



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Rapport fra arbeidsgruppe med representanter
fra staten og kommunesektoren

Kommunesektorens pensjonsutgifter

April 2002

Innholdsfortegnelse

	side
1	Sammendrag.....1
1.1	Arbeidsgruppens hovedvurdering.....1
1.2	Sammendrag av rapporten.....1
2	Arbeidsgruppens mandat og sammensetning.....8
3	Behandlingen av pensjonskostnader i kommuneopplegget i statsbudsjettet....10
3.1	Dagens system.....10
3.2	Behandling av endringer i pensjonsregler som påvirker kommunale pensjonspremier.....13
4	Nøkkeltall som belyser utviklingen i kommunesektorens pensjonspremie over tid.....15
4.1	Arbeidsgivers premieinnbetalinger.....15
4.2	Lønnsutvikling 1991-2001.....16
4.3	Selskapenes finansavkastning 1990-2001.....18
4.4	Avsluttende merknad.....18
5	Sammenheng mellom utvikling i rentenivå og kommunesektorens utgifter...19
6	Hvilke faktorer påvirker størrelsen på kommunesektorens premieinnbetalinger.....20
6.1	Pensjonssystemets inntekter og utgifter.....20
6.2	Historisk premiebehov 1993-2001 og utviklingen i årene framover – mulige scenarier.....21
6.2.1	Perioden 1993-2001.....22
6.2.2	Årene framover – mulige scenarier.....22
6.3	Sammenhengen mellom det kommunale lønnsoppjøret og kommunenes pensjonskostnader.....27
6.4	Håndtering av svingrisiko.....29
6.4.1	Gjennom bufferkapital.....29
6.4.2	Gjennom kommunal regnskapsførsel.....30
7	Virkninger av statlige regelendringer og underliggende kostnadsforhold.....33
7.1	Utredning av konsekvenser for kommunesektoren av statlige forslag til endringer i pensjonsregler.....33
7.2	Statlige endringer på pensjonsområdet med betydning for kommunesektoren.....34
7.3	Virkning av underliggende kostnadsforhold.....35
7.4	Oppsummering.....37

Vedleggsdel

Vedlegg 1	Beskrivelse av pensjonssystemet i statlig og kommunal sektor.....38
Vedlegg 2	Organisering av pensjonssystemet i kommunesektoren.....54
Vedlegg 3	Finansavkastning over tid.....56
Vedlegg 4	Avtalefestet pensjon (AFP).....61
Vedlegg 5	Prisindekser for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester.....65

1. Sammendrag

1.1 Arbeidsgruppens hovedvurdering

Arbeidsgruppen har vurdert de ulike elementene som påvirker pensjonskostnadene til kommuner og fylkeskommuner, og hvordan de skal behandles i forhold til det økonomiske opplegget for kommunesektoren.

Som et utgangspunkt legger arbeidsgruppen til grunn at pensjonskostnader er kommunesektorens eget ansvar. Utviklingen i pensjonsutgiftene kan imidlertid være påvirket av forhold som kommunesektoren bare i liten grad kan påvirke, som f.eks skift i finansavkastningen og lovendringer på pensjonsområdet.

Arbeidsgruppen anslår at kommunesektoren må forvente noe høyere pensjonskostnader i årene framover. Arbeidsgruppen finner det derfor naturlig at pensjonskostnader drøftes i de årlige konsultasjonene om statsbudsjettet mellom staten og kommunesektoren.

Det har vært store svinginger i behovet for premieinnbetalinger fra kommunene/ fylkeskommunene de senere år. Dette er knyttet til varierende finansinntekter og reguleringskostnader fra år til år. Dette skaper budsjettmessige problemer for kommunene og fylkeskommunene. Arbeidsgruppen peker på at det allerede i år er mulig å arbeide fram løsninger som medfører at kommunene og fylkeskommunene kan utjevne årlige avvik fra en realistisk langsiktig premie i henhold til kommunale regnskapsregler.

1.2 Sammendrag av rapporten

Arbeidsgruppens rapport består av 7 kapitler og 5 vedlegg. I det følgende er gjengitt hovedpunkter i kapitlene og vedleggene.

Arbeidsgruppens mandat og sammensetning (kapittel 2)

I regjeringens tilleggsproposisjon om statsbudsjettet 2002 (St.prp. nr 1 Tillegg nr 4) ble det varslet at en i Revidert nasjonalbudsjett 2002 ville ha en bred gjennomgang av kommunesektorens pensjonskostnader. I brev 9.11.2001 fra Kommunal- og regionaldepartementet til Finansdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund, ble det foreslått at det nedsettes en arbeidsgruppe som skal gå gjennom de ulike elementene som påvirker pensjonskostnadene, og hvordan de skal behandles i forhold til det økonomiske opplegget for kommunesektoren. Det ble understreket at arbeidsgruppen bør fokusere på langsiktige og prinsipielle sider ved behandlingen av pensjonskostnader i kommuneopplegget, og at gruppens arbeid bør ses uavhengig av den aktuelle situasjonen knyttet til sviktende finansavkastning for KLP og de private livselskapene. Brevet fra Kommunal- og regionaldepartementet er gjengitt i kapittel 2.

Behandlingen av pensjonskostnader i kommuneopplegget i statsbudsjettet (kapittel 3)

I kapittel 3 viser arbeidsgruppen til at det i Norge er mangeårig tradisjon for at staten primært styrer kommunesektoren gjennom å fastsette inntektsrammer, blant annet for utvikling i rammeoverføringer og skatteinntekter. Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for å tilpasse sin ressursbruk og tjenesteyting til disse inntektene gitt gjeldende lover og regelverk, herunder kravet i kommunelovens økonomibestemmelser om balanse mellom kommunesektorens inntekter og utgifter.

Ved fastsettelse av inntektsrammer fokuseres det på realinntektsvekst, dvs. nominell inntektsvekst korrigert for pris- og lønnsvekst.

Den kommunale deflatoren er en teknikk for å kompensere for pris- og lønnsvekst, dvs. til prisomregning av de statlige overføringene og skatteinntektene. Pensjonsutgifter inngår i deflatoren som en del av lønnskostnadene, der vekten bestemmes av regnskapsførte utgifter i kommuneregnskapene. De pensjonsutgiftene som inngår i kommuneregnskapene er et nettobegrep, som består av de delene av brutto pensjonskostnader som etter delvis finansiering av finansavkastning mv. belastes kommunene/fylkeskommunene.

På budsjettbasis har det ikke vært vanlig praksis å innarbeide endrede satser for pensjonspremier i den kommunale deflatoren. Dette skyldes at de kommunale pensjonsordningene har blitt betraktet som kommunesektorens eget ansvar.

Økte pensjonsutgifter som følger av vanlig årslønnsvekst er imidlertid medregnet i den kommunale deflatoren. Så lenge pensjonsutgiftene har den samme prosentvise vekst som den årslønnsveksten som er lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet, vil det gjennom deflatoren gis full kompensasjon for de økte pensjonsutgiftene.

Dersom pensjonskostnadene øker prosentvis *mer* enn lønnsveksten som er forutsatt i Nasjonalbudsjettet, får kommunesektoren merutgifter som det ikke er gitt dekning for. Til tross for økte kommunale pensjonspremier, har realinntektsveksten i perioden 1996-2001 i gjennomsnitt per år blitt noe høyere i regnskapet enn det som har blitt lagt til grunn i budsjettforslaget og det vedtatte budsjettet. Dette er bl.a knyttet til høyere vekst i skatteinntektene enn det som opprinnelig har vært lagt til grunn.

Nøkkeltall som belyser utviklingen i kommunesektorens pensjonspremie over tid (kapittel 4)

Størrelsen på de kommunale pensjonspremiene har variert betydelig over tid. Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i premiedata fra KLP. Bruk av premiedata fra kommunale pensjonskasser eller fra private selskaper vil sannsynligvis vise det samme bildet.

Hovedbildet som vises i kapittel 4 er:

- Arbeidsgivers pensjonspremie ble gradvis redusert på 1980-tallet. På 1990-tallet har premien gradvis økt, slik at premienivået i 2000 var det samme som i 1980
- Stigende lønnsvekst i perioden 1995-97 innebar ikke en tilsvarende sterk premieøkning for de kommunale arbeidsgiverne. Dette skyldes sannsynligvis stabilt høy finansavkastning disse årene. I 1998 var lønnsveksten svært høy og finansavkastningen lav. Dette medførte en sterk økning i pensjonspremien dette året. I 2000-2001 var finansavkastningen svært lav. Dette er en medvirkende årsak til den høye bruttopremien i 2001.
- Det er ingen en til en sammenheng mellom premienivå, lønnsvekst og finansavkastning. Dette skyldes bl.a at det avsettes midler til buffere for å redusere svingninger i premieinnbetalinger. Endringer i underliggende kostnadsforhold, som endringer i pensjonsregler, pensjonsreformer, uføretrykling m.v., vil også påvirke premieinnbetalingene.

Sammenheng mellom utvikling i rentenivå og kommunesektorens utgifter (kapittel 5)

Når en holder kundemidler i pensjonskassene utenfor, er kommunesektoren i en netto gjeldsposisjon. Etter at ansvaret for sykehusene er flyttet over fra fylkeskommunene til staten, kan samlet netto gjeld i kommuner og fylkeskommuner anslås til om lag 70 mrd. kroner. Siden kommunene og fylkeskommunene er i en netto gjeldsposisjon, vil de isolert sett dra fordel av et lavt rentenivå. 1 prosentpoeng høyere rente vil bidra til å øke kommunenes og fylkeskommunenes netto renteutgifter med om lag 700 mill. kroner. I dette regnestykket er det imidlertid ikke tatt hensyn til at endringer i rentenivået kan påvirke avkastningen på kundemidler i pensjonskassene. Endringer i avkastning på kundemidler vil igjen kunne påvirke kommunesektorens pensjonskostnader.

Hvilke faktorer påvirker størrelsen på kommunesektorens premieinnbetalinger (kapittel 6)

Et fondert pensjonssystem finansieres av avkastning på fondene og av premier som dekkes av kundene. Inntil om lag midt på 1990-tallet dekket premien sparebehovet knyttet til løpende pensjonsopptjening for aktive arbeidstakere (inkludert driftsomkostninger), mens avkastningen på fondene dekket både garantert rente og reguleringskostnadene for lønn/G mv. (grunnbeløpet i folketrygden). I tillegg hadde en tilbakeføring av overskudd i enkeltår.

Lavere finansavkastning de senere år har ført til et økende behov for premiefinansiering av reguleringskostnadene. Økt risiko i forvaltningen har imidlertid også medført at finansinntektene varierer betydelig mer fra år til år enn tidligere.

I kapittel 6 er vist følgende utvikling:

1. Verdijustert avkastning er redusert i 2000 og 2001. Årsgjennomsnittet i perioden 1993-2001 var 8,2 pst. for de fire største livselskapene. I perioden 1993-95 var avkastningen i gjennomsnitt 10,1 pst. per år, mens den i perioden 1996-2001 var på 7,2 pst. per år. Tallene viser at en i den siste perioden ikke hadde tilstrekkelige midler fra avkastningen

på fondene til å dekke reguleringskostnadene til lønn/G fullt ut. Den årlige svikten var på om lag 2,7 pst. av pensjonsgrunnlaget.

2. Økt risikotagning i pensjonsinnretningenes finansforvaltning, økte samtidig behovet for bufferkapital. Bufferkapitalen er primært rettet inn mot å sikre kundenes garanterte avkastning på forsikringsfondene.
3. Svak utvikling i finansmarkedene mot slutten av perioden har medført at bufferkapitalen i pensjonsinnretningene i dag ligger på et lavnivå. Dersom bufferkapitalen skal bygges opp igjen, vil det måtte finne sted ved å holde tilbake renteavkastning på kundemidlene.
4. Premien som angir forsikringspremie for aktive arbeidstakere, inklusiv driftsomkostninger og eksklusiv reguleringskostnader, har steget noe, til om lag 9,2 pst. av pensjonsgrunnlaget i dag. Nivået antas å kunne ligge relativt fast en periode.

En fremskriving over 5 år (medregnet år 2002) indikerer et samlet årlig premiebehov i form av reguleringspremie og forsikringsteknisk premie (inkludert driftsutgifter) på mellom 10,6 pst. og 13,4 pst. av pensjonsgrunnlaget. Dersom man legger til grunn den finansavkastningen en hadde i perioden 1993-2001 (8,2 pst.) og en reguleringskostnad på 4,5 pst, gir dette et årlig premiebehov på 12,0 pst. av pensjonsgrunnlaget.

I Finansavisen 15.3.2002 er selskapenes egne forventninger til framtidig avkastning omtalt. Det går fram at Storebrand og Vital forventer avkastning på mellom 7 og 7½ pst. framover.

Kommunesektoren synes de siste årene å ha budsjettert med en forventet brutto premie på 10 pst. Det gjennomgåtte tallmaterialet i kapittel 6 kan dermed indikere en økning i "normalnivå" på pensjonspremiene på 0,6 til 3 ½ prosentenheter. I kroner vil dette utgjøre en årlig merutgift i størrelsesorden ½ til 2½ mrd. kroner.

Økningen i anslått premienivå skyldes to forhold: For det første en underestimering av det faktiske premiebehovet i 1999 og 2000. Denne underestimeringen kan anslås til mellom ½ og 2 prosentenheter av pensjonsgrunnlaget. For det andre skyldes økningen i anslått premienivå de forutsetninger som er gjort om oppbygging av selskapenes kundebuffere.

Arbeidsgruppen vil understreke den betydelige usikkerheten som foreligger, bl.a med hensyn til størrelsen på finansavkastningen og utviklingen i lønn og G.

Store svingninger i årlige finansinntekter kombinert med at reguleringskostnadene varierer betydelig fra år til år, har medført store svingninger i behovet for premieinnbetalinger de senere år. Store svingninger i premieinnbetalingene skaper budsjettmessige problemer for kommunene og fylkeskommunene. Arbeidsgruppen peker på at det allerede i år er mulig å arbeide fram løsninger i henhold til Norsk Regnskapsstandard som medfører at kommunene og fylkeskommunene kan utjevne årlige avvik fra en realistisk langsiktig premie i henhold til kommunale regnskapsregler.

Det er lønnsveksten for hele året som er med på å avgjøre reguleringskostnadene i pensjonsforpliktelsene til kommunene og fylkeskommunene. Dette betyr igjen at virkningstidspunktet for lønnsoppgjøret vil direkte påvirke pensjonsforpliktelsene til kommunene og fylkeskommunene. Sent virkningstidspunkt vil generelt føre til høyere

pensjonskostnader i det enkelte år. Over tid vil imidlertid virkningstidspunktet ikke ha noen betydning for pensjonskostnadene.

Arbeidsgruppen legger til grunn at virkningstidspunktet for tillegg gjennom året primært må være kommunesektorens eget ansvar.

Virkninger av statlige regelendringer og underliggende kostnadsforhold (kapittel 7)

Arbeidsgruppen legger til grunn at de økonomiske konsekvensene for kommuner og fylkeskommuner av statlig initierte endringer i pensjonsregler utredes slik Utredningsinstruksen bestemmer. Arbeidsgruppen finner det naturlig at denne type endringer drøftes i de årlige konsultasjonene om statsbudsjettet mellom staten og kommunesektoren.

Over en lengre periode har utviklingen i ulike underliggende forhold bidratt til en gradvis økning i de kommunale pensjonspremiene. Økningen kan i hovedsak begrunnes med følgende forhold:

- endringer i pensjonsregler/pensjonsreformer (bl.a lovendringer) som får direkte konsekvenser for utgiftene i de kommunale pensjonsordningene
- økt uførehypighet og økt omfang av tidligpensjonering

Det er en sterk økning i antall arbeidstakere i de aktuelle årsklasser for uttak av AFP i de nærmeste år. Dette medfører at selv med relativt uendret uttakshypighet, vil kostnadene til AFP vise en sterk vekst de nærmeste år. Arbeidsgruppen vil peke på at Pensjonskommisjonens mandat bl.a er å vurdere utviklingen i tidligpensjonering og behovet for slike ordninger i fremtiden.

Også når det gjelder underliggende kostnadsforhold som f.eks økt uførehypighet og tidligpensjonering, finner arbeidsgruppen det naturlig at disse forhold tas opp i konsultasjonene om statsbudsjettet mellom staten og kommunesektoren.

Vedleggsdelen til arbeidsgruppens rapport

Vedlegg 1: Beskrivelse av pensjonssystemet i statlig og kommunal sektor

Beskrivelsen omfatter folketrygden, tjenestepensjon i offentlig sektor, samordningsregler, overføringsavtalen (avtalen om overføring av pensjonsrettigheter mellom pensjonsordninger) og avtalefestet pensjon i offentlig sektor.

Vedlegg 2: Organisering av pensjonssystemet i kommunesektoren

Her beskrives hovedmodeller for pensjonsordningene i kommuner og fylkeskommuner, og prinsipielle forskjeller mellom modellene.

Vedlegg 3: Finansavkastning over tid

Historisk utvikling i rentenivå over tid

Perioden fra begynnelsen av 1970-årene fram til begynnelsen av 1990-årene var en periode med høyt rentenivå, blant annet pga. liberalisering av kredittmarkedet og valutauro. I 1987 var pengemarkedsrenten på et toppnivå på 14,7 pst. Fra begynnelsen av 1990-årene og særlig fra høsten 1992 ble rentenivået kraftig redusert. Pengemarkedsrenten sank til under 4 pst. i 1997 og har siden steget igjen til drøyt 7 pst. i 2001. Gjennomsnittlig pengemarkedsrente på 1990-tallet var 7,3 pst.

På grunnlag av årlige endringer i konsumprisinivået kan en i tillegg til å fokusere på det nominelle rentenivået betrakte utviklingen i realrentene. Etter dereguleringen av kredittmarkedet har realrentenivået steget. Gjennomsnittlig realrente var drøyt 4 pst. gjennom 1980-årene og drøyt 5 pst. gjennom 1990-tallet.

Utviklingen i rentenivået framover

I Nasjonalbudsjettet 2002 har en beregningsteknisk lagt til grunn markedets forventninger til renteutviklingen i stedet for å utforme særskilte renteberegninger. Tremåneders pengemarkedsrenter anslås først å falle ned til rundt 6 pst. fra slutten av 2002 og videre i 2003, for deretter å stige noe til nærmere 7 pst. mot slutten av tiåret. Dette er om lag på linje med gjennomsnittlig rentenivå på 1990-tallet.

Avkastningen i aksje- og obligasjonsmarkedene i perioden 1987 til 2000 for en del utviklede land

Det har vært en betydelig meravkastning på aksjer i mange av landene i denne perioden. Den gjennomsnittlige meravkastningen på aksjer i forhold til obligasjoner har vært 6,4 prosentpoeng over den nevnte perioden. En gjør oppmerksom på at året 2001, som ga lav avkastning på aksjer, ikke er med.

Vedlegg 4: Avtalefestet pensjon (AFP)

Vedlegget gir en beskrivelse av AFP-ordningen, med vekt på:

- regelverk
- uttak av AFP (andel som benytter AFP i de ulike aldersgruppene)
- finansieringsprinsipper
- fremtidig kostnadsutvikling

AFP ble innført ved tarifforhandlingene i 1988, og gjort gjeldende fra 1989. Tidligste alder for uttak av pensjon er gradvis senket, fra 66 år i 1989 til 62 år i 1998.

Uttaket av AFP har vært økende frem til høsten 2000. Deretter har det vært en viss reduksjon i uttaket, sannsynligvis pga. endrede regler for samordning inntekt/pensjon fra 1. august 2000. Av dem som hadde mulighet for det, mottok om lag 24 pst. av 62-åringene AFP ved utgangen av 2001. Den tilsvarende andelen for 66-åringene var om lag 64 pst. Den generelle tendensen over tid synes å være en gradvis økning i uttaket av AFP, som sannsynligvis er en følge av at ordningen er bedre kjent, og at uttak av AFP er uten økonomiske konsekvenser for fremtidig folketrygd.

AFP er ikke en forsikringsordning, og det er ikke noe krav om fondsbasing av ordningen. Dette medfører at kostnadene vil svinge i takt med hvor mange som faktisk velger å bli pensjonert med AFP.

Kostnadene for AFP for 65- og 66-åringer må tas etter hvert som de oppstår. Ved uttak av AFP for 62-64-åringer er det to varianter for kostnadsdekning. Den ene varianten er å delta i en utligningsordning for hele eller deler av pensjonen, og den andre varianten er å dekke kostnadene løpende. Utligningsordningen skal bygge opp fond tilsvarende de forpliktelser ordningen har til personer som allerede har tatt ut pensjon. Derimot avsettes det ikke midler for å sikre fremtidige rettigheter for personer som er i arbeid.

Det er en sterk økning i antall arbeidstakere i de aktuelle årsklasser for uttak av AFP i de nærmeste år. Dette medfører at selv med relativt uendret uttakshyppighet vil kostnadene til AFP vise en sterk vekst de nærmeste år.

Samlede kostnader til AFP har fra innføringen i 1989 frem til 2001 øket fra 0 til knapt 2 pst. av pensjonsgrunnlaget for de yrkesaktive. Dersom AFP fortsetter i uendret form og med uendret finansieringsprinsipp, antas det at kostnadene vil øke til 3,75-4,25 pst. av pensjonsgrunnlaget for de yrkesaktive i 2010. Det er da antatt en uttakshyppighet på nivået pr. 31.12.2000.

2. Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

Om arbeidsgruppens mandat og sammensetning heter det i brev 9.11.2001 fra Kommunal- og regionaldepartementet til Finansdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund:

I KRDs budsjettproposisjon for 2002 (Stoltenbergregjeringens budsjettforslag) står det (s. 30):

"I forbindelse med det tredje konsultasjonsmøtet mellom staten og KS (14. august 2001), ble det enighet om at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe med representanter fra stat og kommunesektor for behandling av de fremtidige pensjonskostnadene i forhold til kommuneopplegget i statsbudsjettet. Arbeidsgruppens rapport forventes å foreligge 1. halvår i 2002."

