

Vedlegg 3

AFP i offentlig sektor

Utarbeidet av sekretariatet

1	INNLEDNING.....	1
2	BAKGRUNN – LØNNSOPPGJØRENE I 2008	1
2.1	Ny AFP i privat sektor	1
2.2	Avtale om AFP i offentlig sektor.....	3
3	INTEGRERE AFP I OFFENTLIG TJENESTEPENSJON?.....	4
3.1	Innledning	4
3.2	Mobilitet mellom offentlig og privat sektor.....	5
3.3	Langsiktige perspektiver for AFP i privat sektor.....	5
3.4	Konklusjon	6
4	NÆRMERE OM BEREGNINGEN AV NY AFP	6
4.1	Innledning	6
4.2	AFP uten tonivåuttak	6
4.3	AFP med tonivåuttak	9
4.4	Kompensasjonstillegget	11
5	REGLER FOR NY AFP I OFFENTLIG SEKTOR	11
5.1	Innledning	11
5.2	Tonivåuttak av AFP	12
5.2.1	Kort om tonivåuttak i privat sektor	12
5.2.2	Tonivåuttak med fleksibel tjenestepensjon fra 62 år	12
5.2.3	Tonivåuttak med fleksibel tjenestepensjon fra 65 år	14
5.3	Kompensasjonstillegg	16
5.4	Retten til AFP	17
6	ORGANISERING, FINANSIERING OG ADMINISTRASJON.....	18
6.1	Innledning	18
6.2	Organisering, finansiering og administrasjon av dagens ordninger.....	19
6.3	Noen alternativer for organisering og finansiering av AFP.....	20
6.4	AFP organisert som tjenestepensjonsordningene	23
6.5	Flere AFP-ordninger i offentlig sektor	23
6.6	En felles AFP-ordning for offentlig og privat sektor.....	24

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 dem som tar ut AFP mellom 62 og 67 år til en ordning som gir et livsvarig påslag til pensjon fra folketrygden til 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 tonivåuttaket av AFP
- Innretningen av et statlig finansiert kompensasjonstillegg
- AFP for personer med særaldersgrenser.

De tre punktene diskuteres nærmere i kapittel 5.

Det må dessuten vurderes om det kan etableres et system for medregning av rettigheter mellom de ulike AFP-ordningene slik at en kan sikre at personer som skifter jobb mellom arbeidsgivere som er tilknyttet ulike AFP-ordninger ikke skal miste retten til AFP. Dette spørsmålet henger tett sammen med hvordan en ny AFP-ordning skal organiseres og finansieres. Organisering og finansiering av AFP i offentlig sektor behandles nærmere i kapittel 6.

2 Bakgrunn – lønnsoppgjørene i 2008

2.1 Ny AFP i privat sektor

I lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble det avtalt å etablere en ny, felles AFP-ordning i privat sektor. Det går fram av brevet fra statsministeren til Riksmeklingsmannen datert 2. april at AFP-løsningen i privat sektor består av tre elementer:

1. Et livsvarig *kompensasjonstillegg* til personer som får ny AFP og som samtidig får beregnet alderspensjon fra folketrygden helt eller delvis etter dagens opptjeningsregler, det vil si for personer i årskullene fra 1948 til 1962.
2. En *gradvis innfasing av levealdersjusteringen* som følger av forslaget i høringsnotatet om ny alderspensjon i folketrygden av 28. januar 2008.
3. En *ny AFP-ordning* der AFP er utformet som et livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden.

Diskusjonen under er avgrenset til punktene 1 og 3, siden den gradvise levealdersjusteringen vil gjelde for alle personer i årskullene 1948–1962.

Av brevet fra statsministeren går det fram at AFP-påslaget i privat sektor konkret skal utformes på følgende måte:

- 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 inntekstpensjon 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 inntekstpensjon i ny alderspensjon i folketrygden både under opptjening og utbetaling.
- Arbeidstakeren må på uttakstidspunktet være ansatt og reell arbeidstaker i en bedrift 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.

I etterkant av lønnsoppgjøret i privat sektor ble det kjent at fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden blir forskjøvet til 1. januar 2011. Dette innebærer at det ikke er mulig å innføre AFP som en påslagsordning alt fra 2010. Dette er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2008–2009) fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

I statsministerens brev til partene i arbeidslivet av 7. oktober 2008 heter det at forskyvningen innebærer at innfasingen av ny AFP må justeres for 1948-kullet, ved at de som tar ut pensjon i 2010 får AFP beregnet etter dagens regler. Det heter videre at personer født i 1948 skal få ny AFP dersom pensjonen tas ut i 2011, samt at Regjeringen er innstilt på å vurdere tilpasninger i regelverket for personer som har rett til dagens AFP, det vil si personer i årgangene 1944–1947, samt de i 1948-årgangen som tar ut AFP i 2010. Hensikten er å styrke denne gruppens mulighet til å kombinere arbeid og pensjon. Regjeringen legger opp til at forslag til regler for ny AFP og for overgangen fra dagens til ny ordning, blir presentert i en lovproposisjon i 2009.

Forskyvningen av fleksibiliteten i folketrygden innebærer at de endelige innfasingsreglene for AFP i privat sektor ikke er avklart. Videre gjenstår det noen avklaringer omkring finansieringen av AFP-ordningen, herunder hvordan kostnadene skal fordeles og hva som skal være avgiftsgrunnlaget.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar for øvrig sikte på å legge fram forslag til ny lov om statstilskudd til AFP i løpet av 2009.

2.2 Avtale om AFP i offentlig sektor

Det går fram av protokollen fra lønnsoppgjøret i offentlig sektor i 2008 at «partene [er] enige om at eksisterende AFP-ordning i offentlig sektor skal avløses av en ny AFP-ordning som er tilpasset regelverket i den nye alderspensjonen». Punkt 2 i avtalen omhandler den nye AFP-ordningen, og 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 pensjonsgivende inntekt fram til fylte 62 år og opp til en øvre grense på 7,1 G. Pensjonsgivende inntekt fastsettes på samme måte som ved beregningen av inntektspensjon 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 inntektspensjon 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 tjenstepensjon.

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.»

Forholdet mellom den nye AFP-ordningen i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon omtales i punkt 4 i avtalen. Her heter det at den endelige tilpassingen og utformingen av AFP i offentlig sektor skal finne sted i lønnsoppgjøret i 2009. Det heter videre at det partssammensatte utvalget som har fått i oppdrag å gjennomføre et forberedende arbeid til dette lønnsoppgjøret, blant annet skal ta utgangspunkt i at:

«Offentlig tjenstepensjon skal, sammen med pensjon fra folketrygden og AFP, sikre et samlet pensjonsnivå fra 2010 i samsvar med stortingsforliket av 26. mai 2005.»

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. 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.

De tre punktene omtales nærmere i kapittel 5 i dette vedlegget.

Det må dessuten vurderes hvordan en kan sikre at det «etablere[s] et system som sikrer at ansatte ikke taper AFP-rettigheter ved bytte av arbeidsgiver innen offentlig sektor eller mellom offentlig og privat sektor.» Dette spørsmålet henger tett sammen med hvordan en ny AFP-ordning skal organiseres og finansieres. Disse problemstillingene behandles nærmere i kapittel 6.

3 Integrere AFP i offentlig tjenstepensjon?

3.1 Innledning

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

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.

3.2 Mobilitet mellom offentlig og privat sektor

Det er, som nevnt, noen viktige forskjeller mellom AFP og tjenestepensjon. 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 pensjongivende inntekt. Disse prinsippene er videreført i den nye AFP-ordningen.

