

19. mai 2008

Mulige tilpasninger i AFP i offentlig sektor i lønnsoppgjøret 2008

Rapport fra en ekspertgruppe

Innhold

1	SAMLET VURDERING	3
2	INNLEDNING.....	4
3	HOVEDTREKK I DAGENS PENSJONSORDNINGER FOR OFFENTLIG ANSATTE	5
3.1	Historisk utvikling og bakgrunn for tjenstepensjonsordningene	5
3.2	Nærmere om de offentlige tjenstepensjonsordningene	6
3.3	Hovedregler for offentlig tjenstepensjon	7
3.4	AFP i offentlig sektor.....	9
3.5	Forholdet til privat tjenstepensjon.....	11
3.6	Hovedtrekk ved dagens offentlige tjenstepensjonsordning.....	11
4	DATA OM ANSATTE I OFFENTLIG SEKTOR	11
4.1	Det samlede arbeidsmarkedet. Privat og offentlig sektor	12
4.2	Statlig sektor	15
4.3	Kommunal og fylkeskommunal sektor.....	17
4.4	Helseforetak	19
4.5	Utdanningssektoren.....	20
4.6	Poengopptjening i folketrygden.....	22
5	AFP I OFFENTLIG SEKTOR	22
6	NY AFP-ORDNING I PRIVAT SEKTOR	26
7	AFP I OFFENTLIG SEKTOR I LØNNSOPPGJØRET 2008.....	27
7.1	Innledning	27
7.2	Avtale beregningsreglene for AFP i årets oppgjør	28
7.3	Avtale prinsipper for beregning av AFP i årets lønnsoppgjør	33
7.4	Avtale retningslinjer for videre arbeid i årets lønnsoppgjør	33

1 Samlet vurdering

Ekspertgruppa har vurdert ulike måter å håndtere eventuelle tilpasninger i AFP i offentlig sektor til ny folketrygd og AFP i privat sektor i lønnsoppgjøret 2008.

En mulighet er at en avtaler beregningsreglene for AFP i offentlig sektor i årets lønnsoppgjør, jf. omtalen i avsnitt 7.2. Å avklare disse i årets oppgjør kan være en fordel for framdriften i pensjonsreformen. Hvis reglene for beregning av AFP i offentlig sektor skal avtales i år, er det både mulig og nødvendig å utforme reglene i all hovedsak på samme måte som i den løsningen som er valgt i privat sektor. Dette vil legge til rette for et enhetlig system for AFP i arbeidslivet slik at ingen taper rett til AFP ved skifte av arbeidsgiver, heller ikke mellom offentlig og privat sektor. Denne løsningen må ses i sammenheng med at offentlig tjenstepensjon inklusive særaldersgrenser etter ekspertgruppens mening bør behandles ved lønnsoppgjøret i 2009, slik at den samlede pensjonen til den enkelte ansatte i offentlig sektor vil bli avklart da.

En annen mulighet er å avtale prinsipper for beregning av AFP i årets lønnsoppgjør, men ikke detaljerte beregningsregler, jf. omtalen i avsnitt 7.3. Dette vil gi mulighet til å utrede alternative utforminger av AFP og vil derfor åpne for at AFP i offentlig sektor kan avvike substansielt fra AFP i privat sektor.

En tredje mulighet er at en kun avtaler noen retningslinjer for det videre arbeidet med offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor i årets lønnsoppgjør, jf. omtalen i avsnitt 7.4. Denne muligheten vil gi størst fleksibilitet og vil gi mulighet til se utformingen av AFP i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon i sammenheng. Slike retningslinjer kan eventuelt vurderes også i de andre alternativene.

Ekspertgruppa mener alle disse tre mulighetene er praktisk håndterbare og kan være grunnlag for gode langsiktige løsninger for AFP i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon. Valget mellom dem kan ikke utelukkende gjøres på faglig grunnlag. Gruppa har av denne grunn, og i lys av mandatet, ikke sett det som sin oppgave å gi partene i lønnsoppgjørene i offentlig sektor et entydig råd om hvilket alternativ som bør velges. Generelt vil det legge til rette for en god framdrift i pensjonsreformen og mer forutsigbarhet for offentlige ansatte jo mer som konkret avklares i årets lønnsoppgjør. Samtidig vil det være slik at jo mer det legges opp til å avklare i lønnsoppgjøret 2009, jo bedre mulighet vil en ha til å se tilpasningen av AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor i sammenheng.

Ekspertgruppen viser til at AFP i både privat og offentlig sektor, sammen med folketrygdens alderspensjon og tjenstepensjonsordninger, må virke godt overfor personer med ulik utdanning og yrkeskarrierer, inntektsnivåer og levealder.

Gruppa er enig om at det ikke vil være forsvarlig å endelig avtale i årets oppgjør hvordan AFP i offentlig sektor bør organiseres og finansieres. Dette gjelder også om en nå avtaler beregningsreglene. Gruppa mener dessuten at en organisatorisk samling og den finansielle behandlingen av de ulike AFP-ordningene bør vurderes i det videre arbeidet.

I lønnsoppgjøret i privat sektor ble det gitt et kompensasjonstillegg til personer som skal få ny AFP og som skal få alderspensjonen helt eller delvis beregnet med dagens opptjeningsmodell. Ekspertgruppa mener det er for tidlig i årets lønnsoppgjør å fastslå hvordan et kompensasjonstillegg i offentlig sektor eventuelt bør utformes.

Størrelsen og innretningen på et eventuelt kompensasjonstillegg for ansatte i offentlig sektor først bør vurderes ved lønnsoppgjøret 2009, i lys av tilpassingen av offentlig tjenstepensjon.

Rapporten gir ikke uttrykk for partenes posisjoner.

2 Innledning

Partene i lønnsoppgjørene i offentlig sektor ba Arbeids- og inkluderingsministeren om utredningsbistand til vurderingen av AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor. Det ble etablert en ekspertgruppe som har vurdert mulige løsninger for AFP i årets lønnsoppgjør. Denne rapporten dokumenterer ekspertgruppa arbeid. Rapporten gir ikke uttrykk for partenes posisjoner.

Statssekretær Jan-Erik Støstad i Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ledet ekspertgruppa. Følgende personer har deltatt fra organisasjonene:

Odd J. Sørensen, LO Stat	Anders Kvam, Akademikerne
Klemet Rønning-Aaby, LO Kommune	Sigbjørn Eikefjord, KS
Erik Orskaug, Unio	Per Richard Johansen, KS
Marit Gjerdalen, Unio	Bernhard A. Caspari, FAD
Dag Bjørnar Jonsrud, YS – Kommune	Ole Christian Moen, FAD
Bjørn Tore Stølen, YS – Stat	Ivar Liabø, Oslo Kommune (observatør)
Anders Kleppe, Akademikerne	Bjørn Myhre, Spekter (observatør)

Sekretariatet har bestått av Roar Bergan og Fredrik Haugen fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Knut Lorentsen og Knut Håkon Brox fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Lars Wahl og Tyra Ekhaugen fra Finansdepartementet.

Arbeids- og inkluderingsministeren har fått ett brev fra partene i oppgjøret i staten og ett brev fra partene i KS-området. I brevet fra partene i staten bes det om at ekspertgruppa får følgende mandat: «Ekspertgruppen skal vurdere ulike måter for hvordan en i lønnsoppgjøret 2008 kan håndtere eventuelle tilpasninger i AFP i offentlig sektor til ny folketrygd og forslaget til AFP i privat sektor.» I brevet fra partene i KS-området foreslås det at ekspertgruppa får følgende mandat. «Arbeidsgruppen har som mandat å vurdere de krav som er fremmet i tilknytning til avtalefestet pensjon, AFP – med sikte på å komme med forslag til partene om hva som kan tas stilling til i årets oppgjør av materielle og prosessuelle bestemmelser for å fastlegge ny AFP fra 2010, herunder de finansielle sidene ved forslaget.»

På denne bakgrunnen har ekspertgruppa lagt følgende mandat til grunn for arbeidet: *Ekspertgruppa skal vurdere ulike måter for hvordan en i lønnsoppgjøret 2008 kan håndtere eventuelle tilpasninger i AFP i offentlig sektor til ny folketrygd og forslaget til AFP i privat sektor. Herunder skal også de finansielle sidene ved eventuelle tilpasninger vurderes.*

I avsnitt 3 beskrives hovedtrekkene i dagens offentlige tjenstepensjonsordninger og dagens AFP-ordninger i offentlig sektor, mens avsnitt 4 inneholder bakgrunnsinformasjon om ansatte i offentlig sektor. Avsnitt 5 omhandler hovedvalg ved utformingen av framtidens AFP i offentlig sektor, mens avsnitt 6 beskriver den

løsningen for AFP i privat sektor som ble avtalt ved årets lønnsoppgjør. I avsnitt 7 beskrives alternative måter å håndtere AFP på i årets lønnsoppgjør.

En del bakgrunnsinformasjon er samlet i vedlegg til denne rapporten.

3 Hovedtrekk i dagens pensjonsordninger for offentlig ansatte¹

3.1 Historisk utvikling og bakgrunn for tjenstepensjonsordningene

De offentlige tjenstepensjonsordningene har røtter tilbake til 1800-tallet da ansettelsesforhold i staten ofte var livsvarige. Man så etter hvert at det var problematisk at embets- og tjenestemenn ble sittende i viktige operative stillinger i høy alder. Den historiske bakgrunnen for dagens offentlige tjenstepensjonsordninger var å få «Overaaringene» til å gå av med alderspensjon. I 1917 ble Statens Pensjonskasse (SPK) etablert. Kassen administrerte en Pensjonsordning for Statens Tjenestemænd som gav en alderspensjon på 66 pst. av sluttlønn etter 30 års tjenestetid. Hovedtrekkene for offentlig tjenstepensjon har siden vært basert på denne utformingen.

På begynnelsen av 1900-tallet etablerte de største bykommunene egne pensjonskasser. Bakgrunnen var dels sosialpolitisk, men i første rekke av økonomisk art. Kommunenes utgifter til pensjoner, som ble dekket over de løpende budsjetter, var i ferd med å komme ut av kontroll. De nyopprettede pensjonskassene bidro til at kommunene gjenvant styringen over pensjonsutgiftene. De kommunale tjenstepensjonsordningene ble fra 1. januar 1997 i sin helhet tariffestet i Hovedtariffavtalen i KS-området. Kommuner og fylkeskommuner hadde imidlertid etablert pensjonsordninger for sine ansatte før dette tidspunktet. Fra 2001 ble de fylkeskommunale og statlige sykehusene overført til helseforetak. Foretakene videreførte tjenstepensjonsordningene de hadde.

