år.

Figur 12 Gjennomsnittlig årslønn etter alder for heltidsansatte aktive medlemmer i SPK 2006. 1000 kroner



Figur 12 er et tverrsnitt av statsansatte i 2006 og gir ikke nødvendigvis noe godt bilde av den individuelle lønnsutviklingen. For eksempel er stigningen i kurven etter 62 år trolig påvirket av personer med relativt høy lønn fortsetter relativt lenge i arbeid, mens kurven før fylte 30 år er påvirket av personer med lang utdanning, og som senere får relativt høy lønn, kommer senere ut i arbeid enn personer med lavere lønn. Videre er midlere og lavere lønte overrepresenterte blant personer som blir uførepensjonerte. Det bidrar også til at figur 12 overvurderer lønnsveksten.

Dersom vi, for å redusere de potensielle problemene som er omtalt i foregående avsnitt, måler sluttlønn ved gjennomsnittslønnen ved fylte 62 år og sammenlikner denne med gjennomsnittslønn for aldersgruppa 25–61 år, så ligger sluttlønn i dette materialet rundt sju prosent høyere enn gjennomsnittslønn. Forskjellen mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn øker med utdanningsnivå. I staten og helseforetakene har rundt 2/3 utdanning ut over videregående skole, mens det tilsvarende tallet for kommuner og fylkeskommuner er rundt halvparten.

⁵ Se for eksempel ISF-rapport 2004: 9 *Arbeidsmarkedet for akademikere*, NOU 2008: 6 *Lønn og kjønn* og SNF-rapport 01/2008 *Veien mot kunnskaplandet – utfordringer for det norske utdanningssystemet*.

For at tabellene 4–6 skal gi et riktig bilde av pensjonsnivåene i den ytelsesbaserte påslagsmodellen målt ved pensjon som andel av sluttlønn, må opptjeningsprosentene korrigeres for forskjellen mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn. Dersom forskjellen settes til sju prosent, som i tallene fra SPK, må opptjeningsprosentene også oppjusteres med sju prosent. For inntekter under 7,1 G innebærer dette en oppjustering fra 0,3 til 0,321 prosent og fra 0,42 til 0,449 prosent. For inntekter fra 7,1 til 12 G innebærer det en oppjustering fra 1,65 til 1,766 prosent og fra 1,77 til 1,894 prosent.

For enkelte er forskjellen på sluttlønn og gjennomsnittslønn betydelig sterkere enn for gjennomsnittet. Et eksempel kan være en person som starter med en inntekt på 5,5 G, stiger jevnt til 12 G etter 20 år, og ligger deretter på dette inntektsnivået i 20 år. Vedkommende vil da ha en forskjell på sluttlønn og gjennomsnittslønn på 17,9 prosent. Dersom opptjeningsprosentene i påslagsmodellene skulle kompensere for dette, måtte opptjeningen under 7,1 G økes fra 0,3 til 0,354 prosent og fra 0,42 til 0,495 prosent. For inntekter i intervallet 7,1–12 G måtte opptjeningsprosenten øke fra 1,65 til 1,946 prosent og fra 1,77 prosent til 2,087 prosent.

Dersom sluttlønn er sju prosent høyere enn gjennomsnittslønn, vil kompensasjonsgradene – pensjon som andel av sluttlønn – i påslagsmodellen bli sju prosent lavere enn oppgitt i tabellene 4–6. Tabell 7 viser kompensasjonsgrader målt som andel av sluttlønn og som andel av gjennomsnittslønn, der tallene for gjennomsnittslønn er de samme som i tabell 4. De to midterste kolonnene viser eksemplet der sluttlønn er sju prosent høyere enn gjennomsnittslønn, mens de to siste kolonnene viser eksemplet der sluttlønn er 17,9 prosent høyere enn gjennomsnittslønn.

Tabell 7 Samlet kompensasjon (folketrygd, AFP og tjenestepensjon) før levealdersjustering ved uttak i ulike aldre for en inntekt på 5,5 G. Ytellesbasert påslagsordning. 38 års opptjening ved 62 år og fleksibel tjenestepensjon fra 62 år. Gjennomsnittslønn på 5,5 G. Nøytrale uttaksregler 62–75 år

	Pensjon som andel av gjennomsnittsinntekt		Pensjon som andel av sluttlønn		Pensjon som andel av sluttlønn	
	Sluttlønn lik gjennomsnittslønn		Sluttlønn 7 % høyere enn gjennomsnittslønn		Sluttlønn 17,9 % høyere enn gjennomsnittslønn	
	P1	P2	P1	P2	P1	P2
Uttaks alder	0,30/1,65% <i>opptjening</i>	0,42/1,77% <i>opptjening</i>	0,30/1,65% <i>opptjening</i>	0,42/1,77% <i>opptjening</i>	0,30/1,65% <i>opptjening</i>	0,42/1,77% <i>opptjening</i>
62	56,5 %	60,0 %	52,8 %	56,1 %	48,0 %	50,9 %
63	60,4 %	64,2 %	56,5 %	60,0 %	51,3 %	54,4 %
64	64,7 %	68,7 %	60,5 %	64,2 %	54,9 %	58,3 %
65	69,5 %	73,8 %	65,0 %	69,0 %	59,0 %	62,6 %
66	74,7 %	79,3 %	69,8 %	74,1 %	63,3 %	67,3 %
67	80,5 %	85,5 %	75,2 %	79,9 %	68,3 %	72,5 %
68	86,9 %	92,3 %	81,2 %	86,3 %	73,7 %	78,3 %
69	94,0 %	99,9 %	87,8 %	93,3 %	79,7 %	84,7 %
70	102,0 %	108,4 %	95,3 %	101,3 %	86,5 %	92,0 %
75	153,0 %	162,3 %	143,0 %	151,7 %	129,8 %	137,7 %

Betydningen av ulike pensjonsgivende inntekt

Det er som nevnt naturlig å vurdere om en større del av inntekten bør være pensjonsgivende i ordninger med alleårsopptjening enn i ordninger der pensjonen regnes ut på grunnlag av sluttlønn. Utvalget har likevel ikke tatt stilling til i hvilken grad dette er ønskelig.

Et ytterpunkt er at all inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren som er pensjonsgivende i folketrygden også er pensjonsgivende i tjenestepensjonsordningen. For å belyse omfanget av forskjellen mellom årslønn og pensjonsgivende inntekt i folketrygden, har Statistisk sentralbyrå koblet data om årslønn i Statens Pensjonskasse til registerdata over pensjonsgivende lønn i folketrygden fra samme arbeidsgiver. Beregningene omfatter 96 000 aktive medlemmer i 2006 og viser at pensjonsgivende inntekt i folketrygden i gjennomsnitt ligger 9 prosent høyere enn årslønn i SPK. Beregningene viser videre at forskjellen er større blant menn enn blant kvinner og forskjellen er størst blant de yngste og avtar noe etter fylte 50 år, særlig for menn. Når personene sorteres etter pensjonsgrunnlag er forskjellen størst blant personer med lavt pensjonsgrunnlag, men dersom de sorteres etter størrelsen på lønn er forskjellen størst blant høytlønte.

Dersom pensjonsgivende inntekt er høyere i påslagsmodellen enn i bruttomodellen, betyr det at tabellene 4–6 undervurderer kompensasjonen fra påslagsmodellen. Dersom pensjonsgivende inntekt for eksempel er ni prosent høyere i påslagsmodellen, betyr det at opptjeningsprosentene kunne vært ni prosent lavere. Denne effekten er altså den motsatte av effekten av stigende karrierer.

Betydningen av korte karrierer

Over er illustrert pensjonsnivåer for personer med fra 35 til 43 års opptjening både i folketrygden og tjenestepensjonsordningen. Framskrivninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at dette i framtida vil være dekkende for opptjening i folketrygden for de aller fleste. Mange vil imidlertid kunne ha kortere opptjening i den offentlige tjenestepensjonsordningen, fordi de også har arbeidet i privat sektor, eller har tatt utdanning eller hatt annet fravær som ikke er pensjonsgivende.

En stor del av de ansatte i offentlig sektor har høyere utdanning. Lang utdanning begrenser muligheten for pensjonsopptjening. Rapporten *Alder ved yrkesstart* (NIFU STEP, februar 2009) viser at medianalderen for avlagt høyere grads eksamen var relativt stabil på 27 år i perioden 1991–2007, mens gjennomsnittsalderen var 29 år og økende. Medianalderen er den alderen der halvparten har avlagt eksamen tidligere og halvparten senere. Rapporten har ikke tall for medianalderen til personer som har tatt lavere grads eksamen, men viser at gjennomsnittsalderen var rundt 28 år i 2006–2007. Den høye gjennomsnittsalderen har sammenheng med sen studiestart for en del personer, blant annet fordi det i perioder har vært vanskelig å komme inn på enkelte utdanninger. En svært høy andel av de ferdige kandidatene hadde yrkeserfaring allerede da de påbegynte studiene, mange arbeider ved siden av studiene og noen har avbrudd i studiene hvor de er yrkesaktive. Feriejobber og kortvarige arbeidsforhold er da ikke inkludert.

De ulike ordningene virker forskjellig for personer med kort opptjening. Særlig gjelder dette for personer med kort *samlet* opptjening, siden den modifiserte bruttomodellen helt eller delvis kan kompensere for lav opptjening i folketrygden og AFP-ordningen. Tabell 8 viser kompensasjonsgradene fra de ulike ordningene dersom vi legger til grunn bare 30 års opptjening ved fylte 62 år både i tjenestepensjonsordningen og i folketrygden. Det går fram at resultatene for påslagsordningen og nettoordningen er relativt like, men at bruttoordningen gir en god del høyere ytelse enn de andre ordningene. Tabellene viser også at det er relativt små forskjeller mellom de to bruttoordningene for personer som går av tidlig, men at den varianten som gir 60 prosent etter 38 år gir høyest pensjon til dem som tar ut pensjonen sent.

Tabell 8 Samlet kompensasjon (folketrygd, AFP og tjenestepensjon) før levealdersjustering ved uttak i ulike aldre for en inntekt på 5,5 G. 30 års opptjening ved 62 år og fleksibel tjenestepensjon fra 62 år. Nøytrale uttaksregler 62–75 år

Uttaks alder	Modifisert brutto- ordning		Ytelsesbasert påslagsordning		Netto ytelsesordning	
	56,5 % etter 30 år	60,0 % etter 38 år	0,30/1,65% opptjening	0,42/1,77% opptjening	30 år gir 8,6/56,5%	38 år gir 12,1/60%
62	56,5 %	55,3 %	44,6 %	47,4 %	46,4 %	47,4 %
63	60,2 %	59,6 %	48,0 %	50,9 %	49,6 %	51,0 %
64	64,2 %	64,2 %	51,7 %	54,9 %	53,1 %	54,9 %
65	68,7 %	69,3 %	55,8 %	59,2 %	57,0 %	59,2 %
66	73,5 %	74,9 %	60,2 %	64,0 %	61,3 %	64,0 %
67	79,0 %	81,2 %	65,2 %	69,3 %	66,0 %	69,3 %
68	85,0 %	88,1 %	70,7 %	75,2 %	71,3 %	75,2 %
69	91,6 %	95,8 %	76,8 %	81,7 %	77,1 %	81,7 %
70	99,2 %	104,5 %	83,8 %	89,1 %	83,7 %	89,1 %
75	150,2 %	158,0 %	127,9 %	135,5 %	127,8 %	135,6 %

Tabell 8 viser konsekvensene av kort opptjeningstid både i tjenestepensjonsordningen og i folketrygden. En situasjon som trolig vil være relevant for flere, er å forutsette lenger opptjeningstid i folketrygden enn i tjenestepensjonsordningen. Denne situasjonen illustreres i vedlegg 2.