Dersom en hadde slått sammen AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor, vil følgende situasjon oppstå: Personer som først arbeidet lenge i offentlig sektor ville få med seg «de opptjente AFP-rettighetene» i form av en oppsatt pensjon. De som så begynte i en bedrift i privat sektor som var medlem av AFP-ordningen og arbeidet der lenge nok, ville kunne få «full AFP» i tillegg til de opptjente rettighetene til offentlig tjenestepensjon. Motsatt ville 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 fylte 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.

Altså: Dersom en slo sammen AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor, ville det kunne begrense overganger fra privat til offentlig sektor på slutten av yrkeslivet, mens det ville kunne bli lønnsomt å gå over fra offentlig til privat sektor relativt seint i karrieren.

Grensedragningen mellom offentlig og privat sektor, herunder også hvilke arbeidsgivere som har rett og plikt til å ha offentlige tjenestepensjonsordninger, og hvilke arbeidsgivere som faktisk har slike ordninger forandrer seg også over tid. Fra tidlig på 90-tallet og fram til i dag har vi for eksempel sett at en del viktige servicetjenester i samfunnet har blitt overført fra offentlig til privat sektor. Enkelte tidligere private oppgaver er også blitt offentlige. Det er viktig at organiseringen av tjenestepensjonsordningene ikke på en uhensiktsmessig måte forhindrer slike strukturelle endringer.

3.3 Langsiktige perspektiver for AFP i privat sektor

Argumentene for å slå sammen AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor gjelder også for privat sektor. Likevel står det i mandatet til AFP-utvalget at AFP skulle «videreføres som en selvstendig ordning». To mulige begrunnelser for dette er 1) at det ikke er noe enhetlig system for tjenestepensjon i privat sektor, og 2) at mange i privat sektor vil ha opparbeidet lite tjenestepensjon i 2011, fordi det er kort tid siden obligatorisk tjenestepensjon ble innført.

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.

3.4 Konklusjon

Hensynet til mobiliteten mellom offentlig og privat sektor, samt langsiktige perspektiver for AFP i privat sektor tilsier 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.

4 Nærmere om beregningen av ny AFP

4.1 Innledning

Vi skal i dette kapitlet – med utgangspunkt i den nye ordningen i privat sektor – illustrere hvordan ny AFP beregnes, samt hvilke pensjonsnivåer ordningen kan gi. Som omtalt over, skal ordningen i offentlig sektor legges om etter mønster av den nye ordningen i privat sektor. På enkelte punkter skal det imidlertid vurderes justeringer av den løsningen som ble avtalt i privat sektor. Her legger vi imidlertid, med unntak for tonivåuttaket, til grunn de beregningsreglene som ble avtalt i privat sektor. Siden et eventuelt tonivåuttak bør tilpasses fra hvilken alder det skal være mulig å ta ut offentlig tjenstepensjon, beskrives både en ordning uten tonivåuttak og ordninger med tonivåuttak i perioden 62–64 år og perioden 62–66 år.

Vi legger dermed følgende til grunn for illustrasjonene i dette kapitlet:

- Det tjenes ikke opp nye AFP-rettigheter etter fylte 62 år. Sammenhengen mellom pensjonsnivå og uttaksalder blir derfor mindre bratt enn i folketrygden, der det også er en opptjeningseffekt etter fylte 62 år.
- Årlig AFP øker ikke etter fylte 70 år. Også dette bidrar til at forskjellen på årlig pensjon ved tidlig og sent uttak blir mindre for AFP enn for alderspensjon fra folketrygden.
- Kompensasjonstillegget som ble gitt i privat sektor er ikke med i framstillingen under.
- Tallene for AFP er basert på en årlig opptjeningsprosent på 0,314 og forholdstall for 1949-årskullet.

Tonivåuttaket av AFP som er avtalt i privat sektor, gjør at den årlige utbetalingen av AFP blir høyere før 67 år enn fra 67 år. Vi tar utgangspunkt i en AFP-ordning *uten* dette tonivåuttaket, og illustrerer i avsnitt 4.2 hvilke ytelser en slik AFP-ordning vil gi. Konsekvensene av tonivåuttak av AFP omtales i avsnitt 4.3.

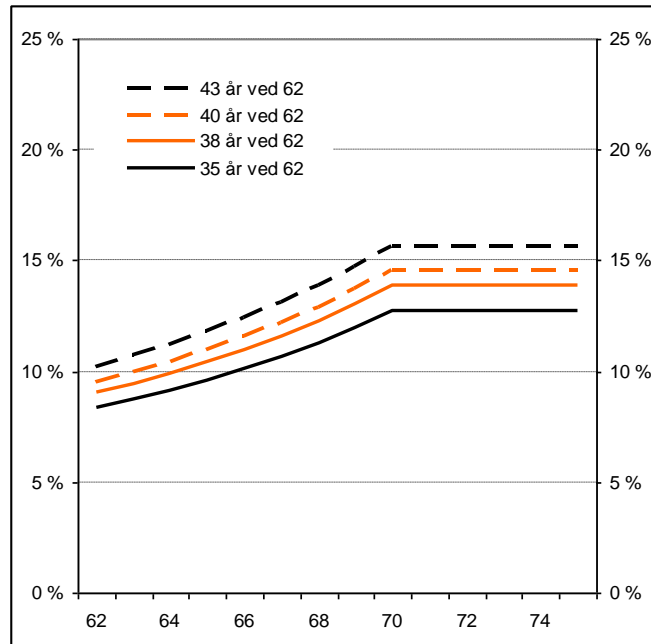
4.2 AFP uten tonivåuttak

Dette avsnittet viser hvor høy kompensasjon ny AFP vil gi for personer som går av ved ulike aldre. Først beskrives hvordan kompensasjonsgraden varierer med alder for uttak av pensjon for en person med jevn inntekt på 5,5 G, altså en person som er i det «flate partiet» for kompensasjonen fra ny folketrygd. Deretter illustreres hvordan samlet kompensasjon fra ny alderspensjon i folketrygden og ny AFP varierer med inntekt ved uttak i aldrene 62, 65 og 67 år.

Jevn inntekt på 5,5 G

Figur 1 og tabell 1 viser hvilke kompensasjonsgrader som ny AFP kan gi ved uttak i ulike aldre, dersom AFP utbetales som en jevn, livsvarig ytelse. Det går fram at kompensasjonsgraden ved 62 år er i størrelsesorden 9 prosent, mens den er i området 10–11 prosent ved 65 år og 11–12 prosent ved 67 år. AFP vil dermed være et ikke ubetydelig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden.

Figur 1 Kompensasjonsgrad ved uttak i ulike aldre fra ny AFP uten tonivåuttak. Jevn inntekt på 5,5 G i 35, 38, 40 og 43 år ved 62 år. Forholdstall for 1949-kullet



Tabell 1 Kompensasjonsgrad ved uttak i ulike aldre fra ny AFP uten tonivåuttak. Inntekt 5,5 G. Jevn inntekt i 35, 38, 40 og 43 år ved 62 år. Forholdstall for 1949-kullet

Uttaks- alder	43 års opptjening ved 62 år	40 års opptjening ved 62 år	38 års opptjening ved 62 år	35 års opptjening ved 62 år
62	10,2 %	9,5 %	9,0 %	8,3 %
63	10,7 %	10,0 %	9,5 %	8,7 %
64	11,2 %	10,4 %	9,9 %	9,1 %
65	11,8 %	11,0 %	10,4 %	9,6 %
66	12,4 %	11,5 %	11,0 %	10,1 %
67	13,1 %	12,2 %	11,6 %	10,7 %
68	13,9 %	12,9 %	12,3 %	11,3 %
69	14,7 %	13,7 %	13,0 %	12,0 %
70	15,7 %	14,6 %	13,8 %	12,8 %
75	15,7 %	14,6 %	13,8 %	12,8 %

Tabell 2 viser samlet kompensasjon fra ny folketrygd og ny AFP uten tonivåuttak. Det går fram at (det livsvarige) nivået ved uttak ved 62 år er i størrelsesorden 45–50 prosent, mens nivået ved uttak ved 65 år varierer fra 54,4 prosent (35 års opptjening ved 62 år) til 66,0 prosent (43 års opptjening ved 62 år). Ved 67 år varierer kompensasjonsgraden fra 63,1 til 76,0 prosent.