Bakgrunnen for dette initiativet var at kommunesektorens utgifter til pensjonspremier har vokst sterkt de seinere år. Gjennom pris- og lønnsjustering av det økonomiske opplegget for kommunesektoren i de årlige statsbudsjettene, tas det hensyn til økte lønnskostnader for kommunesektoren i det kommende år på basis av et lønnsvekstanslag for økonomien som helhet. Dersom lønnsveksten i kommunesektoren overstiger dette anslaget, anser staten det som sektorens eget ansvar. Dette gjelder også dersom utgiftene til pensjonspremier øker mer enn den generelle lønnsveksten. Det har vært gjort unntak i de tilfeller lovendringer har påført sektoren merutgifter, f.eks ble det bevilget 1¼ mrd kr i forbindelse med RNB 2001 til barne- og etterlattepensjoner.

I Regjeringens tilleggspromisjon om statsbudsjettet 2002 er det varslet at en i RNB 2002 vil ha en bred gjennomgang av kommunesektorens pensjonskostnader.

KRD foreslår at det nedsettes en arbeidsgruppe som skal gå gjennom de ulike elementene som påvirker pensjonskostnadene, og hvordan de skal behandles i forhold til det økonomiske opplegget for kommunesektoren. Gruppas arbeid bør ses uavhengig av den aktuelle situasjonen knyttet sviktende finansavkastning for KLP/livselskaper. Arbeidsgruppa bør fokusere på mer langsiktige og prinsipielle sider ved behandlingen av pensjonskostnader i kommuneopplegget. Ulike forhold som bør vurderes i denne sammenheng er:

- virkingen av statlige regelendringer (jf. barne- og etterlattepensjoner)*
- virkingen av kommunale lønnsoppgjør*
- virkingen av lønnsoppgjør for lærere*
- varierende finansavkastning*
- virking av AFP-ordningen*
- strukturelle forhold som økt uføretrygd m.m.*

Gruppa bør bestå av representanter for KRD (2, leder + ett medlem), FIN (2), AAD (1, knyttet til ansvaret for lærerlønn), SHD (1, knyttet til helseforetakene) og KS (3). KS bør stille med forsikringsteknisk kompetanse i arbeidsgruppa.

(.....)

Arbeidsgruppa bør være ferdig med sitt arbeid innen 1. mars 2002. (...).

Arbeidsgruppen har hatt 5 møter. Følgende har møtt:

Fra Kommunal- og regionaldepartementet:
Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm (arbeidsgruppens leder)
Rådgiver Einar Bye

let
Fra Finansdepartementet:
Underdirektør Anders Harildstad
Underdirektør Målfrid Bjærum

kst
Fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet:
Personaldirektør Per Engebretsen
Underdirektør Jan Kristensen

n
Fra Sosialdepartementet:
Seniorrådgiver Lars Bærøe

m
Fra Helsedepartementet:
Konsulent Frode Myrvold

n
Fra kommunesektoren:

ha
Seksjonssjef Mads Rye, Kommunenes Sentralforbund
Spesialkonsulent Rune Bye, Kommunenes Sentralforbund
Rådmann Erling Valvik, Kristiansand kommune
Direktør Jan Refseth, KLP forsikring.

n

let

3. Behandlingen av pensjonskostnader i kommuneopplegget i statsbudsjettet

3.1 Dagens system

Kommuneregnskaper

Et viktig datagrunnlag for utviklingen i kommuneøkonomien er historiske regnskapstall for kommuner og fylkeskommuner. Statistisk sentralbyrå (SSB) innhenter disse årsregnskapene gruppert etter art (type inntekt og utgift) og etter formål (sektor). I kommuneopplegget legger en til grunn nasjonalregnskapets standarder for gruppering av dette materialet. I nasjonalregnskapet blir dessuten noen av variablene dekomponert i volum- og pris-/lønnsutvikling, dette gjelder blant annet lønnskostnadene og kjøp av varer og tjenester.

Syklus for utarbeiding av tallsett

I november 2001 publiserte SSB regnskapstall for kommunene (medregnet Oslo) for 2000 etter kommuneregnskapets gruppering, mens tilsvarende tall for fylkeskommunene ble publisert i juni 2001. Et tallsett for 2000 etter nasjonalregnskapets begreper forelå i februar 2002. I februar 2002 presenterte SSB svært foreløpige anslag for utviklingen i kommuneøkonomien for 2001. Disse tallene vil ventelig bli revidert i begynnelsen av mai 2002, basert på regnskapstall for et utvalg av kommuner og fylkeskommuner. Kommunenes Sentralforbund (KS) har gjennom flere år bidratt til å få fram hurtig regnskapsinformasjon ved hjelp av spørreundersøkelser i kommuner/fylkeskommuner.

For de årene det ikke foreligger endelige eller foreløpige regnskapstall er kommuneopplegget basert på anslag som utarbeides av Finansdepartementet i tilknytning til nasjonalbudsjettene. I Nasjonalbudsjettet 2002 ble det følgelig presentert anslag over kommunesektorens inntekter og utgifter for 2001 og 2002. Både de historiske regnskapstallene og budsjettanslagene blir presentert i rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2 ganger i året).

Statens styring av kommunesektoren

I Norge er det mangeårig tradisjon for at staten primært styrer kommunesektoren gjennom å fastsette inntektsrammer, blant annet for utvikling i rammeoverføringer og skatteinntekter. Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for å tilpasse sin ressursbruk og tjenesteyting til disse inntektene, gitt gjeldende lover og regelverk, herunder kravet i kommunelovens økonomibestemmelser om balanse mellom inntekter og utgifter.

Fokuseringen på inntektssiden i kommuneopplegget innebærer også at de utgiftstallene som utarbeides i forbindelse med nasjonalbudsjettene, ikke kan tillegges den samme signalstatus som inntektssiden.

Prisomregning av kommunerammene

Ved fastsettelse av inntektsrammer fokuseres det på realinntektsvekst, dvs nominell inntektsvekst korrigert for pris- og lønnsvekst. Den kommunale deflatoren er en teknikk for å kompensere for pris- og lønnsvekst, dvs. til prisomregning av de statlige overføringene og skatteinntektene. All pris- og lønnsvekst vil likevel ikke bli kompensert gjennom den kommunale deflatoren. Det sentrale spørsmål er ikke hvorvidt ulike kostnadselementer er innarbeidet i deflatoren eller ikke, men hvorvidt ulike kostnadselementer etter intensjonen skal kompenseres.

Dersom det innarbeides et innstramningstiltak i statsbudsjettet som også øker kostnadsnivået for kommunesektoren, for eksempel økt arbeidsgiverperiode i sykkelønsordningen, vil lønnskostnadene i kommunene øke som følge av tiltaket. Slike tiltak blir da gitt en særskilt omtale i kommuneopplegget. Siden formålet ofte kan være en generell tilstramming, har det liten mening å innarbeide denne kostnadsøkningen i den kommunale deflatoren. Det finnes imidlertid eksempler på det motsatte, for eksempel den foreslåtte konjunkturavgiften for 2001 (som ikke ble vedtatt), der det ble foreslått kompensasjon via den kommunale deflatoren.

I tillegg til prisomregningsfunksjonen av overføringer og skatteinntekter, benyttes deflatoren til omregning av samlede inntektsrammer til fjorårets priser, for presentasjon av samlet vekstprofil for kommuneopplegget.

Sammensetningen av den kommunale deflatoren

Den kommunale deflatoren slik den har vært utformet de siste årene, består av ett element for lønnskostnader og ett element for utviklingen i priser på kjøp av varer og tjenester (vareinnsats og bruttoinvesteringer). I Nasjonalbudsjettet 2002 framkom deflatoren på følgende måte:

	Vekt	Prisvekst
Lønnskostnader	0,65	4¼ pst
Varer og tjenester	0,35	2⅓ pst
Total	1,00	3,6 pst

Som vekter benyttes de andeler som lønnskostnader, produktinnsats og bruttorealinvesteringer utgjør de foregående årene. Pris- og lønnsindeksene er basert på forutsetninger i tilknytning til Nasjonalbudsjettet, blant annet med grunnlag i den makroøkonomiske modellen MODAG. Underveis i budsjettåret blir pris- og lønnsindeksene revidert i Revidert nasjonalbudsjett og i Nasjonalbudsjettet, i lys av lønnsoppgjørene og reviderte anslag for prisutviklingen.

Det anslaget for lønnsvekst som inngår i deflatoren er primært anslått årslønnsvekst (4¼ pst. for 2002). I det opprinnelige budsjettforslaget skjernes det vanligvis ikke mellom lønnsvekst for kommuneansatte og samlet anslått årslønnsvekst i økonomien som helhet. Ved senere revisjon er det lønnsveksten for ansatte i kommunesektoren som legges til grunn. I år med

arbeidstidsforkortelser tas det stilling til om den skal kompenseres, slik at samlet (time)lønnvekst som legges til grunn kan være høyere enn årslønnveksten. For eksempel er utvidelse av ferien med 4 dager blitt kompensert fullt ut (pga. tidsforskyvning mellom økt ferienesats og utvidelse av ferie er imidlertid sammenhengende noe komplisert).

Ved måling av prisveksten for sysselsettingen har en valgt å holde utenfor årlige variasjoner knyttet til endringer i antall arbeidsdager som skyldes bevegelige helligdager og skuddår mv.

Hvordan inngår pensjonsutgifter?

Pensjonsutgifter inngår i lønnskostnadene der vekten bestemmes av regnskapsførte utgifter i kommuneregnskapene. De pensjonsutgiftene som inngår i kommuneregnskapene vil være et nettobegrep, som består av de delene av brutto pensjonskostnader som etter delvis finansiering av finansavkastning mv. belastes kommunene/fylkeskommunene.

Dersom pensjonsutgiftene over tid skulle øke forholdsmessig mer enn andre utgiftskomponenter, slik at budsjettandelen for lønnskostnader øker, vil dette derfor indirekte bli reflektert i deflatorverdiene.

På budsjettbasis har det ikke vært vanlig praksis å innarbeide endrede satser for pensjonspremier i den kommunale deflatoren. Dette skyldes at de kommunale pensjonsordningene har blitt betraktet som kommunesektorens eget ansvar.

Det må imidlertid understrekes at økte pensjonsutgifter som følger av vanlig årslønnvekst er medregnet i den kommunale deflatoren. Så lenge pensjonsutgiftene har den samme prosentvise vekst som den årslønnveksten som er lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet, vil det gjennom deflatoren gis full kompensasjon for de økte pensjonsutgiftene. Dersom pensjonskostnadene øker prosentvis *mer* enn lønnsveksten som er forutsatt i Nasjonalbudsjettet, får kommunesektoren en merutgift som det ikke er gitt dekning for. Dersom den prosentvise veksten i pensjonskostnader er *lavere* enn lønnsvekst forutsatt i Nasjonalbudsjettet, får kommunesektoren en mindretgift.

Til tross for en økning i de kommunale pensjonspremiene, har realveksten i kommunesektorens inntekter over perioden 1996-2001 i gjennomsnitt blitt om lag 1 prosentpoeng høyere pr. år i regnskapet enn opprinnelig anslått i Nasjonalbudsjettet. I forhold til det vedtatte budsjettopplegget etter behandlingen i Stortinget viser regnskapstallene om lag ½ prosentpoeng høyere årlig realvekst. Høyere vekst enn opprinnelig anslått er blant annet knyttet til at skatteinntektene har økt sterkere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet.

I kommuneopplegget har en i tråd med det som er vanlig i andre sektorer, basert seg på begrepet *gjennomsnittlig* årslønnvekst. Reguleringskostnadene i de kommunale pensjonsordningene er derimot avhengig av veksten fra inngang til utgang av året. I år der en stor andel av lønnsoppgjøret er lagt mot slutten av året, vil lønnsveksten gjennom året kunne bli høy, med påfølgende sterkere vekst i pensjonskostnader samme år enn det

gjennomsnittlig årslønnsvekst tilsier. Over noen år vil slike periodiseringsforskjeller ha liten betydning, og det er ikke hensiktsmessig å innarbeide dette i kommuneoppleggene.

Den kommunale deflatoren på historisk basis

I rapportene fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) blir det publisert historiske tall for den kommunale deflatoren, jf. vedlegg 5. På historisk basis er pris- og lønnsveksttallene basert på informasjon fra nasjonalregnskapet.

Når det foreligger regnskapstall fra SSB, har det også blitt innarbeidet endringer i satser for sosiale kostnader og kommunale pensjonspremier, basert på data i kommuneregnskapene og nasjonalregnskapet. På grunn av en pågående tilbakegående tallrevisjon i SSB, har innarbeidingen av informasjon om de kommunale pensjonspremiene foreløpig ikke blitt foretatt etter 1997.

En begrunnelse for opplegget for deflatoren ble gitt i et vedlegg i TBUs junirapport i 1997. Ved omregning av tall for inntektsutviklingen i løpende priser til utvikling i faste priser hadde en tidligere i stor grad lagt til grunn nasjonalregnskapets prisindeks for kommunalt konsum. En prisindeks som skal benyttes til å deflatere inntektstall bør imidlertid ha karakter av en "ren" kostnadsindeks for utgiftene. Prisindeksen for kommunalt konsum har en del svakheter i forhold til dette formålet.

3.2 Behandling av endringer i pensjonsregler som påvirker kommunale pensjonspremier

Generelt

De siste årene har det vært en del endringer i pensjonsordningene. Noen av endringene er blitt kompensert. Hovedregelen er imidlertid at pensjonsreglene er blitt oppfattet som en del av de kommunale tariffavtalene og derfor kommunesektorens eget ansvar. Det har ikke vært tradisjon for at staten har tatt hensyn til utviklingen i kommunale pensjonspremier ved fastsettelse av inntektsrammene, heller ikke i perioder der pensjonspremiene har blitt redusert.

Dette hovedprinsippet gjelder selv om det er inngått en overføringsavtale mellom Statens Pensjonskasse, KLP, de kommunale pensjonskassene, samt 22 kommuner. Avtalen skal sikre at arbeidstakerne i offentlig sektor får samme pensjonsvilkår uansett hvilken pensjonsordning de er medlem i til enhver tid. Fundamentet for overføringsavtalen er at pensjonskasser som er med i ordningen har likeverdige ytelser. Kommunesektoren er part i overføringsavtalen og må antas å ha innflytelse på innholdet i overføringsavtalen.

Noen endringer har vært i særlig fokus de siste årene:

Fjerning av knekkpunkt på 8 G

Endringen innebærer at regelen om at inntekt mellom 8G og 12G bare blir medregnet med 1/3 ved fastsettelsen av pensjonsgivende inntekt er fjernet. Inntekter opp til 12G blir dermed behandlet likt. Endringen ble tatt inn i kommunale tariffavtaler allerede fra 1998, men kunne ikke gjøres gjeldende før samme endring ble gjort for Statens Pensjonskasse i 2000. Endringen i kommunene/fylkeskommunene er følgelig en konsekvens av avtaler de har inngått. Det er ikke gitt noen særskilt kompensasjon for denne endringen.

Endringer i etterlatte- og barnepensjoner

I regjeringen Stoltenbergs opprinnelige budsjettopplegg for 2001 var det ikke lagt opp til å kompensere kommunesektoren for økte utgifter til etterlatte- og barnepensjoner. Etter at Nasjonalbudsjettet 2001 var lagt fram ble imidlertid utviklingen i pensjonspremiene drøftet i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. I fellesdokumentet mellom KRD og KS ble saken gitt en særskilt omtale. Det heter bl.a følgende i en merknad fra KS:

"KS anslår at nødvendig fondsoppbygging knyttet til allerede opptjente rettigheter i forbindelse med endringene i etterlattepensjon, vil gi kommunesektoren en netto engangsutgift i størrelsesorden 1¼ mrd. kroner i 2001."

Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2001 ble følgende vedtatt:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med forslag til bevilgning til kommunesektoren til kompensasjon for økte kostnader til barne- og etterlattepensjon på inntil 1,25 mrd. kroner."

Regjeringen Stoltenberg fulgte opp dette i Revidert nasjonalbudsjett 2001 ved å foreslå en tilleggsbevilgning til kommunesektoren på 1,25 mrd. kroner. Forslaget ble vedtatt av Stortinget. Siden det var en engangsbevilgning, er den teknisk holdt utenfor den kommunale deflatoren.

Økte pensjonspremier for lærere i Statens Pensjonskasse

I Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble det også fremmet forslag om tilleggsbevilgning til kommunene og fylkeskommunene som følge av merutgifter ved økt premiesats for undervisningspersonell i Statens Pensjonskasse. Stortinget vedtok tilleggsbevilgningen på 455 mill. kroner. Premieøkningen er innarbeidet i deflatoren.

4. Nøkkeltall som belyser utviklingen i kommunesektorens pensjonspremie over tid

4.1 Arbeidsgivers premieinnbetalinger

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i premiedata fra KLP. Bruk av premiedata fra kommunale pensjonskasser eller fra private selskaper vil sannsynligvis vise det samme bildet.

Tabell 4.1 viser utviklingen i premiesatser m.v i KLP i perioden 1980 til 2001.

Tabell 4.1 Premiedata m.v. i Felles kommunal pensjonsordning i KLP. 1980-2001. Prosent.

År	(1) Brutto premie*	(2) Tilbakeført overskudd** ("rabatt" i årene 1984-90)	(3) Arbeids- takers andel	(4)= (1)-(2)-(3) Netto premie for arb.giver* (ekskl. egenkap. innbetaling)	(5) Egenkapital- innbetaling	(6)=(4)+(5) Netto premie for arb.giver* (inkl. egenkap. innbet.)
1980	10,00		2,00	8,00		8,00
1981	10,00		2,00	8,00		8,00
1982	9,00		2,00	7,00		7,00
1983	9,00		2,00	7,00		7,00
1984	9,00	1,40	2,00	5,60		5,60
1985	9,00	1,40	2,00	5,60		5,60
1986	9,00	1,96	2,00	5,04		5,04
1987	9,00	1,96	2,00	5,04		5,04
1988	9,00	2,45	2,00	4,55		4,55
1989	9,00	2,45	2,00	4,55		4,55
1990	9,00	4,20	2,00	2,80		2,80
1991	6,75	3,50	2,00	1,25	2,50	3,75
1992	6,75	2,00	2,00	2,75	1,00	3,75
1993	6,75	2,75	2,00	2,00	1,75	3,75
1994	8,40	1,90	2,00	4,50		4,50
1995	8,40		2,00	6,40		6,40
1996	9,20		2,00	7,20		7,20
1997	9,00		2,00	7,00		7,00
1998	11,50		2,00	9,50		9,50
1999	10,00		2,00	8,00	1,00	9,00
2000	10,00		2,00	8,00		8,00
2001	15,55	1,00	2,00	12,55		12,55

*Inkl. etterinnkalling og AFP 65-66 år

**Ikke trukket inn egenkapital

Kolonne 1 viser utviklingen i brutto pensjonspremie samlet for arbeidsgiver og arbeidstaker, mens kolonne 6 viser utviklingen i netto pensjonspremie for arbeidsgiver inklusiv egenkapitalinnbetaling. Kolonne 2 viser tilbakeført overskudd, kolonne 3 viser arbeidstakers andel, mens kolonne 5 viser egenkapitalinnbetaling.

Brutto premie inklusiv arbeidstakers andel utgjorde 10 pst. i 1980 og 1981. I perioden 1982-90 lå bruttopremien stabilt på 9 pst. I årene 1991-93 lå bruttopremien på 6,75 pst., før den i årene 1994-97 igjen økte til nivået på 1980-tallet (om lag 9 pst). I 1998 økte bruttopremien til 11,5 pst., mens den i 1999 og 2000 utgjorde 10 pst. I 2001 økte bruttopremien ytterligere til 15,55 pst.

I perioden 1984 til 1994 ble det gitt såkalt rabatt eller tilbakeført overskudd til kommunene/fylkeskommunene (kolonne 2). Muligheten for å gi rabatt eller tilbakeføring av overskudd henger sammen med størrelsen på finansavkastningen i forhold til lønnsveksten. Jo høyere finansavkastningen er i forhold til lønnsveksten, desto større er muligheten for å tilbakeføre overskudd. Også våren 2001 fikk kommunesektoren tilbakeført overskudd fra KLP. Senere på året fikk sektoren imidlertid en betydeilig ekstraregning, på grunn av bl.a sviktende finansavkastning. Dette forklarer den høye bruttopremien.

Arbeidstakers andel (kolonne 3) har vært stabil på 2 pst. i hele perioden 1980 til 2001. I 1991-93 og 1999 ble det innbetalt egenkapitaltilskudd (kolonne 5).

I kolonne 6 er vist netto premie for arbeidsgiver inklusiv egenkapitaltilskudd. I perioden 1980-90 var det en klart fallende tendens i nettopremien. I tid faller dette om lag sammen med en gradvis økning i tilbakeført overskudd til kommunesektoren (kolonne 2). I årene 1990-93 lå nettopremien på et historisk sett lavt nivå, før deretter å øke gradvis. Tilbakeført overskudd avtok fram til 1994. Etter 1994 er det ikke tilbakeført overskudd, bortsett fra i 2001.

Det betales arbeidsgiveravgift av arbeidsgivers pensjonspremie, men ikke av arbeidstakers andel.

4.2 Lønnsutvikling 1991-2001

Figur 4.1 illustrerer lønnsutviklingen for kommunale lønnstakere fra 1991 til 2001 sammenliknet med gjennomsnittstall for norsk økonomi. Tallserien er målt som prosentvis endring i lønns- og inntektsnivået fra året før.