Dimensjonering

Dersom modellene dimensjoneres med utgangspunkt i at de skal gi like høye pensjoner ved 62 år til personer med 38 års opptjening, vil det bety at de ordningene som ikke har samordning vil gi lavere kostnader enn det en videreføring av dagens ordning ville innebære. Årsaken er at nettoordningen og påslagsordningen gir en proporsjonal reduksjon i tjenestepensjonen dersom opptjeningen er lavere enn 38 år, mens dagens tjenestepensjonsordning kan gi en høyere tjenestepensjon enn dette. Hvordan kostnadene ved en modifisert bruttoordning vil være, avhenger av omfanget av lange (samlede) yrkeskarrierer. Med relativt lange samlede karrierer vil forskjellen i utbetalingene fra en modifisert bruttoordning og fra en nettoordning eller en påslagsordning ikke nødvendigvis bli så stor. For personer med kort samlet karriere vil imidlertid nettoutbetalingen fra den modifiserte bruttoordningen bli høyere enn med to andre øvrige ordningene. Dette betyr at dersom ordningene i gjennomsnitt skal utbetale om lag like høye tjenestepensjoner, så kan nettoordningen og påslagsordningen utformes noe mer sjenerøst enn det som er beskrevet i denne rapporten, siden ordningene her er dimensjonert slik at de skal gi like høye pensjoner til personer som har 38 års opptjening ved fylte 62 år.

4.7 Kostnader

Innledning

Det er svært vanskelig å gi gode anslag på kostnadene ved bruttoordninger med samordning fordi det er et komplisert sammenheng mellom netto tjenestepensjon og lønn og tjenestetid. Dette betyr at det også er vanskelig å sammenlikne kostnadene ved de ulike modellene. Utvalget har fått belyst kostnader ved beregninger som er gjennomført av henholdsvis KLP og SPK. Beregningene omtales i dette avsnittet.

De beregningene som gjengis under gir ikke sikre holdepunkter for å konkludere med hensyn til hvordan en ny tjenestepensjonsordning bør dimensjoneres. Det vil uansett være en betydelig usikkerhet om de kostnadmessige konsekvensene av valg av tjenestepensjonsordning.

Beregninger KLP

KLP har tatt utgangspunkt i aktive medlemmer i KLPs ordninger som er født i 1963 eller senere og ikke har særaldersgrenser. Det er antatt at disse blir i stilling til pensjonering, og lagt til grunn at gjennomsnittlig pensjoneringsalder er som i dag. Beregningene gir indikasjoner på kostnader før virkningen av levealdersjustering og regulering. KLP har ikke hatt informasjon om opptjeningstid i andre offentlige ordninger eller om opptjening i folketrygden, og beregningene er derfor basert på beregnet opptjeningstid i KLP og på at pensjonsopptjeningen i folketrygden skjer på grunnlag av pensjonsgrunnlaget i KLP. Gjennomsnittlig opptjeningstid er beregnet til 33 år, som også er benyttet for opptjening i folketrygden.

KLP har for det første sammenliknet de to modifiserte bruttomodellene med en hypotetisk videreføring av dagens bruttoordning. Sammenlikningen gjelder summen av AFP og tjenestepensjon. Fordi utbetalt folketrygd kan være forskjellig ved sammenlikninger med dagens ordning, kan resultatene ikke benyttes til å konkludere om forskjeller på gjennomsnittlige pensjoner. Beregningene viser at de to alternative modifiserte bruttoordningene gir om lag samme kostnader som dagens bruttoordning ville gitt. Ordningen som gir 60 prosent ved 62 år etter 38 år er noe dyrere enn dagens ordning, mens ordningen som gir 56,5 prosent etter 30 år er noe billigere. Det er en svak tendens til at personer med høye inntekter kommer bedre ut med den ordningen som gir 56,5 prosent etter 30 år, mens personer med lave inntekter kommer best ut med den ordningen som gir 60 prosent etter 38 år.

Det er også beregnet den isolerte virkningen av å forutsette at personer som har kommet sent inn i KLPs ordning har tjenestetid i en annen offentlig tjenestepensjonsordning. Det er antatt flere ekstra år jo senere inntreden er, og slik at personer som har begynt før fylte 30 år ikke får noen ekstra år, mens personer som har begynt etter fylte 40 år har fått ni ekstra år. Fordi gjennomsnittlig opptjeningstid i utgangspunktet var 33 år, påvirkes kostnadene i den ordningen som gir full pensjon etter 30 år i liten grad av å forutsette opptjening i andre ordninger. Kostnadene i ordningen som gir full pensjon etter 38 år øker imidlertid med vel 2 ½ prosent, slik at ordningen da er rundt fem prosent dyrere enn en hypotetisk videreføring av dagens ordning.

Beregningene over er, som nevnt, basert på at det ikke er opptjening av folketrygd eller AFP fra andre arbeidsforhold. Dersom det legges til grunn at alle har fem år

ekstra i folketrygden i tillegg til opptjeningen i KLP, men maksimalt 40 år, reduseres kostnadene med rundt ti prosent i den bruttoordningen som gir full pensjon etter 30 år og med rundt åtte prosent i den ordningen som gir full pensjon etter 38 år. Dersom det forutsettes at alle har 40 år i folketrygden, reduseres kostnadene med ytterligere to prosent. Dette illustrerer hvor viktig annen opptjening er for kostnadene i en bruttoordning.

KLP har også gjennomført beregninger på de to alternative påslagsordningene. Siden ordningene er utformet slik at de skal gi like høy pensjon som bruttoordningen etter 38 år og det i gjennomsnitt er bare 33 år i det utvalget KLP har regnet på, viser beregningene naturlig nok at kostnadene med påslagsmodellene blir en god del lavere enn med den modifiserte bruttomodellen. Kostnadene i den varianten som har opptjeningsprosent på 0,42 og 1,77 er rundt 25 prosent lavere enn med den modifiserte bruttoordningen som gir 56,5 prosent etter 30 år. Dersom vi regner med inntil ni ekstra år fra annen offentlig tjenestepensjonsordning og inntil fem ekstra år i folketrygden reduseres kostnadsforskjellen mellom modellene til rundt 12 prosent.

Beregninger SPK

Statens Pensjonskasse har etablert et utvalg på 8200 personer, kalt kalibreringsutvalg, som har tatt ut alderspensjon eller AFP i SPK i perioden 2001–2008. Det er dermed personer som er født på 1930- eller 1940-tallet. For disse personene har SPK fått informasjon om faktisk pensjonsopptjening i folketrygden. Dataene er ikke korrigert for at grunnbeløpet i folketrygden historisk har vært regulert mindre enn lønnsveksten, eller for at en del av pensjonistene kan ha vært yrkesaktive før 1967 som de dermed ikke har fått opptjening i folketrygden for. Beregningene vil derfor undervurdere kostnadene ved påslagsordninger og overvurdere kostnadene ved bruttoordninger. Den gjennomsnittlige opptjeningstida i tjenestepensjonsordningen i hele utvalget er på 27 år, mens gjennomsnittlig opptjeningstid i folketrygden er 35 år.

Det er gjennomført beregninger på en modifisert bruttoordning som gir 60 prosent ved 62 år samt to påslagsordninger med opptjeningsprosent på henholdsvis 0,3/1,65 prosent og 0,4/1,75 prosent. Det er også gjennomført beregninger på en hypotetisk videreføring av dagens ordning i kombinasjon med dagens folketrygd. Resultatene gjelder, i motsetning til beregningene fra KLP, de samlede kostnadene, altså inklusive folketrygden, i tillegg til tjenestepensjon og AFP. Dette har betydning for kostnadssammenlikninger av dagens ordning med ny ordning.

Beregninger på hele utvalget viser at den modifiserte bruttoordningen gir om lag seks prosent lavere samlet pensjon enn en videreføring av dagens ordninger. En viktig årsak til dette er trolig at personer som har tatt ut AFP i alderen 62–64 år er sterkt overrepresenterte i kalibreringsutvalget, og personer som går av tidlig får mye utbetalt fra dagens pensjonsordninger.

En sammenlikning av de tre alternative modellene på hele kalibreringsutvalget viser at den påslagsordningen som har opptjeningsprosent på 0,3 og 1,65 gir ti prosent lavere kostnader enn den modifiserte bruttoordningen, mens påslagsordningen med opptjening på 0,4 og 1,75 prosent gir sju prosent lavere kostnader. Dersom AFP-pensjonistene holdes utenom er de tilsvarende tallene minus sju og minus fire prosent. Vi minner om at svakhetene ved kalibreringsutvalget innebærer at bereg-

ningene undervurderer kostnadene ved påslagsordninger og overvurderer kostnadene ved bruttoordninger. Det er vanskelig å anslå den kvantitative betydningen av dette.

4.8 Organisering og finansiering

Organisering

Valg av modell for en tilpasset offentlig tjenestepensjonsordning synes ikke å ha vesentlig betydning for spørsmålet om hvordan ordningene bør organiseres. Det vil si at tjenestepensjonsordningen i staten fremdeles kan være lovfestet og organisert via Statens Pensjonskasse, og at pensjonsordningene i kommunal sektor, kan organiseres i pensjonskasser eller livselskap. Hovedtrekkene i dagens organisering kan altså videreføres, uansett hvilken ny ordning som velges.

Den enkelte kommunale arbeidsgiver kan fremdeles stå fritt til å organisere sin pensjonsordning i en egen pensjonskasse, eventuelt en interkommunal pensjonskasse, eller inngå i et risikofellesskap hos en leverandør av offentlig tjenestepensjon (et livsforsikringsselskap).

Det synes heller ikke å være noe i veien for at Overføringsavtalen mellom de ulike leverandørene av offentlig tjenestepensjon kan videreføres innenfor alle de ulike modellene som vurderes. *Behovet* for å beholde avtalen vil imidlertid avhenge av hvilken ny alderspensjonsordning som velges, og hvilke ordninger som velges for utføre mv. Med en modifisert bruttoordning og en netto ytelsesordning vil behovet for å få oversikt over samlet opptjeningstid innenfor offentlige tjenestepensjonsordninger stort sett være det samme som det er i dag. I ordningene med alleårs-opptjening – den ytelsesbaserte påslagsordningen og innskuddspensjonsordningen – vil leverandørene derimot ikke ha behov for å samkjøre opptjeningen fra ulike offentlige tjenestepensjonsordninger for å kunne beregne den offentlige tjenestepensjonen. I prinsippet kan hver enkelt ordning betale ut opptjent tjenestepensjon uavhengig av eventuell opptjening i andre ordninger. For den enkelte ansatte kan det imidlertid ha en verdi at all offentlig tjenestepensjon utbetales fra én leverandør. Dette kan tilsi at det likevel kan være hensiktsmessig å opprettholde en Overføringsavtale også med disse ordningene.

Finansiering

Dersom dagens organisatoriske struktur videreføres, virker det hensiktsmessig at også dagens finansieringsstruktur videreføres. Dette vil innebære at staten og statlige arbeidsgivere finansierer tjenestepensjonsordningen for ansatte i staten, kommunale arbeidsgivere finansierer tjenestepensjonsordningene for kommunalt ansatte, helseforetakene finansierer tjenestepensjonsordningene i helseforetakene, osv.