Tabell 2 Samlet kompensasjon fra ny folketrygd og ny AFP uten tonivåuttak. Jevn inntekt på 5,5 G i 35, 38, 40 og 43 år ved 62 år. Forholdstall for 1949-kullet

Uttaks- alder	43 års opptjening ved 62 år	40 års opptjening ved 62 år	38 års opptjening ved 62 år	35 års opptjening ved 62 år
62	54,2 %	50,4 %	47,9 %	44,1 %
63	57,8 %	53,8 %	51,2 %	47,2 %
64	61,7 %	57,5 %	54,8 %	50,6 %
65	66,0 %	61,7 %	58,8 %	54,4 %
66	70,7 %	66,1 %	63,1 %	58,5 %
67	76,0 %	71,2 %	67,9 %	63,1 %
68	81,9 %	76,7 %	73,3 %	68,2 %
69	88,3 %	82,9 %	79,3 %	73,8 %
70	95,6 %	89,8 %	86,0 %	80,2 %
75	143,0 %	135,0 %	129,8 %	121,9 %

Kompensasjonsgrad og tidligere inntekt

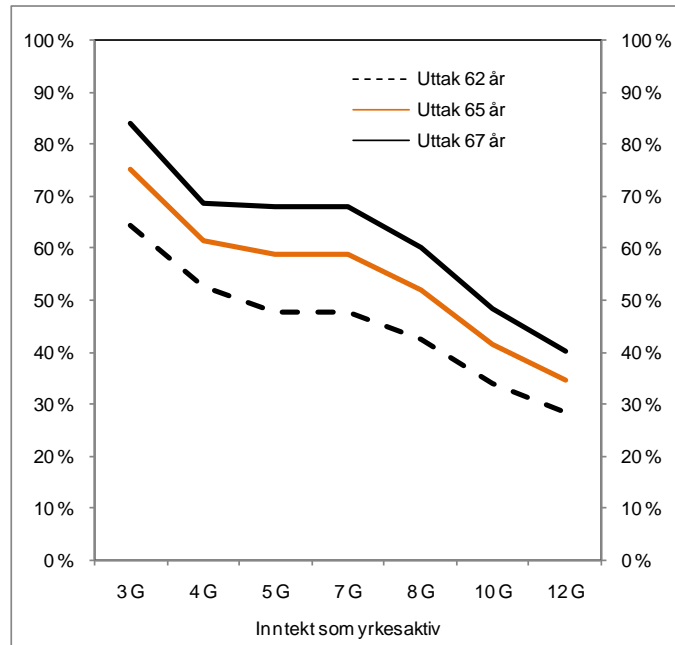
Figur 2 viser samlet kompensasjon fra ny folketrygd og ny AFP for personer som tar ut pensjon ved fylte 62, 65 og 67 år. Det er lagt til grunn 38 års opptjening ved fylte 62 år, slik at opptjeningen i folketrygden ved 67 år er 43 år. Det går fram at personer som går av ved 67, og som har hatt en inntekt som yrkesaktiv som er lavere enn 7,1 G, vil få en samlet kompensasjon fra folketrygden og AFP som er høyere enn brutto-garantien på 66 prosent i dagens tjenstepensjonsordning. Kompensasjonsgraden i det flate partiet er 67,9 prosent. For de laveste inntektene ligger kompensasjonen fra folketrygden og AFP godt over 66 prosent, mens den er fallende med inntekt for inntekter over 7,1 G og rundt 40 prosent ved en inntekt på 12 G.

Personer som tar ut pensjon ved fylte 65 år har 41 års opptjening i folketrygden. Kurven ligger lavere enn kurven for uttak ved 67 år både fordi pensjonen tas ut tidligere, og fordi det er to færre opptjeningsår i folketrygden. For de laveste inntektene er kompensasjonen fra ny folketrygd og ny AFP fortsatt høyere enn 66 prosent. I det flate partiet er kompensasjonen 58,8 prosent, altså en del under brutto-garantien på 66 prosent. For personer med en tidligere inntekt på 12 G er samlet kompensasjon rundt 35 prosent.

Kurven for personer som tar ut pensjon ved 62 år ligger naturlig nok enda lavere enn kurven for 65-åringene. I det flate partiet er kompensasjonsnivået nå redusert til 47,9 prosent. Likevel får personer med en tidligere inntekt på rundt 7,1 G nesten like høy

samlet kompensasjon som i dagens AFP-ordning. I dagens ordning gjelder imidlertid dette kompensasjonsnivået bare fram til fylte 65 år, mens nivået i den nye ordningen gjelder livsvarig.

Figur 2 Samlet kompensasjon fra ny folketrygd og ny AFP ved uttak 62, 65 og 67 år. Jevn inntekt i 38 år ved 62 år. Forholdstall for 1949-kullet



4.3 AFP med tonivåuttak

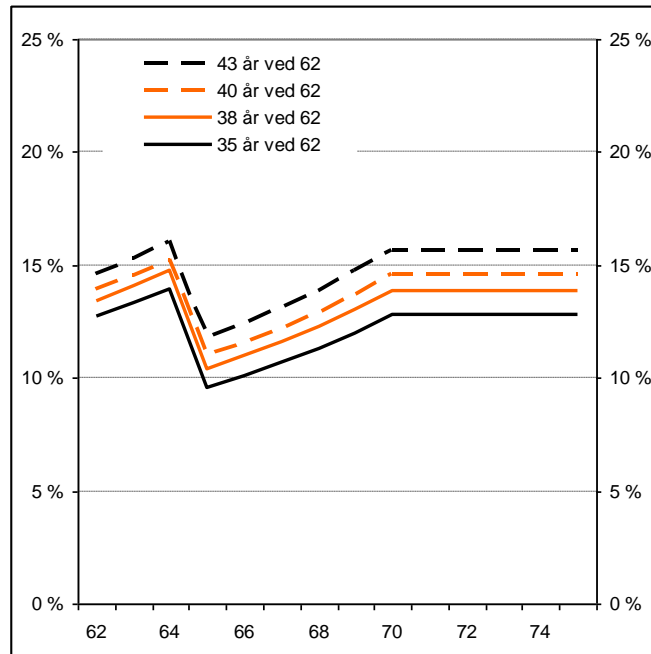
Tonivåuttak vil løfte samlet pensjon fra folketrygden og AFP-ordningen i årene før tjenstepensjonen kan tas ut, sammenliknet med en jevn, livsvarig utbetaling av AFP. Vi skal her illustrere tonivåuttak for perioden 62–64 år, og ikke for perioden 62–66 år som det er lagt opp til i privat sektor. Vi har gjort dette valget med bakgrunn i at én mulig løsning for fleksibelt uttak av tjenstepensjon er uttak fra 65 år, noe som gjør det naturlig at et eventuelt tonivåuttaket vil gjelde for perioden 62–64 år.

