

Nye pensjonsordninger i offentlig sektor

Rapport fra en arbeidsgruppe

17. desember 2015

Innhold

SAMMENDRAG	1
1. INNLEDNING.....	7
2. OFFENTLIG TJENESTEPENSJON – REFORMBEHOVET.....	9
2.1 Innledning.....	9
2.2 Pensjonssystemet i offentlig sektor i dag	9
2.3 Svakheter ved dagens ordninger	10
2.4 Mål for et nytt pensjonssystem i offentlig sektor.....	19
3. TJENESTEPENSJON I PRIVAT SEKTOR.....	22
3.1 Innledning.....	22
3.2 Regelverket for privat tjenestepensjon	22
3.3 Markedsutviklingen	25
3.4 Privat tjenestepensjon og pensjonsreformen	29
4. AFP	30
4.1 Innledning.....	30
4.2 AFP som mobilitetshinder	30
4.3 AFP og tjenestepensjon i privat sektor	32
4.4 Bør det være en AFP-ordning i offentlig sektor?	35
4.5 Ny AFP i offentlig sektor	36
4.6 Forsikret AFP.....	39
5. NY ALDERSPENSJON I OFFENTLIG SEKTOR	46
5.1 Innledning.....	46
5.2 Prinsipielt utgangspunkt	46
5.3 Enhetlige pensjonsordninger i offentlig sektor	46
5.4 Livsvarige pensjoner	47
5.5 Alderspensjon på beholdningsform.....	48
5.6 Kønns- og aldersnøytrale premier	49
5.7 Påslag eller hybrid?.....	50
5.8 Hvor lenge skal man tjene opp pensjon?	56
5.9 Hvor lenge fleksibelt uttak?	57
5.10 Regulering av pensjonsopptjening og årlig pensjon	58
5.11 Alderspensjon til uføre	59
5.12 Opptakskrav	59
5.13 Seniortillegg	60
6. ORGANISERING OG FINANSIERING.....	63
6.1 Innledning.....	63
6.2 Organisering	63
6.3 Finansiering	66
7. TYPEEKSEMPLER: VIRKNINGER AV NYE PENSJONSORDNINGER FOR DEN ENKELTE PÅ LANG SIKT	68
7.1 Innledning.....	68
7.2 Kompensasjonsnivåer ved utgangsforutsetningene	69
7.3 Variasjoner i lønnsnivå	72
7.4 Variasjoner i tjenestetid	78
7.5 Variasjoner i yrkeslengde	82
7.6 Variasjoner i forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn	86
7.7 Variasjoner i stillingsandel	92
7.8 Oppsummering av egenskapene ved en ny tjenestepensjonsordning.....	94
7.9 Likestillingskonsekvenser av en ny tjenestepensjonsordning	95
8. VIRKNINGER AV NYE ORDNINGER BELYST VED MODELLBEREGNINGER	102
8.1 Innledning.....	102
8.2 Nærmere om modellpopulasjonen og beregningene	102
8.3 Nærmere om avgang etter alder	104