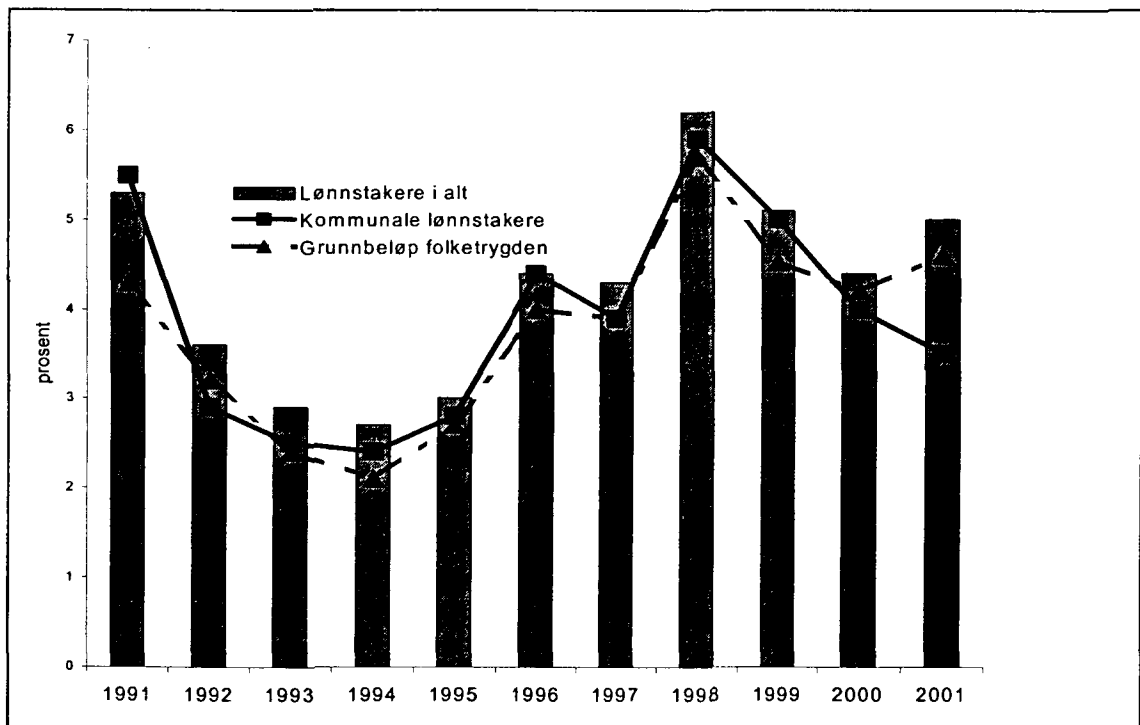
Tallseriene for lønnstakere i alt (alle næringer i Norge) og kommunale arbeidstakere er basert på tabell 3.2 og tabell 3.3 i NOU 2002: 5 Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2002, som er rapport nr. 1 i 2002 fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Kommunale arbeidstakere er definert utenom ansatte i skoleverket i kommuner og fylkeskommuner.

Tallserien for utviklingen i grunnbeløpet i folketrygden (G) er basert på tilgjengelige opplysninger om disse satsene, omregnet til årsgjennomsnitt. I disse endringstallene er holdt utenom endringer i satsene for særtillegget, som særlig økte kraftig i 1998.

Figur 4.1 viser at årslønnsveksten for kommunale lønnstakere i perioden 1991-2001 stort sett har fulgt den gjennomsnittlige årslønnsveksten for norske arbeidstakere. Det er en tendens til noe svakere vekst i kommunal forvaltning (3,7 pst. årlig vekst) og offentlig forvaltning (3,9 pst. årlig vekst) i forhold til gjennomsnittet for norsk økonomi (4,2 pst. årlig vekst). Årslønnsveksten har følgelig vært noe høyere i privat sektor i forhold til offentlig sektor i denne tiårsperioden.

Gjennomsnittlig årlig vekst i grunnbeløpet i folketrygden var 3,8 pst., dvs. lavere enn årslønnsveksten i økonomien (medregnet endringen i særtillegg er gjennomsnittlig årlig inntektsvekst i perioden 1991-2001 for en enslig minstepensjonist beregnet til 4,9 pst).

Årslønnen for en kommunal arbeidstaker inkludert ansatte i spesialisthelsetjenesten er av beregningsutvalget anslått til 250 400 kroner i 2000, som utgjør knapt 90 pst. av gjennomsnittlig årslønnsnivå for norske arbeidstakere i 2000 (279 900 kroner). Dersom ansatte i spesialisthelsetjenesten holdes utenom, var gjennomsnittlig årslønn 240 000 kroner i 2000. Gjennomsnittlig årslønnsnivå for ansatte i offentlig forvaltning i 2000 er beregnet til 267 600 kroner.



Figur 4.1 Årslønnsvekst for alle lønnstakere og kommunale arbeidstakere*. Utviklingen i folketrygdens grunnbeløp, 1991-2001. Prosent.

*årslønnsveksten for kommunale arbeidstakere i 2001 er eksklusiv sykehus

Figur 4.1 viser avtakende lønnsvekst for kommunale arbeidstakere i perioden 1991-94. Etter 1994 steg lønnsveksten fram til 1998 (bortsett fra året 1997). I perioden 1999- 2001 har lønnsveksten igjen vært fallende.

Den økende lønnsveksten fra 1995 til 1998 faller i tid sammen med at netto pensjonspremie for arbeidsgiver viste en stigende tendens, jf. tabell 4.1.

4.3 Selskapenes finansavkastning 1990-2001

Tabell 4.2 viser utviklingen i finansavkastning for selskapene Storebrand, KLP, Vital og Gjensidige.

Tabell 4.2 Verdijustert totalavkastning for livselskaper. Uveid gjennomsnitt 1990-2001. Prosent.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
8,00	8,4	7,9	17,6	2,9	9,7	9,9	9,4	3,5	16,2	3,6	0,6

I årene 1995-97 var avkastningen stabil på mellom 9 og 10 pst. Dette var en periode hvor det var en tendens til stigende lønnsvekst for kommunalt ansatte, jf figur 4.1. Det kan synes som om den forholdsvis høye avkastningen i disse årene har motvirket effekten som lønnsveksten ellers ville hatt på arbeidsgivers pensjonspremie. Det framgår av tabell 4.1 at netto pensjonspremie for arbeidsgiver økte forholdsvis moderat i disse årene.

I 1998 var finansavkastningen lav, mens lønnsveksten for kommunalt ansatte var svært sterk. Arbeidsgivers nettopremie økte sterkt dette året.

I 2000-2001 var finansavkastningen svært lav. Dette er en medvirkende årsak til den høye bruttopremien i 2001.

4.4 Avsluttende merknad

I dette kapitlet er utviklingen i arbeidsgivers pensjonspremie vist, og sett i forhold til lønnsveksten for kommunalt ansatte og finansavkastningen til livselskapene. Høy finansavkastning gir rom for lavere pensjonspremie, mens høy lønnsvekst bidrar til høyere premie. Det er imidlertid andre forhold som bidrar til at disse sammenhengene er mer kompliserte:

- For å kunne redusere svingninger i premieinnbetalinger avsettes det midler til buffere. Det medfører at det ikke er noen direkte kobling mellom avkastning, lønnsvekst og arbeidsgivers premieinnbetaling i det enkelte år
- Endringer i underliggende kostnadsforhold, som endringer i pensjonsregler, pensjonsreformer, uføreutvikling m.v. , vil påvirke premieinnbetalingen (jf. kapittel 7).

5. Sammenheng mellom utvikling i rentenivå og kommunesektorens utgifter

Når en holder kundemidler i pensjonskassene utenfor, er kommunesektoren i en netto gjeldsposisjon. Etter at sykehusene er flyttet over fra fylkeskommunene til staten, kan samlet netto gjeld i kommuner og fylkeskommuner anslås til om lag 70 mrd. kroner. I tillegg har kommuner og fylkeskommuner fordringer knyttet til aksjer og andeler i kommunale foretak, som i balanseregnskapene for 1999 er tallfestet til om lag 35 mrd. kroner.

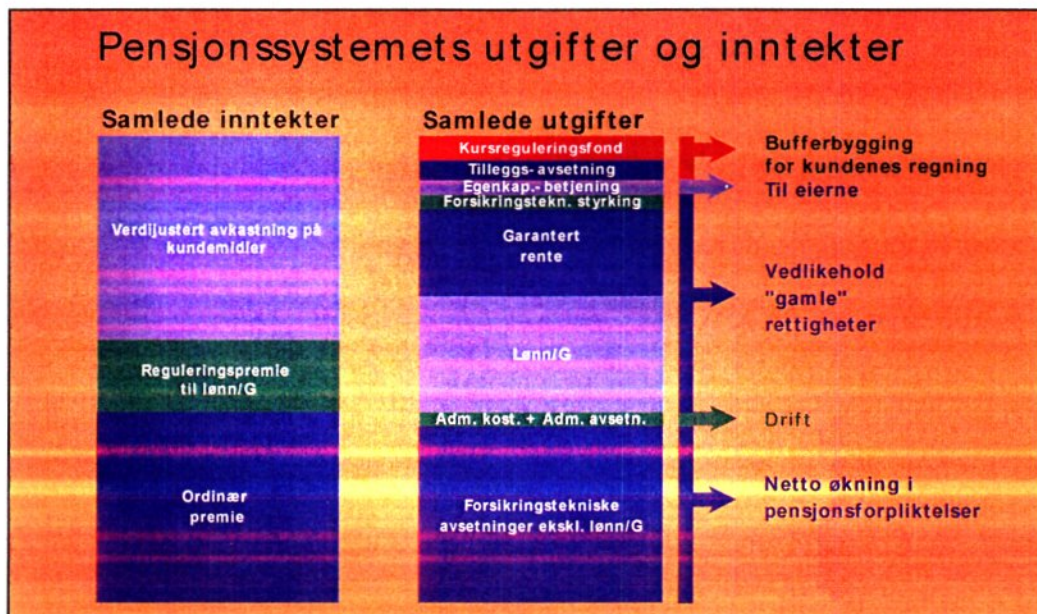
Siden kommunene og fylkeskommunene er i en netto gjeldsposisjon, vil de isolert sett dra fordel av et lavt rentenivå. 1 prosentpoeng høyere rente vil bidra til å øke kommunenes og fylkeskommunenes netto renteutgifter med om lag 700 mill. kroner. I dette regnestykket er det imidlertid ikke tatt hensyn til at endringer i rentenivået kan påvirke avkastningen på kundemidler i pensjonskassene. Endringer i avkastning på kundemidler vil igjen kunne påvirke kommunesektorens pensjonskostnader. Samlet har kommunesektoren kundemidler i sine pensjonskasser i størrelsesorden 105-110 mrd. kroner. Nærmere omtale av dette er gitt i kapittel 6.

001
0,6

6. Hvilke faktorer påvirker størrelsen på kommunesektorens premieinnbetalinger

6.1 Pensjonssystemets inntekter og utgifter

En kan beskrive de faktorer som påvirker størrelsen på premieinnbetalingene ved å ta utgangspunkt i figur 6.1, som illustrerer et pensjonssystemets inntekter og disponeringer, her kalt utgifter.



Figur 6.1 Pensjonssystemets inntekter og utgifter

Samlede inntekter består av:

1. Verdijustert avkastning på kundemidler
2. Reguleringspremie til lønn/G (grunnbeløpet i folketrygden)
3. Ordinær premie

Samlede utgifter består av:

1. Kursreguleringsfond
2. Tilleggsavsetninger
3. Egenkapitalbetjening
4. Forsikringstekniske styrkinger
5. Garantert rente
6. Reguleringer av lønn/G
7. Adm. kostnader og adm. avsetninger.
8. Forsikringstekniske avsetninger ekskl. lønn/G

Dette er en moderat forenkling ved at en ikke tar hensyn til innbetaling av egenkapital og ansvarlig kapital, videre at en antar at avkastning på andre midler enn kundemidler tilfaller sine kilder. En tar heller ikke hensyn til løpende pensjonsutbetalinger som er finansiert av fondsavsetninger, samt enkelte andre forhold som ikke er nødvendig for forståelsen av premienivået over tid.

Dersom utgiftene anses gitt, vil avkastningen på kundemidler over tid være avgjørende for det samlede premiebehov.

her

Det er mulig å beskrive sammenhengene ved hjelp av historiske tall. Disse tallene kan, sammen med analyser av utviklingstendensene, danne grunnlag for å anslå det fremtidige nivået på de nevnte poster (jf. pkt. 6.2).

6.2 Historisk premiebehov 1993-2001 og utviklingen i årene framover – mulige scenarier

I dette punktet vises den historiske utviklingen i de faktorer som påvirker størrelsen på kommunesektorens premieinnbetalinger. Med utgangspunkt i historiske tall trekker arbeidsgruppen opp mulige scenarier for pensjonspremien over den kommende 5-årsperioden. Den påfølgende drøftingen tar utgangspunkt i tabell 6.1.

De historiske tallene i tabell 6.1 (kolonne 1-3) gjelder perioden 1993 til år 2001. Valget av startår har sammenheng med regelverket for tilleggsavsetninger, og hvor 1993 var første år selskapene avsatte til formålet. Tallene er uvektede årlige gjennomsnitt for de 4 største selskapene (KLP, Storebrand, Vital, Gjensidige), og gir uttrykk for selskapenes evne til verdiskapning for kundene (ekskl. driftskostnader).

Poster tilknyttet finansavkastningen er anslått som andel av premiereserven = PR (kundefondene).

De premierelaterte postene er anslått som andel av pensjonsgrunnlaget = PG.

Ved sammenstillinger nyttes et forholdstall mellom PR/PG på 1,4, som antas å være representativt på sektornivå.

Tabell 6.1 Faktorer som påvirker størrelsen på kommunesektorens premieinnbetalinger. Historiske tall og alternative framskrivinger 2002-2006. Prosent av PR og PG*.

	Historiske tall			Framskrivinger		
	Gjennomsnittlig finansavkastning 1993-2001	Høy finansavkastning 1993-1995	Lav finansavkastning 1996-2001	Lav finansavkastning/ Høyere premie	Middels finansavkastning/ Gj.snittspremie	Høy finansavkastning/ Lavere premie
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
Verdijustert avkastning	8,2	10,1	7,2	7,2	8,2	9,2
- buffere og egenkapitalbetj. av kundemidler	1,2		0,7	1,8	1,8	1,8
= Avkastning tildelt kundene	7,0		6,5	5,4	6,4	7,4
- forsikringsteknisk styrking	0,6		0,5	0,5	0,5	0,5
- grunnlagsrente	3,4		3,4	3,4	3,4	3,4
= Renteoverskudd til finansiering av lønn/G	3,0		2,6	1,5	2,5	3,5
Samlet reguleringskostnad til lønn/G (pst. av PR)	4,1		4,5	4,5	4,5	4,5
Ufinansiert del av reguleringskostnad (pst. av PR)	1,1		1,9	3,0	2,0	1,0
Ufinansiert del av reguleringskostnad (pst. av PG)	1,5		2,7	4,2	2,8	1,4
+ ordinær premie (pst. av PG)				9,2	9,2	9,2
Samlet premie (pst. av PG)				13,4	12,0	10,6

* Premiereserver (PR): Er kundens pensjonskapital, og avspeiler kundens pensjonsforpliktelser overfor sine ansatte
Pensjonsgrunnlag (PG): Sum av pensjonsgivende lønnsinntekt

6.2.1 Perioden 1993-2001

Tabell 6.1 kolonne 1-3 viser, basert på historiske tall, hvor stor andel av samlet reguleringskostnad til lønn/G som må dekkes av reguleringspremiene. Basert på historiske tall for finansavkastning, lønn mv. for perioden 1993 til 2001, utgjør estimert reguleringspremie til lønn/G 1,5 pst. av pensjonsgrunnlaget. Tilsvarende er prosentandelen 2,7 for perioden 1996-2001.

6.2.2 Årene framover – mulige scenarier

Tabell 6.1 kolonne 4-6 viser alternative framskrivinger av nivået på pensjonspremiene i den kommende 5-årsperioden. Framskrivingene er begrunnet i følgende drøfting. Drøftingen tar utgangspunkt i postene på hhv. inntekts- og utgiftssiden i pensjonssystemet.

Inntekter

1. Verdijustert avkastning på kundemidler

Fra 1990 har avkastningen i de fire største selskapene vært (prosent, uveid gjennomsnitt):

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ans- ing/	8,0	8,4	7,9	17,6	2,9	9,7	9,9	9,4	3,5	16,2	3,6	0,6

Man kan illustrere noe av forutsetningen for inntjeningen ved å vise utviklingen av hhv. 10-års norske statsobligasjoner og hovedindeksen på Oslo Børs de samme år (prosent):

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
6													
2													
3	Statsobl.	10,68	10,00	9,61	6,88	7,43	7,43	6,77	5,89	5,40	5,50	6,22	6,24
4	Oslo Børs	-9,17	-13,1	-7,6	64,8	7,13	11,6	32,1	31,5	-26,7	45,5	-1,64	-14,6

Mens aksjeandelen frem til 1995 var relativt lav og lå på ca. 10 pst. av aktiva, steg andelen til ca. 30 pst. ved slutten av år 2000. Andelen i øyeblikket er ikke kjent, men kan ligge på ca. 20 pst.

Det geometriske snittet på aksjeavkastningen på Oslo Børs lå på ca. 7 pst. per år over perioden, og følgelig på nivå med nevnte statsobligasjoner. De siste 4 år har aksjer knapt hatt positiv avkastning.

De alternative framskrivningene i tabell 6.1 er bl.a basert på historiske tall for verdjustert avkastning. I perioden 1993-2001 var gjennomsnittlig avkastning 8,2 pst. per år, mens den i perioden 1996-2001 var 7,2 pst. per år.

I Finansavisen 15.3.2002 er selskapenes egne forventninger til framtidig avkastning omtalt. Det går fram at Storebrand og Vital forventer avkastning på mellom 7 og 7½ pst. framover.

2. Reguleringspremie til lønn/G-regulering

Denne posten dekker de kostnader til regulering av premiefondene i samsvar med økningen i lønn og G som ikke dekkes fra finansavkastningen.

Mens en til midt på 90-tallet stort sett var i stand til å finansiere reguleringskostnadene ved finansavkastningen, har fallet i aksjemarkedet de senere år vært en medvirkende årsak til økende behov for premiefinansiering. Tabell 6.1 indikerer at gjennomsnittlig behov for premiefinansiering de siste 6 år har vært på omlag 2,7 pst. av pensjonsgrunnlaget årlig. Samtidig er imidlertid bufferne i selskapene sterkt svekket. Som illustrasjon kalte KLP, som en kan finne tall for, inn 1,9 pst. per år i gjennomsnitt, og med tilsvarende svekket buffersituasjon som følge.

3. Ordinær premie

Premien dekker forsikringstekniske avsetninger eksklusiv lønn/G og administrasjonskostnader/-avsetninger, jf. post 7 og 8 på utgiftssiden.

Utgifter

1. Kursreguleringsfond
2. Tilleggsavsetninger

Begge postene representerer tilbakeholdte kundemidler og inngår i selskapenes bufferkapital. Bufferkapitalen svinger til dels kraftig over tid, og må løpende både vedlikeholdes og følge veksten i kundefondene. Gjennomsnittlig årlig tilbakeholdelse av slike midler i de største selskapene er for perioden 1993-2000 på 1,4 pst. av premiereserven. Legger en til året 2001 synker gjennomsnittet fra 1993 til 1,0 pst. av premiereserven, mens det for perioden 1996 til 2001 lå på 0,5 pst. Denne bufferkapitalen har i første rekke vært bygget for ~~å håndtere risikoen knyttet til rentegarantien~~. Tallene er angitt netto etter både tilførsel og bruk av buffere.

Nedenfor følger en enkel oppstilling over den gjennomsnittlige beholdning av kursreguleringsfond og tilleggsavsetninger i selskapene fra 1995 til inngangen av år 2002 (den perioden en kjøpte seg opp i aksjer). For år 2001 har en et anslag bygget på selskapenes melding om årsresultatene. Tallene er gitt i pst. av forvaltningskapitalen (summen av ansvarlig kapital og kundemidler).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kundebuffere	5,3	6,9	8,6	6,2	11,5	6,3	3,5
Samlede buffere	6,8	7,9	9,6	7,9	13,5	7,6	4,5

Nedgangen i de samlede bufferne i perioden 1999-2001 må sees i sammenheng med en svak avkastning av midlene i perioden. Bufferkapitalen vil generelt reduseres ved lav avkastning. Et eksempel kan være et livselskap som har garantert sine kunder en rente på 3,4 pst. I år med f.eks. null i avkastning, vil selskapet ta av bufferkapitalen for å dekke den garanterte renten. Den vil likeledes reduseres relativt i perioder hvor premiereservene vokser hurtigere enn bufferne, bl.a. som følge av premieinnbetalinger.

Arbeidsgruppen legger til grunn at samlede buffere i selskapene ligger på et rekordlavt nivå og at det vil være behov for å bygge opp bufferne. Hvor mye bufferne skal bygges opp og hvor raskt er det selskapene som må ta stilling til. Forhold som kan påvirke dette valget er valg av finansstrategi, størrelsen på selskapenes egenkapital, mulighet for å sende ekstraregning gjennom året mv. Arbeidsgruppen har fått utført en beregning som viser behovet for kundebuffere under gitte forutsetninger:

- bufferne skal være tilstrekkelig store til å håndtere svingninger i finansavkastningen
- det legges til grunn en aksjeandel på 30 pst.

Basert på disse forutsetningene viser beregningene at det kan være behov for kundebuffere på 9,5 pst. av forvaltningskapitalen. Dersom kundebufferne skal bygges opp til dette nivået i løpet av 5 år, må en påregne et årlig behov for bufferbygging på vel 1,2 pst. av forvaltningskapitalen. I tillegg kommer at forpliktelsene vokser sterkere enn det

avkastningen tilsier, slik at bufferne må tilføres ytterligere midler fra avkastningen på forvaltningskapitalen med om lag 0,2 pst. Samlet årlig bufferbehov vil gitt disse forutsetningene ligge på snaut 1,5 pst. av forvaltningskapitalen. Arbeidsgruppen legger til grunn at dette er en illustrasjonsberegning, og at selskapene selv må vurdere behovet for å bygge opp bufferne og hvor raskt dette bør skje.