Tonivåuttaket i privat sektor innebærer at AFP før 67 år kan deles i to: en livsvarig ytelse og en midlertidig ytelse på 19 200 kroner som ytes fram til fylte 67 år. Den livsvarige delen kan beregnes på følgende måte: Først beregnes hva årlig (livsvarig) AFP ville vært uten tonivåuttak. Deretter trekkes det fra et beløp som skal tilsvare verdien av 19 200 kroner fram til fylte 67 år. Fordi beløpet 19 200 kroner er uavhengig av hvor høy AFP faktisk er, blir også fratrukket for tonivåuttaket uavhengig av nivået på AFP.

Beregningen av det nødvendige fratrukket i den årlige, livsvarige AFP-pensjonen er relativt komplisert, og forklares ikke nærmere her. Framstillingen under bygger på at et tonivåuttak på 19 200 kroner i alderen 62–64 år krever et fratrukk på 2510 kroner dersom AFP tas ut ved 62 år, et fratrukk på 1734 kroner dersom AFP tas ut ved 63 år, og et fratrukk på 900 kroner dersom AFP tas ut ved fylte 64 år. Fratrukkene er da målt i faste 2008-lønninger. Fratrukkene vil variere mellom årskullene, og de tallene som er gjengitt her gjelder for 1949-kullet. Fratrukkene innebærer for eksempel at AFP tatt ut ved 62 år blir $(19\,200 - 2510) = 16\,690$ kroner høyere hvert år før 67 år, enn den ville blitt uten tonivåuttak.

Figur 3 og tabell 3 viser kompensasjonsgrader første året ved uttak i ulike aldre fra ny AFP med tonivåuttak. En sammenlikning med tallene uten tonivåuttak viser at tallene fra fylte 65 år er identiske, men tonivåuttak gir høyere kompensasjonsgrad før 65 år for de som ta ut pensjon i alderen 62–64 år. Prisen for dette er en lavere AFP fra 65 år for de som går av tidlig enn for de som venter med å ta ut AFP til 65 år.

Figur 3 Kompensasjonsgrad **første år** ved uttak i ulike aldre fra ny AFP med tonivåuttak. Jevn inntekt på 5,5 G i 35, 38, 40 og 43 år ved 62 år. Forholdstall for 1949-kullet



Tabell 3 Kompensasjonsgrad **første år** ved uttak i ulike aldre fra ny AFP med tonivåuttak. Jevn inntekt på 5,5 G i 35, 38, 40 og 43 år ved 62 år. Forholdstall for 1949-kullet

Uttaks- alder	43 års opptjening ved 62 år	40 års opptjening ved 62 år	38 års opptjening ved 62 år	35 års opptjening ved 62 år
62	14,6 %	13,9 %	13,4 %	12,7 %
63	15,3 %	14,5 %	14,1 %	13,3 %
64	16,0 %	15,2 %	14,7 %	13,9 %
65	11,8 %	11,0 %	10,4 %	9,6 %
66	12,4 %	11,5 %	11,0 %	10,1 %
67	13,1 %	12,2 %	11,6 %	10,7 %
68	13,9 %	12,9 %	12,3 %	11,3 %
69	14,7 %	13,7 %	13,0 %	12,0 %
70	15,7 %	14,6 %	13,9 %	12,8 %
75	15,7 %	14,6 %	13,9 %	12,8 %

4.4 Kompensasjonstillegget

Ett av elementene i den nye AFP-ordningen i privat sektor er et livsvarig *kompensasjonstillegg* til personer som får ny, tilpasset AFP og som får beregnet alderspensjon fra folketrygden helt eller delvis etter dagens opptjeningsregler. Kompensasjonstillegget vil dels øke pensjonsnivåene for personer i privat sektor med opptjening i dagens opptjeningsmodell og dels dempe virkningene av levealdersjusteringen for de første årskullene som kan ta ut ny AFP fra 2011.

Kompensasjonstillegget var forutsatt å starte på 10.000 kroner årlig for de som er født i 1948, og som fyller 62 år i 2010. Tillegget trappes noe opp til og med 1953-årskullet. Deretter fases det ut samtidig med at dagens opptjeningsmodell i folketrygden erstattes med ny opptjeningsmodell.

Den tekniske utformingen av tillegget er beskrevet i Statsministerens brev til Riksmeklingsmannen 2. april 2008. I brevet går det fram at kompensasjonstillegget:

- *«settes til 10 000 kroner på årsbasis i 2010 for 62-åringer som omfattes av ny AFP*
- *kan likevel ikke være mer enn halvparten av AFP-påslaget*
- *utformes nøytralt slik at senere uttak gir høyere årlig tillegg, og slik at det ikke er behov for regler om avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt*
- *holdes nominelt fast i utbetalingsperioden*
- *reguleres med lønnsveksten mellom årskullene*
- *øker med 400 kroner ved 62 år for hvert nye årskull fra og med 1949-kullet til og med 1953-kullet*
- *utfases i takt med dagens opptjeningsmodell i folketrygden fra og med 1954-kullet, som får 90 prosent av tillegget til 1953-kullet. Det siste kullet som får kompensasjonstillegg er 1962-kullet*
- *utbetales skattefritt*
- *finansieres fullt ut av staten»*

Uttaket av kompensasjonstillegget skal altså være nøytralt, og det skal reguleres ulikt alderspensjonen i folketrygden og ny AFP.

5 Regler for ny AFP i offentlig sektor

5.1 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.

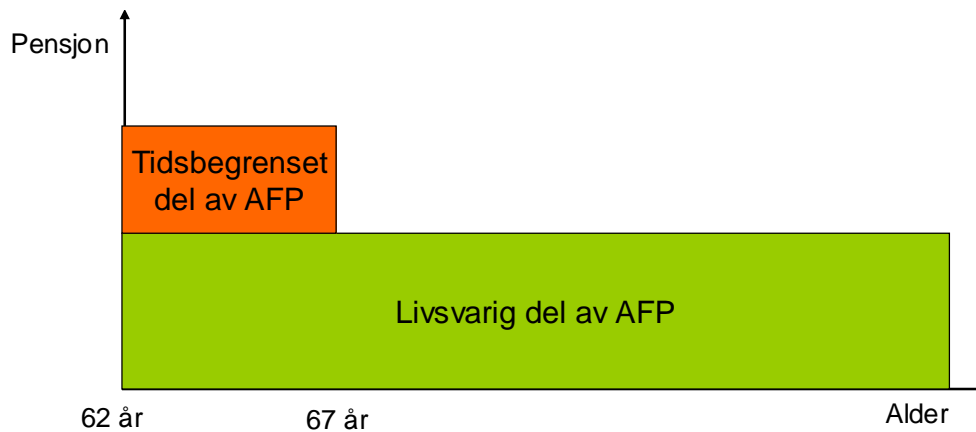
Videre i dette kapitlet diskuteres mulige tilpasninger på disse tre områdene.

5.2 Tonivåuttak av AFP

5.2.1 Kort om tonivåuttak i privat sektor

Tonivåuttaket i privat sektor kan framstilles slik at AFP består av to deler, jf. figur 4: En tidsbegrenset del som utbetales fram til 67 år og en del som utbetales livsvarig. Størrelsen på den tidsbegrensede delen er bestemt av nivået på tonivåuttaket, og er uavhengig av opptjente AFP-rettigheter. Størrelsen på den livsvarige delen bestemmes av opptjente rettigheter og størrelsen på tonivåuttaket; jo større tidsbegrenset del, desto lavere livsvarig del av AFP. Dette er viktig, blant annet fordi det er foreslått at den livsvarige delen skal kunne regnes med ved vurderingen av kravet til pensjonsopptjening for å kunne ta ut pensjon før 67 år.