Valg av modell for offentlig tjenestepensjon synes ikke å påvirke utformingen av finansieringsløsningen i statlig sektor. En fortsatt løpende finansiering av offentlig tjenestepensjon i staten synes heller ikke å legge føringer for hvilken tjenestepensjonsmodell som bør velges.

Heller ikke innenfor de kommunale ordningene vil modellvalget påvirke finansieringsløsningen i stor grad. Dersom det også i framtiden stilles krav om kjønns- og aldersnøytrale premier innenfor disse ordningene, vil det fremdeles være behov for

utjevningsordninger for de som inngår i risikofellesskap. Dette tilsier at dagens finansieringsordning kan videreføres innenfor en modifisert bruttoordning. Med en ytelsesbasert påslagsordning eller en netto ytelsesordning vil det også være behov for å utjevne kostnadene mellom arbeidsgiverne for å sikre at ordningene blir kjønns- og aldersnøytrale. I motsetning til i bruttoordningen vil det imidlertid i mindre grad være behov for engangspremier.

Medlemsinnskudd

Sammenhengen mellom innbetalte medlemsinnskudd og netto utbetalt pensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene er i dag svak. Dette skyldes flere forhold. Siden tjenestepensjonsordningen skal gi lik samlet kompensasjon for inntekter opp til 12 G, må tjenestepensjonsordningen gi relativt sett mest til høyinnteksgruppene for å kompensere for profilen i folketrygden. Videre vil opptjeningen i dagens tjenestepensjonsordning ikke bare avhenge av tidligere inntekt; også antall opptjeningsår i tjenestepensjonsordningen og opptjeningen i folketrygden påvirker størrelsen på netto utbetalt offentlig tjenestepensjon.

Det vil være mulig å videreføre en ordning med medlemsinnskudd i alle modellene som diskuteres, men mulighetene for å oppnå større proporsjonalitet mellom innbetalte innskudd og utbetalt tjenestepensjon vil variere. Siden ny alderspensjon i folketrygden har alleårsopptjening, vil antall opptjeningsår i folketrygden i enda større grad enn i dag få betydning for hvor store ytelser en modifisert bruttoordning vil gi. Dette vil gjøre sammenhengen mellom innbetalte innskudd og utbetalt tjenestepensjon fra en modifisert bruttoordning enda svakere enn den er i dagens ordning.

I nettoordningen vil det også bli vanskelig å oppnå full proporsjonalitet siden ordningen har en definert full opptjeningstid. Modellen vil imidlertid sikre at alle får tjenestepensjon siden det ikke er behov for samordningsregler.

Den ytelsesbaserte påslagsordningen og innskuddspensjonsordningen vil ha en mye sterkere sammenhengen mellom de årlige pensjonspremiene og utbetalt pensjon enn de to andre modellene. Det vil dermed også være mulig å oppnå en sterkere sammenheng mellom innskudd og pensjon, dersom det skulle ønskes. Alle som har betalt medlemsinnskudd vil være sikret tjenestepensjon også innenfor disse modellene.

5 AFP i offentlig sektor

5.1 Innledning

I lønnsoppgjøret i 2008 ble det oppnådd enighet om at AFP-ordningen i offentlig sektor skal legges om «etter mønster av» den nye ordningen i privat sektor. Dette innebærer at AFP-ordningen skal gjøres om fra en tidligpensjonsordning som gir utbetalinger til de som tar ut AFP mellom 62 år og 67 år til en ordning som skal gi et livsvarig påslag til pensjon fra folketrygden til alle offentlig ansatte uavhengig av når de tar ut AFP. Uttaksreglene er nøytrale, slik at den årlige pensjonen øker ved utsatt uttak.

De viktigste opptjenings- og uttaksreglene ble fastsatt i fjorårets oppgjør. Det ble imidlertid åpnet for tilpasninger på tre konkrete områder; utformingen av tonivå-uttaket av AFP, innretningen av et statlig finansiert kompensasjonstillegg, og AFP for personer med særaldersgrenser. Heller ikke organiseringen og finansieringen av den nye AFP-ordningen er avklart.

I dette kapitlet diskuteres alternative tilpasninger av de ikke avklarte elementene i den nye AFP-ordningen. Spørsmålet om AFP til personer med særaldersgrenser diskuteres i avsnitt 7.3.

5.2 Bør AFP integreres i offentlig tjenestepensjon?

Når AFP gjøres om til et livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden, vil AFP få samme funksjon som tjenestepensjon; den blir et bidrag til livsvarig inntekts-sikring i alderdommen. Dette gjør at det kan være naturlig å vurdere om ikke AFP og tjenestepensjon bør slås sammen til én pensjonsordning. Siden det er et enhetlig system i offentlig sektor både for AFP og tjenestepensjon, og begge deler dessuten er obligatorisk, ligger forholdene i utgangspunktet godt til rette for en sammenslåing. Det er imidlertid også viktige forskjeller mellom tjenestepensjon og AFP, herunder blant annet at kravene til å få «full pensjon» er ulike, og at rettighetene utløses og bygges opp på ulike måter.

Det er (minst) to forhold som tilsier at det kan være hensiktsmessig å videreføre AFP som en selvstendig ordning i offentlig sektor. Det første er hensynet til mobiliteten mellom offentlig og privat sektor og det andre er de langsiktige perspektivene for AFP i privat sektor.

Det er, som nevnt, noen viktige forskjeller mellom AFP-ordningene og tjenestepensjonsordningene. Tjenestepensjon er noe en gradvis bygger opp rett til hos en arbeidsgiver, og en får med seg disse rettighetene i form av en oppsatt pensjon, en fripolise eller et innskuddskapitalbevis ved skifte av arbeidsgiver. Retten til AFP er noe som eventuelt utløses ved fylte 62 år dersom en er i arbeid. Tjenestepensjonen beregnes i utgangspunktet på grunnlag av opptjening hos hver enkelt arbeidsgiver og inntekten i siste arbeidsforhold, mens AFP beregnes på grunnlag av all pensjons-givende inntekt. Disse prinsippene er videreført i den nye AFP-ordningen.

Dersom en slo sammen AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor, ville det kunne begrense overganger fra privat til offentlig sektor på slutten av yrkeslivet fordi personer som først arbeidet lenge i en bedrift i privat sektor som var medlem av AFP-ordningen miste retten til AFP dersom vedkommende sluttet før 62 år. De som så begynte i offentlig sektor ville ikke få lang nok tjenestetid til å kompensere for at retten til AFP i privat sektor bortfalt.

Samtidig ville det kunne bli lønnsomt å gå over fra offentlig til privat sektor relativt seint i karrieren fordi personer som først arbeidet lenge i offentlig sektor ville få med seg «de opptjente AFP-rettighetene» fra offentlig sektor i form av en oppsatt pensjon, og i tillegg få rett til en full AFP-pensjon fra privat sektor.

Slik den nye AFP-ordningen i privat sektor er utformet, ligger det godt til rette for at, dersom en senere skulle ønske det, AFP kan integreres i folketrygden og/eller i tjenestepensjonsordningene. En slik omlegging vil trolig være vesentlig enklere

dersom det er like ordninger i offentlig og privat sektor. Også dette tilsier at ordningen i offentlig sektor utformes på samme måte som ordningen i privat sektor.

Samlet tilsier hensynet til mobiliteten mellom offentlig og privat sektor, samt langsiktige perspektiver for AFP i privat sektor at AFP bør opprettholdes som en selvstendig pensjonsordning i offentlig sektor. Begge hensynene trekker dessuten i retning av at AFP bør utformes likest mulig i offentlig og privat sektor.

5.3 Regler for ny AFP i offentlig sektor

5.3.1 Innledning

Den nye AFP-ordningen i offentlig sektor skal som det går fram av avtalen i lønnsoppgjøret i 2008 legges om «etter mønster av» den nye ordningen i privat sektor. I utgangspunktet skal dermed AFP-ordningene i offentlig og privat sektor være like.

Det åpnes imidlertid for tilpasninger på tre konkrete områder:

- Utformingen av tonivåuttaket av AFP.
- Innretningen av et statlig finansiert kompensasjonstillegg.
- AFP for personer med særaldersgrenser.

Vi skal i dette kapittelet diskutere mulige tilpasninger innenfor disse tre områdene.

5.3.2 Tonivåuttak av AFP

Tonivåuttak med fleksibel tjenestepensjon fra 62 år

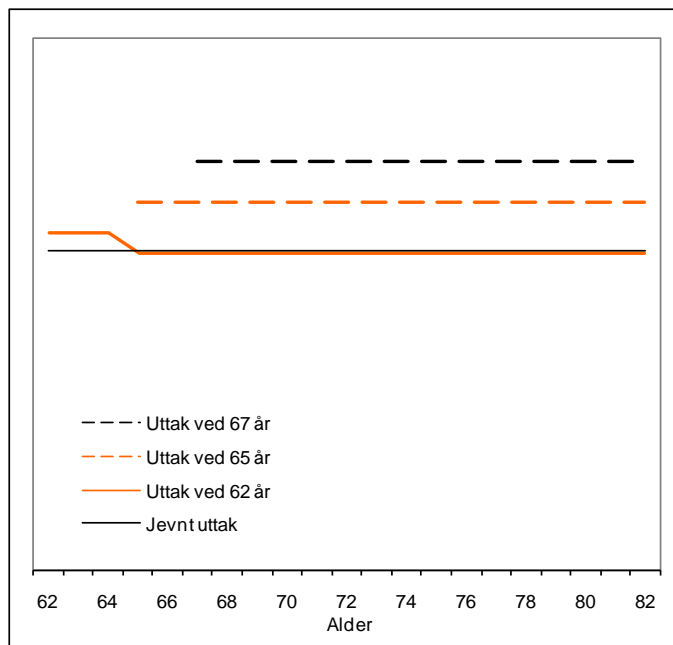
Spørsmålet om et eventuelt tonivåuttak av AFP i offentlig sektor må ses i sammenheng med fra hvilken alder offentlig tjenestepensjon skal gjøres fleksibel. Et av formålene med tonivåuttak i privat sektor var å sikre et tilstrekkelig samlet pensjonsnivå fra folketrygden og AFP fra 62 år. Dersom det innføres fleksibel offentlig tjenestepensjon fra 62 år, vil offentlig ansatte ha mulighet til å ta ut både folketrygd, AFP og tjenestepensjon fra denne alderen. Behovet for et tonivåuttak av AFP vil dermed kunne være lavere enn i privat sektor.

Et tonivåuttak av AFP vil innebære at de som tar ut pensjon tidlig vil oppleve et fall i samlet pensjon når det høye nivået opphører. Tonivåuttaket i privat sektor er utformet slik at AFP er 19 200 kroner høyere før 67 år enn etter for de som tar ut AFP før 67 år. Fallet i samlet pensjon – dersom en i offentlig sektor skulle velge samme løsning som i privat sektor – vil med andre ord være betydelig.

Figur 13 viser en prinsippskisse av hvordan pensjonsnivåene ved uttak 62, 65 og 67 år påvirkes av et eventuelt tonivåuttak i alderen 62–64 år. Det er lagt til grunn fleksibelt uttak av folketrygd, AFP og tjenestepensjon fra 62 år. Figuren illustrerer at pensjonsrettighetene tas ut som en jevn, livsvarig ytelse dersom det ikke er tonivåuttak av AFP, samt hvordan pensjonsytelsene vil falle ved 65 år med et tonivåuttak for de som har gått av tidlig. Det går fram av figuren at forskjellen på det samlede pensjonsnivået fra 65 år er ikke dramatisk forskjellig med og uten tonivåuttak for

personer som går av ved 62 år. Dette skyldes at perioden med høyt nivå på AFP er veldig kort sammenliknet med forventet lengde på perioden med lavt nivå.