Utbyggingen av den allmenne pensjonssystemet gjennom alderstrygd i 1959 og senere folketrygden i 1967 innebar at stadig flere arbeidstakere kunne få ytelser for samme pensjonstilfelle fra to eller flere pensjons- eller trygdeordninger. Dette førte ofte til at de kunne få en høyere samlet pensjon enn forutsatt. For å unngå dobbeltutbetaling ble det innført en egen lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser samtidig med innføringen av den allmenne alderstrygden i 1959. Samordningsloven bygger på prinsippet om beløpsmessig samordning. Det vil si at det gjøres et beløpsmessig fradrag i tjenstepensjonen tilsvarende «dobbeltdekningen».

For å unngå pensjonsmessig tap for offentlige tjenestemenn som går mellom flere arbeidsgivere i offentlig sektor, ble det i 1972 etablert en Overføringsavtale. Avtalen fungerer slik at den enkelte pensjonist får hele sin pensjon utbetalt fra den siste pensjonsordningen han eller hun er medlem av. Det er i alt 29 leverandører som er tilknyttet avtalen; Statens Pensjonskasse, fire livselskaper samt 24 kommunale pensjonskasser.

¹ Kapitlet er hentet ordrett fra kapittel 2 i notatet *Problemstillinger i forbindelse med tilpasninger i AFP i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon i forhold til pensjonsreformen og AFP i privat sektor*, datert 2. april, som ble utarbeidet av en ekspertgruppe.

Det ble i 1988 etablert AFP-ordninger i staten og kommunal sektor parallelt med innføringen av AFP i privat sektor. Pensjonsalderen for AFP var fra 1989 65 år. I motsetning til AFP i privat sektor, som er beregnet som folketrygd, ble det avtalt at AFP i offentlig sektor skulle beregnes som alderspensjon etter lov om Statens pensjonskasse kapittel 5. Pensjonsalderen i AFP-ordningen har senere trinnvis blitt senket og er i dag 62 år. AFP i alderen 62 – 64 år er tariffestet og beregnes som AFP i privat sektor, og for statens vedkommende hjemlet i egen lov.

3.2 Nærmere om de offentlige tjenstepensjonsordningene

Medlemmer

Omtrent 1/3 av alle arbeidstakere i Norge er medlemmer av en offentlig tjenstepensjonsordning. Disse 725 000 arbeidstakere er fordelt på 130 000 statsansatte, 455 000 arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner og 105 000 arbeidstakere i helseforetakene. I tillegg til dette er om lag 35 000 arbeidstakere utenfor offentlig sektor medlemmer av offentlige tjenstepensjonsordninger. Det gjelder i hovedsak ansatte i energisektoren, private skoler, undervisnings- og forskningssektoren, NSB og andre statlig eide foretak, private helseinstitusjoner og humanitære institusjoner.

Selv om ansatte i offentlig sektor har lik pensjonsordning, er det forskjeller mellom sammensetningen av arbeidstakere i de ulike delene av offentlig sektor:

- Ansatte i kommunal sektor og helseforetakene arbeider i større grad deltid enn ansatte i staten.
- Arbeidstakere i staten har gjennomgående høyere utdanning og høyere lønn enn ansatte i kommunal sektor.
- Andelen kvinner i helse-, omsorgs- og utdanningssektoren er klart høyere enn i staten.

Virksomheter med offentlig tjenstepensjon

Tradisjonelt har det vært et klart organisatorisk skille mellom privat og offentlig sektor. De siste par tiårene har imidlertid en rekke offentlige virksomheter blitt skilt ut og organisert som statsaksjeselskaper, statsforetak, stiftelser eller særlovselskaper. En del virksomheter som tradisjonelt var en del av offentlig sektor, og som nå er offentlig eide foretak, kan i prinsippet velge enten å videreføre sin offentlige tjenstepensjonsordning eller opprette en privat tjenstepensjonsordning. Valgmuligheten kan likevel være begrenset fordi arbeidsgiver har forpliktet seg til valg av en bestemt løsning gjennom tariffavtale eller på annet grunnlag.

Det er også arbeidstakere i private foretak som omfattes av lovpålagte offentlige tjenstepensjonsordninger. Eksempler er foretak som omfattes av sykepleierordningen og apotekordningen.

Til forskjell fra det tradisjonelle skillet mellom privat og offentlig sektor, kan deler av privat sektor ha offentlig tjenstepensjon.

Pensjonsordningene i statlig og kommunal sektor

Tjenstepensjonsordningene i stat og kommune har i hovedsak like ytelser og like regler for beregning av pensjon. Dette skyldes i første rekke Overføringsavtalen og at

pensjonene reguleres på samme måte. Det er likevel enkelte forskjeller mellom ordningene. Mens ordningen i staten er lovfestet gjennom lov om Statens Pensjonskasse, er de kommunale ordningene tariffestet i KS-området. I Oslo kommune kan det ikke foretas generelle endringer av pensjonsvedtektene uten at det er ført drøftinger med arbeidstakerorganisasjonene. Ordningene finansieres også ulikt, se under.

Overføringsavtalen

Formålet med Overføringsavtalen er at arbeidstakere skal kunne skifte arbeid uten at det får pensjonsmessige konsekvenser. Overføringsavtalen er formelt sett en avtale mellom leverandørene av offentlig tjenstepensjon. Den enkelte pensjonist får hele sin pensjon fra siste pensjonsordning som om vedkommende har vært medlem i denne ordningen i hele sin tjenestetid. Offentlige ansatte har dermed i praksis en felles pensjonsordning. Overføringsavtalen bidrar til at de offentlige tjenstepensjonsordningene ikke virker mobilitetshemmende innen offentlig sektor. Om lag 95 pst. av alle ansatte med offentlig tjenstepensjon er omfattet av Overføringsavtalen.

Finansiering

Tjenstepensjonsordningene i statlig og kommunal sektor har ulik finansiering. Ordningen for statsansatte dekkes i hovedsak løpende over statsbudsjettet, mens ordningene til kommunalt ansatte er fonderte.

Deler av utgiftene til tjenstepensjon i staten dekkes av arbeidstakerne gjennom et medlemsinnskudd som er på 2 pst. av lønn. Virksomheter som har egne driftsinntekter dekker resten av pensjonsutgiftene for sine ansatte gjennom arbeidsgiverandeler. De resterende utgiftene dekkes over statsbudsjettet.

Finansieringen av de kommunale og fylkeskommunale pensjonsordningene skjer gjennom forhåndsinnbetaling av pensjonspremier som avsettes i pensjonsfond. Arbeidstakerne betaler 2 pst. av lønn, mens arbeidsgiverne betaler resten av den nødvendige årlige premien. Oslo kommune har en nettolønnsordning som innebærer at det ikke trekkes medlemsinnskudd. Det er et krav at fondene til enhver tid skal være tilstrekkelige til å finansiere de påløpte pensjonsforpliktelsene. Det følger av dette at en økning i pensjonsforpliktelsene på grunn av endringer i regelverket medfører krav om en engangsinnbetaling til fondene. I tillegg til den fonderte delen av kommunal tjenstepensjon, er det enkelte deler som det ikke er mulig å forhåndsfinansiere, for eksempel den garanterte G-reguleringen og deler av bruttogarantien. Arbeidsgiverne må derfor betale egen reguleringspremie til pensjonsordningen når disse utgiftene påløper. Finansieringen av de kommunale tjenstepensjonsordningene er regulert i forsikringsloven.

3.3 Hovedregler for offentlig tjenstepensjon

Krav til medlemskap og pensjonsytelser

Alle offentlige ansatte er i utgangspunktet pliktige medlemmer i en offentlig tjenstepensjonsordning. Minstekravet til arbeidstid er 14 timer pr. uke (tilsvarer om lag 35 pst. stilling). Til forskjell fra minstekravene til tjenstepensjonsordningene i privat sektor som er begrenset til alderspensjon (og premiefritak ved uførhet), omfatter ordningene i offentlig sektor alderspensjon, AFP, uførepensjon og etterlatte-

pensjon (enke-, enkemanns- og barnepensjon). Medlemskapet gir altså både en risikoforsikring og en sparing til fremtidig pensjon.

Uttak av alderspensjon

For å få utbetalt tjenstepensjon i offentlig sektor må en ha rett til alderspensjon og fratre sin stilling. Retten til alderspensjon er knyttet til aldersgrensen for stillingen. For om lag 70 pst. av offentlig ansatte er aldersgrensen 70 år. Den resterende delen av arbeidstakerne har en lavere aldersgrense – såkalt særaldersgrense – på 65, 63 eller 60 år. Blant de yrkesaktive medlemmene i SPK og KLP har henholdsvis om lag 10 pst. og 40 pst. særaldersgrenser.

Alle med aldersgrense på 70 år kan likevel ta ut tjenstepensjon fra fylte 67 år. I tillegg kan arbeidstakere med særaldersgrense ta ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og opptjeningstid i en offentlig tjenstepensjonsordning er 85 år eller mer (85-årsregelen).

Dette viser at det er flere pensjonsaldere i offentlig sektor, og den nære sammenhengen mellom offentlig tjenstepensjon og særaldersgrenser.

Pensjonsberegning

Pensjonen beregnes av lønn ved fratreden (sluttlønnsprinsippet). Opptjeningstid er 30 år for full pensjon for dem som er i stilling med rett til medlemskap ved pensjonering. Opptjeningstiden er inntil 40 år for arbeidstakere som slutter i offentlig virksomhet og går over i privat virksomhet før pensjonsalder. Er opptjeningstiden mindre enn full opptjening, skjer det en forholdsmessig avkortning av pensjonen. Har arbeidstakeren arbeidet deltid hele eller deler av yrkeskarrieren, korrigeres pensjonen i forhold til dette. Pensjonsformelen er slik:

$$\text{Sluttlønn ved 100 pst. stilling} \times \text{gjennomsnittlig stillingsprosent} \times 66 \text{ pst.} \times \frac{\text{Opptjeningstid}}{\text{Full opptjeningstid}}$$

Samordning av tjenstepensjon med pensjon fra folketrygden

Alderspensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning fra 67 år samordnes med alderspensjon fra folketrygden. Tjenstepensjonsordningen sikrer at den samlede alderspensjonen utgjør minst 66 prosent av sluttlønnen. Det gjøres i utgangspunktet fradrag for hele tilleggspensjonen og særtillegget fra folketrygden, mens fradraget for grunnpensjonen er $\frac{3}{4}$ G. Det betyr at enslige pensjonister er sikret $\frac{1}{4}$ G ut over 66 pst. av sluttlønn siden folketrygdens grunnpensjon er 1 G for disse. I tillegg til dette vil mange kunne få ytterligere samordningsfordeler. Disse fordelene er i hovedsak knyttet til at visse former for inntekter, for eksempel varierende overtid, er pensjonsgivende i folketrygden, men ikke i tjenstepensjonsordningen. Da blir samordningsfradraget for tilleggspensjonen redusert. Selv om hovedprinsippene i samordningsregelverket er relativt oversiktlige, er det en rekke unntak fra hovedreglene som bidrar til at samordningen likevel er komplisert.