Figur 4 Prinsippskisse av tonivåuttak



5.2.2 Tonivåuttak med fleksibel tjenstepensjon fra 62 år

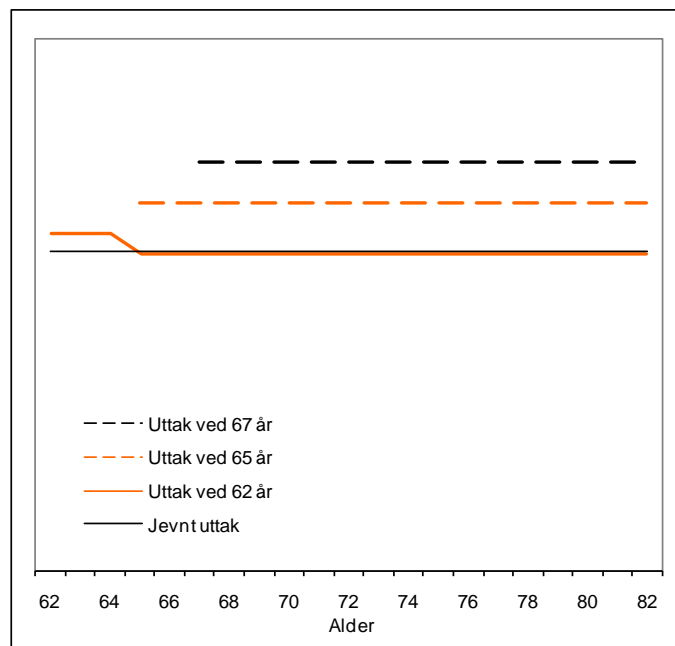
Spørsmålet om et eventuelt tonivåuttak av AFP i offentlig sektor må ses i sammenheng med fra hvilken alder offentlig tjenstepensjon skal gjøres fleksibel. Et av formålene med tonivåuttak i privat sektor var å sikre et tilstrekkelig samlet pensjonsnivå fra folketrygden og AFP fra 62 år. I privat sektor kan tjenstepensjon i dag ikke tas ut før ved 67 år. Siden det fram til 2006 dessuten var frivillig for arbeidsgivere i privat sektor å ha en tjenstepensjonsordning, vil det være mange ansatte i privat sektor som har lite opptjente tjenstepensjonsrettigheter.

Dersom det i offentlig sektor innføres fleksibel tjenstepensjon fra 62 år, vil offentlig ansatte ha mulighet til å ta ut både folketrygd, AFP og tjenstepensjon fra denne alderen. Dette kan tilsi at behovet for et tonivåuttak av AFP vil kunne være lavere enn det var 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 5 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 tjenstepensjon fra 62 år. Figuren illustrerer at pensjonsrettighetene tas ut som en jevn, livsvarig ytelse dersom det ikke er tonivåuttak av AFP, samt hvordan pensjonsytelsene med et tonivåuttak vil falle ved 65 år for de som har gått av tidlig. Det går fram av figuren at forskjellen på det samlede pensjonsnivået fra 65 år ikke er dramatisk forskjellig med og uten tonivåuttak. Dette skyldes at perioden med høyt nivå på AFP er kort sammenliknet med forventet lengde på perioden med lavere nivå.

Figur 5 Prinsippskisse 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



Andelene som kan gå av med pensjon ved 62 år vil også påvirkes av et eventuelt tonivåuttak. 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. Dette innebærer at tonivåuttak i offentlig sektor vil bidra til å redusere mulighetene for offentlig ansatte til å gå av med full pensjon ved 62 år.

Tonivåuttak vil innebære at personer med kortere forventet levetid enn gjennomsnittet vil kunne få en høyere samlet pensjonsutbetaling enn de ville fått uten tonivåuttak. Dette skyldes at et tonivåuttak av AFP medfører at en større andel av de opptjente AFP-rettighetene utbetales tidlig. Dersom medlemmene i AFP-ordningen systematisk tilpasser 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. Slike seleksjonseffekter trenger ikke nødvendigvis være resultat av begrunnede spådommer om egen levealder, men kan like mye skyldes at de som

lever lengst også er de arbeidstakerne som er best skikket for å fortsette i sitt arbeid etter fylte 62 år.

Dersom offentlig tjenstepensjon gjøres fleksibel fra 62 år og en lykkes med å sikre at det samlede pensjonsnivået fra 62 år blir akseptabelt, synes det ikke å være hensiktsmessig å innføre et tonivåuttak av AFP. Det synes ikke å være problematisk å ha tonivåuttak av AFP i privat sektor uten å ha det offentlige sektor.

Figur 1 og tabell 1 i avsnitt 4.2 illustrerer hvilke kompensasjonsgrader ny AFP kan gi ved uttak i ulike aldre, dersom AFP utbetales som en jevn, livsvarig ytelse. Det går fram at kompensasjonsgraden ved 62 år er i størrelsesorden 9 prosent, mens den er i området 10–11 prosent ved 65 år og 11–12 prosent ved 67 år.

5.2.3 Tonivåuttak med fleksibel tjenstepensjon fra 65 år

Et alternativ til 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.

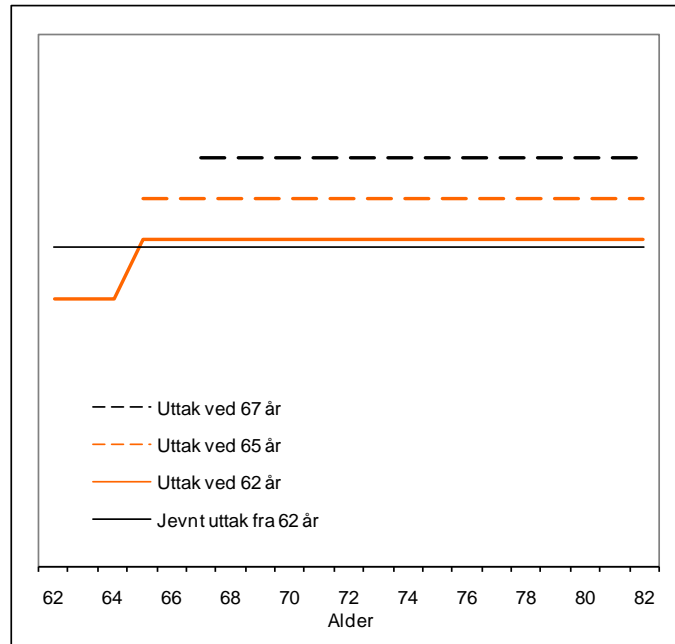
Siden uttaksreglene i det samlede pensjonssystemet (folketrygd, AFP og tjenstepensjon) skal være nøytrale, vil et høyere nivå på AFP før for eksempel 65 år, føre til en reduksjon i samlet ytelse fra 65 år – i forhold til det samlet ytelse kunne blitt uten tonivåuttak. Dette gjelder de som tar ut pensjon før 65 år. Hvis kompensasjonsgraden fra 65 år holdes fast, dersom ytelsen før 65 år økes, vil ikke systemet være nøytralt og kostnadene ville øke.

Fleksibel tjenstepensjon fra 65 år vil, med nøytrale uttaksregler, innebære at personer som går av *før* 65 år vil kunne få en noe høyere tjenstepensjon *fra* 65 år enn de ville fått i et system med fleksibilitet fra 62. 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 enn i et system med fleksibilitet fra 62 år.