Figur 13 Prinsippkisse av nivå på samlet pensjon ved uttak 62 år, 65 år og 67 år. Nøytrale uttaksregler og ingen opptjening etter 62 år. Både tonivåuttak av AFP, slik at AFP er høyere i alderen 62–64 år, og ikke tonivåuttak av AFP



Et eventuelt tonivåuttak av AFP vil også påvirke muligheten for å kunne gå av med pensjon fra 62 år. I Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) foreslås det at AFP-rettigheter skal kunne medregnes ved vurderingen av om vilkårene for uttak av alderspensjon før 67 år er oppfylt. Det presiseres imidlertid at dette kun gjelder den *livsvarige* delen av AFP. Det innebærer at tonivåuttak av AFP vil bidra til å redusere mulighetene for offentlig ansatte til å gå av med pensjon ved 62 år.

Tonivåuttak kan bidra til at personer med kortere forventet levetid enn gjennomsnittet vil kunne få en høyere samlet pensjonsutbetaling enn de ville fått uten et tonivåuttak. Dette skyldes at et tonivåuttak av AFP medfører at en stor andel av de opptjente AFP-rettighetene utbetales tidlig. Dersom medlemmene i AFP-ordningen systematisk klarer å tilpasse seg reglene for tonivåuttaket, det vil si at et flertall av de med kortere forventet levetid faktisk tar ut AFP tidlig, vil kostnadene i AFP-ordningen bli høyere enn forutsatt.

Dersom offentlig tjenestepensjon gjøres fleksibel fra 62 år og en lykkes med å sikre at det samlede pensjonsnivået fra 62 år blir akseptabelt for de fleste ansatte i offentlig sektor, synes det ut fra diskusjonen over ikke å være hensiktsmessig å innføre et tonivåuttak av AFP. Det kan diskuteres om det vil kunne være problematisk å ha tonivåuttak av AFP i privat sektor, men ikke offentlig sektor. Utvalget kan ikke se at dette er tilfellet.

Tonivåuttak med fleksibel tjenstepensjon fra 65 år

Et alternativ til en fleksibel tjenstepensjon fra 62 år, er å gjøre tjenstepensjonen fleksibel fra 65 år. Et siktemål med en tjenstepensjonsordning som har fleksibelt uttak fra 65 år vil være å få kompensasjonsnivåer som ligger nær dagens ordning med AFP i alderen 62–64 år og et nivå ved 65 år i samsvar med dagens bruttogaranti.

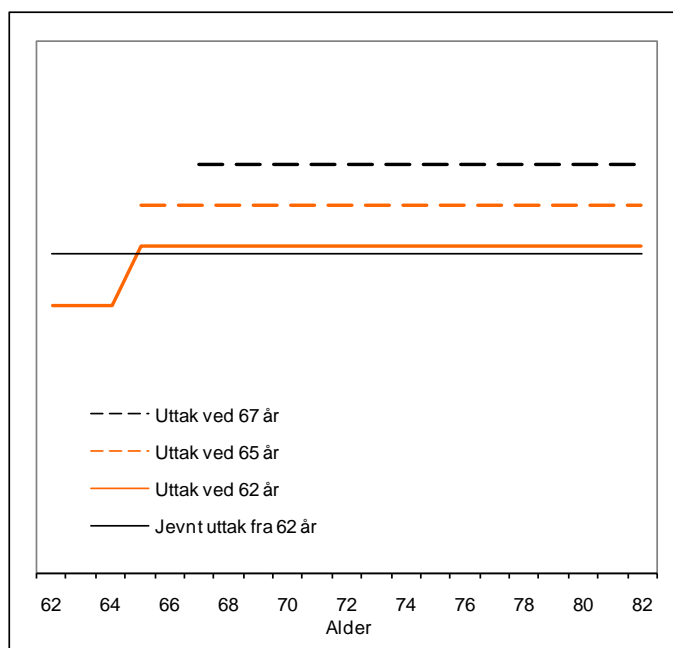
Siden uttaksreglene i det samlede pensjonssystemet (folketrygd, AFP og tjenstepensjon) skal være nøytrale, vil et høyere nivå på AFP før 65 år, bety at den samlede ytelse fra 65 år vil bli lavere enn den ville blitt uten tonivåuttak. Dette gjelder for de som tar ut pensjon før 65 år. Det vil ikke være rimelig å holde kompensasjonsgraden fra 65 år fast, dersom ytelsen før 65 år skal økes.

Personer som går av før 65 år vil samtidig kunne få en noe høyere tjenstepensjon fra 65 år enn de ville fått i et system med fleksibilitet fra 62 år – gitt at de i det siste tilfellet tok ut tjenstepensjon før 65 år. De som tar ut pensjon fra 65 år i en ordning med fleksibilitet fra 65 år, kan imidlertid ikke få høyere tjenstepensjon enn personer som tar ut pensjon fra 65 år i et system med fleksibilitet fra 62 år.

Fleksibilitet fra 65 år i tjenstepensjonsordningen vil derfor kun påvirke samlet pensjon for dem som tar ut pensjon (folketrygd og AFP) tidligere.

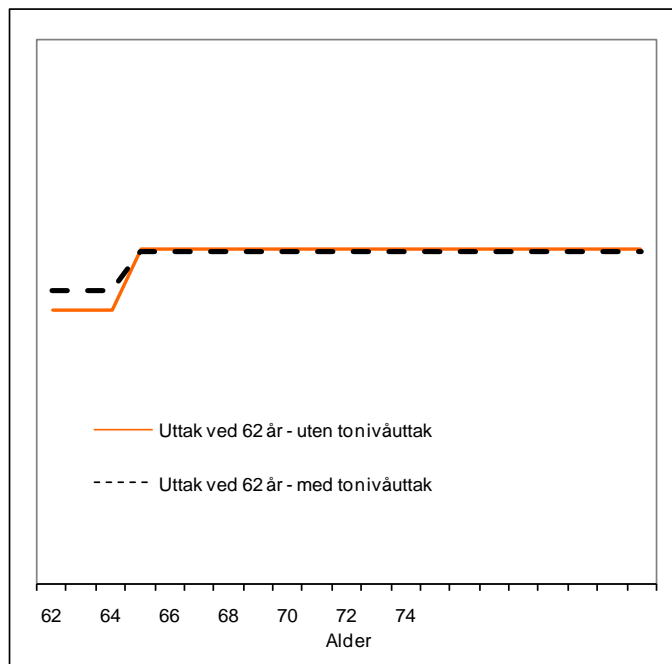
Figur 14 viser et eksempel på et system der tjenstepensjon ikke utbetales før fra 65 år. Sammenliknet med ordningen med uttak fra 65 år som illustrert i figur 13, er pensjonsnivåene de samme for personer som går av ved 65 år eller senere. For personer som går av ved 62 år, blir imidlertid nivåene i alderen 62–64 år lavere, mens nivået fra 65 år blir høyere enn i figur 13, fordi den tjenstepensjonen som der ble utbetalt i perioden 62–64 år her blir utbetalt fra 65 år.

Figur 14 Prinsippskisse av nivå på samlet pensjon ved uttak 62 år, 65 år og 67 år. Nøytrale uttaksregler og ingen opptjening etter 62 år. Fleksibel tjenstepensjon fra 65 år og fra 62 år med jevnt uttak



Dersom offentlig tjenestepensjon først skal kunne tas ut fra 65 år, vil tonivåuttak av AFP kunne bidra til å øke nivået på samlet pensjon fra 62 år. Dette vil imidlertid motsvares av et lavere nivå på samlet pensjon når det høye nivået på AFP opphører. Figur 15 illustrerer hvordan pensjonsforløpene vil variere med og uten tonivåuttak.

Figur 15 Prinsippskisse av nivå på samlet pensjon (folketrygd og AFP) ved uttak 62 år med og uten tonivåuttak av AFP. Fleksibel tjenestepensjon fra 65 år. Nøytrale uttaksregler og ingen opptjening etter 62 år



Samlet innebærer dette at dersom en ønsker et høyest mulig samlet pensjonsnivå fra 65 år vil et tonivåuttak ha liten hensikt. Det vil i så fall kun bidra til å flytte penger (nøytralt) fra perioden fra 65 år til perioden fra 62–64 år slik at nivået fra 65 år blir lavere. Er målet med et tonivåuttak derimot å motvirke variasjonen i samlet pensjonsnivå før og etter 65 år, kan et tonivåuttak være mer hensiktsmessig.

5.3.3 Kompensasjonstillegg

Et element i AFP-løsningen i privat sektor var at ble det gitt et livsvarig kompensasjonstillegg til personer i privat sektor som skal få ny AFP og som skal få beregnet alderspensjonen fra folketrygden helt eller delvis etter dagens opptjeningsregler. Dette omfatter personer i årskullene fram til 1962-kullet. Formålet med kompensasjonstillegget er dels å øke samlet pensjonsnivå ved 62 år for personer med ny AFP og med opptjening av alderspensjon i dagens opptjeningsmodell, og dels å dempe virkningene av levealdersjusteringen for de første årskullene som skal få ny AFP.

Dersom offentlig tjenestepensjon blir fleksibel fra 62 år, vil tjenestepensjonen kunne bidra til å dekke hele eller deler av det behovet som kompensasjonstillegget er ment å dekke i privat sektor. Behovet for et kompensasjonstillegg i offentlig sektor bør derfor ses i sammenheng med hvilke pensjonsnivåer tjenestepensjonsordningen vil gi sammen med pensjon fra folketrygden og AFP.

Behovet for et kompensasjonstillegg avhenger også av hvordan levealdersjusteringen innføres i offentlig tjenestepensjon. Dersom de første årskullene – som det legges opp til skal beholde dagens tjenestepensjonsordning – skulle bli helt eller delvis skjermet mot levealdersjustering i tjenestepensjonsordningen, virker det ikke rimelig at de også skal få et kompensasjonstillegg.

En annen problemstilling er om et eventuelt kompensasjonstillegg skal være samordningspliktig. At kompensasjonstillegget er en del av AFP løsningen, taler for at også dette bør være samordningspliktig dersom selve AFP-påslaget er samordningspliktig.

Dersom det skal gis et kompensasjonstillegg også i offentlig sektor, synes det i utgangspunktet mest nærliggende å utforme kompensasjonstillegget på samme måte som i privat sektor. En vil da unngå komplikasjoner for personer som går mellom privat og offentlig sektor sent i karrieren. Dersom en derimot kommer fram til at det *ikke* skal gis kompensasjonstillegg i offentlig sektor, må en unngå at det blir mulig med strategiske tilpasninger, for eksempel ved å jobbe i offentlig sektor fram til like før pensjonsalder, og så gå over til privat sektor og få fullt kompensasjonstillegg fra AFP-ordningen i privat sektor.

Spørsmålet om et eventuelt kompensasjonstillegg må også ses i sammenheng med innføring av en ny tjenestepensjonsordning. Det er ikke avklart hvordan en ny tjenestepensjonsordning skal fases inn. Uansett hvilken innføringsløsning som velges, vil en kunne ende opp med at de årskullene det kan være aktuelt å gi kompensasjonstillegg til, vil kunne ha ulik offentlig tjenestepensjonsordning. Det må avklares om dette kan ha betydning for utformingen av et eventuelt kompensasjonstillegg.