Bruttogarantien

Alderspensjonen utgjør 66 pst. av sluttlønnen ved 30 års tjenestetid. Den samordnes med folketrygdens ytelser. Den såkalte bruttogarantien innebærer at den enkelte alltid er garantert en samlet pensjon som er minst like stor som tjenstepensjonen før samordning. Bruttogarantien kommer blant annet til anvendelse når det foreligger rett til tjenstepensjon, men ikke folketrygd. Et eksempel er ved særaldersgrenser, et annet når uføregraden er lavere enn 50 pst. Et tredje eksempel er enkepensjon etter mindre enn fem års ekteskap.

Bruttogarantien har to sider:

1. Det gis en regelverksgaranti som innebærer at tjenstepensjonsordningen kompenserer for et eventuelt bortfall av ytelser fra folketrygden som skyldes regelendringer.
2. Det gis en individuell garanti til de medlemmer som ikke har full opptjening av rettigheter i folketrygden, for eksempel bare 30 års opptjeningstid.

Avkortning mot arbeidsinntekt

Det er ulike regler for avkortning av pensjonen mot arbeidsinntekt avhengig av om inntekten tjenes opp i privat eller offentlig sektor. Inntekter fra privat sektor påvirker ikke alderspensjonen. Har en pensjonist derimot inntekt fra offentlig sektor, avkortes tjenstepensjonen. Pensjonen reduseres etter forholdet mellom pensjonsgrunnlaget og inntekten:

$$\frac{\text{Pensjonsgrunnlag} - \text{Inntekt}}{\text{Pensjonsgrunnlag}} \times 100 = \text{Ny pensjonsgrad}$$

Bruttogarantien innebærer samtidig at tjenstepensjonsordningen kompenserer dersom folketrygden reduseres på grunn av arbeidsinntekt.

Regulering av pensjoner

Offentlig tjenstepensjon reguleres i takt med utviklingen i folketrygdens grunnbeløp. Det betyr at offentlig tjenstepensjon reguleres likt med folketrygdens pensjoner.

3.4 AFP i offentlig sektor

Det er egne AFP-ordninger for de ulike tariffområdene i helseforetakene, i statlig og i kommunal sektor. Apoteknæringen har også en egen AFP-avtale. Innholdsmessig er AFP-ordningene i offentlig sektor i hovedsak like.

Vilkår for rett til AFP i offentlig sektor

Det stilles følgende krav til uttak av AFP i offentlig sektor:

- arbeidstakeren må være i lønnet arbeid på pensjoneringstidspunktet med inntekt som overstiger grunnbeløpet i folketrygden
- minst ha hatt en tilsvarende pensjonsgivende inntekt året før pensjonering, og

- arbeidstakeren må i de 10 beste årene i perioden fra og med 1967 til og med året før uttak av AFP ha hatt en gjennomsnittlig pensjongsgivende inntekt på minst 2 ganger folketrygdens grunnbeløp.

Det er ulike krav til ansettelsestid for rett til AFP i statlig og kommunal sektor. I statlig sektor er det ikke noe minimumskrav til ansettelsestid for å ha rett til AFP. I kommunal sektor kreves det derimot at arbeidstakeren har hatt en pensjongsgivende inntekt som overstiger grunnbeløpet i folketrygden de siste tre år, og har vært:

- sammenhengende ansatt i minst 20 prosent stilling hos samme arbeidsgiver siste 3 år, eller
- ansatt hos annen arbeidsgiver med pensjonsordning omfattet av Overføringsavtalen siste 3 år.

Det er også ulike vilkår i kommunal og statlig sektor knyttet til retten til å få en tjenstepensjonsberegnet AFP fra 65 år. I statlig sektor er det et ubetinget krav om minst 10 års medlemskap i offentlige tjenstepensjonsordninger etter fylte 50 år. Er ikke dette vilkåret oppfylt, beregnes ytelsene etter reglene i LO/NHO-ordningen. I kommunal sektor kreves det derimot at vilkårene i privat sektor er oppfylt, eventuelt at man har minst 10 års medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning etter fylte 50 år.

Beregning og avkorting av AFP i offentlig sektor

AFP i offentlig sektor beregnes ulikt før og etter 65 år. Fra 62 til 64 år beregnes pensjonen som AFP i privat sektor, det vil si den alderspensjon en ville fått ved å arbeide til 67 år. Det utbetales i tillegg et skattepliktig tillegg på kr 20 400 pr år som etter skatt er ment å tilsvare det skattefrie AFP-tillegget i privat sektor. Fra fylte 65 år utbetales en tjenstepensjonsberegnet AFP, det vil si 66 pst. av sluttlønn. På samme måte som for AFP i privat sektor er det innført en øvre begrensning i pensjonsnivået på 70 pst. av tidligere inntekt.

AFP avkortes mot arbeidsinntekt. I statlig sektor avkortes AFP dersom arbeidsinntekten fra privat eller offentlig sektor overstiger 15 000 kroner året. Det samme gjelder i kommunal sektor for tiden før arbeidstakeren fyller 65 år. Etter dette inntektsprøves AFP etter reglene som gjelder for alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen. Dersom inntekten kommer fra arbeidsgiver uten offentlig tjenstepensjon, eller en har en så liten stilling at en ikke blir medlem av tjenstepensjonsordningen, får en beholde pensjonen uten avkorting.

Finansiering av AFP i offentlig sektor

AFP-ordningen i staten finansieres på samme måte som tjenstepensjonsordningen, se siste del av avsnitt 3.2. Det vil si at statlige arbeidsgivere ikke får noen engangskostnad når en arbeidstaker går av med AFP. I kommunal sektor finansieres AFP-ordningen derimot løpende, det vil si at kommunale arbeidsgivere må dekke alle AFP-kostnadene når en arbeidstaker går av med AFP. De fleste arbeidsgivere i kommunal sektor er med på utlikningsordninger hvor de løpende utgiftene fordeles på arbeidsgiverne som er med i ordningen.

3.5 Forholdet til privat tjenstepensjon

En grunnleggende forskjell mellom offentlig og privat tjenstepensjon er at de offentlige ordningene er identiske og regulert gjennom lov og/eller tariffavtale, mens mange arbeidsgivere i privat sektor har styringsrett over bedriftens pensjonsordning. Som en følge av dette er det stor variasjon fra bedrift til bedrift i privat sektor både i forhold til hvilke ytelser tjenstepensjonsordningen gir rett til og til nivået på ytelsene.

Tradisjonelt har tjenstepensjonsordningene i privat sektor vært ytelsesbaserte ordninger. Disse ordningene er i stor grad sluttlønnbaserte som i offentlig sektor, men de samordnes ikke med folketrygden på samme måte. Etter at det ble åpnet for innskuddspensjonsordninger i 2001, og lov om obligatorisk tjenstepensjon trådte i kraft i 2006, har det skjedd store endringer i det private tjenstepensjonsmarkedet. Mange bedrifter som tidligere hadde ytelsesordninger har gått over til innskuddspensjonsordninger. Samtidig er så godt som samtlige nye tjenstepensjonsordninger innskuddspensjonsordninger med kun alderspensjonsdekning og premiefritak ved uførhet.

3.6 Hovedtrekk ved dagens offentlige tjenstepensjonsordning

Hovedtrekkene ved dagens offentlige tjenstepensjonsordning er:

- Bruttoordning – definert ytelse
- Sluttlønnbasert
- 30 års opptjeningstid for rett til full pensjon
- Inntil 40 års opptjeningstid ved oppsatt pensjonsrett
- Uføre- og etterlattepensjon (risikodekning) i tillegg til alderspensjon
- Regulering som folketrygden
- Lovfestet i staten – avtalefestet i kommunal sektor
- Løpende finansiert i staten – fondert i kommunal sektor
- Sammenhengende ordninger
 - Brutto samordning (offentlig tjenstepensjon og folketrygden)
 - Overføringsavtalen (mellom offentlige tjenstepensjonsordninger)
- AFP 65 til 66 år er tjenstepensjonsberegnet
- Særaldersgrenser

4 Data om ansatte i offentlig sektor

I dette avsnittet presenteres data om ansatte i offentlig sektor. Dels illustreres det hvordan offentlig ansatte skiller seg fra ansatte i privat sektor, og dels illustreres sammensetningen av de ulike sektorene i offentlig sektor. Det fokuseres på lønnsnivå, kjønnsfordeling, heltid/deltid og utdanningsnivå. Til slutt er det kort omtale av poengopptjening i folketrygden for offentlig ansatte. Mer informasjon om offentlig ansattes pensjonsopptjening og AFP-uttaksrater finnes i vedlegg 1 og vedlegg 2.

Dataene er hentet fra ulike kilder. Dette innebærer at eventuelle overlappende data i de ulike tabellene kan avvike noe.

4.1 Det samlede arbeidsmarkedet. Privat og offentlig sektor

Ifølge nasjonalregnskapet var det vel 2,5 millioner sysselsatte i Norge i 2007, se tabell 1. Av disse arbeidet 741 000 (29,3 prosent) i offentlig forvaltningsvirksomhet. Av de som arbeidet i offentlig forvaltningsvirksomhet var 267 000 ansatt i statsforvaltningen² (36 prosent), mens 474 000 arbeidet i kommuneforvaltningen. Merk at statsforvaltningen også omfatter spesialisthelsetjenesten.

Tabell 1 Sysselsatte etter hovednæring, 2007

	Sysselsatte
Statlig forvaltning	267 400
Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	473 600
Privat sektor	1 784 600
I alt	2 525 600

Kilde: Nasjonalregnskapet.

Offentlige arbeidsgivere fører selv lønnsstatistikk over sine ansatte. Ut fra disse statistikkene er antallet arbeidstakere i de tariffområder som har arbeidstakere med offentlige tjenstepensjonsordninger:

Tabell 2 Arbeidstakere og årsverk i stat fylker, kommuner og helseforetak pr. 31.12.2006

	KS	Helseforetak	Oslo kommune	Staten	Samlet
Arbeidstakere	408 611	105 887	44 517	129 105	Ca 688 000
Årsverk	292 217	ca 95 000	33 693	119 233	Ca 540 000
Gjennomsnittlig stillingsprosent	71,5%	ca 90%	76%	92%	78,5%

Kilde: KS, SST, Oslo kommune og Spekter.