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

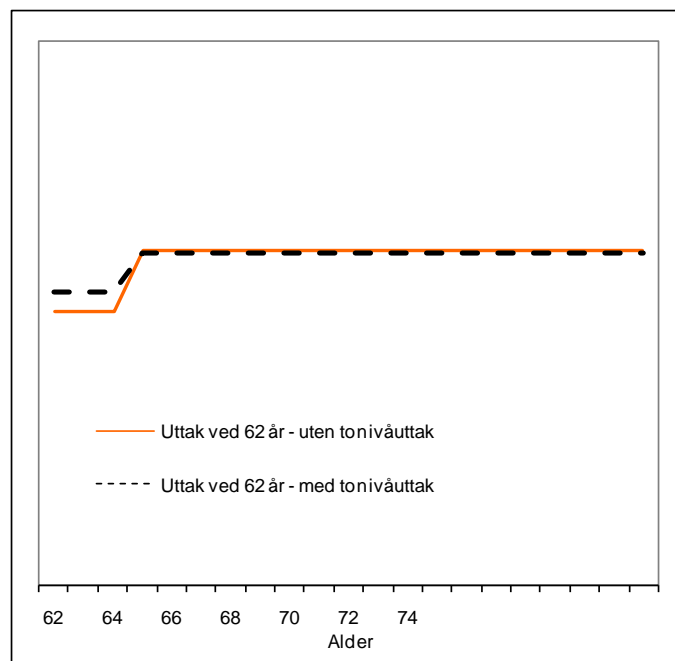
Figur 6 viser et eksempel på et system der tjenstepensjon ikke utbetales før fra 65 år. Sammenliknet med ordningen med uttak fra 65 år som illustrert i figur 5, er pensjonsnivåene de samme for personer som går av ved 65 år eller senere. For personer som går av ved 62 år, blir imidlertid nivåene i alderen 62–64 år lavere, mens nivået fra 65 år blir høyere enn i figur 5, fordi den tjenstepensjonen som der ble utbetalt i perioden 62–64 år her blir utbetalt fra 65 år.

Figur 6 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 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 ved fylte 65 år. Figur 7 illustrerer hvordan pensjonsforløpene vil variere med og uten tonivåuttak.

Figur 7 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.



Et tonivåuttak av AFP må derfor, dersom tjenestepensjonen skal være fleksibel fra 65 år, fastsettes ut fra en målsetning om et samlet pensjonsnivå. Dersom målet er å øke pensjonsnivåene 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 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 Kompensasjonstillegg

Som omtalt i avsnitt 4.4 var en del av AFP-løsningen i privat sektor at ble det gitt et livsvarig kompensasjonstillegg til personer i privat sektor som skal få ny, tilpasset AFP og som også skal få beregnet alderspensjonen fra folketrygden helt eller delvis etter dagens opptjeningsregler. Dette omfatter personer i årskullene fra 1948 til 1962. Formålet med kompensasjonstillegget som ble avtalt for privat sektor var dels å øke samlet pensjonsnivå ved 62 år, og dels å dempe virkningene av levealdersjusteringen for de første årskullene som skal få ny AFP.

Dersom offentlig tjenestepensjon skal kunne utbetales fleksibelt fra 62 år, kan det stilles spørsmål ved om behovet for et kompensasjonstillegg vil være like stort i offentlig sektor som i privat sektor. Tjenestepensjonen kan bidra til å dekke hele eller deler av det behovet som kompensasjonstillegget til ansatte i privat sektor er ment å dekke. Behovet for et kompensasjonstillegg i offentlig sektor bør derfor ses i sammenheng med hvilke pensjonsnivåer tjenestepensjonen vil gi sammen med pensjonen fra folketrygden og AFP-ordningen.

Behovet for et kompensasjonstillegg vil også kunne avhenge av hvordan levealdersjusteringen innføres i offentlig tjenestepensjon.

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 dette 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 det *ikke* skal gis kompensasjonstillegg i offentlig sektor, må en unngå at det for eksempel blir mulig 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 hvordan en ny tjenestepensjonsordning skal fases inn. Dette vil delvis avhenge av hvilken modell for en ny ordning som velges. Det er ikke avklart hvordan en ny tjenestepensjonsordning skal fases inn. Ett alternativ, er at alle nyansatte – uavhengig av hvilket årskull de tilhører – skal få den nye ordningen. Andre løsninger kan innebære en gradvis innfasing også for personer som er ansatt i dag. Uansett 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 da vurderes om dette bør ha betydning for utformingen av et eventuelt kompensasjonstillegg.

5.4 Retten til AFP

Oppsatt AFP-rett?

Det går fram av AFP-avtalen i privat sektor at for å ha rett på AFP, må arbeidstakerne være ansatt og reelle arbeidstakere i en virksomhet som er omfattet av ordningen på uttakstidspunktet, samt ha vært omfattet av AFP-ordningen i minimum 7 av de siste 9 år. Disse kvalifikasjonsreglene ble også tatt inn i protokollen i lønnsoppgjøret i offentlig sektor.

Kvalifikasjonsreglene innebærer blant annet at arbeidstakere som fratrer stillingen i offentlig sektor før 62 år ikke vil oppfylle kravet om å være yrkesaktiv på fratredelsestidspunktet. Det er ingen rett til 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. AFP-ordningen vil da ha en innelåsingsmekanisme.

Å innføre rett til oppsatt AFP i offentlig sektor vil være problematisk av flere grunner. For det første vil en slik ordning i offentlig sektor avvike sterkt fra ordningen i privat sektor. Dette vil gjøre det vanskeligere å etablere et system som sikrer at ansatte ikke taper AFP-rettigheter ved bytte av arbeidsgiver mellom offentlig og privat sektor som forutsatt i avtalen i lønnsoppgjøret. For eksempel må det avklares om de som avslutter karrieren i privat sektor skal ha rett på en full privat AFP, samt en oppsatt AFP fra offentlig sektor. Videre vil kostnadene kunne bli vesentlig høyere enn forutsatt dersom det også skal tjenes opp rett til oppsatt AFP.

Vi legger derfor til grunn at det ikke er aktuelt å innføre rett til oppsatt AFP i AFP-ordningen i offentlig sektor.

Personer med særaldersgrenser

Kravet om å stå i stilling fram til uttakstidspunktet for å ha rett til AFP er særlig problematisk for personer i stillinger med en særaldersgrense som innebærer at de kan fratre stillingen *før* første mulige uttak av AFP. Dette gjelder både de som har aldersgrense 60 år og de som har aldersgrense 63 år, og som i dag kan ta ut pensjon fra 60 år etter 85-årsregelen.

Hvordan personer som går av på særaldersgrenser bør behandles vil for det første kunne avhenge av utformingen av den nye langsiktige ordinære offentlige tjenestepensjonsordningen, dernest av hvilke beregningsregler personer med særaldersgrenser får innenfor denne tjenestepensjonsordningen. I vedlegg 4 om særaldersgrenser er det beskrevet to hovedalternativer. Ett alternativ er at ytelsen som mottas fram til ordinær pensjonsalder er en pensjonsytelse fra tjenestepensjonsordningen.

For det enkelte medlem med særaldersgrense virker det ikke å ha stor betydning innenfor en modifisert bruttoordning om retten til offentlig AFP beholdes eller ikke i. Bruttoordningen vil dekke opp for eventuelt manglende AFP, slik at det samlede pensjonsnivået ikke påvirkes. Personer som fortsetter å jobbe i privat sektor fram til pensjonsalder vil imidlertid kunne tjene opp rett til en privat AFP i tillegg til ytelsen fra den modifiserte bruttoordningen.