3. Egenkapitalbetjening

Det historiske resultat på denne posten er preget av at de gjensidige selskapene hadde lav egenkapitalbetjening fra kundemidlene. Basert på aksjeselskapenes faktiske adferd hvor betjeningen synes å ligge på om lag 0,4 pst. av premiereserven, og anslag ut fra regnskapstall for det ene gjenværende gjensidige selskap, synes det robust å anta at betjeningen i snitt vil ligge på minst 0,3 pst. av premiereserven fremover. Dersom en veker anslaget etter fordelingen av offentlige pensjonsordninger, er det for høyt som uttrykk for kommunale kostnader. På den annen side er buffersituasjonen i de offentlig eide pensjonsinnretningene noe svakere enn gjennomsnittet i avsnittet ovenfor. Det antas at disse forhold om lag oppveier hverandre.

4. Forsikringstekniske styrkinger

Det er på forhånd knyttet en rekke usikre forutsetninger til behovet for bygging av pensjonsfond, f. eks. levealder og uføreutvikling. Det vil således alltid være behov for å korrigere tidligere avsetninger for ny kunnskap. Avsetninger av denne art skjer gjerne når finansinntektene gir grunnlag for det, men også i andre perioder dersom behovet tilsier det.

Det foreligger ikke sikre historiske tall for slike avsetninger, men inntrykket er at en har dekket inn til dels betydelige behov på 90-tallet. Et anslag fremover på om lag 0,5 pst. av premiereserven synes således å ligge lavere enn de historiske tall. Dette anslaget bygger både på Kredittilsynets krav til økte uføreavsetninger og utviklingen i levealderen, og bedømmes aktuarmessig til ikke å ligge for høyt de nærmeste år.

5. Garantert rente

Den garanterte rente utgjør det selskapene får lov å garantere kundene i årlig avkastning. Renten som også er en diskonteringsfaktor, settes i beregningene til 3,4 pst. av premiereserven for kommunesektoren (det vil imidlertid være avvik for enkeltkommuner/-fylkeskommuner).

6. Reguleringer av lønn/G

Reguleringskostnadene for lønn/G i periodene 1993-2001 og 1996-2001 var på hhv. ca. 4,1 pst. og ca. 4,5 pst. av premiereserven. G alene var i de samme periodene på om lag samme nivå. Det synes altså over tid å ha vært sammenfall mellom lønnsoppgjørene i kommunesektoren og Stortingets regulering av G.

Arbeidsgruppen har ingen oppfatning om nivået på fremtidige kommunale lønnsoppgjør, men må nødvendigvis kalkulere med utgangspunkt i et mulig utfall (4,5 pst.), for deretter å foreta en avviksanalyse.

Reguleringskostnaden vil sjelden være lik årsrammen for de kommunale lønnsoppgjørene. Årsakene er beskrevet nærmere i pkt. 6.3.

7. Administrasjonskostnader og adm. avsetninger.

En synes å kunne legge til grunn at et nivå på samlet om lag 0,7 pst. av pensjonsgrunnlaget er et stabilt anslag for offentlig sektor.

8. Forsikringstekniske avsetninger eksklusiv lønn/G

Kjente tall for 80–90 pst. av kommunemarkedet indikerer at 8,5 pst. av pensjonsgrunnlaget er et representativt uttrykk for premieinnbetalinger som skal til for å sikre nødvendige avsetninger i kommunenes/fylkeskommunenes pensjonsfond (eksklusiv AFP).

Aktuarvurderinger tilsier at dagens nivå på 8,5 pst. kan være stabilt over en 4-5 års periode. Risiko for avvik bedømmes da som størst på oversiden av anslaget.

Oppsummering av framskriving

I tabell 6.1 (kolonne 4-6) legges det til grunn at anslaget på grunnlagsrenten er stabilt, at anslaget på ordinær premie vil ligge på om lag 9,2 pst. noen år fremover, og at behovet for forsikringsteknisk styrking ligger på om lag ½ pst. Det er videre lagt inn en forutsetning om at selskapenes kundebuffer økes fra 3,5 pst. i 2001 til 9,5 pst. i 2006 som andel av forvaltningskapitalen.

Gitt de forutsetningene som er lagt til grunn i tabell 6.1, kan fremtidig anslått reguleringspremie anslås til mellom 1,4 og 4,2 pst. av pensjonsgrunnlaget. Dette gir videre et anslag på samlet premie på mellom 10,6 og 13,4 pst. av pensjonsgrunnlaget. Dersom man legger til grunn den finansavkastning en hadde i perioden 1993-2001 (8,2 pst.) gir det et årlig premiebehov på 12 pst. av pensjonsgrunnlaget.

I forhold til et premienivå i 1999 og 2000 på 10 pst., gir disse framskrivingene en økning i premienivået på mellom 0,6 og 3½ prosentenheter. Økningen i anslått premienivå skyldes to forhold: For det første en underestimering av det faktiske premiebehovet i 1999 og 2000. Denne underestimeringen kan anslås til mellom ½ og 2 prosentenheter av pensjonsgrunnlaget. For det andre skyldes økningen i anslått premienivå de forutsetninger som er gjort om oppbygging av selskapenes kundebuffer.

For kommunesektoren kan pensjonsgrunnlaget eksklusive lærere anslås til 77 mrd. kroner (inkl. arbeidsgiveravgift). En økning av premienivået på 1 prosentenheter vil utgjøre 770 mill. kr inkl. arbeidsgiveravgift. En økning i premienivået på mellom 0,6 og 3½ prosentenheter vil dermed utgjøre mellom ½ og 2½ mrd. kroner.

Med de forutsetninger som er gjort, er de 2 store usikre postene i framskrivningen verdijustert avkastning og reguleringskostnader. I tabell 6.2 vises en todimensjonal oppstilling av hvordan forskjellige utfall på disse postene vil kunne påvirke det samlede premiebehovet. Avkastningstallene og lønn/G er angitt i pst. av premiereserven, mens utfallene i form av samlet premie er gitt i pst. av pensjonsgrunnlaget.

Tabell 6.2 Brutto premiebehov ved forskjellige utfall på avkastning og lønn/G (reguleringskostnader). Prosent.

	Avkastning	6,5	7	7,5	8	8,5	9
Lønn/G							
3,5		13,0	12,3	11,6	10,9	10,2	9,5
4		13,7	13,0	12,3	11,6	10,9	10,2
4,25		14,0	13,3	12,6	11,9	11,2	10,5
4,5		14,4	13,7	13,0	12,3	11,6	10,9
4,75		14,7	14,0	13,3	12,6	11,9	11,2
5		15,1	14,4	13,7	13,0	12,3	11,6
5,25		15,4	14,7	14,0	13,3	12,6	11,9
6		16,5	15,8	15,1	14,4	13,7	13,0

I beregning av brutto premiebehov i tabell 6.2 er det lagt til grunn årlig bufferbygging på 1,2 pst. av premiereserven.

6.3 Sammenhengen mellom det kommunale lønnsoppgjøret og kommunenes pensjonskostnader

Kommunesektorens totale lønnskostnader består av både lønns- og pensjonskostnader. Tariffavtalene mellom Kommunenes Sentralforbund og arbeidstakerorganisasjonene berører både lønns- og pensjonsforpliktelser, og en ny (hoved)tariffavtale har i utgangspunktet virkningstidspunkt fra 1. mai.

Kommunenes og fylkeskommunenes ordinære pensjonspremie består av den forsikringstekniske avsetningen og reguleringspremien til lønn/G. I dette kapitlet forutsetter vi at det kommunale lønnsoppgjøret kun påvirker reguleringspremien til lønn/G.

Det er flere momenter i det kommunale lønnsoppgjøret som påvirker reguleringspremien:

- Rammen på lønnsoppgjøret
- Tidspunktet for tilleggene
- Profilen på oppgjøret

Reguleringspremien til lønn/G blir blant annet bestemt av lønnsoppgjørets rammer og tidspunktet for iverksettelsen av lønnstilleggene. Reguleringskostnaden er en funksjon av lønnsveksten fra 1. januar til 31. desember (sluttlønnsprinsippet). Dette i motsetning til

kommunenes og fylkeskommunenes lønnsutgifter som er en funksjon av gjennomsnittlig lønnsvekst for det enkelte år. Sluttlønnsprinsippet i pensjonsordningen medfører større pensjonsforpliktelser når lønnsrammen tas ut gjennom store prosentvise påslag sent på året.

Det er også slik at de samlede pensjonskostnadene over en tidsperiode ikke påvirkes i nevneverdig grad om rammen gis som påslag sent eller tidlig på året. Årsaken er at sene lønnstillegg vil føre til et høyere nivå på reguleringskostnader i år t, men også til større lønnsoverheng i det påfølgende året. Siden reguleringskostnaden tar utgangspunkt i lønnsnivå 31.12, så er dette overhenget allerede blitt hensyntatt i fjorårets reguleringskostnad. Derfor vil kostnadene som kommer pga. sene tillegg bli utjevnet på mellomlang sikt.

Regneeksempler

Forutsetninger:

- Gjennomsnittelig kommunalt ansatt med 240 000 kr i pensjonsgivende lønn før lønnsoppgjøret.
- Lønnsrammen = 4,5 pst., hvorav 1,5 pst. kommer av overheng fra året før. Lønn/G endres i samme takt. ¹

To alternativer for utforming av lønnsoppgjøret:

A. 4,5 pst. tillegg med virkning 1. mai.

B. 3,5 pst. tillegg virkning 1. mai, og 2,5 pst. 1. oktober.

A.

4,5 pst. i tillegg 1. mai gir en datolønnsvekst på 4,5 pst. og en årslønnsvekst på 3 pst.

Overhenget fra året før er på 1,5 pst. Det betyr at årslønnsveksten og datolønnsveksten vil være 4,5 pst. i dette tilfellet.

B.

3,5 pst. i tillegg 1. mai og 2,5 pst. 1. oktober gir en datolønnsvekst på 6 pst., og en årslønnsvekst på 3 pst. Overhenget fra året før er på 1,5 pst. Det betyr at årslønnsveksten fortsatt vil være på 4,5 pst., men datolønnsveksten vil i dette eksempelet være på 6 pst.

Når datolønnsveksten er høyere enn årslønnsveksten, vil det på kort sikt gi en høyere pensjonspremie for kommunesektoren. Motsatt vil en lavere datolønnsvekst enn årslønnsvekst gi en lavere pensjonspremie for kommunesektoren. Over tid vil likevel datolønnsvekst og årslønnsvekst konvergere mot hverandre. Størrelsen på den kortsiktige merbelastning evt. mindrebelastning som følge av at datolønnsvekst og årslønnsvekst avviker fra hverandre, kan illustreres med utgangspunkt i tabell 6.2. Et avvik på 1 prosentenhet mellom datolønnsvekst og årslønnsvekst vil medføre en økning eller reduksjon i premiebehov på 1,4 prosentenheter.

¹ Lagt til grunn som forutsetning for å få forenkle regneeksempelet

Profilen på oppgjøret

Profilen på lønnsoppgjøret påvirker kommunesektorens pensjonskostnader. Oppgjør med en lavlønsprofil eller med en høy lønsprofil vil kunne påvirke pensjonskostnadene ulikt.

Et lønnsoppgjør som prioriterer grupper med pensjongivende lønn over 6 G vil medføre at byrden for tjenestepensjonsordningen blir høyere. Årsaken er at effekten av folketrygdens knekkpunkt ved 6 G fører til at kommunenes pensjonsselskap må dekke en større andel av pensjonsforpliktelsene.

Lønnsoppgjør som prioriterer de aller lavest lønnede vil gi motsatt effekt, pga den "relativt høye minstepensjonen", jf. begrepet "nullpensjonist".

6.4 Håndtering av svingrisiko

6.4.1 Gjennom bufferkapital

Ved siden av den usikkerhet som er knyttet til den langsiktige utvikling i premiebehovet, foreligger det en langt mer betydelig risiko for at enkeltårsresultater og/eller resultater for 2-3-års perioder vil svinge kraftig. Det er derfor en sentral problemstilling å vurdere hvordan man kan legge til rette for å sikre at mer kortsiktige avvik kan håndteres på en samlet sett optimal måte.

Utgangspunktet for denne type vurderinger ligger bl a i følgende elementer:

1. Risikotakning i finansforvaltningen for å bedre den langsiktige avkastning (høy aksjeandel)
2. Generell usikkerhet og følsomhet i finansmarkedene.
3. Betydelige årlige svingninger i lønnsoppgjørene, herunder hvordan de påvirker behovet for avsetninger til pensjoner.

Arbeidsgruppen legger som et utgangspunkt til grunn at håndteringen av svingrisikoen er kommunesektorens eget ansvar.

Håndtering av den finansielle risikoen

Den finansielle risikoen anses i denne sammenhengen å knytte seg til den garanterte renten. Risikoen for oppfyllelse av rentegarantien ligger på pensjonsinnretningene. Pensjonsinnretningene avdekker denne risikoen i hovedsak gjennom bufferkapital bygget i form av tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond. Denne bufferkapitalen bygges ved å holde tilbake deler av avkastningen på kundemidlene. Selv om pensjonsinnretningene formelt tar risikoen, er det i realiteten kundenes egne midler som står risikoen. Det er således også kunden som bærer kostnaden ved bufferkapitalen. Den langsiktige relative størrelsen på disse midlene vil måtte være en funksjon av den risiko som tas i forvaltningen.

Håndtering av risikoen knyttet til lønns- og G-reguleringen

Det har vært tradisjon for at de kommunalt eide pensjonsinnretningene både har klart å håndtere den finansielle svingrisikoen og den svingrisikoen som har vært knyttet til

oppgjørene for lønn/G. Økt risikotagning i finansforvaltningen og sviktende finansavkastning de senere år har imidlertid endret dette forholdet.

Sviktende finansavkastning de senere år kombinert med større risikoeksponering i finansforvaltningen, har gjort det vanskelig å ta ansvaret for lønns- og G-reguleringen uten samtidig å bygge opp svært høye buffere. De private livselskapene har uansett ikke anledning til å ta dette ansvaret på vegne av kommunesektoren.

Ekstra bufferkapital må i tilfelle bygges og vedlikeholdes ved kommunesektorens midler. Alternativet til at pensjonsinnretningen tar ansvaret for reguleringskostnadene, er at kommunesektoren tar det selv, og da må holde "buffere" på egenhånd. Kommuner og fylkeskommuner har fri anledning til å bygge opp buffere i form av disposisjonsfond. Kommunene/fylkeskommunene er eksponert for risiko via andre disposisjoner enn pensjonsforpliktelser, og er i regelverket pålagt å kunne håndtere risikoen i samsvar med grad av eksponering. "Håndtering" innebærer blant annet å ha rimelige buffere som kan utligne virkninger av svingninger.

Dersom kommunene/fylkeskommunene velger å ikke holde denne bufferkapitalen, vil variasjonen i de årlige kostnadene kunne slå ut i tjenestetilbudet. Det vil gjelde kommuner og fylkeskommuner uten økonomisk handlefrihet, hvor økte utgifter på ett område vil innebære reduserte utgifter på andre områder.

Signalene fra kommunesektoren er entydig at en uavhengig av nivå ønsker mest mulig stabilitet knyttet til pensjonspremiene.

6.4.2 Gjennom kommunal regnskapsførelse

Fra regnskapsåret 2001 er kommuner og fylkeskommuner etter forskrift pålagt å "redegjøre" for pensjonsforpliktelsene i note til årsregnskapet. Det følger dermed ikke av lov at kommunene/fylkeskommunene er pålagt å balanseføre pensjonsforpliktelser fra 2001. Derimot kan et slikt "pålegg" følge av "god kommunal regnskapsskikk" basert på en standard fastsatt av "Foreningen for god kommunal regnskapsskikk". Foreningen vil etter hvert komme med uttalelser, anbefalinger og kommunale regnskapsstandarder som vil angi hvordan transaksjoner skal håndteres.

I forskriftene av 1991(93) heter det at det er "arbeidsgivers andel av pensjonspremie til egen pensjonskasse, KLP eller annen pensjonskasse" som skal registreres i kommuneregnskapet. Det heter også at registrering skal skje etter nettoprinsippet.

Fra 2001 er det foretatt endringer i kommuneloven og tilhørende forskrifter om kommunal økonomiforvaltning. "Anordningsprinsippet" er fortsatt det grunnleggende regnskapsprinsipp, jf. kommuneloven § 48. Forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15. desember 2000 utfyller lovbestemmelsen, men går i liten grad inn og regulerer i detalj de enkelte typer transaksjoner. Det heter i stedet at registreringer må skje i henhold til "god kommunal regnskapsskikk". "Foreningen for god kommunal regnskapsskikk" (GKRS) ble stiftet 1. november 2000 med formål å utvikle standarder og gi anbefalinger om god

kommunal regnskapsskikk. Foreningen er et uavhengig organ hvor Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunenes Sentralforbund, Norges Kommunerevisorforbund og Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring er representert i styret.

Foreningen har i sin arbeidsplan for 2002 satt opp utarbeidelse av utkast til standard om pensjonskostnader som en prioritert oppgave. Arbeidet er på det nåværende tidspunkt så vidt påbegynt, og noen skisse eller utkast har ikke vært til noen foreløpig drøftelse i noen av foreningens organer. Det er dermed ikke mulig å si noe nærmere om hvilken løsning som foreningen vil anbefale. Å videreføre praksis fra tidligere år inntil standard eller utkast til slik foreligger, synes i utgangspunktet som en naturlig løsning og som god kommunal regnskapspraksis. KLP, som forvalter flertallet av pensjonsordningene, har også så langt anbefalt at premiebetalingene til KLP registreres i kommuneregnskapene. Foreningen har også anbefalt kommuner å nytte praksis fra før 2001 for de transaksjoner som ikke er behandlet i kommuneloven eller forskrift, eller i noe utkast til standard eller anbefaling om god kommunal regnskapsskikk.

Dersom foreningen i løpet av 2002 sender noe utkast til standard på høring, endres bildet. Det er her tilstrekkelig at et utkast er sendt på høring. Det må ikke være fastsatt av foreningens organer for å kunne få innvirkning på kommuneregnskapene. En mulighet kan være at foreningen i løpet av 2002 anbefaler at den standard med tillegg som er fastsatt av regnskapsstiftelsen som standard for god regnskapsskikk, implementeres som også god kommunal regnskapsskikk.

Norsk Regnskapsstandard nr 6 (NRS 6) om "pensjonskostnader" bygger på internasjonale regnskapsstandarder som skiller mellom to typer planer – tilskuddsplaner og ytelsesplaner. For kommunale pensjonsordninger vil ytelsesplaner være det mest relevante. I så fall skal netto pensjonskostnad registreres i årsregnskapets driftsdel (eventuelt en mindre del i investeringsdelen). Netto pensjonskostnad består av følgende elementer (som skal spesifiseres i note):

- Nåverdien av periodens pensjonsopptjening
- Rentekostnad av pensjonsforpliktelsen
- Forventet avkastning på pensjonsmidlene
- Resultatført virkning av endringer i estimater og pensjonsplaner, samt resultatført avvik mellom faktisk og forventet avkastning

I tillegg skal netto pensjonsforpliktelser/overfinansiering vises som langsiktig gjeld/fordring i balansen. Regnskapsstiftelsen utgav i november 2001 et diskusjonsnotat som supplement til NRS. Det stilles her skjerpede krav for at pensjonskostnader kan registreres som en ytelsesplan. I diskusjonsnotatet anbefales blant annet at kunder i KLP registrerer premieinnbetalinger til KLP i sine regnskaper, til tross for at pensjonsordningen i KLP representerer ytelsesplaner.

Fra og med regnskapsåret 2002 vil de KLP-kunder som følger regnskapsloven, balanseføre en netto pensjonsforpliktelse og resultatføre en netto pensjonskostnad, beregnet etter de samme hovedprinsipper som i ytelsesplaner generelt. Forskjellen vil kun bestå i en noe annerledes beregningsmodell for multi employer-planer slik en har i KLP og kommunale pensjonskasser. Hvis GKRS anbefaler en slik løsning, vil kommunene anvende NRS 6 med

tillegg for sin regnskapspraksis. Meget forenklet går en slik løsning ut på at man fordeler estimatavvik (altså avvik fra det som defineres som det "normale"), enten avviket skyldes avkastning, lønns-/G-vekst eller andre forhold, over gjenværende opptjeningsperiode. Avvikene blir da fordelt over en lengre periode og ikke ett tilfeldig år. Estimaten som nyttes skal være realistiske og konsistente, dvs. at avvikene vil kunne slå ulike veier fra år til år.

Spesifikasjon i regnskapene ved en slik løsning framgår av NRS 6.

Dersom en legger nivåene ut fra forsiktige vurderinger av finansavkastningen og treffer lønnsforventningen gjennom løpende korrigeringer, vil en slik løsning representere liten risiko som følge av feilvurderinger. Dette vil gi gevinst i form av stabilitet i de kommunale budsjettene som er meget sterkt ønsket. Samtidig vil kostnadene ved å holde risikokapital reduseres for kommunesektoren.

Arbeidsgruppen peker på at det allerede i år er mulig å innføre en ordning som gir kommuner og fylkeskommuner mulighet til å ta svingrisiko på egen hånd, samtidig som en legger til rette for størst mulig stabilitet i den kommunale regnskapsføringen av pensjonskostnadene.

7. Virkninger av statlige regelendringer og underliggende kostnadsforhold

7.1 Utredning av konsekvenser for kommunesektoren av statlige forslag til endringer i pensjonsregler

Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen (gitt ved kgl. resolusjon 18. februar 2000) gjelder utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen gjelder for det utredningsarbeid som utføres av departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.

Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal bl.a. bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen. Den tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir klarlagt.

Formålet ivaretas ved at instruksen

- gir pålegg om at de økonomiske og administrative samt andre vesentlige konsekvenser skal utredes
- gir regler for prosedyre som skal følges, blant annet hvem saken skal legges fram for før arbeidet settes i gang og hvem saken skal legges fram for i løpet av arbeidet
- har bestemmelser som skal sikre at den instansen som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i prosessen før beslutning fattes.

Alminnelig høring

Når en regelendring, reform e.l er ferdig utredet, skal fagdepartementet (evt. underliggende instans) sende saken på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner. Saken sendes også til berørte departementer for uttalelse. Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Statsråden i det departement som sender saken på høring kan beslutte at fristen skal være kortere.

Utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget

Utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget skal forelegges Finansdepartementet og andre berørte departementer til uttalelse før utkastet legges fram for regjeringen. Meldinger og proposisjoner med konsekvenser for kommuners eller fylkeskommuners økonomi skal forelegges Kommunal- og regionaldepartementet til uttalelse. Høringsfristen skal normalt være minst tre uker.

Utkast til meldinger og proposisjoner sendes ikke på alminnelig høring. I mange tilfeller vil det likevel være slik at en alminnelig høring har vært gjennomført forut for utarbeidelse av melding/proposisjon.

7.2 Statlige endringer på pensjonsområdet med betydning for kommunesektoren

I det følgende gis det en oversikt over de viktigste endringene i statlige pensjonsregler som har fått konsekvenser for kommunale pensjoner. For en nærmere beskrivelse av gjeldende system for offentlige tjenstepensjoner vises det til vedlegg 1.

Tre kategorier av statlige endringer påvirker/kan påvirke de kommunale pensjonene direkte:

- A. Endringer i samordningsreglene (normalt lovendringer)
- B. Endringer i beregningsreglene for folketrygden (lovendringer)
- C. Endringer i de lovfestede tjenstepensjonene (dvs. Statens Pensjonskasse) såfremt det vedtas tilsvarende endringer i kommunal sektor.

Endringer i kategori A og B får direkte følger også for de kommunale tjenstepensjonsordningene.

Endringene i kategori C får følger for tjenstepensjonsordningene i kommunal sektor. Slik situasjonen er i dag er de forpliktet til dette, ikke på grunn av noen form for statlig regulering, men på grunn av tidligere beslutninger fattet i egne organer, herunder tariffavtaler (overføringsavtalen).

Viktige endringer

- Innføring av *fiktivfordelsregelen* og *samtidighetsregelen* for samordning med tilleggspensjon i 1973 (Kategori A, lavere samordningsfradrag/høyere utgifter til tjenstepensjon)
- Innføring av *parelletitetsregelen* ved samordning av tilleggspensjon opptjent av flere personer i 1989 (Kategori A, lavere samordningsfradrag/høyere utgifter til tjenstepensjon)
- Innføring av lavere *knekkpunkt* og *tilleggspensjonsprosent* i folketrygden fra 1992 (Kategori B, lavere pensjon å samordne med/høyere utgifter til tjenstepensjon)
- Innføring av *fridelsregelen* ved samordning av ikke-erhvervsprøvde enkepensjoner fra tjenstepensjoner med tilleggspensjon fra folketrygden (Kategori A, lavere samordningsfradrag/høyere utgifter til tjenstepensjon)
- Økning av *særtillegget* i folketrygden. Særtillegget har økt atskillige ganger, særlig stor økning fra 1. mai 1998, "1000-lappen" pr. måned. (Kategori B, høyere pensjon å samordne med/lavere utgifter til tjenstepensjon).

er vil
se av

- Innføring av netto etterlattepensjoner i tjenestepensjonsordningene fra 1. januar 2001. (Kategori C, gir høyere framtidige utgifter enn ved tidligere regler).
- Endring av beregningsreglene for rehabiliteringspenger og attføringspenger fra 1. januar 2002. (Kategori B, stort sett høyere ytelser fra folketrygden og dermed høyere samordningsfradrag/lavere utgifter til tjenestepensjon)

· som
ende

Fjerning av "knekkpunktet" i de lovfestede tjenestepensjonsordningene fra 1. mai 2000 er et særtilfelle som ikke passer inn i kategoriene over. Endringen innebar forbedringer i ytelsene til høytlønte og dermed høyere utgifter for de kommunale pensjonsordningene. Endringen ble først framforhandlet innenfor det kommunale tariffområdet i 1998, men kunne ikke tre i kraft før tilsvarende endring var vedtatt i Statens Pensjonskasse. Dette skjedde med virkning fra 1. mai 2000.

7.3 Virkning av underliggende kostnadsforhold

det

Over en lengre periode har utviklingen i ulike underliggende forhold bidratt til en gradvis økning i de kommunale pensjonspremiene. Det er foretatt tilbakeskuende beregninger som leder til at nivået på en "riktig historisk premie" eksklusiv AFP og administrasjonskostnader kan anslås til omlag 6,2 pst. i 1985 og omlag 8,5 pst. i dag. Økningen har således vært på 2,3 prosentpoeng over 17 år. I tillegg kommer en nærmere dobling av belastningen for administrative kostnader til omlag 0,65-0,75 pst., i hovedsak som følge av Kredittilsynets krav om avsetninger til administrasjonsfond.

Slik

Økningen kan i hovedsak begrunnes med følgende forhold:

Regelendringer/pensjonsreformer

Regelendringer og reformer kan forklare drøyt halvparten av premieøkningen. De endringene som i størst grad har påvirket premienivået er:

red

Endringer i folketrygden fra 1.1.92.

I 1992 ble folketrygdens kompensasjonsnivå redusert for inntekter over 6 G, samtidig som tilleggspensjonsprosenten gikk ned. Siden de kommunale tjenestepensjonene er bruttoordninger, medførte endringene en høyere belastning på disse ordningene.

jent
,

fra

Pensjonsreformer i 2000/2001

- Innføring av netto etterlattepensjoner i tjenestepensjonsordningene fra 1. januar 2001
- Fjerning av knekkpunktet i de lovfestede tjenestepensjonsordningene fra 1. mai 2000 (høyere tjenestepensjoner til høytlønte og dermed høyere utgifter for pensjonsordningene)

en
jon)
ger,
,

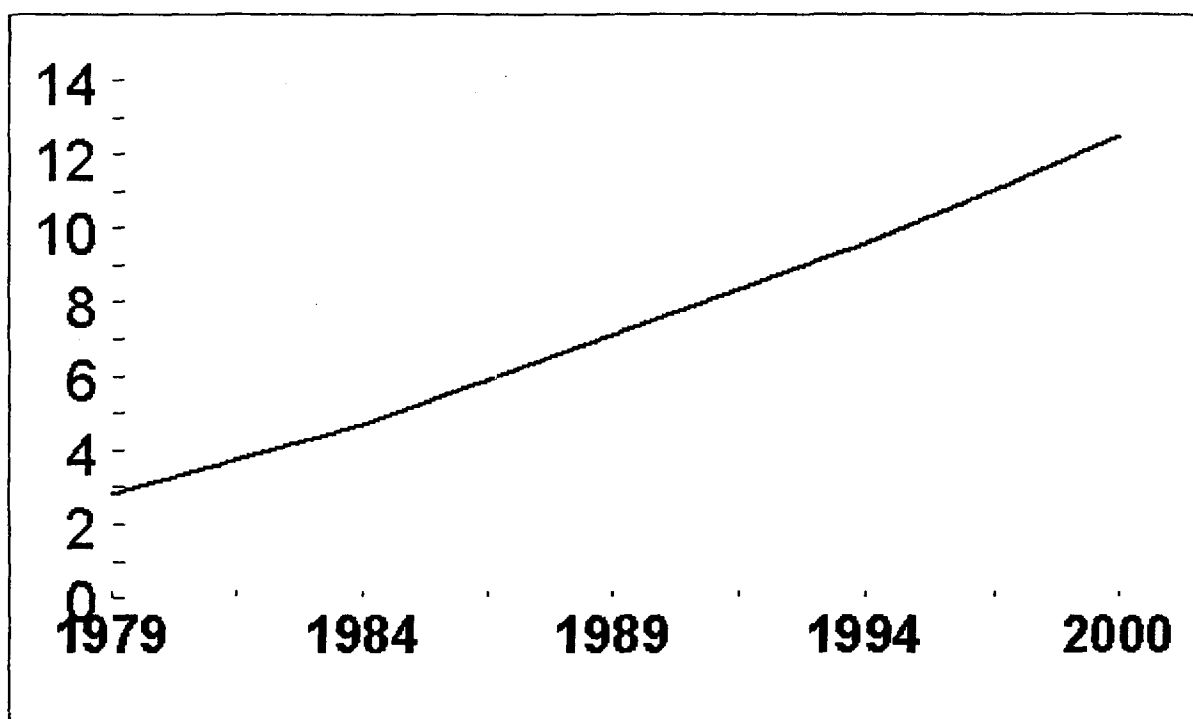
Andre underliggende kostnadsforhold

Andre underliggende kostnadsforhold kan forklare knapt halvparten av premieøkningen. De viktigste forholdene er:

Uføreutviklingen

Utviklingen av uførepensjonering i tjenstepensjonsordningene henger nøye sammen med utviklingen av uførepensjoneringspraksis i folketrygden. Det skyldes at tjenstepensjonsordningene nesten uten unntak følger folketrygdens vedtak om uførepensjon. Tjenstepensjonsordningene yter uførepensjon etter samme uføregrad som i folketrygden dersom ikke helt spesielle grunner tilsier noe annet. En forskjell i regelverket er at tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor gir ytelser ved lavere uføregrad enn 50 pst., noe folketrygden ikke gjør.

Utviklingen når det gjelder bruk av attføringspenger og rehabiliteringspenger fra offentlige tjenstepensjonsordninger er også lik folketrygdens.



Figur 7.1 Andel uførepensjonister i kommunesektoren 1979-2000. Prosent.

I kommunal sektor er det registrert en sterk økning i andel uførepensjonister. Veksten var særlig sterk mot slutten av 1980-tallet, flatet noe ut tidlig på 1990-tallet, men har igjen steget mot slutten av 1990-tallet. Andel uføre av antall medlemmer har steget fra ca. 7 pst. av brutto arbeidsstokk i 1989 til ca. 12,5 pst. ved utgangen av 2000. I løpet av de siste 20 årene har det blitt mer enn en fordobling av antall uførepensjonister i forhold til tallet på yrkesaktive.

Gjennomsnittsalderen for yrkesaktive i kommunesektoren er noe stigende og nå på omlag 44 år.

Gjennomsnittlig alder for attføring/uførepensjon er om lag 50 år i dag, til sammenligning var den 54,4 år i 1991. Gjennomsnittsalderen for uføre har blitt redusert for hvert år, noe som resulterer i at hver enkelt pensjonist mottar uførepensjon i flere år enn tidligere frem til sin aldersgrense. Erfaringen er at svært få blir friskmeldte etter å ha vært uførepensjonerte, i 2000 var det vel 1 pst. av uførepensjonistene som ble friskmeldt, færrest blant de eldste.

Uføreandelene varierer med yrkeskategori. Store yrkesgrupper, som renholder, hjemmehjelp og assistent ved helseinstitusjon, har uføreandeler på godt over 20 pst.

Tidligpensjonering

Gjennom de siste 20 årene har pensjonsalderen blitt gradvis redusert, blant annet ved at det i større grad er blitt åpnet for en mer fleksibel pensjonsalder. Nye regler for AFP har medført lavere pensjonsalder, og et økende antall arbeidstakere i kommunesektoren velger å ta ut slik pensjon ved første anledning. I 1996 var gjennomsnittlig alder for uttak av alderspensjon 66 år, og i 2000 var dette redusert til 64 år.

Når det gjelder konsekvenser av AFP-ordningen, vises det til vedlegg 4. Det framgår der at det er en sterk økning i antall arbeidstakere i de aktuelle årsklasser for uttak av AFP i de nærmeste år. Dette medfører at selv med relativt uendret uttakshyppighet vil kostnadene til AFP vise en sterk vekst de nærmeste år.

Arbeidsgruppen vil peke på at Pensjonskommisjonens mandat bl.a er å vurdere utviklingen i tidligpensjonering og behovet for slike ordninger i fremtiden.

7.4 Oppsummering

Arbeidsgruppen legger til grunn at de økonomiske konsekvensene for kommuner og fylkeskommuner av statlig initierte endringer i pensjonsregler utredes slik Utredningsinstruksen bestemmer. Det er naturlig at denne type endringer drøftes mellom stat og kommunesektor gjennom de årlige konsultasjonene om statsbudsjettet.

Arbeidsgruppen vil understreke betydningen av at bestemmelsene i Utredningsinstruksen følges, bl.a slik at konsekvensene for kommuner og fylkeskommuners økonomi av statlige regelendringer på pensjonsområdet er tilfredsstillende utredet.

Også når det gjelder de underliggende kostnadsforholdene som er omtalt i pkt 7.3, ser arbeidsgruppen det som naturlig at disse forholdene tas opp i konsultasjonsordningen.

Vedleggsdel

Vedlegg 1

Beskrivelse av pensjonssystemet i statlig og kommunal sektor

1 Innledning

Arbeidstakerne i offentlig sektor er omfattet av tjenestepensjoner. Tjenestepensjonene utmåles i utgangspunktet med bruttobeløp, som deretter reduseres med samordningsfradrag for pensjon fra folketrygden som pensjonisten har rett til. Dette *bruttosystemet* innebærer at pensjonistene er garantert et visst samlet pensjonsnivå (summen av folketrygd og samordnet tjenestepensjon). Dersom pensjonisten ikke har rett til pensjon fra folketrygden (for eksempel dersom det ytes alderspensjon fra en lavere pensjonsalder enn folketrygden), dekker tjenestepensjonen det garanterte pensjonsnivået alene.

For at man skal få en samlet oversikt av pensjonssystemet i offentlig sektor, beskrives først folketrygdens pensjonssystem (2). Deretter omhandles tjenestepensjonene i statlig (3) og kommunal sektor (4), og i de nye helseforetakene (5). Det gis en omtale av samordningsreglene (6) og overføringsavtalen som gjelder mellom tjenestepensjonsordningene (7). For sammenhengens skyld omtales også avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor (8). Det vises til en egen omtale av AFP i vedlegg 4.

2 Folketrygdens pensjonssystem

2.1 Generelt

Folketrygden er et obligatorisk sosialforsikringssystem, og omfatter som hovedregel alle som er bosatt eller arbeider i Norge. Folketrygden ble innført fra 1. januar 1967, og er i dag hjemlet i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

Folketrygden skal sikre alle en minstestandard uavhengig av inntekt før pensjonering (grunnpensjon og særtillegg). Videre skal den sikre pensjonistene en inntekt som står i et visst forhold til inntekten som yrkesaktiv (tilleggspensjon).

Pensjonsytelsene fastsettes i forhold til et grunnbeløp (G) som reguleres av Stortinget fra 1. mai hvert år med utgangspunkt i forventet inntektsutvikling for yrkesaktive. Fra 1. mai 2001 er G 51 360 kroner.

2.2 Alderspensjon

Alderspensjon fra folketrygden kan tas ut tidligst fra fylte 67 år. For personer i alderen 67 til 70 år er alderspensjonen inntektsprøvd, og det er fortsatt mulig å tjene opp pensjonsrettigheter. Ved fylte 70 år er det en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden, og pensjonsopptjeningen avsluttes.

Alderspensjonen består av en grunnpensjon, en tilleggspensjon og/eller et særtillegg. Det ytes også forsørgingstillegg.

Grunnpensjon

Grunnpensjonen fastsettes uavhengig av tidligere inntekt. For å få full grunnpensjon kreves det 40 års trygdetid (som regel botid i Norge) fra fylte 16 år til og med det kalenderåret man fyller 66 år. Kalenderår man fyller 67, 68 og 69 år regnes med dersom man fortsatt har inntekt og opptjener pensjonspoeng. Minstetid som gir pensjon er tre år, som da vil gi 3/40 pensjon.

Full grunnpensjon utgjør

- 100 prosent av folketrygdens grunnbeløp (51 360 kroner) for enslig pensjonist.
- 75 prosent av grunnbeløpet (38 520 kroner) når pensjonisten lever sammen med en ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden (eller AFP-pensjon), eller som har en årlig inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn to ganger grunnbeløpet. Likestilt med ektefelle er samboere som har felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre. Det samme gjelder for samboerpar som har levd sammen 12 av de siste 18 månedene.

Tilleggspensjon

For å ha rett til tilleggspensjon kreves det at man har hatt en årlig pensjongivende inntekt over det gjennomsnittlige grunnbeløpet (G) for kalenderåret i minst tre år. Pensjongivende inntekt fastsettes fra og med det året et medlem i folketrygden fyller 17 år og til og med det året medlemmet fyller 69 år.

For hvert år blir det beregnet pensjonspoeng (poengtall) ved at pensjongivende inntekt fratrukket G blir dividert med G. Inntekt opp til 6 G per år regnes fullt ut som pensjongivende, dvs. at det såkalte *knekkpunktet* er ved 6 G. For inntekter mellom 6 G og 12 G er bare 1/3 av inntekten pensjongivende, mens inntekt over 12 G (*taket*) ikke er pensjongivende. I årene 1971 til 1991 var knekkpunktet ved 8 G, mens 1/3 av inntekten mellom 8 G og 12 G var pensjongivende. I årene 1967 til 1970 var bare inntekt opp til 8 G pensjongivende.

Det beregnes et sluttpoengtall som er gjennomsnittet av de 20 beste poengtallene. Har vedkommende pensjonspoeng for færre enn 20 år, benyttes gjennomsnittet av samtlige poengtall.

Hvor stor tilleggspensjonen blir, avhenger av grunnbeløpet (G), størrelsen på sluttpoengtallet, antall år det er beregnet pensjonspoeng (poengår) og tilleggspensjonsprosenten. Dessuten har fødselsår og hvilke år det er opptjent pensjonspoeng betydning.

For å få full tilleggspensjon kreves det etter hovedregelen 40 poengår. Pensjonen reduseres forholdsmessig ved færre enn 40 poengår.

Årlig full tilleggspensjon opptjent før 1992 utgjør 45 prosent av G multiplisert med sluttpoengtallet. For opptjening fra og med 1992 er tilleggspensjonsprosenten 42.

Fra og med 1992 opptjenes det således lavere pensjonspoeng enn tidligere for inntekter over 6 G (se ovenfor), og pensjonsprosenten er lavere enn for tilleggspensjon opptjent i tidligere år.

Personer som var eldre enn 30 år da folketrygden ble innført, dvs. født før 1937, kan ikke oppnå 40 poengår. Det er gitt regler om overkompensasjon som medfører at full tilleggspensjon for poengtall opp til 4 for det enkelte året kan tjenes opp på kortere tid, varierende fra 20 til 39 år, avhengig av hvilket år før 1937 vedkommende er født i.

Hvis alderspensjonisten er *gjenlevende ektefelle*, gjelder særlige regler dersom også den avdøde ektefellen har opptjent tilleggspensjon. Da utgjør tilleggspensjonen det høyeste beløpet av

- a. pensjonistens egenopptjente tilleggspensjon
- b. 55 prosent av summen av egenopptjent og avdødes tilleggspensjon.

Sært tillegg

Det gis et sært tillegg til personer som ikke har opptjent tilleggspensjon i folketrygden, eller som har så lav tilleggspensjon at sært tillegg er større enn tilleggspensjonen. Sært tillegg reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden er kortere enn 40 år. Sært tillegg avkortes krone for krone i den utstrekning pensjonisten mottar tilleggspensjon fra folketrygden.

Sært tillegg, som fastsettes av Stortinget, økte vesentlig fra 1. mai 1998. Den ordinære sært tilleggssatsen er 79,33 prosent av grunnbeløpet (dvs. 40 470 kroner). Har pensjonisten ektefelle tillegg for ektefelle over 60 år, doubles sært tillegg. Er pensjonisten gift med en pensjonist som mottar tilleggspensjon som er høyere enn sært tillegg etter ordinær sats, ytes sært tillegg etter en minstesats på 74 prosent av grunnbeløpet (38 004 kroner). Samlet tilleggspensjon og sært tillegg skal likevel ikke utgjøre mindre enn to ganger sært tillegg etter ordinær sats (80 940 kroner). De samme reglene gjelder for samboere som tidligere har vært gift med hverandre eller har felles barn.

2.3 Uførepensjon

Uførepensjon skal sikre inntekt for personer mellom 18 og 67 år som har fått sin inntektsevne eller arbeidsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det kreves at minst 50 prosent av inntektsevnen eller arbeidsevnen er tapt. Pensjonen ytes med 50, 60, 70, 80, 90 eller 100 prosent, alt etter hvor stor del av inntektsevnen eller arbeidsevnen som er tapt.

Uførepensjonen består av de samme pensjonskomponentene som alderspensjon, det vil si grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg.

Ved beregning av pensjonen regnes det med antatt framtidig trygdetid og antatte framtidige pensjonspoeng fra og med det året inntektsevnen eller arbeidsevnen ble nedsatt til og med det året pensjonisten fyller 66 år.

De framtidige pensjonspoengene blir godskrevet pensjonisten for hvert år han eller hun mottar uførepensjon. Dette innebærer at poengår og poengtall blir medregnet ved beregning av alderspensjon, slik at pensjonen ikke går ned ved overgang til alderspensjon. Dersom uførepensjonen er gradert, godskrives en tilsvarende del av de framtidige poengtallene.

Dersom pensjonisten har pensjongivende inntekt mens han mottar uførepensjon, vil poengtallene - med visse begrensninger - legges til de framtidige poengtallene som er godskrevet for de enkelte årene.

2.4 Forsørgingstillegg

En person som mottar uførepensjon eller alderspensjon, og som forsørger en ektefelle, kan ha rett til ektefelle tillegg. Pensjonisten kan også ha rett til barnetillegg for forsørgede barn under 18 år.

Fullt tillegg er henholdsvis 50 prosent (ektefelle tillegg) og 40 prosent av G (barnetillegg). Tilleggene reduseres ved kortere trygdetid enn 40 år. Begge typer tillegg inntektsprøves etter nærmere regler.

2.5 Etterlattepensjon

Gjenlevende ektefelle som er yngre enn 67 år, har rett til etterlattepensjon hvis avdøde i de siste tre årene fram til dødsfallet var medlem i trygden. Det samme gjelder dersom avdøde mottok pensjon fra folketrygden de tre siste årene før dødsfallet. Pensjonen består av de samme pensjonskomponentene som alders- og uførepensjon, dvs. grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtillegg.

Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av avdødes trygdetid. Trygdetiden fastsettes som om den avdøde på dødsfallstidspunktet hadde fått rett til uførepensjon eller alderspensjon, det vil si den trygdetiden som avdøde ville hatt ved fylte 67 år.

Tilleggspensjonen svarer til 55 prosent av den tilleggspensjonen som den avdøde mottok eller ville fått som uførepensjonist regnet etter hel uførhet, eller som alderspensjonist. Dersom den avdøde ikke hadde tjent opp noen tilleggspensjon, eller den opptjente tilleggspensjonen er liten, gis det særtillegg etter de bestemmelsene som gjelder for en alderspensjonist.

Etterlattepensjonen er inntektsprøvd. Det gjøres fradrag i pensjonen med 40 prosent av inntekt over $\frac{1}{2}$ G som pensjonisten har eller kan forventes å få.

Det ytes også pensjon til etterlatte barn under 18 år etter nærmere regler.

2.6 Rehabiliteringspenger og attføringspenger

Rehabiliteringspenger og attføringspenger fra folketrygden har vært beregnet stort sett etter samme regler som uførepensjon. Fra 1. januar 2002 er beregningen lagt om. Disse ytelsene utgjør 66 prosent av et inntektsgrunnlag, og det er innført en minsteytelse på 1,6 G. Fra og med 2002 defineres disse ytelsene som pensjonsgivende inntekt i folketrygden, og beskattes som personinntekt (ikke som pensjon). Tjenstepensjonsordningene samordner med rehabiliteringspenger og attføringspenger grovt sett som med pensjon fra folketrygden (se punkt 6).

3 Tjenstepensjon i statlig sektor

3.1 Innledning

Tjenstepensjonen til arbeidstakere i staten er regulert i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse. I tillegg til at loven gjelder for de tilsatte i staten, gjelder den for lærere i grunnskolen og videregående skole, selv om disse lærerne er kommunale og fylkeskommunale arbeidstakere.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet kan bestemme at arbeidstakere i virksomheter/organisasjoner som har en nær tilknytning til staten – for eksempel i virksomheter som tidligere har vært en del av staten og som er blitt fristilt – kan være medlemmer i Statens Pensjonskasse.

De viktigste pensjonsytelsene er alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon (enke-, enkemanns- og barnpensjon). Alders- og uførepensjonene (egenpensjonene) er bruttopensjoner som skal samordnes med pensjon fra andre bruttopensjonsordninger, i første rekke med folketrygden. Etterlattepensjonene er dels brutto-, dels nettopensjoner.

3.2 Alderspensjon

Alderspensjon gis som utgangspunkt fra aldersgrensen for stillingen. Den alminnelige aldersgrensen i staten er 70 år. For en rekke stillinger gjelder det lavere aldersgrense, helt ned til 60 år. En arbeidstaker kan fratrukke seg alderspensjon opptil tre år før aldersgrensen, såfremt summen av alder og tjenestetider er minst 85 år. Dessuten kan en arbeidstaker fratrukke seg pensjon når vedkommende etter fylte 67 år tar ut pensjon fra folketrygden.

Full alderspensjon er 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Systemet forutsetter at pensjonen skal samordnes med pensjon fra folketrygden.

Pensjonsgrunnlaget er arbeidstakerens sluttlønn (dvs. den faste arbeidsinntekten). Inntekt over 12 G regnes ikke med. Før 1. mai 2000 var det et *knekkpunkt* ved 8 G, slik at bare 1/3 av inntekt mellom 8 og 12 G ble regnet med i pensjonsgrunnlaget. Dette gjelder fortsatt for løpende pensjoner innvilget med virkning før 1. mai 2000.

Dersom pensjonisten har hatt deltidsstilling, tas det hensyn til dette ved beregning av pensjonsgrunnlaget. Ved varierende stillingsandel gjennom karrieren, fastsettes pensjonsgrunnlaget ved en gjennomsnittsberegning.

Før personer som står i stilling fram til pensjonsalderen, gis det full alderspensjon når tjenestetiden er 30 år. Er tjenestetiden kortere reduseres pensjonen forholdsmessig.

En arbeidstaker som har minst tre års tjenestetid og som slutter i stillingen før vedkommende har rett til en straks løpende alderspensjon, får rett til en *oppsatt* (dvs. utsatt) alderspensjon. Det gis pensjon fra aldersgrensen for den stillingen vedkommende hadde, men tidligst fra fylte 65 år.

Ved beregning av oppsatt alderspensjon til personer som først ble medlemmer i Statens Pensjonskasse etter 31. desember 1966 (da folketrygden ble innført), skal tjenestetid for rett til full pensjon fastsettes på en annen måte enn ellers. Den skal utgjøre den tjenestetiden vedkommende kunne fått ved å fortsette i stillingen fram til aldersgrensen, men likevel ikke høyere enn 40 år eller lavere enn 30 år.

Alderspensjonen avkortes krone for krone dersom det ved siden av pensjonen kommer arbeidsinntekt fra en stilling som gir rett til medlemskap i en pensjonsordning for ansatte i offentlig sektor (differansepensjon). Kommer arbeidsinntekten fra privat sektor, skjer det ingen avkorting av pensjonen. Det samme gjelder i de tilfellene arbeidstakeren arbeider i staten på pensjonistavlønning.

Dersom alderspensjonisten forsørger barn under 18 år, gis det barnetillegg som utgjør 10 prosent av alderspensjonen for hvert barn pensjonisten forsørger. Summen av alderspensjonen og barnetillegget må likevel ikke utgjøre mer enn 90 prosent av pensjonsgrunnlaget.

3.3 Uførepensjon

Det gis uførepensjon til arbeidstaker som må fratrukke stillingen helt eller delvis på grunn av sykdom eller skade som oppsto mens han eller hun var medlem av tjenestepensjonsordningen. På visse vilkår kan det dessuten gis uførepensjon til personer som har fratrukket stillingen med rett til oppsatt alderspensjon.

Full *uførepensjon* utgjør på samme måte som alderspensjonen 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Videre er det - som i folketrygden - regler om medregning av framtidig tjenestetid fra uførheten oppstod og fram til vedkommende når aldersgrensen for sin stilling.

Dersom vedkommende er delvis ufør, blir uførepensjonen avkortet i forhold til arbeidstakerens tap av inntektsevne. I motsetningen til i folketrygden gjelder det ingen regler om minstetap av inntektsevne. Det kan således ytes uførepensjon til personer som har tapt mindre enn 50 prosent av inntektsevnen. Der det også ytes uførepensjon fra folketrygden, følger uføregraden i tjenestepensjonsordningen normalt uføregraden i folketrygden.

3.4 Etterlattepensjon

Fra 1. januar 2001 gjelder en ordning med *nettopensjon for etterlatte*. Full *enke- og enkemannspensjon* utgjør ni prosent av pensjonsgrunnlaget til det avdøde medlemmet. Pensjonen avkortes etter tjenestetid på samme måte som alders- og uførepensjon. Disse pensjonene ytes uavhengig av bl.a. inntekt og pensjon fra folketrygden.

Før 1. januar 2001 var enke- og enkemannspensjonene *bruttopenasjoner*. Ordningen med bruttopensjon gjelder for pensjoner som ble innvilget med virkning før dette tidspunktet. Det ytes også brutto enke- og enkemannspensjon når den gjenlevende ektefellen er født før 1. juli 1950 og den avdøde ble medlem i Statens Pensjonskasse første gang før 1. juli 2000. Det samme gjelder for enker etter (mannlige) arbeidstakere med medlemskap i Statens Pensjonskasse før 1. oktober 1976.

For disse personene skal full enke- eller enkemannspensjon (ektefellepensjon) utgjøre 39,6 prosent av det avdøde medlemmets pensjonsgrunnlag. Også her reduseres pensjonen dersom det ikke er opptjent tilstrekkelig tjenestetid for rett til full pensjon.

Enkepensjoner gis uten inntektsprøving dersom den avdøde ble medlem i Statens Pensjonskasse før 1. oktober 1976 (såkalte ikke-erhvervsprøvde enkepensjoner).

Enkepensjoner som ytes med 39,6 prosent av pensjonsgrunnlaget etter avdøde som ble medlem av Statens pensjonskasse etter 30. september 1976 og enkemannspensjoner som beregnes på samme måte, er gjenstand for inntektsprøving (såkalte *erhvervsprøvde ektefellepensjoner*). Inntektsprøvingen skjer på samme måte som ved etterlattepensjon fra folketrygden, dvs. at 40 prosent av faktisk eller forventet inntekt utover ½ G går til fradrag i pensjonen.

Fra 1. januar 2001 utgjør full *barnepensjon* 15 prosent av det avdøde medlemmets pensjonsgrunnlag, og reduseres forholdsmessig dersom det ikke er full opptjeningstid.

3.5 Finansiering

Ytelsene fra Statens Pensjonskasse finansieres ved at medlemmene i Pensjonskassen betaler to prosent av den pensjongivende inntekten i pensjonsinnskudd.

Arbeidsgiverandel betales av virksomheter som er pålagt det. Virksomheter som nettobudsjetteres, betaler ikke medlemsinnskudd eller arbeidsgiverandel direkte. De fleste humanitære organisasjoner som er medlemmer i Statens Pensjonskasse, betaler bare medlemsinnskudd og ikke arbeidsgiverandel.

Den delen av de årlige utbetalingene som ikke dekkes av innskuddene, dekkes ved løpende bevilgninger over statsbudsjettet.

For undervisningssektoren og statlige foretak med videre er det etablert en ordning med beregnede pensjonsfond for den enkelte virksomhet etter regler som tar utgangspunkt i hva som gjelder i privat sektor. Det er imidlertid ikke opprettet reelle fond.

4 Tjenestepensjon i kommunal sektor

4.1 Innledning

Bortsett fra en særskilt pensjonsordning for sykepleiere, der det blant annet er medlemmer som arbeider i kommunal sektor, er tjenestepensjonen i denne sektoren ikke lovregulert.

Med hjemmel i kommuneloven (lov 25. september 1992 nr. 107) §§ 24 og 43 har Sosial- og helsedepartementet gitt forskrift av 22. april 1997 nr. 374 om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte.

Hovedinnholdet i forskriften er

- at de kommunale og fylkeskommunale pensjonsordningene ikke må gi høyere ytelser enn etter lov om Statens Pensjonskasse
- at aldersgrensene ikke må være lavere enn aldersgrensene for tilsvarende stillinger i staten
- at alle ansatte i kommunen eller fylkeskommunen med en viss minste arbeidstid må være med i pensjonsordningen

Kommuner og fylkeskommuner har således ingen lovbestemt plikt til å ha en tjenestepensjonsordning, og har i utgangspunktet en forholdsvis stor frihet til å utforme en ordning. Det er således ikke noe formelt regelverk som stenger for at kommuner og fylkeskommuner organiserer sin tjenestepensjon som nettopensjon, slik som i privat sektor.

Et annet forhold er at pensjonsordningene for arbeidstakerne i kommunal og fylkeskommunal sektor i dag er tariffestet. Kommunene/fylkeskommunene har således gjennom tariffavtale forpliktet seg både til å ha tjenestepensjon og til hvordan pensjonen skal være.

4.2 Organisering

Kommunen eller fylkeskommunen kan organisere sin pensjonsordning gjennom kommunesektorens eget forsikringsselskap, Kommunal Landspensjonskasse, KLP (Felles kommunal pensjonsordning). Et annet alternativ er å opprette en egen pensjonskasse. Dessuten kan kommunen tegne en kollektiv pensjonsforsikring i et ordinært livsforsikringsselskap.

Det er i dag i hovedsak bare de største kommunene og enkelte av fylkeskommunene som har egne pensjonskasser. Kredittilsynet har utarbeidet egne standardvedtekter for de kommunene og fylkeskommunene som har opprettet egne pensjonskasser.

Noen kommuner og fylkeskommuner har sine arbeidstakere pensjonsforsikret i forsikringsselskaper. Pensjonsordningene til disse kommunene utformes normalt slik at de er tilnærmet identiske med det regelverket som KLP har i sin Felles kommunal pensjonsordning.

Hovedtyngden av kommunene og fylkeskommunene i Norge har tegnet sin pensjonsforsikring i KLP. Dette gjelder om lag 90 prosent av kommunene og fylkeskommunene. Samlet er disse kommunene og fylkeskommunene arbeidsgiver for om lag to tredeler av arbeidstakerne i kommunal og fylkeskommunal sektor. Felles kommunal pensjonsordning i KLP ble etablert i 1974. Vedtektene er senere endret en rekke ganger.

4.3 Ytelsene

Ytelsene er de samme som i Statens Pensjonskasse: Alderspensjoner, uførepensjoner og etterlattepensjoner. Også i kommunal sektor ble det innført netto etterlattepensjoner fra 1. januar 2001, men det vil fortsatt ytes bruttopensjoner i en overgangsperiode på mange år, slik som i Statens Pensjonskasse.

Også aldersgrensene er de samme som i staten, det vil si at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, og at visse yrkesgrupper har en lavere aldersgrense. Man kan fratrukke med alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen, såfremt summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, eller vedkommende er fylt 67 år.

Ellers er regelverket i de kommunale og fylkeskommunale tjenstepensjonsordningene i all hovedsak likt regelverket i lov om Statens Pensjonskasse.

Ytelsene fra de kommunale pensjonsordningene skattlegges på samme måte som ytelsene fra Statens Pensjonskasse.

4.4 Finansiering

Finansieringen av de kommunale og fylkeskommunale pensjonsordningene er i motsetning til Statens Pensjonskasse basert på et forsikringsteknisk system med forhåndsinnbetaling av premie. Den skal i prinsippet sikre at de pensjonsrettighetene som er opptjent til enhver tid, skal være sikret i fonds.

I Felles kommunal pensjonsordning i KLP fastsettes det en gjennomsnittspremie for alle som er med i ordningen. Dette gjøres ved at den forsikringstekniske premien for ordningen utlignes på medlemmene i prosent av pensjonsgrunnlaget, med sikte på at den samlede premien til ordningen skal gi en fondsøkning som svarer til en lineær opptjening av rettighetene i ordningen.

5 Tjenstepensjon i helseforetak

Fra 1. januar 2002 forlot sykehusene og den øvrige spesialisthelsetjenesten kommunal sektor, og det ble opprettet egne statlige helseforetak.

Alle arbeidstakere får videreført sine pensjonsordninger med bl.a. bruttogarantert offentlig pensjon, dvs. at egenpensjonen er 66 pst. av pensjonsgrunnlaget ved full

opptjeningsstid. Også de som i dag er ansatt i Oslo kommune (som har en noe avvikende pensjonsordning) får videreført sin ordning.

Gjennom midlertidige endringer i konsesjoner m.v. kan de nåværende pensjonsleverandørene videreføre pensjonsordningen for de ansatte innen spesialisthelsetjenesten som tidligere var ansatt i fylkeskommunene.

Spørsmålet om framtidig pensjonsleverandør(er) for helseforetakene vil bli utredet nærmere.

6 Samordningsreglene

6.1 Innledning

Lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser omfatter blant annet pensjoner fra offentlige tjenstepensjonsordninger og fra folketrygden. Samordningsreglene regulerer hvordan de forskjellige ytelsene skal koordineres og tilpasses hverandre. Det finnes også samordningsregler utenfor samordningsloven.

Nedenfor gis det en oversikt over samordningssystemet, særlig med tanke på forholdet mellom pensjoner fra tjenstepensjonsordninger og folketrygden.

6.2 Intern samordning

Intern samordning vil si samordning av ytelser fra samme pensjonsordning. Er det aktuelt med intern samordning, foretas den før samordning mellom ytelser fra forskjellige ordninger.

For eksempel har lov om Statens Pensjonskasse regler om samordning av såkalt ervervsprøvd enke- og enkemannspensjon med egenopptjent pensjon (alders- eller uførepensjon). Reglene innebærer at etterlattepensjonen settes ned dersom samlet pensjon overstiger et fastsatt maksimum.

Ikke-ervervsprøvd enkepensjoner fra tjenstepensjonsordninger (til enker etter personer som ble medlem av Statens Pensjonskasse m.fl. før 1. oktober 1976 og noe varierende dato for kommunale ordninger) ytes derimot fullt ut selv om pensjonistene også får alders- eller uførepensjon fra en tjenstepensjonsordning (pensjonene kan være fra en annen eller fra samme tjenstepensjonsordning).

De nye netto enkepensjonene omfattes ikke av regler for intern samordning.

6.3 Horisontal samordning

Dette vil si samordning mellom pensjoner fra samme gruppe pensjonsordninger, altså fra to eller flere tjenstepensjonsordninger.

Hovedregelen for samordning av alderspensjoner som er opptjent etter hverandre er at pensjonene til sammen ikke skal utgjøre mer enn en fullt opptjent pensjon i den tjenstepensjonsordningen der opptjeningen sist er avsluttet. Utgjør pensjonene mer enn dette "taket", settes den sist opptjente pensjonen ned med det overskytende beløpet (samordningsfradraget).

Dersom den først opptjente pensjonen er større (har bedre "kvalitet") enn den sist opptjente pensjonen ville vært for samme tidsrom, skal differansen holdes utenfor samordningen.

Er pensjonene tjent opp i samme tidsrom, skjer det bare avkortning dersom summen av pensjonene overstiger et fastsatt maksimum. Dette pensjonsmaksimumet er høyeste pensjon i Statens Pensjonskasse. Har en av ordningene høyere pensjon, anvendes denne pensjonen som maksimum. Dersom pensjonsmaksimum overskrides, fordeles samordningsfradraget forholdsmessig på pensjonsordningene.

Enkepensjoner fra to forskjellige tjenstepensjonsordninger samordnes på tilsvarende måte. Det samme gjelder for to uførepensjoner og en uførepensjon og en alderspensjon.

De fleste tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor er omfattet av en avtale om overføring av pensjonsrettigheter, se punkt 7. Samordningslovens bestemmelser om samordning av pensjoner fra flere tjenstepensjonsordninger kommer til anvendelse i tilfeller som omfattes av overføringsavtalen.

Samordning av etterlattepensjon og egen opptjent pensjon (alders- eller uførepensjon) fra forskjellige tjenstepensjonsordninger, foretas på samme måte som når pensjonene ytes fra samme ordning, se ovenfor om intern samordning.

6.4 Vertikal samordning av pensjon fra tjenstepensjonsordning og pensjon fra folketrygden

Innledning

Bestemmelsene finnes i samordningsloven. Ytelsene fra folketrygden ligger "i bunnen", slik at samordningsfradraget skjer i tjenstepensjonen.

Samordning med tilleggspensjon og sært tillegg

Utgangspunktet er at hele tilleggspensjonen og/eller sært tillegg skal gå til fradrag i tjenstepensjonen, men det gjelder flere begrensninger i dette utgangspunktet:

- *Tjenstepensjonen ytes for mindre enn full tjenestetid.* Fradraget skal utgjøre så stor brøkdel av tilleggspensjonen og/eller sært tillegg som den brøkdel tjenstepensjonen er beregnet etter (tjenestetidsbrøken). Dette gjelder også når tilleggspensjonen ikke er fullt opptjent. Det er en tilleggspensjon regnet etter det faktiske antall poengår som skal reduseres med tjenestetidsbrøken. Dette innebærer at samordningsfradraget i realiteten avkortes dobbelt i disse tilfellene.
- *Pensjonen fra folketrygden er inntektsprøvd.* Det reduserte beløpet for tilleggspensjon og/eller sært tillegg skal benyttes ved samordningen.

at
enn

□ *Det ytes graderte pensjoner.* Det skal tas hensyn til graderingen. Dersom det for eksempel ytes gradert uførepensjon fra en tjenstepensjonsordning etter lavere uføregrad enn fra folketrygden, skal samordningsfradraget for tilleggspensjon og/eller særtillegg omregnes til den lavere uføregraden.

Begrensning etter inntektsgrunnlag (fiktivfordelsregelen)

ptjente
en.
av
pensjon
sjonen
draget

Ofte er tilleggspensjonen i folketrygden regnet av en høyere inntekt enn inntekten som er pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen. Det er bestemt at tilleggspensjon som gis for den overskytende delen av inntekten, skal holdes utenfor samordningen. Dette gjennomføres ved at det beregnes et fiktivt sluttpoengtall på grunnlag av pensjonsgivende inntekt i tjenstepensjonsordningen. Dersom det faktiske sluttpoengtallet i folketrygden er høyere enn det fiktive sluttpoengtallet, skal en antatt tilleggspensjon beregnet på grunnlag av det fiktive sluttpoengtallet benyttes ved samordningen.

Begrensning etter tidsrom opptjeningen har foregått (samtidighetsregelen)

e måte.
i
i) fra
tes fra

Ved forskrift er det er gitt en begrensingsregel som gjelder når tjenstepensjonen helt eller delvis er tjent opp i et annet tidsrom enn tilleggspensjonen fra folketrygden. Regelen er aktuell når pensjonisten ble medlem av tjenstepensjonsordningen før folketrygden ble innført fra 1. januar 1967. Det fastsettes i utgangspunktet et ordinært fradrag for tilleggspensjon, beregnet på grunnlag av tjenestetiden i tjenstepensjonsordningen (tjenestetidsbrøken). Dette fradraget skal imidlertid erstattes med et beløp tilsvarende en tilleggspensjon beregnet på grunnlag av det antall poengår som tilsvarer den tiden det er samtidig opptjening med tjenstepensjonen, og uten videre avkortning med tjenestetidsbrøken. Hvis samtidighetsregelen er gunstigst, skal tjenstepensjonen i alle tilfelle begrenses slik at den ikke overstiger full pensjon (uten avkortning) med ordinær samordning.