5.3.4 Retten til AFP

Kvalifikasjonsreglene for den nye AFP-ordningen innebærer blant annet at arbeidstakere som fratrer stillingen i offentlig sektor før 62 år ikke vil ha rett på AFP fra offentlig sektor. Det er ingen rett til en oppsatt AFP på samme måte som en har rett til en oppsatt tjenestepensjon dersom en fratrer før pensjonsalder. For personer som går til en stilling i privat sektor som gir rett til privat AFP vil ikke dette være problematisk. Personer som derimot går til en stilling uten rett til AFP vil derimot kunne tape en ganske betydelig framtidig pensjonsytelse.

Det synes likevel lite aktuelt å innføre rett til oppsatt AFP i offentlig sektor. Oppsatt AFP vil innebære at AFP-ordningen i offentlig sektor vil avvike fra ordningen i privat sektor. Dette vil blant annet gjøre det vanskeligere å etablere et system som sikrer at ansatte ikke taper AFP-rettigheter ved bytte av arbeidsgiver mellom offentlig og privat sektor. Videre vil kostnadene kunne bli vesentlig høyere enn forutsatt dersom det også skal tjenes opp rett til oppsatt AFP.

5.4 Organisering, finansiering og administrasjon

5.4.1 Noen overordnede avveininger

Innledning

Selv om det ofte snakkes om AFP-ordningen i offentlig sektor, er det egentlig kun kvalifikasjons- og beregningsreglene for dagens AFP-ordninger som (i hovedsak) er enhetlige. AFP er i realiteten fordelt på en rekke ordninger i ulike deler av offentlig sektor, som enten har finansieringsansvaret i fellesskap, eller legger det til vedkommende arbeidsgiver. Organiseringen henger derfor nært sammen med finansieringsløsningen. Dette er naturlig siden det både er en nær sammenheng og et uklart skille mellom AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor.

Det legges opp til at dagens organisatoriske og finansielle løsning for *tjenestepensjon* videreføres. Et sentralt spørsmål blir dermed hvordan forholdet mellom tjenestepensjonsordningene og AFP skal være når AFP-ordningen legges om. I privat sektor skal det etableres det én felles AFP-ordning. Det kan stilles spørsmål ved om det også i offentlig sektor bør etableres en eller flere fellesordninger for AFP i offentlig sektor, eventuelt en felles ordning for offentlig og privat sektor. Dersom det etableres egne ordninger i offentlig sektor, bør det også etableres medregningsregler slik at en ikke kan tape rett til AFP ved å bytte jobb like før pensjonsalder.

Detaljene i finansieringsløsningen i privat sektor er ikke endelig avklart. Dette kan tilsi at den endelige fastsettelsen av finansieringsløsningen for AFP i offentlig sektor bør utsettes til det er avklart hvordan AFP i privat sektor skal finansieres.

Forholdet mellom AFP og tjenestepensjonsordningene

Organisatorisk samling av AFP?

Dagens AFP-ordninger i offentlig sektor er i dag er splittet på mange «administrasjonsenheter» og ulike finansieringsfellesskap, og er dessuten i stor grad sammenfallende med administrasjon og finansiering av tjenestepensjonsordningene. Argumentene for en fellesordning i privat sektor var blant annet at denne løsningen kan være administrativt enklere, og at en felles ordning reduserer faren for tap av rettigheter ved skifte av jobb og ved virksomhetsoverdragelser. Videre tilsier omleggingen av AFP *fra* en tidligpensjonsordning som utbetaler pensjon til personer som går av før 67 år, *til* en ordning som utbetaler AFP til alle med rett til AFP, at det ikke er hensiktsmessig med egenandeler for siste arbeidsgiver. Det er mer naturlig å finansiere AFP ved at medlemmene løpende betaler en premie til ordningen. Med dette svekkes argumentene for å dele opp AFP-ordningen i ulike kollektiver. Samtidig blir forpliktelsene i AFP-ordningen vesentlig mer langsiktige enn i dagens AFP-ordninger. Den organisatoriske løsningen bør da legges til rette for robuste finansieringsløsninger.

Argumentene for en organisatorisk samling av AFP i privat sektor er relevante også for offentlig sektor. Dette betyr at argumentene for å beholde dagens adskilte AFP-ordninger svekkes.

Ulike rettighets- og kvalifikasjonsregler

De offentlige tjenestepensjonsordningene og den nye AFP-ordningen vil også ha ulike rettighets- og kvalifikasjonsregler. Arbeidstakere som fratrer stillingen i offentlig sektor før 62 år vil ikke ha rett til AFP, og det er ingen rett til oppsatt AFP på samme måte som det i tjenestepensjonsordningen.

Dette innebærer at det både vil være usikkerhet både *om* en ansatt vil ha krav på en framtidig AFP-pensjon, og *om hvor stor* pensjonen eventuelt vil bli. Dette i motsetning til tjenestepensjonsordningen, der det en vet sikkert om en ansatt vil ha rett på tjenestepensjon, og pensjonsopptjeningen – med unntak for en modifisert bruttoordning – kun vil avhenge av beregningsreglene i tjenestepensjonsordningen.

Ulikhetene i kvalifikasjons- og rettighetsregler mellom AFP-ordningen og tjenestepensjonsordningen kan tilsi at det bør vurderes om ordningene bør organiseres og finansieres ulikt.

Organisatoriske og finansielle alternativer

Dersom en velger en oppdelt finansieringsløsning for AFP i offentlig sektor, for eksempel flere adskilte AFP-ordninger, vil kostnadene variere fra ordning til ordning. Kostnadsnivået i de enkelte ordningene vil avhenge av sammensetningen av medlemmene i ordningene. Grupper av arbeidsgivere som har mange personer som avslutter karrieren hos dem kan få høye AFP-kostnader, dersom ikke tidligere arbeidsgivere er med på finansieringen. Dette var en av grunnene til at partene i privat sektor ble enige om en form for fellesfinansiering av AFP-utgiftene.

Etableres det fellesordninger for finansiering også i offentlig sektor, vil det skje en kostnadsutjevning mellom de ulike ordningene. Ordninger med høye relative kostnader vil tjene på å gå inn i en fellesordning, mens ordninger med lave kostnader vil tape. Dersom en velger en identisk finansieringsløsning i offentlig som i privat sektor, vil det imidlertid være en ren tilfeldighet dersom dette genererer «passe store» avgiftsinntekter til å finansiere AFP-ordningen(e) i offentlig sektor. Valg av organisatorisk løsning og finansieringsløsning vil kunne ha relativt store konsekvenser for utgiftsfordelingen mellom ulike deler av offentlig sektor, blant annet avhengig av lønns- og aldersstrukturen. Detaljene i finansieringsløsningen i offentlig sektor må derfor tilpasses arbeidstakerne i offentlig sektor.

Behov for fondsoppbygging?

I AFP-ordningen i privat sektor legges det opp til å bygge opp et fond for å sikre tilstrekkelig sikkerhet for framtidige forpliktelser. Begrunnelsen for fondsoppbygging i privat sektor var at ny AFP skal utbetales livsvarig slik at forpliktelsene vil være mer langvarige enn i dagens ordning.

Det kan stilles spørsmål ved om behovet for fondsoppbygging i offentlig sektor er like stort som det er i privat sektor ettersom staten, kommunene og de aller fleste offentlige virksomheter ikke har konkurrisiko. Staten har dessuten en beskatningsrett som tilsier at behovet for sikring av framtidige forpliktelser neppe er til stede.

En rekke private bedrifter som kan gå konkurs, er tariffmessig bundet til offentlig tjenestepensjon og AFP. Her vil det være behov for å finne fonderingsløsninger.

Samtidig er det reist krav om at AFP for disse bedriftene skal inn i den private ordningen. Dersom den offentlige ordningen avviker vesentlig fra den private, må tariffpartene finne nye løsninger for disse virksomhetene.

Medregning av opptjeningstid

Dersom det etableres flere AFP-ordninger, enten det er én ordning i privat sektor og én ordning i offentlig, eller det er flere ordninger i offentlig sektor, bør det etableres et system for medregning av «AFP-tid» i andre ordninger for å sikre at personer som skifter jobb mellom arbeidsgivere som er tilknyttet ulike AFP-ordninger ikke mister retten til AFP dersom de samlet sett oppfyller kvalifikasjonskravene. Et slikt medregningssystem vil kreve visse administrative tilpasninger. For det første bør det etableres et sentralt AFP-register over medlemmenes opptjeningstid i ulike AFP-ordninger. Videre bør det etableres et system for kostnadsutjevning mellom de ulike AFP-ordningene for å unngå at AFP-kostnadene for personer som får medregnet AFP-tid systematisk påføres enkelte ordninger. Dersom det for eksempel er slik at ansatte gjennomgående begynner opptjeningen i én ordning, og tar ut AFP fra en annen ordning, vil den utbetalende ordningen påføres høyere kostnader enn rimelig.

En kostnadsutjevningsordning kan innrettes på flere måter. Et alternativ som både synes å være forholdsvis enkelt å administrere, og som vil være enkelt for arbeidstakerne å forholde seg til, kan være at siste ordning utbetaler hele AFP-pensjonen, men får dekket kostnadene for manglende opptjeningstid fra den/de tidligere AFP-ordning(e) arbeidstakeren var medlem av. Kvalifikasjonskravet i de nye AFP-ordningene i offentlig og privat sektor er at arbeidstakeren må ha vært omfattet av ordningen i minimum 7 av de siste 9 årene. Har en person for eksempel vært medlem av AFP-ordning «A» i 6 år, og så vært medlem av AFP-ordning «B» de siste 3 årene før pensjonering, skal da ordning «A» dekke 6/9 og ordning «B» dekke 3/9 av kostnadene. Siden nåverdien av AFP-kostnadene for et gitt medlem vil være kjent på pensjoneringstidspunktet synes det å være forholdsvis enkelt å beregne hvor mange penger som skal overføres fra ordning «A» til ordning «B».

Det må avklares på hvilket tidspunkt det skal avgjøres hvilken ordning som skal utbetale AFP-pensjonen. Siden opptjeningen av AFP-rettigheter stopper ved 62 år, er det mye som taler for at ordningen også «gjøres opp» ved denne alderen. Det vil si at; det avklares hvilken ordning som skal utbetale AFP-pensjonen, medlemmenes rettigheter gjøres opp (det avklares hvor høy AFP medlemmene har krav på ved ulike uttakstidspunkt), og utbetalende ordning får eventuelt overført midler fra andre AFP-ordninger. Medlemmer som ved 62 år ikke tilfredsstillt kravet om å ha vært medlem av ordningen i minimum 7 av de siste 9 år bør ha mulighet til å opparbeide seg tilstrekkelig opptjeningstid ved å fortsette opptjeningen etter fylte 62 år.

5.4.2 Mulige alternativer for organisering og finansiering av AFP

AFP organisert som tjenestepensjonsordningene

Det enkleste på kort sikt vil trolig være å videreføre dagens organisatoriske og finansielle løsning, slik at AFP fremdeles organiseres sammen med tjenestepensjons-

ordningene. AFP vil da bli en forsikret ytelse innenfor de fonderte ordningene, og den vil fortsatt finansieres løpende i staten.

En utfordring med en slik løsning vil være å sikre medregning av opptjeningsstid mellom de ulike AFP-ordningene innenfor offentlig sektor, og opptjening i privat sektor. Et alternativ kunne vært å organisere dette innenfor Overføringsavtalen. Siden avtalen i dag bare betyr betydning for AFP i offentlig sektor etter 65 år, og ikke alle arbeidsgivere som har offentlig tjenestepensjon er tilknyttet avtalen, vil en slik løsning eventuelt kreve omfattende endringer.