8.4	Utgangspunkt – hovedtall.....	107
8.5	Pensjon etter uttaksalder	109
8.6	Pensjon etter størrelsen på pensjonsgrunnlaget	110
8.7	Pensjon etter kjønn	111
8.8	Betydningen av satsen i intervallet 7,1–12 G	112
8.9	Oppsummering og diskusjon	113
9.	NYE SAMORDNINGSREGLER	115
9.1	Innledning.....	115
9.2	Dagens samordningsregler	115
9.3	Kort om arbeidet i 2012.....	117
9.4	Levealdersjustering av brutto tjenstepensjon for personer født i 1963 eller senere.....	118
9.5	Samordning med folketrygdens alderspensjon for årskull fra og med 1963-kullet	119
9.6	Egenskapene til nye samordningsregler	121
9.7	Beregninger	126
9.8	Overgangskullene 1954–1962	132
9.9	Oppsummering	134
10.	INDIVIDUELL GARANTI.....	135
10.1	Innledning.....	135
10.2	Den vedtatte individuelle garantien – Prop. 107 L (2009–2010).....	136
10.3	Statistikk over utbetalinger av garantitillegg.....	138
10.4	Framskrivning av utbetalinger av individuell garanti for årskull til og med 1958-kullet	140
10.5	Skissen til utfasing av den individuelle garantien fra 2012.....	146
10.6	Alternativ utfasing av den individuelle garantien – todelt beregning	147
10.7	Sammenlikning av de ulike modellene for utfasing av den individuelle garantien	149
10.8	Individuell garanti kombinert med ny fleksibel offentlig tjenstepensjon.....	153
10.9	Oppsummering	154
11.	INNFASING AV NYE REGLER	155
11.1	Innledning.....	155
11.2	Kort om innfasing av nye regler i folketrygdens alderspensjon og ny AFP i privat sektor	155
11.3	Innfasing av ny fleksibel AFP og fleksibel alderspensjon	156
11.4	Innfasing av nye opptjeningsregler.....	158
11.5	Mulig tidsvindu for innfasing	160
11.6	Virkning av innfasing av ny opptjeningsmodell	164
12.	KOSTNADER	173
12.1	Innledning.....	173
12.2	Statens pensjonskasse	174
12.3	KLP	176
	VEDLEGG 1: OPPDRAGSBESKRIVELSE.....	178
	VEDLEGG 2: STATISTIKK SPK OG KLP	180
	VEDLEGG 3: SLUTTLØNN VS. GJENNOMSNITTLØNN	242
	VEDLEGG 4: OPPTJENINGSÅR I FOLKETRYGDEN	255

Sammendrag

Bakgrunn

Daværende arbeids- og sosialminister Robert Eriksson hadde før sommeren 2015 to møter med partene i arbeidslivet for å avklare om det var grunnlag for å starte en prosess med sikte på å finne en ny pensjonsløsning for offentlig ansatte. På møtet 12. juni ble det klart at departementet i første omgang skulle utarbeide en rapport om nye pensjonsordninger for ansatte i offentlig sektor, samt overgangsordninger.

Denne rapporten er resultatet av departementets arbeid. Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen har hatt seks møter med partene i arbeidslivet, og partene har også fått mulighet til å kommentere utkast til rapporten. Arbeidsgruppen står likevel alene ansvarlig for innholdet i rapporten.

Rapporten skal være grunnlag for å vurdere om man sammen med partene, skal arbeide for å oppnå enighet om nye pensjonsordninger for offentlig ansatte. Dette innebærer at arbeidsgruppen ikke presenterer et konkret forslag til nye pensjonsordninger for offentlig ansatte, men beskriver et mulighetsrom som en ny ordning kan utformes innenfor.

Hvorfor pensjonsordningene bør endres

I Sundvoldenerklæringen heter det at regjeringen vil «Fortsette gjennomføringen av pensjonsreformen i både privat og offentlig sektor. Dette innebærer blant annet at man sammen med partene i arbeidslivet finner løsninger som reduserer forskjellene mellom pensjonssystemene i privat og offentlig sektor».

Vekst i levealderen og aldring av befolkningen har lagt press på pensjonsordningene i mange land. For å sikre et bærekraftig pensjonssystem har Norge, blant annet, innført alleårs-opptjening og levealdersjustering i folketrygden. Levealdersjusteringen gjør at yngre årskull må stå lenger i jobb for å få like høy årlig pensjon som eldre årskull dersom levealderen fortsetter øke. Det er samtidig frihet til å velge å gå av like tidlig som eldre årskull, men da blir den årlige pensjonen lavere.

Endringene i folketrygden og i de private tjenstepensjonsordningene betyr at den økonomiske gevinsten ved å fortsette i arbeid har økt markert i privat sektor. I offentlig sektor er gevinstene klart mindre, og arbeidsgruppen mener det må bli mer lønnsomt for offentlig ansatte å fortsette i arbeid etter 62 år.

Pensjonssystemet i offentlig sektor legger godt til rette for mobilitet innenfor offentlig sektor. Offentlig ansatte kan imidlertid tape betydelige beløp i form av lavere pensjon, ved å ta jobb i privat sektor sent i karrieren. Det skyldes særlig kvalifikasjonsreglene for AFP, men også samlet tjenstepensjon kan bli lavere. Disse mobilitetshindrene bør bygges ned.