Andre arbeidstakere – i energisektoren, private skoler og undervisning og forskning, NSB og andre statlig eide foretak, private helseinstitusjoner og humanitære institusjoner – kan også være medlemmer av offentlige tjenstepensjonsordninger. Dette gjør at det samlede antall medlemmer av offentlig tjenstepensjonsordninger blir vel 5 prosent høyere enn i tabellen.

Lønnsnivå

Som det framgår av tabell 3, er det relativt små forskjeller i gjennomsnittlig lønnsnivå mellom offentlig og privat sektor. Menn i privat sektor har i gjennomsnitt om lag 1000 kroner høyere inntekt enn menn i offentlig sektor, mens kvinner i

² Begrepet «statsforvaltningen» omfatter i nasjonalregnskapet blant annet departementer, direktorater, tilsyn, Forsvaret, politi og rettsvesen, samt ikke-markedsbaserte virksomheter som hovedsakelig finansieres og kontrolleres av staten. Eksempler på enheter i sistnevnte gruppe er helseforetak, universiteter og høyskoler.

offentlig sektor i gjennomsnitt har om lag 500 kroner høyere inntekt enn kvinner i privat sektor. Ved vurderingen av disse gjennomsnittstallene, må en huske at tallene ikke er korrigert for forskjeller verken mellom egenskaper ved jobbene eller de ansatte i offentlig og privat sektor.

*Tabell 3 Gjennomsnittlig månedslønn 2006 etter sektor, kjønn og arbeidstid.
Kroner*

	I alt		Heltidsansatte		Deltidsansatte¹⁾	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Offentlig sektor	31 838	27 984	32 236	28 712	29 014	26 952
Privat sektor	32 836	27 448	33 208	28 704	25 304	24 040
Total	32 674	27 688	33 060	28 707	26 557	25 656

1) Lønn omregnet til heltid.

Kilde: SSB, Statistikkbanken.

Kvinneandeler

Tabell 4 viser gjennomsnittlig lønnsnivå og kvinneandel for ulike forhandlingsområder. Tabellen viser at kvinneandelen var 45 prosent blant statsansatte og 73 prosent i kommunene. Blant undervisningspersonell var kvinneandelen 64 prosent og i statlig eide helseforetak var den 69 prosent. Kvinneandelen er her definert som andel heltidsansatte kvinner/årsverk for kvinner innenfor det enkelte området.

*Tabell 4 Gjennomsnittlig årslønn i noen store forhandlingsområder.
Heltidsansatte/heltidsekvivalenter. 2007. Kroner*

	Årslønn Menn	Årslønn kvinner	Kvinne- andel
Industriarbeidere i NHO-bedrifter	343 000	303 000	19
Industrifunksjonærer i NHO-bedrifter	554 100	430 800	31
HSH-bedrifter i varehandel	365 700	321 100	39
Arbeidere i hotell og restaurant i NHO-bedrifter	275 400	261 000	61
Finanstjenester	546 900	405 200	48
Statsansatte	406 700	371 800	45
Skoleverket	-	-	-
Ansatte i kommunene	375 900	339 900	73
Herav undervisningspersonell	402 500	389 000	64
Statlige eide helseforetak i Spekter-området	574 100	444 500	69
Spekter-området ekskl. statlige eide helseforetak	383 000	361 200	39

Kilde: TBU.

Utdanningsnivå i ulike næringer

Tabell 5 viser lønn for heltidsansatte i ulike næringer fordelt på utdanningsnivå i 2007. Tabellen viser at andelen med ulike utdanningsnivåer varierer mellom de ulike næringene. I 2007 var det eksempelvis under 20 prosent av de ansatte i industri, bygg- og anlegg og varehandel som hadde utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Blant offentlige ansatte var denne andelen vesentlig høyere. Skoleverket har flest ansatte med høyere utdanning (96 prosent).

Tabellen illustrerer også at det er relativt store forskjeller i utdanningsnivå i de ulike delene av offentlig sektor. I kommuner og fylkeskommuner var andelen med utdanning på universitets- eller høyskolenivå 46 prosent, mens den i staten var 62 prosent, i helseforetakene 66 prosent, og i skoleverket 96 prosent.

Tabell 5 Lønn etter utdanning og næring, heltidsansatte, 2007. Kroner

	Andel	Månedslønn*12
Industri i alt	100	383 800
Utdanning på grunnskolenivå	22	317 900
Utdanning på videregående skolenivå	53	375 400
Av dette:		
- Fagutdanning	29	376 700
Universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år	14	500 500
Universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år	5	634 500
Bygge- og anleggsvirksomhet i alt	100	371 500
Utdanning på grunnskolenivå	22	313 800
Utdanning på videregående skolenivå	58	383 500
Av dette:		
- Fagutdanning	42	384 600
Universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år	8	500 500
Universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år	2	640 900
Varehandel i alt	100	388 200
Utdanning på grunnskolenivå	24	325 400
Utdanning på videregående skolenivå	55	381 600
Av dette:		
- Fagutdanning	19	370 600
Universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år	14	491 300
Universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år	3	605 400
Finanstjenester i alt	100	528 200
Utdanning på grunnskolenivå	5	407 300
Utdanning på videregående skolenivå	46	444 000
Av dette:		
- Fagutdanning	3	422 700
Universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år	37	599 600
Universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år	10	715 500

	Andel	Månedslønn*12
Statsansatte	100	394 600
Utdanning på grunnskolenivå	5	326 100
Utdanning på videregående skolenivå	30	347 500
Av dette:		
- Fagutdanning	6	337 600
Universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år	31	388 100
Universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år	31	459 100
Skoleverket	100	398 800
Utdanning på grunnskolenivå	0	348 600
Utdanning på videregående skolenivå	3	370 400
Av dette:		
- Fagutdanning	1	378 100
Universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år	84	394 600
Universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år	12	438 800
Kommune- og fylkeskommune	100	344 600
Utdanning på grunnskolenivå	12	294 700
Utdanning på videregående skolenivå	39	316 200
Av dette:		
- Fagutdanning	13	311 700
Universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år	40	372 000
Universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år	6	449 600
Helseforetak	100	412 700
Utdanning på grunnskolenivå	7	297 100
Utdanning på videregående skolenivå	23	322 900
Av dette:		
- Fagutdanning	6	327 100
Universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år	47	384 000
Universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år	19	624 000

Kilde: TBU.

4.2 Statlig sektor

Statens sentrale tjenestemannregister (SST) er et register som omfatter arbeidstakere i det statlige tariffområdet. Statistikken per 1.3.2007 omfattet 131 400 tilsatte, hvorav 53,2 prosent var menn. Blant de 70 000 mennene i registeret arbeidet 89,6 prosent heltid, og gjennomsnittlig stillingsprosent var 93,9 prosent. Blant de 61 400 kvinnene i registeret arbeidet 74,2 prosent heltid, og gjennomsnittlig stillingsprosent var 74,2 prosent.

De øvrige tallene i dette avsnittet er hentet fra SSB. Tallene avviker noe fra tallene fra SST. I tabell 6 gis tall for månedslønn for ansatte i statlig sektor, fordelt på kjønn og heltids- og deltidsansatte. Tabellen illustrerer blant annet at mannlige ansatte i staten i gjennomsnitt har om lag 3000 kroner høyere inntekt enn kvinner.

Tabell 6 Gjennomsnittlig månedslønn for ansatte i staten, eksklusive skoleverket, etter kjønn og arbeidstid. 2007

	Ansatte med i undersøkelsen	Månedslønn. Kroner
Totalt	132 231	31 096
Heltidsansatte i alt	108 151	31 399
Deltidsansatte i alt	24 080	28 648
Menn i alt	70 659	32 625
Heltidsansatte i alt	62 874	32 669
Deltidsansatte i alt	7 785	31 789
Kvinner i alt	61 572	29 266
Heltidsansatte i alt	45 277	29 634
Deltidsansatte i alt	16 295	27 611

Kilde: SSB, Statistikkbanken.

Tabell 7 viser utdanningsnivå for heltidsansatte i statlig sektor fordelt på kjønn. Det er kun mindre forskjeller i utdanningsnivå mellom kvinner og menn.

Tabell 7 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i staten, etter kjønn og utdanning, 2007

	Ansatte med i undersøkelsen	Månedslønn. Kroner
Staten i alt	112 710	32 881
Grunnskole	6 142	27 175
Videregående skole	33 849	28 957
Universitets-, høskolenivå, 1-4 år	35 354	32 341
Universitets-, høskolenivå, over 4 år	34 773	38 259
Uoppgitt utdanning	2 592	32 880
Menn i alt	64 564	34 164
Grunnskole	3 223	27 912
Videregående skole	19 444	30 096
Universitets-, høskolenivå, 1-4 år	19 481	33 239
Universitets-, høskolenivå, over 4 år	20 894	39 784
Uoppgitt utdanning	1 522	34 083
Kvinner i alt	48 146	31 161
Grunnskole	2 919	26 362
Videregående skole	14 405	27 419
Universitets-, høskolenivå, 1-4 år	15 873	31 240
Universitets-, høskolenivå, over 4 år	13 879	35 963
Uoppgitt utdanning	1 070	31 169

Kilde: SSB, Statistikkbanken.

4.3 Kommunal og fylkeskommunal sektor

Tabell 8 viser månedslønn for ansatte i kommunal og fylkeskommunal virksomhet, fordelt på kjønn og heltids- og deltidsansatte. Tabellen illustrerer blant annet at mannlige ansatte i kommunal og fylkeskommunal sektor i gjennomsnitt har om lag 2500 kroner høyere inntekt enn kvinner.

Tabell 8 Gjennomsnittlig månedslønn for ansatte i kommunal og fylkeskommunal virksomhet, eksklusive skoleverket, etter kjønn og arbeidstid. 2007.

	Antall ansatte med i undersøkelsen	Månedslønn. Kroner
Totalt	309 593	27 878
Heltidsansatte i alt	123 810	28 718
Deltidsansatte i alt	185 783	26 875
Menn i alt	65 094	29 842
Heltidsansatte i alt	42 093	30 278
Deltidsansatte i alt	23 001	28 091
Kvinner i alt	244 499	27 288
Heltidsansatte i alt	81 717	27 915
Deltidsansatte i alt	162 782	26 738

Kilde: SSB, Statistikkbanken.