Begrensning når pensjonen er opptjent av forskjellige personer

nsjon
en", slik

Det oppstår noen spesielle konstellasjoner når mottakeren av en tjenstepensjon er etterlatt ektefelle, og både pensjonisten og den avdøde ektefellen har tjent opp tilleggspensjon fra folketrygden. Ved beregning av alderspensjon og uførepensjon fra folketrygden har pensjonisten rett til det høyeste beløpet av

- a) pensjonistens egenopptjente tilleggspensjon
- b) 55 prosent av summen av pensjonistens egen tilleggspensjon og tilleggspensjon opptjent av den avdøde (kombinert tilleggspensjon).

i
gjøre så
del
er også
regnet
brøken.
lt i disse

Det skal bare gjøres samordningsfradrag i en pensjon fra tjenstepensjonsordning for tilleggspensjon som er opptjent av medlemmet i tjenstepensjonsordningen. Er tilleggspensjonen høyere på grunn av opptjening av den andre av ektefellene, er denne delen av tilleggspensjonen samordningsfri.

Regelen innebærer at når tjenstepensjonen er en alders- eller uførepensjon, skal samordningsfradraget for tilleggspensjon fra folketrygden som hovedregel begrenses til den tilleggspensjonen pensjonisten selv har opptjent. Når tjenstepensjonen er en ervervsprøvd enke- eller enkemannspensjon, skal fradraget utgjøre 55 prosent av tilleggspensjonen som avdøde hadde opptjent i folketrygden. Fradraget er dermed beregnet av den tilleggspensjon som er opptjent parallelt med tjenstepensjonen, for den person og av den inntekt som gir

rett til pensjon, og altså uten hensyn til ektefellens opptjening av tilleggspensjon. Man sier regelen bygger på parallellitetsprinsippet.

Ikke-erhvervsprøvde enkepensjoner fra tjenstepensjonsordninger samordnes etter fridelsregelen, som er gunstigere enn det som gjelder ved samordning av andre etterlattepensjoner. Regelen går ut på at enkens egenopptjente tilleggspensjon fra folketrygden i sin helhet skal betraktes som en fridel, og holdes utenfor samordningen. Dette innebærer at man beregner enkens egenopptjente tilleggspensjon, og trekker dette beløpet fra tilleggspensjonen hun får utbetalt. Det gjøres bare samordningsfradrag i tjenstepensjonen med det beløpet som eventuelt er igjen.

Samordning med grunnpensjon

Utgangspunktet er at et beløp på $\frac{3}{4}$ G går til fradrag i tjenstepensjonen. Det blir da en samordningsgevinst på $\frac{1}{4}$ G i de tilfellene der grunnpensjonen fra folketrygden utgjør G (enslig pensjonist).

Også her kan det komme inn begrensninger. Samordningsfradraget reduseres ved:

- Graderte pensjoner. Fradraget skal blant annet settes ned forholdsmessig etter uføregraden i pensjonen fra folketrygden. Er uføregraden i tjenstepensjonsordningen lavere, skal denne graden benyttes.
- Pensjonen fra folketrygden er redusert ved inntektsprøving. Samordningsfradraget skal avkortes forholdsmessig (dvs. i samme forhold som grunnpensjonen fra folketrygden er redusert).
- Pensjonen eller pensjonene er ikke fullt opptjent. Samordningsfradraget skal avkortes etter tjenestetiden i tjenstepensjonsordningen (tjenestetidsbrøken). Dersom grunnpensjonen fra folketrygden ikke gis for full trygdetid, skal samordningsfradraget avkortes etter det trygdetiden utgjør av full trygdetid. Dersom begge pensjonene gis for mindre enn full opptjenings tid, skal begge avkortningsfaktorene benyttes. Fradraget bli da dobbelt avkortet.

Tjenstepensjonen kan være opptjent i deltidsstilling. Samordningsfradraget skal da avkortes etter en særskilt regel som kalles deltidsregelen. Den går ut på at samordningsfradraget skal reduseres ved at det multipliseres med et deltidsforholdstall (deltidsbrøk).

Deltidsforholdstallet bestemmes ved forholdet mellom stillingens arbeidstid og arbeidstiden i full stilling. Dersom arbeidstiden har variert, fastsettes pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen ved en gjennomsnittsberegning. Deltidsforholdstallet fastsettes i slike tilfeller til den brøken pensjonsgrunnlaget utgjør av tilsvarende pensjonsgrunnlag for full stilling.

7 Avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter - overføringsavtalen

7.1 Innledning

Etter lov om Statens Pensjonskasse § 46 første ledd kan styret i Statens Pensjonskasse med samtykke av departementet

"treffe overenskomst med en annen pensjonsinnretning eller en kommune om overføring av medlemmer og pensjonister."

Loven har nærmere bestemmelser om innholdet av en slik "overenskomst". De lovfestede pensjonsordningene for sykepleiere og for apoteketaten har tilsvarende hjemler for å inngå avtaler med andre pensjonsordninger.

Tilslutning til overføringsavtalen er en privatrettslig disposisjon mellom avtalepartene. Avtalepartene er Statens Pensjonskasse og vedkommende pensjonsordning. Alle overføringsavtalene som Statens Pensjonskasse har inngått er likelydende. Man kan derfor betegne overføringsavtalen som en standardavtale.

Formålet med avtalen er å sikre arbeidstakere som har vært omfattet av flere offentlige tjenstepensjonsordninger en pensjon som om de hadde vært medlem av bare én ordning. Det er også et formål å forenkle pensjonsutbetalingene.

7.2 Omfang

Avtalen tar sikte på tjenstepensjonsordninger i statlig og kommunal sektor.

Vilkårene for at en pensjonsordning skal kunne tas opp i overføringsavtalen er dels rene opptaksvilkår, dels vilkår som gjør at pensjonsordningene kan betegnes som offentlige:

- Sikring av pensjonsforpliktelsene*
Pensjonsforpliktelsene må være sikret gjennom tilstrekkelig fondsoppbygging, eventuelt garanti. Således er Statens Pensjonskasse sikret ved statlig garanti, jf. lov om Statens Pensjonskasse § 1.
- Gjensidighet*
Både nåværende ansatte og alle tidligere ansatte i kommunen/virksomheten må omfattes (her er det gjort enkelte unntak).
- Lik regulering av pensjonene*
I dag vil dette i praksis si G-regulering av løpende pensjoner.
- Pensjonsdekning på 66 prosent*
Her danner Statens Pensjonskasse norm
- Bruttoprinsipp*
Dette gjelder for egenpensjonene i offentlig sektor. For etterlattepensjoner er det innført nettoppensjoner, se punkt 3.4 og 4.3 ovenfor.
- Likt regelverk*
Det må foreligge et så godt som identisk regelverk.
- Samlet pensjonsplan*
Det må foreligge en samlet pensjonsplan som består av både alders-, uføre- og etterlattepensjon.
- Det må gis inntektsfradrag i skatten*
Dette innebærer at pensjonsordningen enten må være lovpålagt, eller være omfattet av skattelovens begrep "offentlig pensjonsordning".
- Offentlig sektor*
Pensjonsordningen må omfatte ansatte i offentlig sektor

I dag omfatter Overføringsavtalene Statens Pensjonskasse og de lovfestede pensjonsordningene for sykepleiere og for apoteketaten. Videre omfattes Pensjonsordning for sykehusleger (vedtektsbestemt) og Felles kommunal pensjonsordning i KLP (vedtektsbestemt). Videre omfattes de fylkeskommunale og kommunale pensjonsordningene (dvs. for ansatte i kommuner og fylkeskommuner) som ikke er med Felles kommunal pensjonsordning. De er dels organisert pensjonskasser, dels som kollektive pensjonsforsikringer i forsikringsselskap. I tillegg omfattes noen pensjonsordninger for interkommunale virksomheter, kraftselskaper mv.

7.3 Hvordan virker avtalen?

Avtalens bestemmelser om overføring av tjenestetid innebærer at pensjonisten får utbetalt pensjon fra den siste pensjonsordningen vedkommende har vært medlem av, og at det skal gis pensjon for all tjenestetid i "overføringsordninger". Også tjenestetid under tre år, som er det vanlige minstekravet til tjenestetid for rett til pensjon, regnes med.

Avtalen har også bestemmelser om høyeste opptaksalder, ventetid, karens m m.

Avtalen innebærer blant annet at samordningslovens regler om horisontal samordning ikke anvendes, noe som forenkler pensjonsberegningene, og ofte gir høyere pensjon enn etter samordningsloven. Dessuten er det bare én ordning som samordner med folketrygden. Særlig samordningen med folketrygdens tilleggspensjon er komplisert dersom det er flere tjenstepensjonsordninger som skal anvende fiktivfordelsregelen osv. Dette unngår man ved overføringsavtalen.

Det skjer et oppgjør mellom pensjonsordningene, slik at ordningen som utbetaler pensjonen får refusjon fra andre ordninger pensjonisten har vært medlem av.

8 Avtalefestet pensjon i offentlig sektor

8.1 Innledning

Ordningene med avtalefestet pensjon bygger på tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet. Formålet med ordningene er å gi arbeidstakere en fleksibel mulighet til å gå av med tidligpensjon før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Pensjonsalderen i AFP-ordningene er i dag 62 år.

Den første AFP-ordningen ble innført ved inntektsoppgjøret i 1988 gjennom en avtale mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO, daværende NAF). Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund er knyttet til den samme ordningen. Også partene i offentlig sektor inngikk avtaler om AFP ved inntektsoppgjøret i 1988. For å få AFP i privat sektor er det visse minimumskrav til tidligere inntekt, og tilknytning til arbeidsgiveren (AFP-ordningen).

De avtalefestede ordningene i privat sektor får et visst statstilskudd når de fyller nærmere lovbestemte vilkår. De beregnes på samme måte som en pensjon fra folketrygden med et særskilt tillegg (AFP-tillegg). Dersom pensjonisten har inntekt, ytes det pensjon etter et pro rata prinsipp. Inntekten kontrolleres i ettertid, og det gjelder et toleransebeløp på 4000 kroner i året, slik at mindre avvik ikke fører til at pensjonen avkortes.

Det vises ellers til vedlegg 4.

8.2 Nærmere om AFP i offentlig sektor

AFP-ordningen i staten omfatter statsansatte og lærere. For andre medlemmer av Statens Pensjonskasse er det en forutsetning at det er inngått en egen tariffavtale om AFP som er godkjent av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. AFP-ordningen i kommunal og fylkeskommunal sektor omfatter alle ansatte i kommunene og fylkeskommunene, og arbeidstakere ellers i denne sektoren som har avtale om det. Unntatt er likevel lærere, som omfattes av Statens Pensjonskasse.

Vilkårene i offentlig sektor er stort sett identiske med vilkårene i privat sektor. I statlig sektor er det imidlertid ikke vedtektsfestet noe minimumskrav til ansettelsestid for å kunne ta ut AFP. I kommunal sektor må arbeidstakeren ha vært tilsatt hos samme arbeidsgiver, eller annen arbeidsgiver innen offentlig sektor, minst de siste tre årene, hvorav det siste året i sammenhengende tjeneste.

Når det gjelder pensjonsberegningen, er AFP-ordningen i offentlig sektor, i motsetning til ordningen i privat sektor, forskjellig for 62-, 63- og 64-åringer og for 65- og 66-åringer.

AFP-pensjonen i offentlig sektor ytes *fram til fylte 65 år* etter samme regler som i privat sektor, det vil si at pensjonen beregnes som en folketrygdpensjon. Pensjonistene får medregnet antatt framtidig trygdetid og antatte framtidige pensjonspoeng som godskrives ved beregning av alderspensjon fra folketrygden etter fylte 67 år. Det gis et AFP-tillegg på 1 700 kroner per måned (skattepliktig).

Fra fylte 65 år får pensjonistene en tjenestepensjon (fra Statens Pensjonskasse eller en kommunal pensjonsordning). Det gjelder en garantiordning som sikrer at de ikke får mindre pensjon enn om AFP-regelverket (fra 62 til 65 år) hadde blitt lagt til grunn. Hvis AFP-pensjonen ytes i form av tjenestepensjon (fra 65 år), nyter pensjonisten ikke godt av ekstra poengopptjening i folketrygden.

8.3 Finansiering

AFP-ordningen i staten finansieres over statsbudsjettet og administreres av Statens Pensjonskasse. Trygdekontorene utbetaler pensjonene, og foretar beregning av pensjonene for 62-, 63-, og 64-åringene. I kommunesektoren administreres ordningene av de kommunale tjenestepensjonsordningene, og finansieres av arbeidsgiverne (kommuner og fylkeskommuner).

Vedlegg 2

Organisering av pensjonssystemet i kommunesektoren

Det finnes tre hovedmodeller for organiseringen av forvaltningen av pensjonsordninger i norske kommuner og fylkeskommuner:

- Felles kommunal pensjonsordning i Kommunal Landspensjonskasse
- Kollektiv pensjonsforsikring i annet livsforsikringsselskap
- Egen pensjonskasse.

Prinsipielle forskjeller mellom modellene

I tabellen nedenfor beskrives likheter og ulikheter i de forskjellige løsninger mellom de aktuelle modellene. De tre hovedmodellene for tjenstepensjon atskiller seg fra hverandre på hovedsakelig på fem områder:

- I hvilket omfang premiene utjevnes på medlemmene og/eller hvor stort dette premiefellesskapet er.
- Utjevning av finansiell risiko.
- Finansiering av regulering av lønn og grunnbeløp i folketrygden.
- Dekning av særtrekk (for tidlig-pensjonering, etterlatteytelser, deler av uførepensjon).
- Eierskapet til leverandøren.

Tabell 2.1 Pensjonsmodeller: forskjeller og likheter

	Premie- utjevning	Finansiell risiko	Dekning av lønns- og G- regulering	Særtrekk 1)	Eierskap
KLP	Utjevnes på alle medlemmer inkludert særtrekk 1)	Utjevnes på alle medlemmer	Fast andel av premien avsettes	Fast andel av premien avsettes til særtrekk	Gjensidig selskap
Egen pensjonskasse	Alder og kjønn utjevnes ikke kommunene i mellom.	Utjevnes på medlemmene pensjonskassen	Fast andel av premie avsettes	Fast andel av premie avsettes til særtrekk	Eiet av kommune/fylkeskommune
Andre livselskap	Alder og kjønn utjevnes ikke kommunene i mellom. Dødelighet, uførhet, sivil status utjevnes på alle medlemmer.	Utjevnes på alle medlemmer	Kan ikke forsikres. Deldekket av avkastning utover grunnlagsrenten. Selskapene anbefaler at medlemmene avsetter til dekning av lønn og G.	Kan ikke forsikres. Selskapene anbefaler at medlemmene avsetter til dekning av særtrekk.	Aksjeselskap

1) Særtrekk knyttet til tidlig-pensjonering, etterlatteytelser og uførepensjon

Kilde: ECON Rapport 90/01 Tjenestepensjon i kommunene

I tillegg til de mer prinsipielle forskjellene nevnt over, er de ulike selskaperens produkter eller premier ulik på andre områder. Noen av disse er mer tekniske forskjeller og betyr intet i en sammenligning. Andre er av periodiserende natur og må behandles riktig hver seg i en analyse ved en sammenligning av tilbud.

Vedlegg 3

Finansavkastning over tid

Den avkastningen som kan oppnås på finansielle aktiva vil være en funksjon av flere forhold, blant annet utviklingen i det underliggende rentenivået, hvilke aktivaklasser og instrumenter man benytter og hvilken geografisk landfordeling en velger å ha for sine plasseringer. Det er gjerne slik at avkastningen er høyere for plasseringer som har høyere risiko knyttet til seg, for eksempel aksjer i forhold til obligasjoner. Samtidig er det mulig å redusere risikoen ved å kombinere flere aktivaklasser gjennom såkalt diversifisering. Innføring av aksjer i en portefølje som i utgangspunktet bare består av obligasjoner kan således opp til et visst punkt bidra til både å øke forventet avkastning og redusere risikoen.

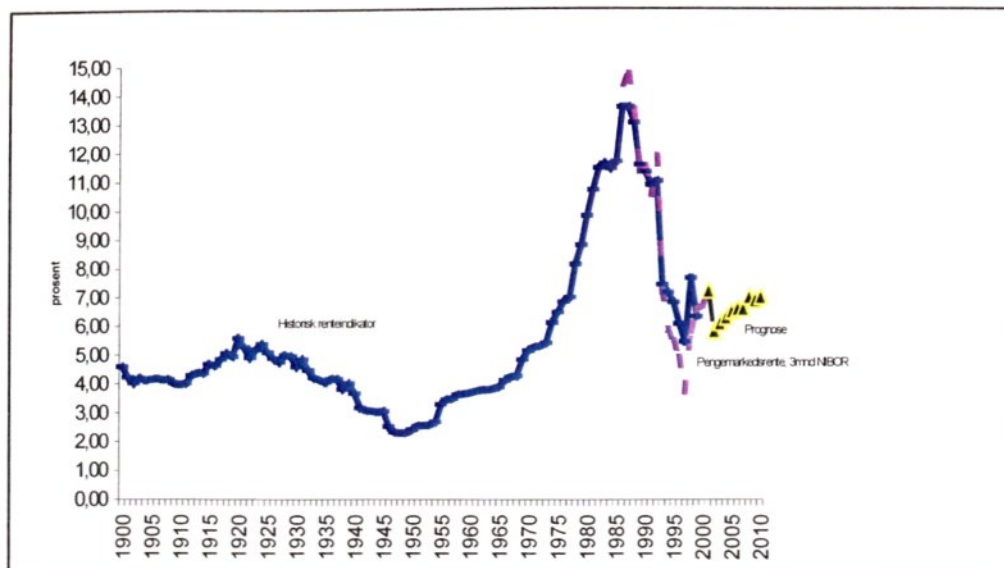
Pkt. 1 gir et bilde av den historiske utviklingen i rentenivået over en lengre tidsperiode.

Utviklingen i rentenivået framover vil være usikker. Pkt. 2 skisserer hvordan markedets forventninger er for det nærmeste tiåret.

Den samlede finansavkastningen vil som nevnt være påvirket av den meravkastning som kan oppnås i aksjemarkedet i forhold til rente- og obligasjonsmarkedet. Dette er belyst i pkt. 3 basert på en omtale i Nasjonalbudsjettet 2002.

1. Utviklingen i rentenivået i Norge i det forrige århundret

Figur 3.1 viser utviklingen i rentenivået i Norge gjennom 1900-tallet med utgangspunkt i en renteindikator som er utarbeidet i Norges Bank. Tidsserien er beregnet som et uveiet gjennomsnitt av tilgjengelige renteserier. Disse renteseriene omfatter objekter som utlån, innskudd og obligasjoner.



Figur 3.1 Utviklingen i det historiske rentenivået i Norge

I figur 3.1 er det fra 1986 tatt med en særskilt serie for pengemarkedsrenten (tre måned, NIBOR), blant annet fordi det er hensiktsmessig at renteprognooser tar utgangspunkt i denne serien.

Den historiske renteserien i figur 1 viser at rentenivået har vært nokså stabilt rundt 4 pst. fra begynnelsen av 1900-tallet (og videre bakover fra 1820) fram til annen verdenskrig. Pga. inflasjonsvirkningene knyttet til første verdenskrig var rentenivået relativt høyt rundt 1920.

Rentenivået var relativt lavt under den andre verdenskrig og deretter i den første etterkrigstiden pga. lavrentepolitikken som ble ført fram til begynnelsen av 1970-årene.

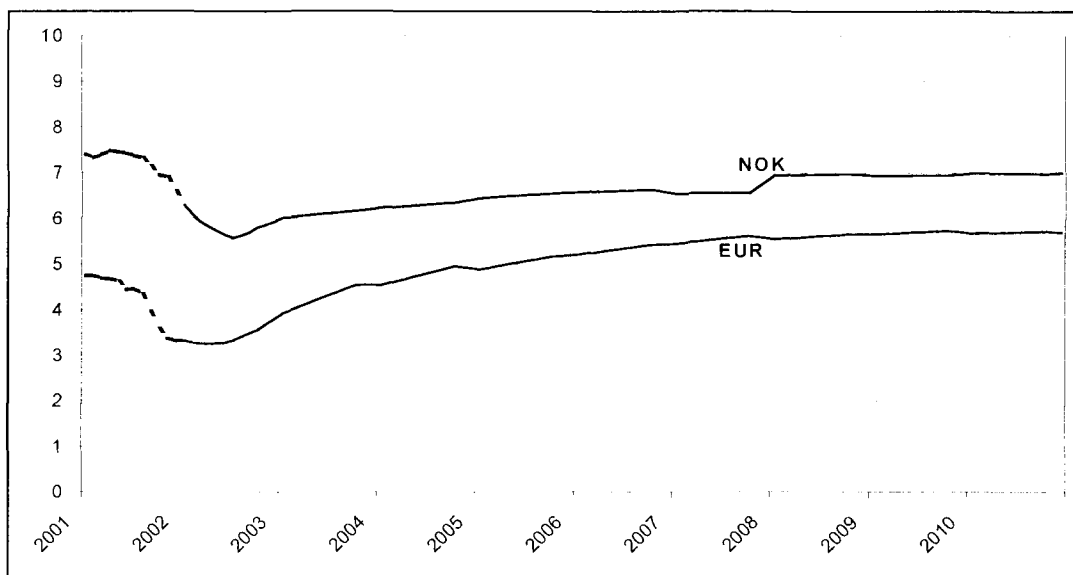
Perioden fra begynnelsen av 1970-årene fram til begynnelsen av 1990-årene var en periode med høyt rentenivå, blant annet pga. liberalisering av kredittmarkedet og valutauro. I 1987 var pengemarkedsrenten på et toppnivå på 14,7 pst. Fra begynnelsen av 1990-årene og særlig fra høsten 1992 ble rentenivået kraftig redusert.

Pengemarkedsrenten sank til under 4 pst. i 1997 og har siden steget igjen til drøyt 7 pst. i 2001. Gjennomsnittlig pengemarkedsrente på 1990-tallet var 7,3 pst.

På grunnlag av årlige endringer i konsumprisinivået kan en i tillegg til å fokusere på det nominelle rentenivået betrakte utviklingen i realrentene. I de første tiårene etter 2. verdenskrig fram til ca. 1980 var realrenten i gjennomsnitt om lag null eller svakt negativ. Etter dereguleringen av kredittmarkedet har realrentenivået steget. Gjennomsnittlig realrente var drøyt 4 pst. gjennom 1980-årene og drøyt 5 pst. gjennom 1990-tallet.