Offentlig ansatte har hatt gode pensjonsordninger som har sikret mange både en god tidlig pensjon fra 62 år og en god livsvarig alderspensjon fra 67 år. Det er imidlertid mindre fleksibilitet enn for ansatte i privat sektor, og kompensasjonsgraden i alderen 62–64 år gjør AFP lite attraktiv som tidligpensjonsordning for personer med gjennomsnittlige eller høye inntekter.

For yngre ansatte i offentlig sektor er pensjonsordningene mindre gunstige. Levealdersjustering er innført også av offentlig tjenstepensjon. For de som går av tidlig betyr det at pensjonsnivået fra 67 år blir gradvis lavere når levealderen øker. Dagens AFP vil derfor bli stadig mindre attraktiv som tidligpensjonsordning.

Også offentlig ansatte kan kompensere for virkningen av levealdersjustering ved å stå i arbeid etter 67 år. Gevinsten av dette er imidlertid mindre enn i privat sektor for de som har full opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen. Ansatte i offentlig sektor må derfor jobbe lengre enn ansatte i privat sektor for å kompensere for virkningen av levealdersjustering.

Offentlig ansatte skal fortsatt ha gode pensjonsordninger. Formålet med en omlegging er ikke reduserte pensjonsutgifter, men å tilpasse pensjonsordningene til de øvrige endringene i pensjonssystemet. Nye pensjonsregler i offentlig sektor må utformes slik at de er til fordel både for de ansatte, for arbeidsgiverne i stat og kommune og for samfunnet.

Prinsipielt utgangspunkt

Arbeidsgruppen legger til grunn at de nye pensjonsordningene må være bedre tilpasset pensjonsreformen, og har tatt utgangspunkt i at:

- Alle år i jobb skal gi pensjonsopptjening.
- Tjenstepensjonen skal beregnes uavhengig av folketrygden.
- Pensjonen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år og kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir avkortet.

Disse prinsippene innebærer blant annet at AFP ikke kan videreføres som en tidligpensjonsordning, og at alderspensjonen må utformes etter samme prinsipper som ny alderspensjon i folketrygden, ny AFP i privat sektor og ny tjenstepensjon i privat sektor.

Privat sektor som modell?

Det vil være forenkende med like pensjonsregler i offentlig og privat sektor. Arbeidsgruppen har derfor vurdert om en ny tjenstepensjonsløsning i offentlig sektor kan bygge på regelverket for pensjonsordningene i privat sektor.

Innskuddsordninger har de siste årene vært den klart mest valgte løsningen i privat sektor. Arbeidsgruppen har lagt til grunn at en ny offentlig tjenstepensjonsordning bør gi livsvarige pensjoner og at opptjente pensjonsrettigheter til medlemmer som dør bør tilfalle de gjenværende medlemmene i ordningen (dødelighetsarv). Arbeidsgruppen har videre notert seg at arbeidstakerne ønsker den forutsigbarheten som ligger i garantert regulering av opptjente pensjonsrettigheter, selv om dette over tid trolig gir en lavere regulering enn å regulere rettighetene med avkastningen på pensjonsmidlene. Med dette utgangspunktet kan ikke en ny offentlig tjenstepensjonsordning være en innskuddsordning.

I lov om tjenstepensjon («hybridordning») er livsvarig pensjon normen, og loven åpner for garantert regulering av opptjente pensjonsrettigheter. Hybridordningene er godt tilpasset pensjonsreformen, og arbeidsgruppen mener derfor at slike ordninger kan være et godt utgangspunkt for en ny offentlig tjenstepensjonsordning. Arbeidstakerne har imidlertid pekt på at slike ordninger blant annet ikke sikrer at premiene og pensjonene blir kjønns- og aldersnøytrale, og arbeidsgruppen har derfor beskrevet en alternativ løsning, kalt en påslagsordning.

En påslagsordning for offentlig sektor

Påslagsordningen har mange fellestrekk med en hybrid med garantert regulering, men det er også noen forskjeller. For det første har påslagsordningen kjønnsnøytrale regler for årlig opptjening i pensjonsavtalen, mens hybridordningene har regler for årlige innskudd der innskuddene skal være høyere for kvinner enn for menn. For det andre er metoden for å regne ut årlig pensjon forskjellig: I påslagsordningen skal årlig pensjon beregnes ved å dividere pensjonsopptjeningen med det kjønnsnøytrale delingstallet i folketrygden. I hybridordningene skal årlig pensjon beregnes ved å dividere pensjonskapitalen med forventet gjenstående levetid, som er høyere for kvinner enn for menn, slik den går fram av pensjonsinnretningenes premietariff.