Tabell 9 viser utdanningsnivå for heltidsansatte i kommunal og fylkeskommunal sektor fordelt på kjønn. Det er en del ulikheter i utdanningsnivå mellom kvinner og menn. Det er relativt flere menn som har videregående utdanning som høyeste utdanning. Videre er det langt flere kvinner som har 1–4 årig universitets- eller høyskoleutdanning. Det er også relativt flere menn som har de lengste utdannelsene, dvs. over 4 års utdanning.

Tabell 9 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i kommunal og fylkeskommunal virksomhet, eksklusive skoleverket, etter kjønn og utdanning, 2007

	Ansatte med i undersøkelsen	Månedslønn. Kroner
Kommuner og fylkeskommuner i alt	123 810	28 718
Grunnskolenivå	15 193	24 561
Videregående skole	47 903	26 353
Universitets-, høgsolenivå, 1-4 år	50 088	30 998
Universitets-, høgsolenivå, over 4 år	7 673	37 466
Menn i alt	42 093	30 278
Grunnskolenivå	5 666	25 524
Videregående skole	18 053	27 630
Universitets-, høgsolenivå, 1-4 år	13 343	33 339
Universitets-, høgsolenivå, over 4 år	4 062	39 176
Kvinner i alt	81 717	27 915
Grunnskolenivå	9 527	23 989
Videregående skole	29 850	25 581
Universitets-, høgsolenivå, 1-4 år	36 745	30 148
Universitets-, høgsolenivå, over 4 år	3 611	35 542

Kilde: SSB, Statistikkbanken.

Tabell 10 viser gjennomsnittlig månedslønn i ulike deler av kommunal sektor. Tabellen viser at det er relativt store forskjeller i lønnsnivået innad i kommunal sektor.

Tabell 10 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i kommunal og fylkeskommunal virksomhet, eksklusive skoleverket, etter tjenestested, 2007

	Ansatte med i undersøkelsen	Månedslønn. Kroner
Kommuner og fylkeskommuner i alt	123 810	28 718
Av dette:		
Sentraladministrasjon	15 990	31 389
Helsevesen	24 549	29 187
Sosial omsorg	43 356	26 957
Teknisk sektor	16 960	28 847

Kilde: SSB, Statistikkbanken.

Tabell 11 viser at hele 60 prosent av stillingene i kommuner og fylkeskommuner var deltidsstillinger ved utløpet av 2006. Andelen av alle ansatte som var ansatt i deltidsstillinger var 55 prosent. Det var langt flere kvinner (62 prosent) enn menn som jobbet deltid (32 prosent). Den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen til de som jobbet i deltidsstillinger var 62 prosent, og den var vesentlig høyere for menn (63 prosent).

enn for kvinner (57 prosent). Menn i kommunal sektor jobber med andre ord mindre deltid enn kvinner, og de mennene som jobber deltid har gjennomgående en større stilling enn kvinner som jobber deltid.

Tabell 11 Kommuner og fylkeskommuner. Antall ansatte og antall stillinger. Deltidsandeler. Pr. 1.12.2006

	Antall stillinger	Antall ansatte	Andel deltidsstillinger	Andel deltidsansatte	Gjennomsnittlig stillingsstr. (deltid)
Totalt	428 744	392 676	60 %	55 %	62 %
Kvinner i prosent	77 %	76 %	66 %	62 %	63 %
Menn i prosent	23 %	24 %	38 %	32 %	57 %

Kilde: PAI/KS.

4.4 Helseforetak

Tabell 12 viser gjennomsnittlig månedslønn fordelt på utdanningsnivå og kjønn for ansatte i helseforetak. Tabellen viser at menn gjennomsnittlig har vesentlig høyere lønn enn kvinner i helseforetakene. Denne forskjellen skyldes i stor grad at det relativt sett langt flere menn enn kvinner som har utdanning på universitets- og høyskolenivå ut over 4 år, og at gruppene med høyest utdanning tjener vesentlig mer enn grupper med lavere utdanning.

Tabell 12 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i helseforetak, etter kjønn og utdanning. 2007.

	Ansatte med i undersøkelsen	Månedslønn. Kroner
Helseforetak i alt	60 702	34 394
Grunnskolenivå	4 226	24 756
Videregående skole-nivå	13 753	26 912
Universitets-, høyskolenivå, 1-4 år	28 741	32 001
Universitets-, høyskolenivå, over 4 år	11 273	52 000
Menn i alt	18 609	40 658
Grunnskolenivå	1 278	25 725
Videregående skole-nivå	4 172	29 420
Universitets-, høyskolenivå, 1-4 år	6 003	33 504
Universitets-, høyskolenivå, over 4 år	5 924	57 913
Kvinner i alt	42 093	31 624
Grunnskolenivå	2 948	24 336
Videregående skole-nivå	9 581	25 820
Universitets-, høyskolenivå, 1-4 år	22 738	31 604
Universitets-, høyskolenivå, over 4 år	5 349	45 452

Kilde: SSB, Statistikkbanken.

Tabell 13, som viser hvordan lønnsnivåene fordeler seg på ulike yrkesgrupper i helseforetakene, viser at det er en yrkesgruppe, legene, som skiller seg ut i forhold til de øvrige yrkesgruppene.

Tabell 13 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i helseforetak, etter yrke. 2007

	Månedslønn i alt. Kroner
Ansatte i alt	34 394
Av dette:	
Leger	57 331
Sykepleiere og spesialsykepleiere	32 214
Psykologer	37 027
Bioingeniører	29 247
Radiografer og audiografer	29 498
Fysioterapeuter, ergoterapeuter	28 794
Vernepleiere	30 394
Sosionomer, barnevernspedagoger	29 988
Sekretærer	23 751
Hjelpepleiere	25 443
Legesekretærer	23 576

Kilde: SSB, Statistikkbanken.

4.5 Utdanningssektoren

Tabell 14 viser gjennomsnittlig månedslønn fordelt på utdanningsnivå og kjønn for ansatte i skoleverket. Tabellen viser at ansatte i skoleverket er en relativt enhetlig gruppe, både i forhold til utdanningsnivå og inntektsnivå. I tabell 15 vises gjennomsnittlige inntekter i skoleverket fordelt på kjønn og stillingsgruppe.

Tabell 14 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i skoleverket, etter kjønn og utdanning, 2007

	Ansatte med i undersøkelsen	Månedslønn
Skoleverket i alt	62 264	33 237
Grunnskolenivå	-	-
Videregående skole-nivå	1 928	30 869
Universitets-, høghskolenivå, 1-4 år	52 419	32 885
Universitets-, høghskolenivå, over 4 år	7 434	36 565
Menn i alt	25 376	33 805
Grunnskolenivå	-	-
Videregående skole-nivå	1 226	31 354
Universitets-, høghskolenivå, 1-4 år	19 867	33 318
Universitets-, høghskolenivå, over 4 år	4 061	37 152
Kvinner i alt	36 888	32 845
Grunnskolenivå	-	-
Videregående skole-nivå	702	30 023
Universitets-, høghskolenivå, 1-4 år	32 552	32 620
Universitets-, høghskolenivå, over 4 år	3 373	35 859

Kilde: SSB, Statistikkbanken

Tabell 15 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i skoleverket, etter kjønn og stillingsgruppe. 2007

	Ansatte med i undersøkelsen	Månedslønn
I alt	62 264	33 237
Ledere	2 237	41 313
Fagledere	4 205	38 189
Lærere	6 252	30 289
Adjunkter	21 749	31 565
Adjunkter med opprykk	21 036	33 115
Lektorer	6 785	35 959
Menn i alt	25 376	33 805
Ledere	1 224	41 448
Fagledere	2 076	38 507
Lærere	2 456	30 160
Adjunkter	7 869	31 738
Adjunkter med opprykk	8 134	33 363
Lektorer	3 617	36 488
Kvinner i alt	36 888	32 845
Ledere	1 013	41 149
Fagledere	2 129	37 878
Lærere	3 796	30 373
Adjunkter	13 880	31 466
Adjunkter med opprykk	12 902	32 958
Lektorer	3 168	35 354

Kilde: SSB, Statistikkbanken

4.6 Poengopptjening i folketrygden

Vedlegg 1 til denne rapporten viser poengopptjeningen for nye AFP-pensjonister i offentlig og privat sektor. Tall for nye AFP-pensjonister i 2007 viser at antall år med pensjonsgivende inntekt er like i offentlig og privat sektor, både for menn og kvinner. Kvinner har i gjennomsnitt om lag fire færre år enn menn med positiv pensjonsgivende inntekt, og om lag seks færre år med inntekt over ett grunnbeløp, som gir poengår i dagens folketrygd. Fordi det er en høyere andel kvinner i offentlig sektor, blir gjennomsnittlig antall opptjeningsår blant personer som har vært ansatt i offentlig sektor noe lavere enn blant personer som har vært ansatt i privat sektor. Årsaken til forskjellene mellom kvinner og menn er primært at det ikke ble gitt omsorgsopptjening i folketrygden før 1992.

5 AFP i offentlig sektor

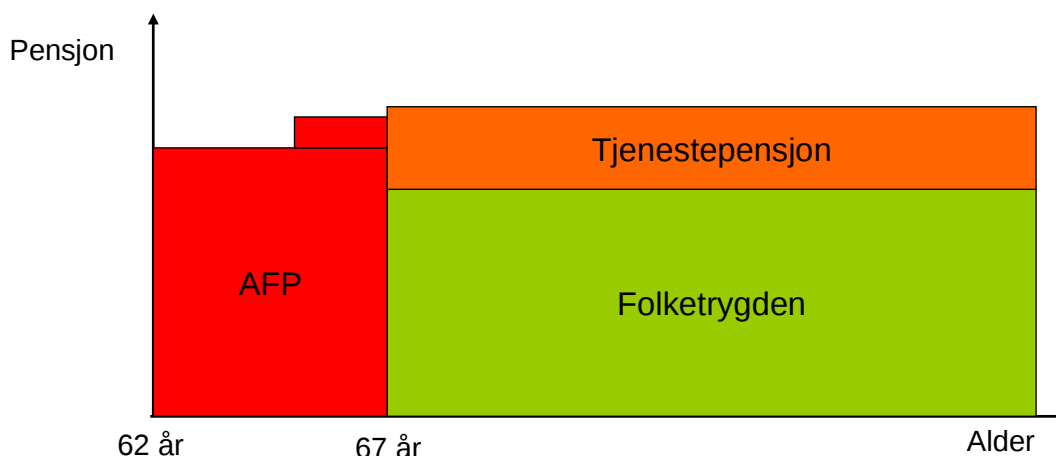
Hovedmodeller for framtidig pensjon til offentlig ansatte

Alderspensjonen fra folketrygden betales i dag ut fra 67 år. Fra samme tidspunkt får offentlig ansatte tjenestepensjon i tillegg til pensjonen fra folketrygden. Før 67 år får

offentlig ansatte eventuelt pensjonen i sin helhet finansiert av arbeidsgiver i form av AFP eller i form av tjenstepensjon.