Dersom AFP-ordningene i offentlig sektor fremdeles skal organiseres sammen med tjenestepensjonsordningene, vil en del av kollektivene vil bli relativt små, for eksempel de minste kommunene med egen pensjonskasse. Siden forpliktelsene i den nye AFP-ordningen vil bli relativt langsiktige, og den enkelte arbeidsgiver ikke kan påvirke AFP-kostnadene, kan det stilles spørsmål ved om denne finansieringsløsningen gir tilstrekkelig sikkerhet for framtidige utbetalinger i disse ordningene.

Flere AFP-ordninger i offentlig sektor

Et alternativ kan være å etablere ulike fellesordninger for AFP som er adskilt fra tjenestepensjonssystemet innenfor ulike deler av offentlig sektor. Slike fellesordninger for AFP vil – på samme måte som i privat sektor – kunne bidra til å redusere en eventuell usikkerhet om de langsiktige forpliktelsene i AFP-ordningen er tilstrekkelig sikret.

Et sentralt spørsmål vil være hvordan slike ordninger skal finansieres. Det er for eksempel usikkert om det er behov for fondsoppbygning i eventuelle fellesordninger for AFP i offentlig sektor. Det må også avklares om medlemskap i fellesordningene skal være pliktig for alle de aktuelle offentlige virksomhetene, eller om det skal tillates at enkelte virksomheter skal kunne holdes utenom.

Dersom det skal opprettes fellesordninger for AFP i offentlig sektor, kunne et alternativ være at det etableres fellesordninger innenfor hvert av tariffområdene. Dersom det er slik at offentlig ansatte i stor grad bytter jobb innenfor samme tariffområde, vil en slik løsning kunne bidra til å utjevne kostnader mellom de arbeidsgiverne der rettighetene er opptjent.

Dersom det er ønskelig med større fellesordninger enn det en løsning med ulike ordninger for hvert tariffområde vil gi, kan et annet alternativ være å etablere én fellesordning for staten, og en annen fellesordning for de øvrige offentlige arbeidsgivere. Staten vil da kunne opprettholde dagens finansieringsordning. Et tredje alternativ vil være å opprette én felles AFP-ordning for hele offentlig sektor. En slik løsning vil sannsynligvis kreve at staten finansierer AFP på samme måte som øvrige offentlige arbeidsgivere.

En felles AFP-ordning for offentlig og privat sektor

Å etablere en felles AFP-ordning for offentlig og privat sektor har blitt nevnt som en mulighet. En slik fellesordning med en enhetlig finansieringsstruktur reiser mange spørsmål som vil kreve grundige utredninger.

For eksempel har finansieringsløsningen for AFP som er valgt i privat sektor karakter av å være et spleiselag, siden det ikke er en tett kobling mellom hva den enkelte virksomhet betaler inn til ordningen og den senere utbetalingen av AFP til de ansatte som den årlige premien er beregnet med utgangspunkt i. Dette innebærer at det kan bli store omfordelinger mellom grupper av virksomheter innenfor denne fellesordningen.

Offentlig sektor omfatter om lag en tredjedel av alle sysselsatte i Norge. Dersom en skulle inkludere en så stor gruppe i fellesordningen for AFP i privat sektor vil dette kunne få betydelig påvirkning på både kostnadsnivået og kostnadsfordelingen i denne ordningen. For eksempel kan det nødvendige premienivået i ordningen bli påvirket. Dette tilsier at en *ikke* bør etablere en felles AFP-ordning for offentlig og privat sektor uten å klarlegge konsekvensene av å gjøre dette bedre.

Det vil også være noe prinsipielt nytt dersom staten fonderer deler av pensjonsforpliktelsene sine, og særlig i en fellesordning med private virksomheter.

6 Innfasing av nye regler

6.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes hvordan ulike endringer i de offentlige tjenestepensjonsordningene kan fases inn. Noen endringer må være på plass allerede i 2011, for at reglene for tjenestepensjon skal være tilpasset de endringene som skjer i folketrygden fra 1.1.2011. Dette drøftes i avsnitt 6.2, under.

En annen viktig problemstilling er hvordan fleksibel, offentlig tjenestepensjon kan fases inn. Denne problemstillingen er i stor grad uavhengig hvordan den langsiktige løsningen for alderspensjon i tjenestepensjonsordningen blir og er drøftet i avsnitt 6.3.

En tredje viktig problemstilling er hvordan en ny, langsiktig modell for alderspensjon kan fases inn. Dette kan avhenge av hva slags ny modell som velges. Diskusjonen av dette finnes i avsnitt 6.4.

Dette kapitlet bygger på at ny AFP skal fases inn på samme måte som i privat sektor, altså at personer født før 1949 skal beholde dagens AFP, og at disse personene skal beholde hovedtrekkene i dagens system ved at de kan ta ut AFP i alderen 62–66 år og få en samordnet tjenestepensjon fra 67 år. I dette kapitel drøftes derfor bare hva som skal skje med personer som er født i 1949 eller senere.

Det legges videre til grunn at de eldste årskullene skal beholde dagens bruttoordning med de tilpasningene som er diskutert avsnitt 6.2, uansett hvilken ny, langsiktig ordning som velges for alderspensjon. Det tas utgangspunkt i at dette i det minste skal gjelde årskullene til og med 1953-kullet, som er det siste som skal få beregnet alderspensjonen i folketrygden med dagens opptjeningsmodell. Med «beholde dagens ordning» menes både at de skal få tjenestepensjonen beregnet med utgangspunkt i en tilpasset versjon av dagens regelverk, men også at de ikke skal kunne tjene opp rettigheter i ny ordning. Det kan eventuelt gjøres unntak for nyansatte i disse årskullene.

Nye regler for offentlig tjenestepensjon må innføres slik at innføringen er rimelig for medlemmene av ordningene. Dessuten må ikke innføringen skje raskere enn det hensynet til grunnlovsvernet tilsier. Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet har, på oppdrag fra utvalget, vurdert grunnlovsvernet for offentlig tjenestepensjon. Vurderingen er gjengitt som vedlegg 6 til denne rapporten. Lovavdelingen har imidlertid hatt begrenset mulighet til å vurdere konkrete forslag til regler for innføring.

6.2 Tilpasninger i 2011

6.2.1 Innledning

Det skjer viktige endringer i folketrygden som gjør det nødvendig å tilpasse reglene for beregning av offentlig tjenestepensjon fra 2011. De viktigste endringene er innføring av fleksibel alderspensjon fra 62 år, nye prinsipper for regulering av pensjonene og innføring av levealdersjustering.

6.2.2 Samordning med fleksibel alderspensjon fra folketrygden

Når det blir adgang til å ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år, må reglene for samordning av tjenestepensjon med pensjon fra folketrygden justeres. Personer som tar ut tjenestepensjon fra 67 år, vil kunne ha tatt ut alderspensjon fra folketrygden tidligere enn dette, og vil dermed ha en lavere årlig pensjon fra folketrygden enn det som ligger til grunn for dagens samordningsregler.

Det synes klart at en fra 2011 ikke kan ta utgangspunkt i den faktiske alderspensjonen fra folketrygden ved samordningen. Dersom en benytter den faktiske alderspensjonen, ville det å ta ut alderspensjon fra folketrygden *før* 67 år ikke ha noen konsekvenser for samlet pensjon *fra* fylte 67 år. Størrelsen på tjenestepensjonen ville da avhenge av når en tok ut alderspensjon i folketrygden, og personer med offentlig tjenestepensjon ville kunne øke sin samlede utbetaling av pensjon (sum folketrygd og tjenestepensjon) ved å ta ut alderspensjon fra folketrygden så tidlig som mulig.

For å unngå at størrelsen på tjenestepensjonen avhenger av hvordan alderspensjonen fra folketrygden tas ut, er det nødvendig at samordningen skjer mot en *standardisert* alderspensjon fra folketrygden. Det vil være naturlig at den standardiserte alderspensjonen er den alderspensjonen som den enkelte ville fått dersom denne pensjonen ble tatt ut ved 67 år. Dette hovedprinsippet bør varsles tidlig og tydelig, og de nødvendige lovtilpasninger bør også gjøres så tidlig som mulig, slik at unødig uro rundt dette spørsmålet unngås.

Også personer som tar ut tjenestepensjonen etter fylte 67 bør få samordnet tjenestepensjonen som om den ble tatt ut ved 67 år og mot den alderspensjonen i folketrygden som da er opptjent. Det betyr at disse personene vil få beholde gevinsten ved utsatt pensjonering i folketrygden, og dermed få en høyere samlet pensjon enn dersom pensjonen ble tatt ut ved 67 år.

6.2.3 Levealdersjustering

Stortingsforliket forutsetter at også offentlig tjenestepensjon skal levealdersjusteres. Dette kan rent teknisk gjennomføres på ulike måter, som beskrives nærmere i vedlegg 2. Hvilken løsning som velges, må ses i sammenheng med den langsiktige løsningen.

6.2.4 Regulering av tjenestepensjon

Dersom de samme prinsippene for regulering skal legges til grunn for tjenestepensjon som i ny alderspensjon i folketrygden, må pensjonsgrunnlaget for personer med oppsatt pensjonsrett reguleres i takt med lønnsveksten fram til pensjonen tas ut, men med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent fra pensjonen tas ut. For aktive medlemmer følger pensjonsgrunnlaget fortsatt den individuelle lønnsutviklingen fram til pensjonen tas ut.

Det gjennomføres i dag en full, ny samordningsberegning hver gang pensjonen reguleres. En annen tilnærming vil være å beregne en «netto tjenestepensjon» på pensjoneringstidspunktet, som deretter reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Dette kan i prinsippet gi samme resultat som en full samordningsberegning, men vil være enklere for mottakerne å forstå. Samordningsreglene gjør likevel at de to metodene ikke nødvendigvis vil gi nøyaktig samme resultat. En vil trolig uansett måtte opprettholde en mulighet for å foreta en full, ny samordningsberegning, fordi det kan skje endringer i grunnlaget for samordningen.

6.3 Innfasing av fleksibel tjenestepensjon

6.3.1 Innledning

Det er ikke avklart fra hvilken alder tjenestepensjonen skal kunne tas ut fleksibelt. I dette avsnittet beskrives hvordan tjenestepensjon fra 62 år, fra 65 år og fra 67 år kan fases inn.

6.3.2 Fleksibilitet fra 62 år

Personer født i 1949 fyller 62 år i 2011. De kan da ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden, og er her forutsatt å skulle få ny AFP som et påslag til folketrygden fra 2011. Dersom det skal være fleksibel tjenestepensjon fra 62 år, er første mulighet at dette skjer fra og med 1949-kullet, som i så fall vil kunne få folketrygd, ny AFP samt tjenestepensjon fra 62 år.

Dersom fleksibel tjenestepensjon skal innføres fra 62 år fra 2011, må reglene for samordning ved 62 år være klare i god tid før 2011. Siden årskullene 1949–1953 også skal ha all opptjening i folketrygden beregnet med dagens opptjeningsmodell, synes det mulig å benytte samme prinsipper som for kullene 1944–1948, som er forutsatt å få samordnet tjenestepensjon fra 67 år. Det kan fastsettes en kompensasjonsgrad fra tjenestepensjonsordningen ved 62 år, som samordningen kan ta utgangspunkt i. Tabell 9 gir en oversikt over løsningen for de første årskullene dersom fleksibel tjenestepensjon fra 62 år innføres fra 2011.