I en påslagsordning må det være et skille mellom den beholdningen som representerer arbeidstakernes pensjonsrettigheter og den kapitalen de fonderte pensjonsordningene må ha for å sikre disse rettighetene. Årsaken er at delingstallene i folketrygden er lavere enn forventet utbetalingsperiode. Dette betyr videre at med en beregningsrente på null prosent, så blir premien for årlig opptjening målt i prosent av pensjonsgrunnlaget høyere enn den årlige opptjeningssatsen i pensjonsavtalen.

Selv om skillet mellom pensjonsbeholdning og nødvendig kapital i påslagsordningen er kompliserende, er det flere forhold som trekker i retning av at en påslagsordning vil være enklere for den enkelte arbeidstaker. For det første er det pedagogisk enklere å operere med kjønnsnøytrale opptjeningssatser og delingstall, og en påslagsordning vil sikre at personer med samme opptjeningshistorikk får lik pensjon, uavhengig av kjønn og hvilket forsikringskollektiv de tilhører. For det andre er informasjonen om delingstallene mer tilgjengelig enn selskapenes tariffer, og eventuelle endringer i prognosene på delingstall er mer forutsigbare enn endringer i selskapenes tariffer. For det tredje vil systemet i folketrygden normalt være godt kjent siden alderspensjon fra folketrygden for de fleste er hoveddelen av samlet pensjon.

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at en ny alderspensjonsordning i offentlig sektor bør utformes som en påslagsordning.

Alder for opptjening og fleksibelt uttak

I den nye folketrygden og i tjenstepensjonsordningene i privat sektor er det opptjening av pensjonsrettigheter til fylte 75 år og fleksibelt uttak av pensjon til 75 år. Unntaket er ny AFP i privat sektor der det ikke tjenes opp pensjonsrettigheter etter fylte 62 år og der pensjonen ikke kan økes ved å utsette uttaket etter fylte 70 år.

En øvre aldersgrense for opptjening kan begrunnes med behovet for å begrense samlet kompensasjon for personer som arbeider lenge. Jo høyere alderen er, desto mer øker årlig pensjon ved utsatt uttak, og behovet for å gi ytterligere stimulanser i form av økt opptjening er derfor mindre.

Øvre alder for opptjening og øvre alder for fleksibelt uttak av pensjon må ses i sammenheng, fordi begge påvirker hvor høye pensjonene kan bli. Det er ikke logisk å ha en høyere øvre alder for opptjening enn for fleksibelt uttak, og det legges derfor til grunn at øvre alder for opptjening maksimalt skal være lik øvre alder for fleksibelt uttak.

Aldersgrensene i staten er regulert i aldersgrenseloven. Her går det fram at den alminnelige aldersgrensen er 70 år.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det skal tjenes opp pensjonsrettigheter minst til fylte 70 år og at også den øvre aldersgrensen for fleksibelt uttak av offentlig tjenstepensjon minst skal være 70 år.

Hva med AFP?

AFP kan ikke videreføres som en tidligpensjonsordning dersom den ordinære tjenstepensjonen legges om til en fleksibel pensjonsordning med nøytrale uttaksregler. Arbeidsgruppen har vurdert om AFP bør videreføres som en selvstendig pensjonsytelse eller om verdien av AFP bør integreres i den ordinære tjenstepensjonen.

Å integrere verdien av AFP i den ordinære tjenstepensjonen vil være enkelt og effektivt fra et administrativt synspunkt. Samlet pensjon for offentlig ansatte vil da bestå av folketrygdens alderspensjon og pensjon fra tjenstepensjonsordningen. En slik løsning vil imidlertid i mindre grad enn AFP-ordningen i privat sektor, premiere å stå i arbeid fram til 62 år, og medfører i tillegg noen andre problemer, særlig knyttet til hvordan den vil slå ut for personer som jobber i privat sektor i deler av yrkeslivet.