Hovedformålet med tjenstepensjonen er å gi *livsvarig inntektssikring* i alderdommen (pensjon tilsvarende 66 prosent av tidligere inntekt), mens formålet med AFP-ordningen, jf. avtalen som ble inngått i 1988, har vært å gi mulighet til pensjonering før den ordinære aldersgrensa i folketrygden for personer uten sær-aldersgrenser, jf. prinsippskissen i figur 1. Dagens AFP er i denne betydningen en *tidligpensjonsordning*.

Figur 1 Prinsippskisse dagens pensjonssystem for personer uten særaldersgrense

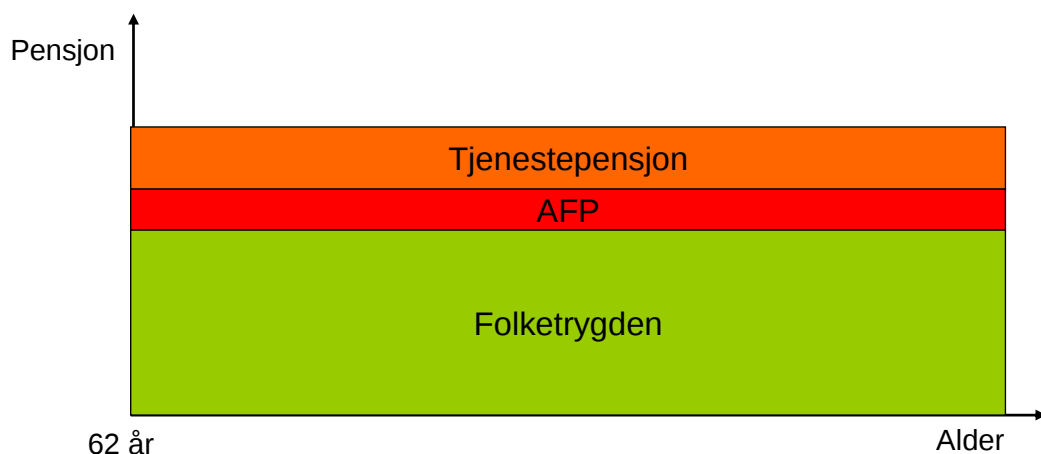


En sentral del av pensjonsreformen er at alderspensjon fra folketrygden fra 2010 skal kunne tas ut fra fylte 62 år. Figur 1 viser at dette gjør det nødvendig å vurdere tilpasninger både i AFP og tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor:

Hvis offentlig ansatte skal kunne ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden fra 62 år, vil AFP ikke lenger kunne ha som formål å gi mulighet til pensjonering før den ordinære aldersgrensa i folketrygden. AFP vil måtte gjøres om; fra en tidligpensjonsordning til et supplerende påslag til alderspensjon fra folketrygden.

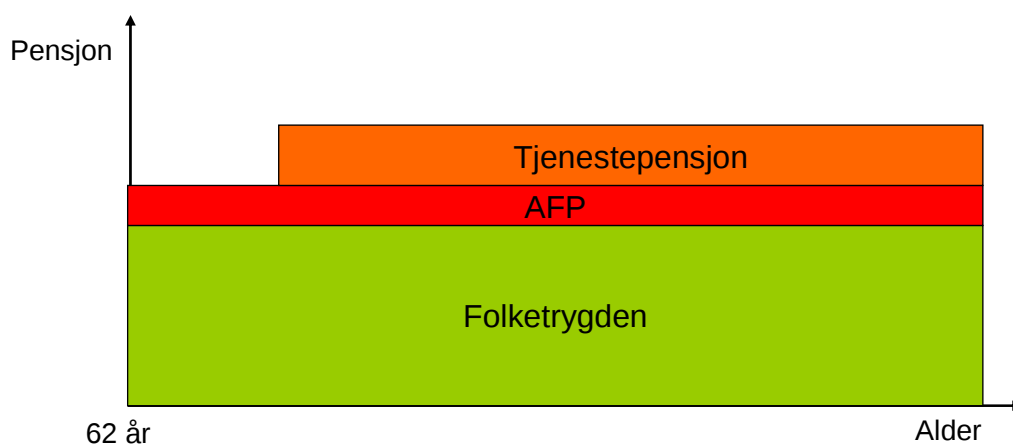
Med fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 62 år og AFP som et påslag til alderspensjonen fra folketrygden, er det naturlig å vurdere om ikke tjenstepensjon også skal kunne utbetales fra 62 år, jf. prinsippskissen i figur 2. I dette tilfellet vil AFP og tjenstepensjon få den samme funksjonen: gi et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden.

*Figur 2 Prinsippskisse mulig nytt pensjonssystem for offentlig ansatte.
Tjenstepensjon fra 62 år*



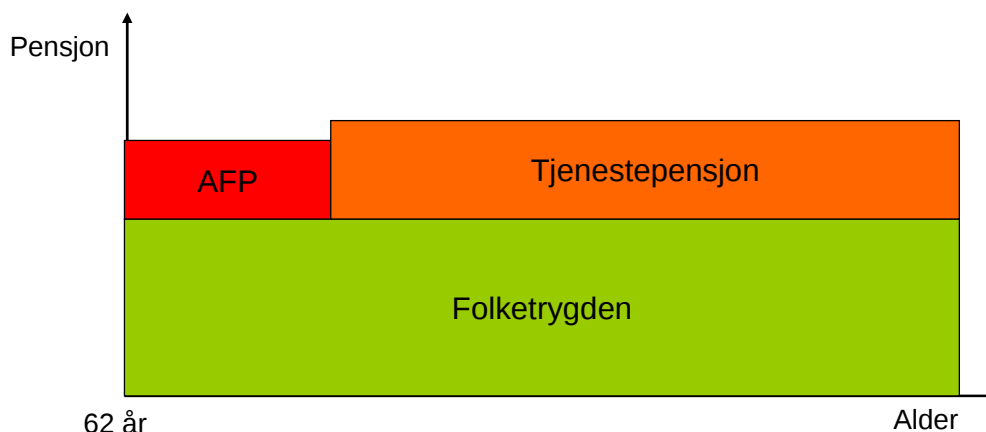
Figur 2 er en prinsippskisse av et ytterpunkt. Det er også mulig å lage mellomformer mellom figurene over, for eksempel der tjenstepensjonen gjøres fleksibel fra en høyere alder enn 62 år. jf. prinsippskissen i figur 3. I dette tilfellet vil en tilpasset AFP-ordning kunne ha en rolle i perioden fra 62 år fram til offentlig ansatte kan få utbetalinger fra tjenstepensjonsordningen.

*Figur 3 Prinsippskisse mulig nytt pensjonssystem for offentlig ansatte.
Tjenstepensjon fra en høyere alder enn 62 år*



Et tredje alternativ er å fortsette med AFP som en ren tidligpensjon også etter at det innføres fleksibel alderspensjon i folketrygden, altså bare utbetale AFP i perioden fra 62 år og fram til tjenstepensjon kan utbetales, som vist i prinsippskissen i figur 4. Et slikt alternativ er ikke analysert, verken av AFP-utvalget eller av ekspertgruppa. Det ville derfor kreve ytterligere utredninger før det kunne implementeres, blant annet fordi det innebærer at utformingen av AFP vil bestemme samlet pensjonsnivå fra 62 år for offentlig ansatte. Det er i dette tilfellet viktig å kartlegge virkningene av en ny AFP-ordning for ulike grupper arbeidstakere. Ekspertgruppa mener derfor at beslutningsgrunnlaget i dag ikke er tilstrekkelig godt til å kunne avtale AFP i henhold til dette alternativet i lønnsoppgjøret 2008.

Figur 4 *Prinsippskisse av mulig nytt pensjonssystem for offentlig ansatte. AFP som tidligpensjon*



Det synes derfor som det bare er alternativet der AFP utbetales som et livsvarig påslag til alderspensjon fra folketrygden – jf. prinsippskissene i figur 2 og figur 3 – som det er aktuelt å vurdere å inngå avtale om i årets lønnsoppgjør. Hvordan dette eventuelt kan og bør gjøres vurderes i avsnitt 7.

AFP og tjenestepensjon

Dersom AFP i offentlig sektor gjøres om til et livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden, slik det ble gjort i privat sektor, betyr det at AFP også blir et tillegg til pensjonen fra folketrygden som gir supplerende standardsikring i alderdommen til personer med rett til AFP. AFP og tjenestepensjon vil da bli utbetalt samtidig i hele eller mesteparten av perioden som pensjonist. Dette innebærer at utformingen av AFP og tjenestepensjon isolert sett bør ses i sammenheng, slik at en får tatt hensyn koplingene mellom de ulike delene av pensjonssystemet.

På den andre siden vil påslagsløsningen innebære at samlet pensjon for den enkelte – summen av alderspensjon fra folketrygden, AFP og tjenestepensjon – først vil bli avklart når tilpassingen av offentlig tjenestepensjon blir avklart. En trenger da ikke i samme grad å vurdere de isolerte virkningene av alderspensjon fra folketrygden og AFP for ulike grupper arbeidstakere for å kunne avtale AFP i årets lønnsoppgjør.

AFP: Hvorfor og hvordan?

Dersom AFP utformes som et påslag til alderspensjonen fra folketrygden, og dermed får samme funksjon som tjenestepensjonen, kan et naturlig spørsmål være om AFP og tjenestepensjon ikke bør slås sammen. Det er imidlertid flere viktige forskjeller mellom AFP og tjenestepensjon. Blant annet er kravene til å få «full pensjon» ulike, og rettighetene utløses og bygges opp på ulik måte. 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 i offentlig sektor 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 pensjonsgivende inntekt. Disse prinsippene er videreført i den nye AFP-ordningen i privat sektor.

Dersom en hadde integrert AFP i tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor, ville følgende situasjon oppstå: Personer som først arbeidet lenge i offentlig sektor ville få med seg «de opptjente AFP-rettighetene» i form av en oppsatt tjenstepensjon. 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 tjenstepensjon. 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 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 tjenstepensjon 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. Dette kan unngås dersom en etablerer like AFP-ordninger i offentlig og privat sektor og samtidig lager et system for overføring av pensjonsansienitet mellom offentlig og privat sektor, eventuelt kombinert med en ordning for økonomisk kompensasjon mellom AFP-ordningene. Med en slik løsning vil ansatte ikke tape rettigheter til AFP ved skifte av arbeidsgiver mellom offentlig og privat sektor.