Tabell 9 Innfasing av fleksibel tjenestepensjon fra 62 år fra 2011. Mulig løsning for årskullene 1943–1953

Årskull	Folketrygd	AFP	Tjenestepensjon
1943–1948	Fleksibel folketrygd tidligst fra 63 år, fra 67 år med AFP	Dagens AFP fra 62 år	Dagens bruttoordning med samordning ved 67 år
1949–1953	Fleksibel folketrygd fra 62 år	Ny AFP fra 62 år	Dagens bruttoordning med samordning ved 62 år. Fleksibelt uttak fra 62 år

Dersom fleksibel tjenestepensjon fra 62 år ikke blir klar fra 2011, kan 1949-kullet få folketrygd og ny AFP med tonivåuttak fra 62 år. Dersom 1949-kullet ikke skal få en dårligere løsning enn i dag fra 65 år, er det nødvendig å utbetale tjenestepensjon fra 65 år, altså fra 2014. Fra 2014 kan en da innføre fleksibel tjenestepensjon fra 62 år, og slik at 1949-kullet kan ta den ut fra 65 år, 1950-kullet fra 64 år, 1951-kullet fra 63 år, og 1952-kullet fra 62-år. Det kan vurderes å tilpasse tonivåuttaket for å ta hensyn til at årskullene 1949–1951 skal ha tjenestepensjon fra ulike aldre. Tabell 10 gir en oversikt over løsningen for de første årskullene dersom fleksibel tjenestepensjon fra 62 år innføres fra 2014.

Tabell 10 Innfasing av fleksibel tjenestepensjon fra 62 år fra 2014. Mulig løsning for årskullene 1943–1953

Årskull	Folketrygd	AFP	Tjenestepensjon
1943–1948	Fleksibel folketrygd tidligst fra 63 år	Dagens AFP fra 62 år	Dagens bruttoordning med samordning ved 67 år
1949–1951	Fleksibel folketrygd fra 62 år	Ny AFP fra 62 år med tonivåuttak	Dagens bruttoordning med samordning ved 62 år, men ikke utbetalt før ved 63–65 år
1952–1953	Fleksibel folketrygd fra 62 år	Ny AFP fra 62 år	Dagens bruttoordning med samordning ved 62 år, og utbetalt fra 62 år

6.3.3 Fleksibilitet fra 65 år

Dersom tjenestepensjonen først skal være fleksibel fra 65 år, bør løsningen være klar fra 2014, da 1949-kullet fyller 65 år. De som er født tidligere er forutsatt å skulle beholde dagens AFP-ordning, og får samordnet tjenestepensjon fra 67 år. Det er i dette tilfellet hensiktsmessig å ha tonivåuttak av AFP i alderen 62–64 år som en permanent løsning fra 2011. Tabell 11 gir en oversikt over løsningen for de første årskullene dersom fleksibel tjenestepensjon fra 65 år innføres fra 2014.

Tabell 11 *Innfasing av fleksibel tjenstepensjon fra 65 år fra 2014. Mulig løsning for årskullene 1943–1953*

Årskull	Folketrygd	AFP	Tjenstepensjon
1943–1948	Fleksibel folketrygd tidligst fra 63 år	Dagens AFP fra 62 år	Dagens bruttoordning med samordning ved 67 år
1949–1953	Fleksibel folketrygd fra 62 år	Ny AFP fra 62 år med tonivåuttak 62–64 år	Dagens bruttoordning med samordning ved 65 år, og utbetalt fra 65 år

6.3.4 Fleksibilitet fra 67 år

Fleksibel tjenstepensjon fra 67 år vil innebære at årskullene 1949–1953 også skal få samordnet tjenstepensjon fra 67 år, på samme måte som tidligere årskull. Forskjellen mellom kullene blir da at kullene 1943–1948 får dagens AFP, mens kullene 1949–1953 får ny AFP. Det synes da hensiktsmessig å ha tonivåuttak i alderen 62–66 år, på samme måte som i privat sektor. Tabell 12 gir en oversikt over løsningen for årskullene 1943–1953.

Tabell 12 *Fleksibel tjenstepensjon fra 67 år. Mulig løsning for årskullene 1943–1953*

Årskull	Folketrygd	AFP	Tjenstepensjon
1943–1948	Fleksibel folketrygd tidligst fra 63 år	Dagens AFP fra 62 år	Dagens bruttoordning med samordning ved 67 år
1949–1953	Fleksibel folketrygd fra 62 år	Ny AFP fra 62 år med tonivåuttak 62–66 år	Dagens bruttoordning med samordning ved 67 år, og utbetalt fra 67 år

6.4 Innfasing av ny langsiktig modell for alderspensjon

6.4.1 Innledning

Det er over tatt utgangspunkt i at personer født i 1953 eller tidligere skal beholde dagens bruttoordning. For personer født i 1954 eller senere synes det å være to ytterpunkter for innfasing av en ny opptjeningsmodell for alderspensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene: 1) bare nyansatte, eventuelt personer som har vært medlem i kort tid, får den nye ordningen, og 2) alle født i 1954 eller senere skal få den nye ordningen.

6.4.2 Modifisert bruttoordning

Dersom bare nyansatte skal ha den nye ordningen, vil det innebære at det vil eksistere to parallelle offentlige tjenstepensjonsordninger i svært lang tid og på en slik måte at begge ordningene vil bli benyttet for å beregne nye pensjoner. For begge ordningene vil det måtte lages regler for samordning med ny opptjeningsmodell i folketrygden, og regler for samordning for personer med kombinert opptjening dagens og ny opptjeningsmodell i folketrygden. En slik innfasing vil innebære en

meget langsom innfasing av den modifiserte ordningen, siden personer som er relativt unge vil beholde en tilpasset versjon av dagens ordning.

Dersom alle som er født i 1954 eller senere skal få ny ordning, vil en slippe å lage regler for samordning av dagens ordning for personer som helt eller delvis har ny opptjeningsmodell i folketrygden. En vil imidlertid måtte lage regler for samordning av den modifiserte bruttomodellen med ny opptjeningsmodell i folketrygden, og regler for samordning for personer med kombinert opptjening dagens og ny opptjeningsmodell i folketrygden. Løsningen vil kunne innebære at personer som har arbeidet hele livet i offentlig sektor, har full opptjening i dagens ordning og som er 56 år i 2010, vil kunne få endret pensjonsforutsetningene uforholdsmessig mye. Omfanget av dette avhenger naturligvis av hvor forskjellig den modifiserte bruttoordningen er fra dagens ordning, men det må vurderes om det vil være behov for garantiordninger for å sikre at den enkelte pensjonist ikke mister rettigheter i strid med grunnloven.

En mellomløsning er å fase inn den modifiserte bruttomodellen parallelt med den nye opptjeningsmodellen i folketrygden, altså gradvis over årskullene 1954–1963. Personer født i 1963 eller senere, og som tidligst kan ta ut alderspensjon fra 2025, vil da i sin helhet vil få beregnet tjenestepensjonen med den modifiserte bruttoordningen. For personer født i årene 1954–1962 vil det bli en gradvis overgang til nye samordningsregler. Også i dette tilfellet kan det være aktuelt med sikringsordninger som ivaretar opparbeidede rettigheter i dagens ordning ved inngangen til 2011.

6.4.3 Andre opptjeningsmodeller

Også for påslagsordningen, nettoordningen og innskuddsordningen er det i prinsippet mulig å tenke seg de samme ytterpunktene for innfasing som for bruttoordningen, jf. 6.4.1. Svakheterne ved disse ytterpunktene er også de samme: Å gi ny ordning bare til nyansatte vil innebære en svært langsom innfasing, mens det å gi alle født i 1954 eller senere en ny ordning kan skape behov for omfattende garantiordninger. Behovet er i dette tilfellet trolig større enn med bruttomodellen, fordi ordningene er mer forskjellige fra dagens ordning.

For påslagsordningen, nettoordningen og innskuddsordningen synes det nødvendig med en mer gradvis innfasing av den nye ordningen, slik at det settes et skille mellom opptjening i dagens ordning fram til 1.1.2011 og opptjening i ny ordning fra og med 1.1.2011. Dette kan skje ved at det beregnes en oppsatt pensjon fra dagens ordning ved inngangen til 2011, og startes opptjening i ny ordning fra 2011. De oppsatte rettighetene må da omfattes av eventuelle garantiordninger, slik at resultatet blir rimelig for mottakerne og innenfor de rammene som grunnlovsvernet setter.

Løsningen vil i utgangspunktet bety at personer født i 1954 eller senere og som har en offentlig tjenestepensjonsordning ved inngangen til 2011 vil få tjenestepensjon fra to ordninger, dels en oppsatt pensjon fra dagens ordning og dels tjenestepensjon opptjent i ny ordning. Dette er i utgangspunktet kompliserende, og det er nærliggende å vurdere om rettigheter i dagens ordning kan konverteres til rettigheter i ny ordning, slik at den enkelte får beregnet tjenestepensjonen med bare ett regelverk.

For de yngste årskullene, som har lang tid igjen til pensjonering, og/eller for dem som har kort opptjeningstid i dagens bruttoordning uavhengig av fødselsår, kan det vurderes å ikke gi dem en oppsatt pensjon fra dagens ordning, men i stedet konvertere den opptjeningen de har til den nye ordningen. Mulighetene for dette vil avhenge av datasituasjonen og eventuelt hensynet til grunnloven.

7 Særaldersgrenser

7.1 Innledning

Mange i offentlig sektor har særaldersgrenser, og kan dermed ta ut alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen før de fyller 67 år. Innføringen av blant annet fleksibel alderspensjon og levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon innebærer at det er behov for å tilpasse reglene for beregning av pensjon til disse gruppene. Et forhold som stiller pensjonsberegningen til denne gruppen i en særstilling er at tjenstepensjonen for mange vil kunne komme til utbetaling *før* folketrygdens alderspensjon kan tas ut.

Arbeidet med særaldersgrenser er avgrenset til å beskrive mulige alternativer for beregning av alderspensjon for offentlig ansatte som har stillinger med særaldersgrense. To hovedalternativer er vurdert: Én mulig løsning er at ytelsen som mottas fram til ordinær pensjonsalder er en pensjonsytelse fra tjenstepensjonsordningen. En annen mulighet er at det opprettes en egen tidligpensjonsordning for disse gruppene som er adskilt fra tjenstepensjonsordningen og som yter en *midlertidig* ytelse fram til de går over på ordinær alderspensjon.

Det må vurderes nærmere hvordan nye regler kan fases inn. Ett hensyn kan være at de som kan gå av med særaldersgrense før 1.1.2011 ikke får lavere årlig pensjon dersom de venter til etter 1.1.2011 med å gå av. Innfasingen må også vurderes i lys av grunnlovsvernet.

7.2 Alternative beregningsregler

7.2.1 En tilpasset ytelse fra tjenstepensjonsordningen

Ett alternativ er at personer som går av på en særaldersgrense får en tilpasset ytelse fra den ordinære tjenstepensjonsordningen. Hensiktsmessigheten av denne løsningen avhenger av valg av modell for alderspensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene.

Med en modifisert bruttoordning kan en langt på vei videreføre det samme systemet som i dag. Det vil si at tjenstepensjonsordningen garanterer en pensjonsytelse av en viss størrelse, for eksempel 66 prosent av tidligere inntekt, fra en tidligere pensjonsalder for personer i en stilling med særaldersgrense enn for personer i stillinger med ordinær aldersgrense.