Dersom AFP skal videreføres som en selvstendig pensjonsytelse, bør den utformes etter mønster av den nye AFP-ytelsen i privat sektor. Dersom det også etableres et system for medregning av kvalifikasjonstid mellom AFP i offentlig og privat sektor, kan mobilitetshindre mellom offentlig og privat sektor bygges ned. En slik løsning vil, som dagens ordning, gi en økonomisk belønning til de som står i arbeid til 62 år.

Etter en samlet vurdering legger arbeidsgruppen til grunn at det skal være en AFP-ytelse i offentlig sektor, og at ytelsen i så fall bør utformes på beholdningsform og at det ikke bør være såkalt tonivåuttak av AFP.

Egenskaper ved nye ordninger

Arbeidsgruppen har ikke vurdert hvor høye pensjoner de nye ordningene skal gi. Rapporten belyser imidlertid egenskapene ved nye ordninger ved hjelp av typeeksempler og modellberegninger.

En ny pensjonsløsning vil gi en sterkere sammenheng mellom avgangsalder og det livsvarige pensjonsnivået enn dagens regler. De som står i arbeid noen år etter 62 år, vil normalt kunne få en bedre livsvarig pensjon enn med dagens regler. Hvor lenge en må jobbe for å oppnå høyere pensjon enn med dagens regler, vil særlig avhenge av dimensjoneringen av ordningene. For de som går av ved 62 år vil nye ordninger gjennomgående gi lavere livsvarig pensjon enn dagens ordninger. På den andre siden vil levealdersjusteringen fra 67 år gjøre at avgang ved 62 år etter hvert blir lite attraktivt også med dagens regler.

Andre faktorer som kan gi høye kompensasjonsnivåer i ny ordning sammenliknet med dagens ordning er lange yrkeskarrierer, liten forskjell på sluttlønn og gjennomsnittslønn og heltidsarbeid. Nye ordninger vil også kunne være gunstigere for personer med lave eller middels inntekter enn for personer med høye inntekter som yrkesaktive.

Samordning av bruttopensjon med ny folketrygd

Når offentlig tjenstepensjon legges om til en ytelse som beregnes uavhengig av folketrygden, vil det på lang sikt ikke være behov for samordningsregler. De første årskullene som delvis

har ny folketrygd vil imidlertid trolig beholde dagens brutto tjenstepensjonsordning. Det trengs da regler for hvordan netto tjenstepensjon skal beregnes for denne gruppen.

Både tjenstepensjonen og folketrygden blir levealdersjustert. Når tjenstepensjonen skal samordnes med folketrygden, er det nødvendig at virkningen av levealdersjustering er lik i de to ordningene. I folketrygden er levealdersjusteringen en integrert del av pensjonsberegningen, og ifølge pensjonsforliket i Stortinget i 2005 og avtalen i lønnsoppgjøret i 2009 skal alderspensjonen fra de offentlige tjenstepensjonsordningene levealdersjusteres «på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden». Effekten av levealdersjustering i folketrygdens delingstall må derfor ivaretas i tjenstepensjonsordningen.

I dagens regelverk trekkes ikke all folketrygd fra tjenstepensjonen når nettoppensjonen beregnes; det er såkalte samordningsfordeler. Arbeidsgruppen har lagt til grunn at dette prinsippet skal videreføres.

Den nye folketrygden er utformet på beholdningsform ved at pensjonsrettighetene akkumuleres i en pensjonsbeholdning. Nye samordningsregler må ta utgangspunkt i dette. En nærliggende løsning, som også kan ivareta profilen i dagens samordningsregler, er at den samordningsfrie delen av folketrygden beregnes som en sum av en prosentandel av pensjonsbeholdningen i folketrygden og et fast kronebeløp målt i G.

De nye samordningsreglene må fases gradvis inn i takt med innfasingen av ny opptjeningsmodell i folketrygden.

Individuell garanti

Personer med offentlig tjenstepensjon som er født før 1959 har fått en individuell garanti som sikrer at samlet pensjon blir minst 66 prosent av pensjonsgrunnlaget for personer med full opptjeningsstid i tjenstepensjonsordningen. Garantien gjelder etter levealdersjustering og samordning, og det skal forutsettes at alderspensjon fra folketrygden blir tatt ut samtidig med tjenstepensjonen. I Prop. 107 L (2009–2010), der lovforslaget ble presentert, skriver departementet at garantien «sikrer at grunnlovsvernet for opptjente rettigheter er ivaretatt». Med grunnlovsvern siktes det til bestemmelsen i Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Departementet skriver også i proposisjonen at for de første årskullene fra 1959-kullet, som ikke omfattes av den individuelle garantien, vil det bli foretatt en særskilt vurdering av behovet for eventuelle justeringer ut over det som følger av avtalen fra tariffoppgjøret i 2009. Årskull fra og med 1959 er altså ikke lovet noen garanti.