Samlet taler dette, etter ekspertgruppas syn, for at AFP videreføres som en selvstendig ordning. Isolert sett bør videre ordningen for offentlig ansatte utformes etter mønster av ordningen for ansatte i privat sektor. Avvik fra denne løsningen krever en begrunnelse.

6 Ny AFP-ordning i privat sektor

I brev fra statsministeren til Riksmeklingsmannen datert 2. april går det fram at AFP-løsningen i privat sektor består av tre elementer:

1. Et livsvarig *kompensasjonstillegg* til personer som får ny, tilpasset AFP og som 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.

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 2010. Kompensasjonstillegget må blant annet ses på bakgrunn av at personer med alderspensjon opptjent i dagens opptjeningsmodell må arbeide lenger for å motvirke effekten av levealdersjusteringen enn personer som skal få alderspensjonen beregnet med nye opptjeningsregler.

Den *gradvise innfasingen av levealdersjustering* i folketrygden påvirker beregnet alderspensjon som er opptjent i dagens opptjeningsmodell for personer som er født i årene 1944–1962. Alderspensjonen til disse årskullene blir høyere enn med det

forslaget som ble presentert i høringsnotatet om ny alderspensjon i folketrygden, som ble sendt ut 28. januar. Endringen gjelder alle som får alderspensjon fra folketrygden, også offentlig ansatte.

Utformingen av den nye *AFP-ordningen* i privat sektor, der AFP blir en påslagsordning, er, ifølge brevet fra statsministeren, i tråd med pensjonsforliket av 23. april 2007. Staten vil derfor yte tilskudd til den nye ordningen, slik at statens bidrag utgjør 1/3 av løpende utbetalinger av AFP. I brevet heter det også at staten er innstilt på å foreslå overfor Stortinget at den livsvarige delen av AFP-påslaget legges til grunn ved vurderingen av retten til å ta ut pensjon i folketrygden før fylte 67 år. Dette vil gi flere muligheten til å gå av tidlig, jf. vedlegg 3. Beregningsreglene for AFP-påslaget i privat sektor omtales nærmere under.

7 AFP i offentlig sektor i lønnsoppgjøret 2008

7.1 Innledning

I mandatet til ekspertgruppa heter det blant annet at gruppa skal «vurdere ulike måter for hvordan en i lønnsoppgjøret 2008 kan håndtere eventuelle tilpasninger i AFP i offentlig sektor til ny folketrygd og forslaget til AFP i privat sektor». I dette kapitlet diskuteres tre mulige løsninger i årets lønnsoppgjør:

1. Avtale beregningsreglene for AFP i offentlig sektor i årets lønnsoppgjør.
2. Avtale prinsipper for beregning av AFP i årets lønnsoppgjør, men ikke detaljerte beregningsregler.
3. Avtale noen retningslinjer for det videre arbeidet med offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor i årets lønnsoppgjør.

En del problemstillinger er felles for de tre alternativene, og omtalen av noen slike problemstillinger er tatt under diskusjonen av det første alternativet.

Ekspertgruppa er enige om at offentlig tjenstepensjon først skal avtales i lønnsoppgjøret 2009.

Ekspertgruppen viser til at offentlig og privat sektor er ulikt sammensatt, og at sammensetningen også er ulik innenfor deler av både offentlig og privat sektor. Blant annet har offentlig sektor relativt flere ansatte som er kvinner, som har lang utdanning og som jobber deltid. Mens det i industrien, bygg og anlegg og varehandelen var 10–19 prosent av de ansatte som hadde høyere utdanning i 2007, var tilsvarende tall for skoleverket 96 prosent, staten 61 prosent, helseforetakene 66 prosent og kommunesektoren 46 prosent. Dette betyr at for eksempel en del ansatte i offentlig sektor med lang utdanning vil finne det vanskelig å gå av ved 62 år på grunn av manglende pensjonsopptjening. Dette gjelder særlig om de ikke skulle ha høy inntekt.

Ekspertgruppen viser i denne forbindelse til at AFP i både privat og offentlig sektor, sammen med folketrygdens alderspensjon og tjenstepensjonsordninger, må virke godt overfor personer med ulik utdannelse og yrkeskarrierer, inntektsnivåer og levealder.

7.2 Avtale beregningsreglene for AFP i årets oppgjør

Å avklare (deler av) AFP i år kan være en fordel for framdriften i pensjonsreformen. I dette avsnittet diskuteres noen problemstillinger som bør vurderes dersom det skal inngås avtale om (deler av) AFP-ordningen i offentlig sektor i årets lønnsoppgjør. Det legges til grunn at det som kan være aktuelt er en påslagsløsning for AFP etter modell av ny AFP i privat sektor.

I dette avsnittet tas det utgangspunkt i at det inngås en avtale om AFP i årets lønnsoppgjør som inkluderer regler for hvordan AFP-påslaget skal beregnes. Det er da (minst) tre typer problemstillinger som kan vurderes:

1. Hvordan bør beregningsreglene for AFP være?
2. Hva må avklares for at en skal kunne gjøre avtale om AFP i år?
3. Hvilke deler av AFP-løsningen bør eventuelt utsettes, og tas senere sammen med offentlig tjenstepensjon?

Beregningsregler for AFP

Hvis en skal etablere et enhetlig system for AFP i arbeidslivet som sikrer at ingen taper rett til AFP ved skifte av arbeidsgiver innenfor AFP-området, kan et utgangspunkt være at AFP utformes på samme måte i privat og offentlig sektor.

Av brevet fra statsministeren til Riksmeklingsmannen 2. april 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 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 påslag.
- 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 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.»

Disse punktene omfatter regler om:

- A) Hvem som skal ha ny ordning og hvem som skal ha dagens ordning (siste punkt).
- B) Hvem som skal ha rett til AFP (nest siste og tredje siste punkt).
- C) Opptjeningen av rett til AFP (det første punktet).
- D) Uttak av AFP (de øvrige punktene).

Hvis en skal etablere et enhetlig system for AFP i arbeidslivet som sikrer at ingen taper rett til AFP ved skifte av arbeidsgiver, synes det nærliggende å ta utgangspunkt i at reglene under A) og C) skal være like for ansatte i offentlig og privat sektor. Når det gjelder vilkår for rett til AFP (punkt (B)) har disse alltid vært ulike i offentlig og privat sektor. Det bør nå vurderes om det er hensiktsmessig med mer ensartede eller like regler. Også uttaksreglene (D) bør på de fleste punktene være like, dersom rettighetene til AFP ikke skal påvirkes av skifte av arbeidsgiver.

Et mulig unntak kan være utformingen av det såkalte tonivåuttaket (det andre punktet i punktlista). Det går fram av brevet fra statsministeren at AFP-påslaget skal være 19 200 kroner høyere før enn etter fylte 67 år, gitt tilstrekkelig opptjening. Dette tonivåuttaket påvirker ikke verdien av de opptjente AFP-rettighetene, fordi et lavere nivå på tonivåuttaket ville gitt høyere AFP fra fylte 67 år.

Beløpet 19 200 kroner er tilpasset det skattefrie AFP-tillegget i dagens AFP-ordning i LO/NHO-området, ved at en pensjonist som får 19 200 kroner ekstra i skattepliktig inntekt vil sitte igjen med 11 400 kroner ekstra etter skatt når marginals-katten er 40,7 prosent. Marginals-katten er på dette nivået i store deler av avtrappingsområdet for skattebegrensingsregelen for pensjonister.

Offentlig ansatte har i dagens AFP-ordning et skattepliktig AFP-tillegg på 20 400 kroner fram til fylte 67 år. Det kan isolert sett tilsi at tonivåuttaket i den nye AFP-ordningen settes til 20 400 kroner. Hensynet til enkelhet kan tilsi at tonivåuttaket er det samme i offentlig og privat sektor.

Nivået på tonivåuttaket kan være viktig, fordi nivået på AFP fra 67 år skal kunne regnes med ved vurderingen av kravet til pensjonsopptjening for å kunne ta ut pensjon før 67 år. Jo høyere nivå på tonivåuttaket, desto lavere blir AFP fra 67 år. Dette kan tilsi nivået på tonivåuttaket bør fastsettes endelig på et senere tidspunkt, når en har bedre oversikt over konsekvensene for personer med ulike kombinasjoner av ansiennitet fra offentlig og privat sektor.

Samlet pensjonsnivå for offentlig ansatte

Dersom AFP utformes som et livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden, vil samlet pensjonsnivå for offentlig ansatte – i hele eller mesteparten av perioden som pensjonist – bestå av alderspensjon fra folketrygden, AFP og tjenestepensjon. Tjenestepensjonen bør utformes slik at en får et ønsket nivå på samlet pensjon.

I stortingsvedtaket av 26. mai 2005 heter det at «tjenestepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres». Dersom AFP gjøres om til et påslag til alderspensjonen fra folketrygden, som i sin helhet kommer i tillegg til $\frac{2}{3}$ tjenestepensjon, kunne en lett få kompensasjonsgrader etter skatt opp mot 100 prosent ved fylte 67 år. Det er ikke rimelig.

Opparbeidede rettigheter i dagens offentlige tjenstepensjonsordninger må ivaretas. Det er enighet om at deler av rettighetene er vernet av grunnloven, men grensene for grunnlovsvernet er uavklart. Ekspertgruppa legger til grunn at AFP skal utformes slik at AFP sammen med pensjon fra folketrygden og tjenstepensjon, skal sikre et samlet pensjonsnivå i samsvar med stortingsforliket.

Utforming av et kompensasjonstillegg

Som en del av AFP-løsningen i privat sektor ble det gitt et livsvarig kompensasjonstillegg til personer i privat sektor som skal få ny, tilpasset AFP og som skal få beregnet alderspensjonen fra folketrygden helt eller delvis etter dagens opptjeningsregler. Dette omfatter personer i årskullene fra 1948 til 1962. 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. Dels er formålet også å dempe virkningene av levealdersjusteringen for de første årskullene som skal få ny AFP.

Det skal arbeides med utformingen av offentlig tjenstepensjon fram mot lønnsoppgjøret 2009. Dersom løsningen innebærer at tjenstepensjon skal utbetales fleksibelt fra 62 år, kan tjenstepensjonen dekke hele eller deler av det behovet som kompensasjonstillegget til ansatte i privat sektor er ment å dekke. Det er derfor uklart i hvilken grad det er behov for et kompensasjonstillegg til personer med offentlig tjenstepensjon for å nå et ønsket samlet pensjonsnivå ved 62 år.

Opptrappingen av kompensasjonstillegget vil moderere virkningene av levealdersjusteringen for årskullene fra 1948 til 1953. Behovet for en slik mekanisme i offentlig sektor er uklart, og vil blant annet avhenge av tilpassningen av samordningsreglene.