Dersom den modifiserte bruttoordningen – for personer med ordinær aldersgrense – dimensjoneres slik at den gir en samlet ytelse på om lag 66 prosent ved uttak ved 65 år, er det mye som taler for at overgangen fra en ikke samordnet ytelse, til en ytelse som er samordnet med folketrygd og AFP, bør skje ved 65 år. En slik løsning vil

sikre både at personer med lav pensjonsalder får beholde et samlet pensjonsnivå på om lag 66 prosent også etter samordning, og det vil legge til rette for fleksibelt, nøytralt uttak fra 65 år også for personer i stillinger med særaldersgrense. Nøytrale uttaksregler fra 65 år innebærer at personer i denne gruppen som står i arbeid ut over 65 år vil få et høyere samlet kompensasjonsnivå enn 66 prosent på samme måte som offentlig ansatte uten særaldersgrense.

De øvrige modellene for ordinær alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen som er vurdert, er modeller som definerer et tillegg til pensjon fra folketrygden og AFP. Siden disse tjenestepensjonsordningene ikke tar sikte på å sikre en *samlet* pensjonsytelse, ville en tjenestepensjonsytelse til personer med særaldersgrenser som var beregnet etter de ordinære reglene gi en for lav samlet pensjon inntil folketrygd, og eventuelt AFP, kommer til utbetaling. Det ville derfor blitt nødvendig å erstatte det resterende inntektsbortfallet (opp til 66 prosent av tidligere inntekt) med en annen ytelse. Særskilte opptjeningsregler for grupper med særaldersgrenser kunne vært en måte å sikre en tilstrekkelig opptjening, men slike særregler vil ha flere uheldige sider som medfører at dette samlet ikke virker å være en hensiktsmessig løsning.

7.2.2 En separat tidligpensjonsordning

En alternativ løsning, er å etablere en tidligpensjonsordning for ansatte med særaldersgrense. Tidligpensjonsordningen vil være en selvstendig ordning, som er adskilt fra tjenestepensjonsordningen og som kan finansieres direkte av arbeidsgiver. Ordningen vil yte en *midlertidig* ytelse fra fratreden til overgang til ytelse fra den offentlige tjenestepensjonsordningen, folketrygden og AFP.

Siden tidligpensjonsordningen er en selvstendig ordning, kan den utformes uavhengig av modellen for alderspensjon. Alderspensjonen fra tjenestepensjonsordningen kan beregnes på samme måte for alle, uavhengig av aldersgrense. Tjenestepensjonsordningen kan med andre ord være lik for alle offentlig ansatte, herunder blant annet med fleksible, nøytrale uttaksregler.

Et sentralt spørsmål innenfor et slikt alternativ blir når en skal gå over fra tidligpensjonsordningen til det ordinære alderspensjonssystemet. Antar vi at kompensasjonsnivået i tidligpensjonsordningen ligger på om lag 66 prosent av tidligere inntekt, vil et naturlig utgangspunkt kunne være at overgangen skjer ved 65 år. Dette kan hindre en vesentlig inntektsreduksjon ved overgangen fra tidligpensjonsordningen til alderspensjonssystemet.

Mye taler for at ytelsene fra tidligpensjonsordningen bør være pensjonsgivende. Først og fremst vil opptjent alderspensjon kunne bli for lav dersom det ikke gis pensjonsopptjening, slik at det blir et stort inntektsfall ved overgang fra tidligpensjon til alderspensjon. Eventuell pensjonsopptjening bør ses i sammenheng med eventuelle avkortingsregler mot annen inntekt etter tidligpensjonering. Tidligpensjonen bør avkortes mot annen inntekt dersom den skal være pensjonsgivende.

7.3 Skal personer med særaldersgrenser ha rett til AFP?

Kvalifikasjonsreglene for den nye AFP-ordningen går fram av avtalen i lønnsoppgjøret i 2008. Her heter det blant annet at for å ha rett til AFP, må arbeidstakeren være ansatt og reell arbeidstaker i en virksomhet som er omfattet av ordningen på

uttakstidspunktet. Dette kravet medfører at arbeidstakere med særaldersgrense som fratrer stillingen i offentlig sektor, og ikke samtidig tar ut AFP, *ikke* vil ha krav på AFP når vedkommende senere går over på det ordinære alderspensjonssystemet.

Dersom personer med særaldersgrense skal få en ytelse fra tjenestepensjonsordningen ved fratreden, vil det med en modifisert bruttoordning neppe ha stor betydning for det enkelte medlem med særaldersgrense om vedkommende får rett på AFP eller ikke. Bruttoordningen vil dekke opp for eventuelt manglende AFP.

Dersom det i stedet etableres en tidligpensjonsordning for personer med særaldersgrense, vil situasjonen være den samme dersom tjenestepensjonsordningen er en modifisert bruttoordning: tjenestepensjonsordningen vil dekke opp for eventuell manglende AFP. Med de øvrige ordningene vil imidlertid samlet pensjon bli påvirket av om det er rett til AFP eller ikke. Dersom det *ikke* gis rett til AFP, vil samlet pensjon etter overgang til alderspensjon bli lavere enn for personer uten særaldersgrense. Dette taler for at det bør gis rett til AFP også for personer med særaldersgrense. For å unngå at personer som har benyttet tidligpensjonsordningen får lavere samlet pensjon enn andre, bør det vurderes å innføre et særskilt unntak for disse fra kravet om å måtte være ansatt og reell arbeidstaker på uttakstidspunktet for å ha rett til AFP.

8 Uføreytelsen i offentlige tjenestepensjonsordninger

Bakgrunn

Pensjonsreformen skaper et behov for tilpassing av uførepensjonsordningene i dagens offentlige tjenestepensjonsordninger. Uførepensjonsutvalget (NOU 2007: 4) har foreslått at uføreytelsen i folketrygden bør frikoples fra alderspensjonssystemet og beregnes som en prosentandel av tidligere inntekt. Regjeringen har ikke tatt stilling til denne modellen. Det vil senere bli fremmet en proposisjon for Stortinget om en ny uføreordning i folketrygden. For å belyse hovedvalg for de framtidige uføreytelsene i tjenestepensjonsordningene er det i vedlegg 5 til denne rapporten tatt utgangspunkt i flertallsforslagene fra utvalget.

Uførepensjonsutvalget foreslo blant annet:

- Uføreytelsen fra folketrygden beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt og skattlegges som lønn. Tidligere inntekt fastsettes som gjennomsnittet av de tre beste av de fem siste inntektsårene.
- Det settes et tak på inntektsgrunnlaget for beregning av uføreytelsen i folketrygden på 6 G.

Uførepensjonsutvalget mente deres forslag ville gi bedre insentiver til arbeid og mer forutsigbare konsekvenser av overganger mellom arbeid og trygd og mellom ulike trygdeordninger. Dette er momenter som også bør vurderes ved tilpassingen av tjenestepensjonsordningen. Hvis folketrygdens ytelser blir oppjustert i forhold til dagens nivå og skattlagt som lønn, vil en videreføring av dagens bruttoordning medføre redusert inntekt etter skatt for mottakere av ytelser fra tjenestepensjonsordningene. Uførepensjonsutvalget la til grunn at tjenestepensjonsordningene fortsatt skal kunne gi en uføreytelse i tillegg til uføreytelsen fra folketrygden.

Det skisseres i vedlegget to modeller for tilpassing; en nettomodell som vil gi et supplement på toppen av ytelsen fra folketrygden og en bruttomodell med samordning.

Valget mellom en nettoordning og en bruttoordning for uføreytelser kan vurderes uavhengig av valget mellom en netto- og en bruttoordning for alderspensjon. Hvordan alderspensjon bør beregnes for personer som har mottatt uføreytelser er ikke vurdert i vedlegget.

Utforming av en nettomodell for uføreytelsen

Med en kompensasjonsgrad fra folketrygden på 66 prosent av inntektsnivået før uførhet inntreer, vil uføreytelsen i framtida likne på den strukturen som garanteres i dagens offentlige tjenestepensjonsordninger. Dagens samordningsregelverk bidrar til å komplisere denne enkle sammenhengen. Personer med samme inntektsnivå før uførhet inntreer kan på grunn av samordningsreglene, få ulike uføreytelser.

Utformingen av en nettomodell må vurderes i forhold til tre inntektsintervall. For lave inntekter ligger ny folketrygd over dagens tjenestepensjon. Ut fra en vurdering av insentiver og som en videreføring av dagens standardsikringsopplegg, vil det kunne tilsi at det ikke legges opp til et netto tillegg, eventuelt et lavere tillegg, fra tjenestepensjonsordningen for inntektene i dette intervallet, eventuelt noe over dette intervallet. I et annet intervall opp til 6 G følger dagens tjenestepensjonsordning folketrygdens nye ordning. Det kan da være rimelig å legge opp til å følge fordelingsprofilen i den nye folketrygden og vurdere et fast prosentvis tillegg på folketrygdens grunnlag på 66 prosent. En omlegging fra skattlegging av ytelsen som pensjonsinntekt til skattlegging som lønnsinntekt vil gi en skatteskjerpning, noe som gir grunnlag for å begrunne dette prosentvise tillegget fra tjenestepensjonsordningen. Over 6 G ligger dagens tjenestepensjon klart over det som følger av ny folketrygd-ordning. Det må i dette intervallet legges inn et høyere påslag hvis en ønsker å beholde dagens netto kompensasjonsnivå.

Utforming av en bruttomodell for uføreytelsen

Ved innføringen av nye beregningsregler for attføring og rehabiliteringspenger i 2002 og ved innføringen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad ble folketrygd-ytelsen endret i samme retning/på samme måte som det nå foreslås at den varige uføreytelsen i folketrygden blir endret. Siden disse endringene skjedde, har vi hatt en brutto tjenestepensjonsordning som gjør fradrag for de nye folketrygdytelsene. Ytelsen fra tjenestepensjonsordningen beholdt sitt bruttonivå på 66 prosent samtidig som nye samordningsregler ble innført. Mens uføreytelsen fra folketrygden ble høyere enn før for de fleste, ble samordningsreglene og beskatningen noe strengere. Ved utformingen av en ny bruttomodell på toppen av en ny ordning for varig uføreytelse fra folketrygden er det ikke nødvendig å følge denne oppskriften.

Det finnes flere muligheter: Et alternativ kan være å justere opp presentsatsen i bruttogarantien (i lys av skatteskjerpelsen mv.). Alternativt kan en prøve å legge inn samordningsregler som viderefører deler av de fordeler som mottakerne har i dagens system.

Felles problemstillinger

Det vil være de samme problemstillingene knyttet til fordeling og insentiveffekter som vil gjøre seg gjeldende om en velger en nettomodell eller en modifisert bruttomodell. Mens en i nettomodellen velger hvilken proSENTSATS en vil legge på i ulike inntektsintervaller, kan de samme vurderinger ligge til grunn ved utformingen av en bruttomodell når en vurderer hvilken bruttogarantiprosent en vil ha og hvilket samordningsregelverk en vil legge opp til.

Det er en rekke ulike forhold som en må ta stilling til ved utformingen av en tilpasset uføreytelse. Disse spørsmålene må vurderes både i en nettomodell og i en bruttoordning.

- Bør en ta utgangspunkt i inntekt i stillingen uten overtid eller i pensjonsgrunnlaget for folketrygden med alle inntekter inkludert overtid?
- Skal ordningen gi en oppsatt uførepensjon eller skal beregning av uføreytelsen være uavhengig av tjenestetid? Regelverket bør her være likt for offentlige og private tjenestepensjonsordninger.
- Hvordan bør barnetillegget utformes?
- Hvordan bør regler for friinntekt endres?
- Bør inngangskriteriene endres?
- Bør uføreytelser kunne gis samtidig med folketrygdens arbeidsavklaringspenger?