Dersom det etableres en utlikningsordning mellom den offentlige og den private AFP-ordningen for personer med opptjening i begge ordninger, kan arbeidsgivers kostnader reduseres dersom også personer med særaldersgrenser gis rett til AFP. Arbeidsgiverne vil da kunne få dekket deler av AFP-kostnadene for personer som har arbeidet deler av karrieren i privat sektor. Det er imidlertid vanskelig å si om den kvantitative betydningen av dette.

En annen mulighet er at det opprettes en egen tidligpensjonsordning for de gruppene som har særaldersgrenser. Ordningen er adskilt fra tjenstepensjonssystemet, og den yter en midlertidig ytelse fram til overgang til ordinær alderspensjon. Innretningen av en tidligpensjonsordning vil ikke avhenge av valg av modell for ny offentlig tjenstepensjon, eller av om det gis rett til AFP også til personer med særaldersgrenser. Om det gis rett til AFP vil imidlertid påvirke det samlede pensjonsnivået ved overgang fra tidligpensjonsordningen til alderspensjon ulikt i de ulike modellene for tjenstepensjon. Dersom det ikke gis rett til AFP, vil det samlede pensjonsnivået etter overgangen kunne bli lavere enn forutsatt dersom den offentlige tjenstepensjonsordningen utformes som en supplerende ytelse. Dette kan tale for at det bør gis rett til AFP også for personer med særaldersgrenser.

Oppsummering

For personer i stillinger med særaldersgrense bør det vurderes å innføre et særskilt unntak fra kravet om å måtte være ansatt og reell arbeidstaker på uttakstidspunktet for å ha rett til AFP. Dersom det skal innføres et slikt unntak, må det avgjøres om det skal tjenes opp AFP-rettigheter fram til tidspunktet for avgang på særaldersgrensen, eller fram til uttak av alderspensjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen.

Dersom personer med særaldersgrenser får rett til offentlig AFP, alternativt at tjenstepensjonsordningen dekker opp for bortfallet av AFP, kan en risikere at en del av disse personene etter fratreden fra stillingen i offentlig sektor opparbeider rett til privat AFP. Disse vil da kunne få en dobbelt AFP-ytelse. Det bør derfor eventuelt etableres regler som sikrer at disse personene ikke får krav på AFP-ytelser både fra den offentlige og den private AFP-ordningen eller både fra en modifisert bruttoordning som dekker opp for bortfallet av AFP og en privat AFP-ordning. Dette kan for eksempel skje ved at privat AFP – som i dag – blir en samordningspliktig ytelse.

6 Organisering, finansiering og administrasjon

6.1 Innledning

Det er et uklart skille mellom AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor. Vedlegg 2 om alderspensjon bygger på at dagens organisatoriske og finansielle løsning for tjenstepensjon videreføres. Et sentralt spørsmål blir da hvordan skal forholdet mellom tjenstepensjonsordningene og AFP skal være når AFP-ordningen legges om.

I kommunal sektor er tjenstepensjon i utgangspunktet fullt fondert i livselskap eller pensjonskasser. AFP-ordningen finansieres først gjennom innbetalinger fra arbeidsgiver når arbeidstakeren fratrer. I forsikringslovgivningen er AFP en ytelse som ikke er forsikringsbar siden retten til AFP forsvinner hvis du fratrer før 62 år, og AFP er en tidsbegrenset ytelse som ikke kommer til utbetaling for de som fortsetter i arbeid

fram til du er 67 år. Statens Pensjonskasses virksomhet er regulert i særlov. Her har noen medlemsvirksomheter AFP-ordninger som er fullt ut forhåndsfinansiert.

I privat sektor skal det etableres det én felles AFP-ordning. Det kan stilles spørsmål om det også i offentlig sektor bør etableres én 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 utsettes til finansieringen av AFP i privat sektor er avklart.

6.2 Organisering, finansiering og administrasjon av dagens ordninger

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.

For de årene AFP beregnes som en folketrygdpensjon, administreres offentlig AFP av NAV. Fra fylte 65 år overtar tjenstepensjonsordningene administrasjonen av pensjonene.

Statens Pensjonskasse administrerer en AFP-ordning for statsansatte, som finansieres ved årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Statlige arbeidsgivere blir dermed ikke belastet noen kostnad når en arbeidstaker går av med AFP. Statens Pensjonskasse administrerer også en AFP-ordning for undervisningspersonalet. For ansatte i skoleverket er det en rekke fellesordninger for grupper av lærere som i fellesskap finansierer AFP i sitt område. Det beregnes et samlet premiebeløp for hver ordning, som fordeles på hver kommune eller virksomhet avhengig av lønnsmassen. Det er én ordning for grunnskolen, bestående av alle kommuner som er med i ordningen, og en annen ordning for videregående skole, der fylkene er med. Videre er det egne finansieringsordninger for folkehøgskolene, høyskolene, universitetene og humanitære organisasjoner.

Fristilte statlige virksomheter og andre private virksomheter som er medlem i Statens Pensjonskasse, kan avtalefeste samme ordning som i staten. Kostnadene dekkes av den enkelte virksomhet. Spekter og NHO har egne AFP-avtaler for virksomheter innen sitt område.

Ordningene for ansatte i kommuner, fylkeskommuner og helseforetak er fordelt på en rekke organisatoriske enheter, og bredden i finansieringsgrunnlaget er svært ulikt. For eksempel finansierer kommuner med egen pensjonskasse i sin helhet selv AFP til egne ansatte, mens livsforsikringsselskapene administrerer flere AFP-ordninger av ulik størrelse og med ulik finansieringsstruktur.

I utgangspunktet skal de kommunale AFP-ordningene finansieres fullt ut av arbeidsgiver. Det er imidlertid ulike finansieringsmodeller. Hovedtariffavtalen i KS-området sier at alle kostnader knyttet til pensjonering i alderen 65–66 år skal utjevnes fullt ut mellom medlemmene av pensjonsordningen. Når det gjelder pensjonering 62–64 år, kan arbeidsgivere i KLPs fellesordning *velge* om de vil delta i utjevningsfellesskap for AFP-kostnadene. Dersom arbeidsgiver ønsker å delta i et utjevningsfellesskap, er det to alternativer; enten full utjevning av alle kostnader, eller utjevning av halvparten av kostnadene, mens den andre halvparten dekkes av arbeidsgiver uten utjevning. De fleste kommunale arbeidsgivere velger å utjevne risikoen knyttet til uttak av AFP på hele fellesskapet. Kommuner med egen pensjonskasse må dekke alle kostnader i forbindelse med AFP til egne ansatte selv, også til personer i alderen 65–66 år.

Siden offentlig ansatte har krav på tjenstepensjonsberegnet AFP fra 65–66 år, er AFP-ordningene for offentlig ansatte ikke omfattet av lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon. De offentlige arbeidsgiverne må dermed – i motsetning til arbeidsgivere i privat sektor – finansiere AFP-kostnadene uten særskilt tilskudd fra staten.

6.3 Noen alternativer for organisering og finansiering av AFP

Forholdet mellom AFP og tjenstepensjonsordningene

Organisatorisk samling av AFP?

Det går fram av beskrivelsen av dagens AFP-ordninger i offentlig sektor over at AFP i dag er splittet på mange «administrasjonsheter» og ulike finansieringsfellesskap. Administrasjonen og finansieringen av AFP er dessuten i noen grad sammenfallende med administrasjon og finansiering av tjenstepensjonsordningene. Dette er naturlig siden det på noen punkter er en nær sammenheng og et uklart skille mellom AFP i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon. For eksempel kan AFP beregnes som tjenstepensjon fra 65 år.