Arbeidsgruppen beskriver i rapporten to ulike måter å fase ut den individuelle garantien på, som begge begrenser forskjellene i pensjon mellom påfølgende årskull. Den *første* metoden innebærer at garantien til personer født i 1959 eller senere beregnes på samme måte som garantien til personer født tidligere, men senere årskull får en avtakende andel av full garanti. I rapporten beskrives et alternativ der garantien er fullt utfaset for 1963-kullet slik at disse ikke mottar noen garanti. 1963-kullet var 47 år i 2010. Denne metoden for utfasing ble beskrevet i møter med partene i 2012.

Den *andre* metoden tar hensyn til hvor stor opptjening den enkelte hadde i tjenstepensjonsordningen ved utgangen av 2010, og er omtalt etter ønske fra arbeidstakerorganisasjonene. Det er ikke opplagt hvordan opptjente rettigheter ved utgangen av 2010 skal konkretiseres. I rapporten beskrives et alternativ der årskull født fra og med 1959 får en andel av den

individuelle garantien som er gitt til eldre årskull, og der andelen avhenger av hvor stor andel av samlet opptjening i en offentlig tjenstepensjonsordning som er før 2011.

Noen vil få en todelt tjenstepensjonsberegning

Når nye opptjeningsregler for alderspensjon innføres, vil mange offentlig ansatte ha lang opptjening etter dagens regler. For å forenkle overgangen til nye regler, har arbeidsgruppen vurdert om opptjeningen etter gamle regler kan overføres til nye opptjeningsregler, slik at offentlig ansatte kan få tjenstepensjonen beregnet etter ett regelsett. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet noen måte å gjøre dette på som i tilstrekkelig grad ivaretar de rettighetene som er opptjent i dagens pensjonsordning for alle. En stor del av de som skal tjene opp pensjonsrettigheter etter nytt regelverk og som allerede har opptjening etter dagens regler, må derfor få en todelt tjenstepensjon: én del som er tjent opp etter dagens regelverk og én del som er tjent opp etter nytt regelverk.

Innfasing av nye regler

Det er tre hovedelementer i en ny pensjonsordning for offentlige ansatte som skal fases inn: ny fleksibel AFP, fleksibelt uttak av tjenstepensjon og nye opptjeningsregler for alderspensjon. Ny, fleksibel AFP skal erstatte AFP som tidligpensjon og må derfor ses i sammenheng med fleksibelt uttak av alderspensjon; ny AFP bør fases inn samtidig med muligheten til å ta ut alderspensjonen fleksibelt. Nye opptjeningsregler kan i prinsippet fases inn uavhengig av hvordan fleksibelt uttak og ny AFP fases inn. Rapporten beskriver et tidsvindu for innfasing, altså hva arbeidsgruppen oppfatter å være senest og tidligst mulig realistisk innfasing. Nye regler kan tidligst tre i kraft fra 2018, men deler av det nye regelverket vil trolig først få virkning fra et senere tidspunkt.

Det legges til grunn en årskullspesifikk innfasing, altså en innfasing der fødselsåret bestemmer om det er gamle eller nye regler som skal gjelde, og at de eldste årskullene fullt ut skal beholde de reglene som gjelder i dag.

Nye opptjeningsregler og fleksibel alderspensjon/ny AFP har litt ulik karakter: De nye opptjeningsreglene vil i begrenset grad kunne gis tilbakevirkende kraft, og reglene vil derfor relativt langsomt få større betydning for den samlede pensjonsopptjeningen til personer som allerede har mye opptjening i den gamle ordningen når de nye opptjeningsreglene trer i kraft. Fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år kan imidlertid ikke innføres gradvis; det vil være et siste årskull som får beholde gammel AFP og et første årskull som får fordelene med fleksibel pensjon. Arbeidsgruppen har i liten grad vurdert hvordan reglene for fleksibelt uttak av alderspensjon opptjent i dagens tjenstepensjonsordning bør utformes.