Ekspertgruppa mener derfor det er for tidlig i årets lønnsoppgjør å fastslå hvordan et kompensasjonstillegg i offentlig sektor eventuelt bør utformes. Størrelsen og innretningen på et eventuelt kompensasjonstillegg for personer i offentlig sektor bør først vurderes ved lønnsoppgjøret 2009, i lys av tilpassningen av offentlig tjenstepensjon.

Organisatorisk løsning

AFP i offentlig sektor er i dag fordelt på en rekke ordninger, som enten har finansieringsansvaret i fellesskap, eller legger det til vedkommende arbeidsgiver. Organiseringen henger derfor nært sammen med finansieringsløsningen.

Statens Pensjonskasse administrerer en AFP-ordning for statsansatte, som finansieres ved årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Statens Pensjonskasse administrerer også en AFP-ordning for undervisningspersonalet. Ordningene for ansatte i kommuner, fylkeskommuner og helseforetak er imidlertid 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 KLP administrerer flere AFP-ordninger av ulik størrelse og med ulik finansieringsstruktur.

Organiseringen av AFP er også nært knyttet til organiseringen av offentlig tjenstepensjon. 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. Videre kan personer med sær-

aldersgrenser i mange tilfeller både ha rett til en pensjon beregnet etter reglene for tjenestepensjon eller etter reglene for beregning av AFP. Koblingene mellom AFP og tjenestepensjon kan tilsa at en opprettholder dagens organisatoriske løsning for AFP i offentlig sektor.

I privat sektor ble det lagt vekt på at den nye AFP-ordningen skulle være en felles-ordning. 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 tidligpensjons-ordning 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 bør da legges til rette for robuste finansieringsløsninger.

Argumentene for en organisatorisk samling av AFP-ordningene i privat sektor er relevante også for offentlig sektor. Ekspertgruppa mener likevel at en organisatorisk samling av ordningene bør vurderes. Både fordi dette vil være en vesentlig endring og på grunn av koplingene mellom AFP og tjenestepensjon, er det imidlertid ikke forsvarlig å avtale en samling i årets lønnsoppgjør. Den organisatoriske løsningen for AFP i offentlig sektor bør vurderes sammen med tilpassingen av offentlig tjenestepensjon og først avklares ved lønnsoppgjøret 2009. Ved denne vurderingen kan også en organisatorisk samling av ordningene i privat og offentlig sektor vurderes.

Finansieringsløsning

Det går fram av diskusjonen over at finansieringsløsningen bør henge nært sammen med den organisatoriske løsningen. Isolert sett tilsier det at også finansieringsløsningen først avklares ved lønnsoppgjøret 2009. En del andre forhold trekker i samme retning.

Omleggingen av AFP til et livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden innebærer, som nevnt, at argumentene for å dele opp AFP-ordningen i ulike ordninger svekkes. Mer langsiktige forpliktelsene tilsier snarere at finansieringsgrunnlaget blir bredere.

Innenfor større kollektiver enn i dag, vil omleggingen av AFP til et påslag kunne innebære en omfordeling av kostnadene til AFP, sammenliknet med en videreføring av dagens AFP-ordning. Samtidig vil også arbeidsgivernes nytte av å kunne tilby AFP omfordeles når alle med rett skal motta AFP. Medlemmer av ordninger der de ansatte i dag i liten grad tar ut AFP vil kunne få en kostnadsøkning, mens medlemmer av ordninger der mange ansatte tar ut AFP i dag vil kunne få lavere kostnader. Det finnes ingen oversikt over størrelsen på mulige omfordelinger av kostnadene ved en omlegging.

Det er dessuten vanskelig å gi anslag på kostnadene til AFP isolert, fordi omfanget av AFP kan påvirke kostnadene til tjenestepensjon. For å kunne si hvor mye en ny

AFP-ordning netto vil koste, må en gjøre forutsetninger om hvordan utgiftene til tjenstepensjon vil påvirkes av en omlegging av AFP. Dette tilsier at kostnadene til AFP og tjenstepensjon må ses i sammenheng.

Grunnlaget for å vurdere totale kostnader ved å innføre AFP i offentlig sektor i årets oppgjør er mangelfullt. Det vil kunne etableres et bedre grunnlag dersom AFP behandles ved tariffoppgjøret i 2009.

Detaljene i finansieringsløsningen i privat sektor er ikke endelig avklart. Det synes mest sannsynlig at arbeidsgivernes del vil bli finansiert gjennom en prosentavgift på lønn, muligens differensiert etter arbeidstakernes alder. Ordningen blir en form for fellesfinansiering, der det ikke er 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.

Ved valg av finansieringsløsning for AFP i offentlig sektor, vil en måtte vurdere ulike spørsmål:

- Skal den enkelte arbeidsgiver betale premie til ordningen for å synliggjøre kostnadene ved AFP-ordningen? Det er argumenter både for og mot en slik løsning.
- Skal ordningen være helt eller delvis fondert? For staten vil en fonderingsløsning reise mange prinsipielle spørsmål, blant annet om staten kan og bør gå inn i et finansieringsfellesskap som omfatter både statsansatte og ansatte i, for eksempel, kommunene.
- Bør staten gi tilskudd til AFP-ordninger i kommunene? Mens den delen av de evt økte AFP-kostnadene i konkurranseutsatt sektor som ikke dekkes av staten, på lang sikt veltes over i lønningene (jf. hovedkursmodellen), og mens eventuelle ytterligere økte AFP-kostnader i privat, skjermet sektor på lang sikt veltes over i prisene (jf. frontfagmodellen), vil manglende kompensasjon for eventuelle ytterligere økte utgifter for kommunene slå ut i lavere sysselsetting og dermed redusert tjenestetilbud til innbyggerne. Dersom ny AFP etter mønster fra industrien skulle gi kommunesektoren økte kostnader, kan en derfor vurdere om staten helt eller delvis burde dekke eventuelle merkostnader i kommunene.
- Bør kommunale bedrifter få statlige tilskudd på linje med bedriftene i privat sektor? Hensynet til konkurranseforholdet mellom private og kommunale bedrifter tilsier at dette bør vurderes.

Samlet mener ekspertgruppa at finansieringsløsningen ikke bør avklares i årets lønnsoppgjør. Ulike løsninger må utredes før det er mulig å avklare hva som vil være en god finansieringsløsning for AFP i offentlig sektor.

Andre forhold

Å avtale (deler av) AFP nå vil legge føringer på det framtidige arbeidet med tilpassing av offentlig tjenstepensjon, fordi en del av det samlede pensjonssystemet låses. Ekspertgruppa har imidlertid ikke kunnet identifisere avgjørende problemer knyttet til å avtale AFP nå. Det kan likevel være naturlig å ta et generelt forbehold

om at det i arbeidet med offentlig tjenstepensjon kan dukke opp problemstillinger som gjør det ønskelig for partene å justere AFP-løsningen noe.

Et eksempel på en nødvendig tilpasning er at endringene i folketrygdens alderspensjon gjør det nødvendig å tilpasse de eksisterende offentlige tjenstepensjonsordningene fra 2010. Beregningsreglene for tjenstepensjon må tilpasses innføringen av fleksibel pensjonsalder, levealdersjustering og endret regulering i folketrygden. Dette reiser mange spørsmål. Hvordan skal, for eksempel, samordningen foregå for personer som tar ut fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 62 år? Det er uklart om det å låse AFP nå, vil påvirke mulighetene til å finne gode løsninger på denne tilpasningen.

7.3 Avtale prinsipper for beregning av AFP i årets lønnsoppgjør

Dette alternativet er i hovedsak likt det foregående, og det reiser derfor de samme problemstillingene som er diskutert i foregående avsnitt. Det er imidlertid en forskjell mht beregningsreglene, ved at en i dette alternativet kun avtaler prinsipper for beregning av AFP i årets lønnsoppgjør, men ikke de detaljerte beregningsreglene, slik de er beskrevet i avsnitt 7.2. Løsningen vil gi mulighet til å utrede alternative utforminger av beregningsreglene for AFP.

Det synes naturlig at partene i offentlig sektor, i dette alternativet, gir sin tilslutning til hovedprinsippene for AFP-løsningen i privat sektor; en livsvarig påslagsmodell for AFP som utformes slik at arbeid og pensjon kan kombineres uten avkorting. Partene kan videre vise til statsministerens brev til partene i privat sektor og slutte seg til den skisserte AFP-modellen, men ta forbehold om at utforming og tallfesting av enkeltelementene må vurderes nærmere.

7.4 Avtale retningslinjer for videre arbeid i årets lønnsoppgjør

En tredje mulighet i årets lønnsoppgjør er at det ikke inngås noen avtale om AFP nå, men at AFP behandles sammen med offentlig tjenstepensjon under lønnsoppgjøret våren 2009. Det synes da hensiktsmessig for det videre arbeidet at partene enes om noen retningslinjer for det videre arbeidet med AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor.

Ekspertgruppa mener det videre arbeid med AFP i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon i så fall bør skje i et partssammensatt utvalg. Utvalget skal legge grunnlag for behandlingen av pensjonsspørsmål i lønnsoppgjøret 2009. Noen utgangspunkter for utvalgets arbeid kan være:

Pensjonsordningene for ansatte i offentlig sektor skal være attraktive og dermed bidra til at offentlig sektor kan rekruttere og beholde arbeidskraft. Ordningene må, sammen med alderspensjon fra folketrygden, sikre et samlet pensjonsnivå i samsvar med pensjonsforliket. Ved tilpasningen av offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor bør utvalget se hen til bredden i yrkesmønstrene i ulike deler av offentlig sektor.

Det etableres en egen AFP-ordning i offentlig sektor, etter mønster av den nye AFP-ordningen i privat sektor. Reglene for opptjening og uttak av AFP bør utarbeides med utgangspunkt i reglene i den nye AFP-ordningen i privat sektor. Ulike organisatoriske løsninger og finansieringsmodeller må utredes. I dag er det ulike vilkår for

å få rett til AFP i ulike tariffområder. Det må avklares om, og eventuelt i hvilken utstrekning, dette skal få betydning for den fremtidige løsningen. Det bør tas sikte på å etablere et system som sikrer at arbeidstakerne ikke mister rett til AFP ved skifte av arbeidsgiver innen offentlig sektor, eller mellom offentlig og privat sektor.

Offentlig tjenstepensjon må tilpasses pensjonsreformen. En bør sikte mot at tilpassingen skjer slik at offentlig tjenstepensjon støtter opp under målene med reformen. Herunder bør fleksibel offentlig tjenstepensjon vurderes. Tilpasningen må skje slik at grunnlovsvernet ikke krenkes.