I privat sektor ble det lagt vekt på at den nye AFP-ordningen skulle være en fellesordning. Argumenter for dette var blant annet at det 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 innebærer omleggingen at forpliktelsene i AFP-ordningen – de framtidige utbetalingene av AFP til personer med rett til AFP som har fylt 62 år – blir vesentlig mer langsiktige enn i dagens AFP-ordninger. Den organisatoriske løsningen må da legge 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. Dersom dagens organisatoriske og finansielle løsning for tjenstepensjon videreføres, vil det innebære at de offentlig tjenstepensjons-

ordningene fremdeles er adskilte, og at en eventuell organisatorisk samling av AFP-ordningene vil medføre et klarere skille mellom tjenstepensjonsordningene og AFP.

Ulike rettighets- og kvalifikasjonsregler

De offentlige tjenstepensjonsordningene og den nye AFP-ordningen vil ha ulike rettighets- og kvalifikasjonsregler. Som omtalt i avsnitt 5.4 innebærer reglene i den nye AFP-ordningen at arbeidstakere som fratrer stillingen i offentlig sektor før 62 år ikke vil ha rett til AFP. Samtidig er det ingen rett til oppsatt AFP slik det er i tjenstepensjonsordningen, der medlemmene har krav på en oppsatt tjenstepensjon dersom de fratrer før pensjonsalder.

Selv om retten til AFP utløses i siste arbeidsforhold, avhenger størrelsen på AFP-pensjonen av av pensjonsgivende inntekt i *hele* yrkeskarrieren. Denne opptjeningen vil ikke være kjent før ved 62 år.

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.

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

Organisatoriske og finansielle alternativer

Finansiering innenfor fellesordninger

Dersom en velger en oppdelt finansieringsløsning for AFP i offentlig sektor, for eksempel flere adskilte AFP-ordninger, vil kostnadene kunne variere fra ordning til ordning. Kostnadsnivået i de enkelte ordningene vil avhenge av sammensetningen av medlemmene i ordningene. Dersom det derimot etableres fellesordninger for finansiering, 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.

AFP-utgiftene vil kunne variere med sammensetningen av arbeidsstokken: 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. Detaljene i finansieringsløsningen i privat sektor er ikke endelig avklart, men det synes mest sannsynlig at arbeidsgivernes del vil bli finansiert gjennom en prosentavgift på lønn. Med et slikt system vil ikke være noen tett kobling mellom den enkelte bedriftens innbetaling av avgift til AFP-ordningen og de rettighetene til AFP de ansatte opparbeider seg. Avgiftssatsene vil bli satt slik at ordningen dekker sine løpende forpliktelser samtidig som det skal bygges opp et fond som gir tilstrekkelig sikkerhet for framtidige forpliktelser. Hvor høy AFP-avgiften må være i privat sektor vil blant annet avhenge av lønns- og aldersstrukturen til de ansatte som arbeider i bedrifter som er med i AFP-ordningen.

Det kan av flere grunner være hensiktsmessig at finansieringsordningen også for AFP i offentlig sektor bør få karakter av et spleiselag. Dersom en velger en identisk finansieringsløsningen 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?

Som omtalt over, legges det opp til å bygge opp et fond i AFP-ordningen i privat sektor for å sikre tilstrekkelig sikkerhet for framtidige forpliktelser. Begrunnelsen for at det ble ansett som nødvendig med 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 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 beskatningsrett. Det 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, bør det etableres et system for medregning av «AFP-tid» i andre ordninger. Personer som skifter jobb mellom arbeidsgivere som er tilknyttet ulike AFP-ordninger bør med andre ord ikke miste retten til AFP dersom de samlet 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 også 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 det som kan synes 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, 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 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».

Et annet alternativ kan være å legge all opptjeningstid i AFP-ordningen til grunn for en slik kostnadsutjevning. Med dette alternativet vil alle arbeidsgivere som har bidratt til AFP-opptjeningen være med på å dekke AFP-kostnadene for egne tidligere ansatte.

Et spørsmål i forbindelse med et slikt medregningssystem er på hvilket tidspunkt det skal avgjøres hvilken ordning som skal utbetale AFP-pensjonen og hvordan kostnadene skal fordeles. Siden opptjeningen av AFP-rettigheter stopper ved 62 år, kan også ordningen også «gjøres opp» ved denne alderen. Det vil si at det avklares hvilken ordning som skal utbetale AFP-pensjonen, det enkelte medlems rettigheter gjøres opp (det avklares hvor høy AFP vedkommende vil ha rett til på ulike uttakstidspunkt), og utbetalende ordning får eventuelt overført midler fra andre AFP-ordninger. Det kan vurderes om medlemmer som ved fylte 62 år ikke tilfredsstiller kravet om å ha vært medlem av ordningen i minimum 7 av de siste 9 årene skal ha mulighet til å opparbeide seg tilstrekkelig opptjeningstid ved å fortsette opptjeningen etter fylte 62 år.

6.4 AFP organisert som tjenstepensjonsordningene

Det enkleste på kort sikt vil trolig være å *videreføre dagens organisatoriske og finansielle løsning*, slik at AFP fremdeles organiseres sammen med tjenstepensjonsordningene. 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 opptjeningstid 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 har betydning for AFP i offentlig sektor etter 65 år, og ikke alle arbeidsgivere som har offentlig tjenstepensjon er tilknyttet avtalen, vil en slik løsning eventuelt kreve en omfattende endring av avtalen. Et annet alternativ kunne vært å etablere et system for medregning av opptjeningstid innenfor eller mellom de ulike tariffområdene.

Dersom AFP-ordningene i offentlig sektor skal organiseres sammen med tjenstepensjonsordningene, 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 de minste kollektivene i offentlig sektor.

6.5 Flere AFP-ordninger i offentlig sektor

Et alternativ til å videreføre dagens organiseringsordning kan være å etablere ulike AFP-ordninger innenfor ulike deler av offentlig sektor, og som er adskilt fra tjenstepensjonssystemet. 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. Som omtalt over er det for eksempel usikkert om det er behov for fondsoppbygning i AFP-ordningene i offentlig sektor på samme måte som i privat sektor, i og med at arbeidsgiverne i offentlig sektor, med enkelte unntak, ikke kan gå konkurs.

Det må avklares om medlemskap i fellesordningene skal være pliktig for alle de aktuelle offentlige virksomhetene, eller om det skal være unntak for enkelte virksomheter.

Et nærliggende alternativ dersom det skal opprettes fellesordninger for AFP i offentlig sektor, kan være at det etableres fellesordninger innenfor hvert tariffområde. Dersom 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, men staten ikke ønsker å endre sin finansieringsordning, kan et alternativ være å etablere én fellesordning for staten, og en annen fellesordning for de øvrige offentlige arbeidsgivere. 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.

6.6 En felles AFP-ordning for offentlig og privat sektor

Det er også et alternativ å etablere en felles AFP-ordning for offentlig og privat sektor. En slik fellesordning med en enhetlig finansieringsstruktur reiser mange spørsmål som vil kreve grundige utredninger.

For eksempel har finansieringsløsningen for AFP i privat sektor karakter av å være et spleiselag, siden det ikke er noen 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 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 først å avklare konsekvensene av å gjøre dette. Det vil neppe la seg gjøre å utrede disse konsekvensene i sin fulle bredde før det kommende tariffoppgjøret.

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