2 Utviklingen i rentenivået framover

I Nasjonalbudsjettet 2002 har en beregningsteknisk lagt til grunn markedets forventninger til renteutviklingen i stedet for å utforme særskilte renteberegninger. Markedets forventninger kan leses ut fra de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene.



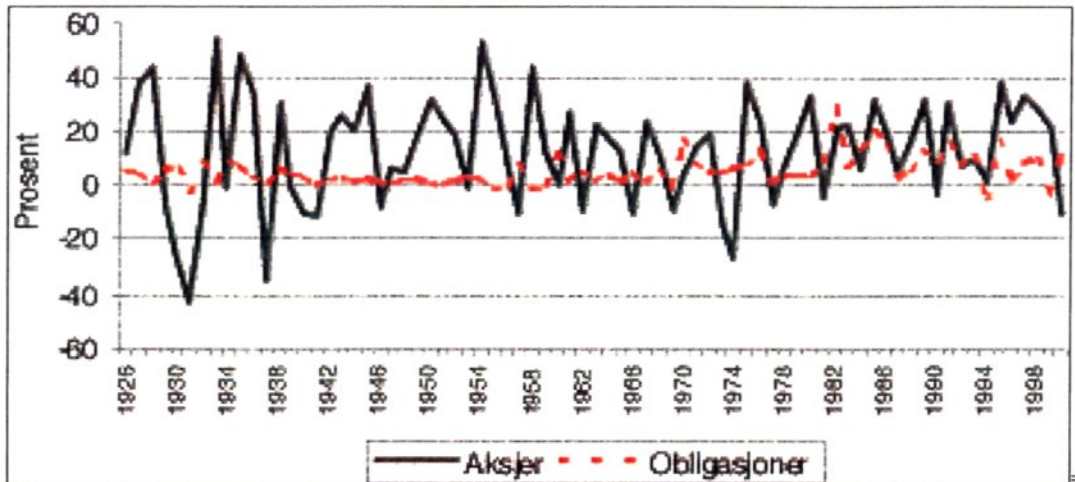
Figur 3. 2 Utviklingen i tremåneders pengemarkedsrente. Framskrivning fra 2002

Figur 3.2 viser de implisitte terminrentene fram til 2010 slik de er estimert pr. 7. januar 2002. Disse terminrentene viser et forløp der tremåneders pengemarkedsrenter først faller ned til rundt 6 pst. fra slutten av 2002 og videre i 2003, for deretter å stige noe til nærmere 7 pst. mot slutten av tiåret. Dette er om lag på linje med gjennomsnittlig rentenivå på 1990-tallet.

3 Avkastningen på aksjer og obligasjoner på historiske data

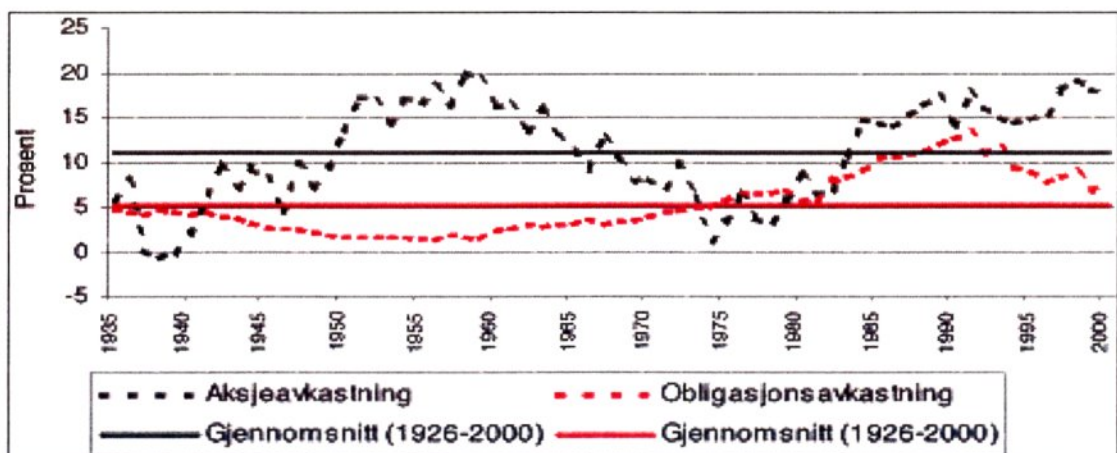
I Nasjonalbudsjettet 2002 er det gitt en historisk oversikt over forholdet mellom avkastningen på aksjer og obligasjoner i Vedlegg 3. En analyse av Petroleumsfondets aksjeandel. Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 15. mars 2001. Dette avsnittet er basert på denne framstillingen.

Aksjer forventes over tid å gi høyere avkastning enn obligasjoner. Empiriske studier av aksje- og obligasjonsmarkedet er i stor grad basert på data fra det amerikanske markedet, fordi det her finnes lange avkastningsserier med god kvalitet. Figur 3.3 viser den årlige avkastningen på amerikanske aksjer og obligasjoner i perioden 1926-2000. Figuren illustrerer at avkastningen på aksjer svinger betydelige mer enn obligasjoner på kort sikt, som er et uttrykk for betydelig høyere risiko. Mens aksjer har gitt negativ avkastning nesten hvert tredje år, har avkastningen på obligasjoner vær negativ omtrent hvert tiende år.



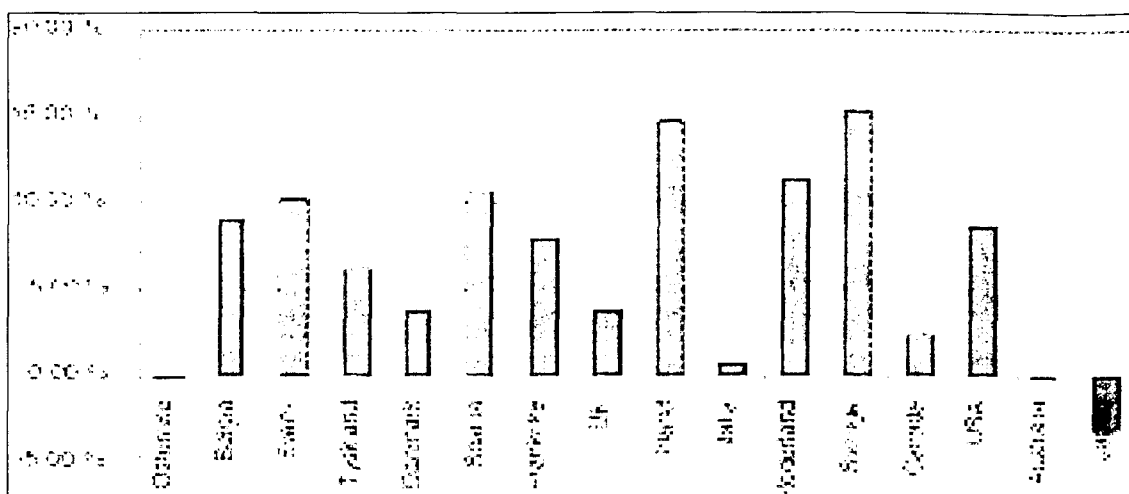
Figur 3.3 Årlig avkastning for aksjer og obligasjoner i USA i perioden 1926 - 2000

I figur 3.4 er det beregnet avkastning i det amerikanske aksje- og obligasjonsmarkedet over rullende tiårsperioder. Med en lang investeringshorisont vil egenskapene til avkastningen over tiårsperioder være mer interessante enn egenskapene til årlige avkastninger. En ser at det er få tiårsperioder hvor aksjer ville gitt dårligere avkastning enn obligasjoner. Det er imidlertid store variasjoner når det gjelder hvor stor meravkastningen på aksjer har vært. Videre registrerer vi at en må helt tilbake til 1930-årene for å finne en tiårsperiode der aksjer ga negativ avkastning, som i hovedsak har sammenheng med aksjekrakket i 1929. I figuren er det også tegnet inn gjennomsnittlig avkastning til aksjer og obligasjoner over perioden 1926 - 2000, som viser at aksjer har gitt en meravkastning i forhold til obligasjoner på rundt 5½ prosentpoeng. Fra figuren ser en dessuten at 1990-tallet har vært et tiår hvor både den absolute avkastningen på aksjer og meravkastningen på aksjer i forhold til obligasjoner har vært på et høyt nivå.



Figur 3.4 Aksje- og obligasjonsavkastning i USA over 10 årsperioder

Perioden fra 1926 til 2000 er en relativt lang periode som inneholder både finanskriser, lavkonjunkturer og kriger. Det er imidlertid mulig at det amerikanske aksjemarkedet i denne perioden gir et for positivt bilde av avkastning og risiko ved aksjeinvesteringer, siden det amerikanske aksjemarkedet i den aktuelle perioden har vært uten så alvorlige kriser som for eksempel markedene i Japan, Tyskland og Italia.



Figur 3.5 Forskjellen i avkastning på aksjer og obligasjoner i ulike land i perioden 1987- 2000

Figur 3.5 viser gjennomsnittsavkastningen i aksje- og obligasjonsmarkedene i perioden 1987 til 2000 for en del utviklede land. En ser av figuren at det har vært en betydelig meravkastning på aksjer i mange av landene i denne perioden. Japan, Østerrike og Australia er de eneste landene der avkastningen i aksjemarkedene har vært dårligere enn i obligasjonsmarkedene. Den gjennomsnittlige meravkastningen på aksjer i forhold til obligasjoner i de 16 landene har vært 6,4 prosentpoeng over den nevnte perioden. En gjør oppmerksom på at året 2001, som ga lav avkastning på aksjer, ikke er med.

Vedlegg 4

Avtalefestet pensjon (AFP)

1 Innledning

AFP ble innført ved tarifforhandlingene i 1988, og ble gjort gjeldende fra 1. januar 1989.

Utgangspunktet for pensjonsberegning har vært uendret hele tiden. Pensjonen utgjør en folketrygdberegnet ytelse (som om det ble innvilget 100 pst. uførepensjon på dette tidspunkt), tillagt 20 400 kr. I offentlig sektor har AFP for 65- og 66-åringer vært en del av tjenestepensjonsordningen, slik at pensjonister i denne aldersgruppen har fått den beste pensjonen av 66 pst. av pensjonsgrunnlaget og AFP-beregnet pensjon.

Tidligste alder for uttak av pensjon er gradvis senket fra 66 år pr. 1.1.1989, 65 år fra 1.1.1990, 64 år fra 1.1.1994, 63 år fra 1.10.1997 og til 62 år som ble gjort gjeldende fra 1.3.1998.

Regelverket er endret flere ganger, bl. a er det innført en maksimalgrense for pensjonen på 70 pst. av tidligere inntekt. Muligheten for kombinasjon av AFP og arbeidsinntekt er bedret, og reglene for samordning av arbeidsinntekt og AFP er endret flere ganger. Etter gjeldende regler foretas en pro-rata samordning arbeidsinntekt/AFP, med et slingringsbeløp på 4 000 kr.

Arbeidstaker får medregnet pensjonspoeng for tiden som AFP-pensjonist. I kommunal sektor er medregningen begrenset til årene 62, 63 og 64.

2 Uttak av AFP

Uttaket av AFP har vært økende frem til høsten 2000. Deretter har det vært en viss reduksjon i uttaket, sannsynligvis pga. endrede regler for samordning inntekt/pensjon fra 1. august 2000. Den generelle tendensen er imidlertid at det er en gradvis økning i uttaket som sannsynligvis er en følge av at ordningen er bedre kjent, og at uttak av AFP er uten økonomiske konsekvenser for fremtidig folketrygd. I kommunal sektor vil det være en begrensning i fremtidig tjenestepensjon for alle som ikke har full opptjeningsstid (30 år) ved pensjoneringstidspunktet.

Tabell 4.1 viser uttaket av AFP de senere år. Tallene er fra Felles kommunal pensjonsordning med tilhørende del av utligningsordningen.

Tabell 4.1 Uttak av AFP for aldersgrupper. Prosent.

Uttaksandel pr. aldersgruppe *	31.12.97	31.12.98	31.12.99	31.12.00	30.06.01	31.12.01
62 år	-	22,4	26,3	29,0	23,2	23,9
63 år	17,5	29,9	36,2	43,5	41,0	37,2
64 år	33,4	41,0	41,4	48,7	48,5	48,9
65 år	50,9	54,3	53,7	55,5	57,0	56,3
66 år	62,5	63,5	63,6	63,8	63,7	64,1

* Uttaksandelen i det enkelte årskull er andelen som er gått av med AFP av de som har muligheten til det (dvs. at de som allerede mottar uføre- eller alderspensjon er holdt utenfor)

Dersom regelverket ikke endres, er det grunn til å anta at uttakshyppigheten for AFP vil stabiliseres på et lavere nivå enn ved utgangen av 2000. Hvis det derimot blir gjennomført en endring som medfører større inntektsmuligheter før AFP blir redusert, i tråd med stortingsbeslutning høsten 2001, antas det en ny økning i uttaket av AFP.

3 Finansieringsprinsipper

AFP er ikke en forsikringsordning, og det er ikke noe krav om fondsbasing av ordningen. Kostnadene for AFP for 65- og 66-åringer er ikke en del av tjenstepensjonsordningens premie selv om denne del av AFP anses som en del av tjenstepensjonsordningen. Kredittilsynet har gitt pålegg om at denne ytelsen ikke kan forsikres, men at kostnadene må tas etter hvert som de oppstår.

Uttak av AFP medfører også at den ansatte ikke lenger er yrkesaktiv. De ordinære pensjonsrettigheter blir beregnet ut fra tjenestetid ved pensjoneringstidspunktet, slik at også premien som ville blitt betalt uten avgang med AFP må regnes som en del av kostnaden knyttet til AFP.

Det er ulike måter å finansiere AFP. For AFP 65-66 år foretar KLP en utjevning for hver av pensjonsordningene slik at det betales et likt tilskudd i forhold til det enkelte medlems pensjonsgrunnlag. Tilskuddet fastsettes separat for hver fellesordning. Kostnaden kan også finansieres uten utjevning. Dette kan enten skje ved at kostnadene betales fullt ut på det tidspunkt det aktuelle tilfellet oppstår, eller ved å dekke kostnadene etter hvert som de forfaller til utbetaling. I alle tilfeller er kostnaden både AFP som skal utbetales, og den bortfalte/manglende premie pga. AFP-uttaket.

Ved uttak av AFP 62-64 år er det to varianter for kostnadsdekning. Den ene varianten er å delta i utligningsordning for hele eller deler av pensjonen, og den andre varianten er å dekke kostnadene løpende. Ved uttak av AFP 62-64 år vil det normalt også komme kostnader for AFP 65-66 år.

KS har etablert en utligningsordning for AFP 62-64 år for de av sine medlemmer som ønsker dette. Ordningen ble etablert fra 1. januar 2002, og erstatter en obligatorisk utligningsordning for de av KS' medlemmer som har sine tjenstepensjonsordninger i KLP. Utligningsordningen innførte egenandel for arbeidsgivere med AFP-pensjonister i alderen 62-64 år fra 1. januar 1999. Fra 1. januar 2000 er egenandelen 50 pst. av pensjonsbeløpet for

nye pensjonister, slik at det senest fra 1. januar 2004 vil være 50 pst. egenandel for alle AFP-pensjonister i denne aldersgruppen.

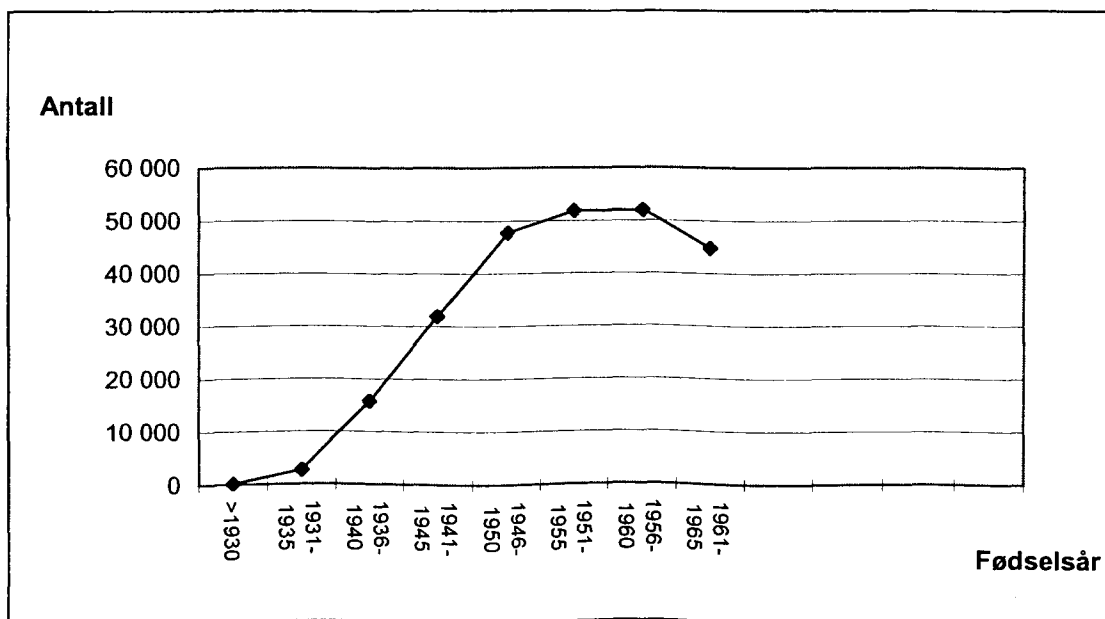
Utligningsordningen skal bygge opp fond tilsvarende de forpliktelser ordningen har til personer som allerede har tatt ut pensjon. Derimot avsettes det ikke midler for å sikre fremtidige rettigheter for personer som er i arbeid, og heller ikke for å sikre arbeidsgivernes egenandeler. Det er for tiden ingen krav til fondsavsetninger for allerede løpende og fremtidig AFP for arbeidsgivere som ikke er tilsluttet utligningsordningen.

Andre arbeidsgiverorganisasjoner med tariffavtalt AFP-ordning har andre prinsipper for finansiering. I LO/NHO-området har AFP-ordningen en mindre egenandel (20 pst. av kostnadene), og med utjevning for resten av kostnadene. Her bidrar staten med et delvis dekning av pensjonen for aldersgruppen 64-66 år.

I NAVO sitt tariffområde er virksomhetene tariffmessig pålagt regnskapsmessig å avsette midler til fremtidig AFP. Avsetningen skal foretas for hver arbeidstaker de siste 10 år før fylte 62 år, slik at det er avsatt tilstrekkelige midler for den enkelte til å dekke personens eventuelle AFP fra fylte 62 år.

4 Fremtidig kostnadsutvikling for AFP-ordningen

Figur 4.1 viser at det er en sterk økning i antall arbeidstakere i de aktuelle årsklasser for uttak av AFP de nærmeste år. Dette medfører at selv med relativt uendret uttakshyppighet vil kostnadene til AFP øke sterkt de nærmeste år, sannsynligvis en dobling over de nærmeste 10 år. Dersom regelverket blir liberalisert på en slik måte at det blir mer attraktivt for arbeidstakere å ta ut AFP, vil dette forsterke den antatte kostnadsveksten.



Figur 4.1 Antall ansatte i kommunesektoren etter fødselsår

Som det fremgår av pkt 3. er ikke AFP en fondsbasert ytelse, og ingen midler er samlet opp før det enkelte pensjonstilfelle inntreffer. Dette medfører at kostnadene vil svinge i takt med hvor mange som faktisk velger å bli pensjonert med AFP.

Samlede kostnader til AFP har fra innføringen i 1989 frem til 2001 øket fra 0 til knapt 2 pst. av pensjonsgrunnlaget for de yrkesaktive. Dersom AFP fortsetter i uendret form og med uendret finansieringsprinsipp, antas det at kostnadene vil øke til 3,75-4,25 pst. av pensjonsgrunnlaget for de yrkesaktive i 2010. Det er da antatt en uttakshyppighet på nivået pr. 31.12.2000.

Som det fremgår av tabell 4.1 er uttaket redusert i løpet av 2001, sannsynligvis pga. innstramningen pr. 1.8.2000.

Vedlegg 5

Prisindekser for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester

Tabell 5.1 Nasjonale prisindekser for produktinnsats, bruttoinvestering i fast realkapital. Veid samlet prisendring (TBU's indikator)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ³⁾	2001 ⁴⁾	2002
Prosentvis prisendring fra året før:														
Veidd samlet prisendring (deflator)	3,7	2,3	3,7	1,9	0,5	2,4	3,3	3,6	3,3	5,2	3,9	4,7	7,1	3,5
Lønnskostnader pr. årsverk utenom tiltak ¹⁾	5,2	3,4	5,3	3,4	0,6	2,6	3,5	4,5	3,5	7,0	4,9	5,3	7,9	4,25
Lønn pr. årsverk utenom tiltak	5,4	4,5	4,8	3,3	2,8	2,2	2,8	4,4	3,6					
Sosiale utgifter, vekstbidrag ²⁾	-0,2	-1,1	0,5	0,1	-2,2	0,4	0,7	0,1	-0,1					
Produktinnsats	3,1	1,8	1,4	-0,6	0,8	2,0	2,2	1,9	3,3	1,2	1,6	3,2	5,9	2,1
Bruttoinvestering	-1,3	-1,8	-0,5	-1,6	-0,4	2,3	4,4	2,0	1,8	3,6	3,0	4,6	4,9	2,0
Kommunalt konsum, prisendring fra året før	4,5	3,2	4,1	1,6	1,1	2,5	4,0	3,7	3,6	5,6	3,6	4,8		

1) Når det forekommer arbeidstidsforkortelser må det korrigeres for endring i normalarbeidstid pr. full uke.

2) Vekstbidrag utover årslønnsveksten fra endrede satser for arbeidsgiveravgift og kommunale pensjonspremier.

3) Deflatoren for 2000 er påvirket av økt ferienesats pga. utvidet ferie fra 2001.

4) Deflatoren for 2001 er påvirket av utvidet ferie, ny arbeidstidsavtale for lærere og økte kommunale pensjonspremier

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)