Arbeidsgruppen mener fleksibel pensjon fra 62 år, ny AFP og opptjening av rettigheter i en ny alderspensjonsordning i hvert fall ikke bør fases inn senere enn for personer som er født i 1963. En tidligere innfasing vil gjøre at også årskull født før 1963 helt eller delvis kan dra nytte av nye regler, og det vil styrke arbeidsinsentivene og redusere mobilitetshindre for flere årskull.

1. Innledning

Regjeringen mener pensjonsordningene i offentlig sektor bør endres. I Sundvolden-erklæringen heter det at regjeringen vil «Fortsette gjennomføringen av pensjonsreformen i både privat og offentlig sektor. Dette innebærer blant annet at man sammen med partene i arbeidslivet finner løsninger som reduserer forskjellene mellom pensjonssystemene i privat og offentlig sektor».

På denne bakgrunnen hadde arbeids- og sosialministeren før sommeren to møter med partene i arbeidslivet for å avklare om det var grunnlag for å starte en prosess med sikte på å finne bedre pensjonsløsninger for offentlig ansatte. På møtet 12. juni ble det avklart at departementet i første omgang skulle utrede pensjonsordningene i offentlig sektor gjennom å utarbeide en rapport om nye pensjonsordninger for ansatte i offentlig sektor, samt overgangsordninger. Departementet har, etter innspill fra partene, utarbeidet en oppdragsbeskrivelse for utredningsarbeidet. Oppdragsbeskrivelsen er gjengitt i vedlegg 1.

Denne rapporten er resultatet av departementets arbeid. Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen har hatt seks møter med partene i arbeidslivet, og partene har også fått mulighet til å kommentere utkast til rapporten. Arbeidsgruppen står likevel alene ansvarlig for innholdet i rapporten.

Det går fram av oppdragsbeskrivelsen at rapporten skal være grunnlag for å vurdere om man sammen med partene, skal arbeide for å oppnå enighet om nye pensjonsordninger for offentlig ansatte. De nye ordningene skal være bedre tilpasset pensjonsreformen, og arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i at:

- Alle år i jobb skal gi pensjonsopptjening.
- Tjenestepensjonen skal beregnes uavhengig av folketrygden.
- Pensjonen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år og kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir avkortet.

Oppdragsbeskrivelsen slår fast at rapporten ikke skal vurdere hvor høye ytelser de nye ordningene skal gi, herunder parametre. Rapporten beskriver egenskaper ved en ny pensjonsløsning og sammenlikner disse med egenskapene ved dagens ordninger. I rapporten sammenliknes også hvilke pensjonsnivåer gamle og nye ordninger kan gi under ulike forutsetninger.

En omlegging av de offentlige tjenestepensjonsordningene vil omfatte svært mange spørsmål. Det gjelder blant annet reglene for pensjon til personer som har lavere aldersgrense enn 70 år, som i dag er nært knyttet til de ordinære reglene. I oppdragsbeskrivelsen heter det at rapporten ikke skal vurdere reglene for personer med særaldersgrense.

Kapitlene 2 og 3 er bakgrunnsinformasjon: Kapittel 2 diskuterer hvorfor de offentlige pensjonsordningene bør legges om, mens kapittel 3 beskriver regelverket for og utviklingen i, markedet for private tjenestepensjoner.

Kapittel 4 diskuterer om det bør være en AFP-ordning offentlig sektor, og hvordan denne eventuelt bør utformes, mens kapittel 5 diskuterer hovedspørsmålene knyttet til utformingen av en ny alderspensjonsordning i de offentlige tjenestepensjonsordningene. Kapittel 6 omhandler organiseringen og finansieringen av de nye ordningene, mens kapittel 7 presenterer typeeksempler som skal belyse hvordan en omlegging kan virke for den enkelte.

Kapittel 8 beskriver modellberegninger som skal belyse hvordan en omlegging kan virke for ulike grupper av offentlig ansatte.

Det er enkelte uavklarte spørsmål knyttet til dagens offentlige tjenstepensjonsordning:

- Regler for samordning av tjenstepensjon med alderspensjon fra folketrygden opptjent med nye regler.
- Vurdering av eventuell utvidelse av den individuelle garantien.

Det er nødvendig å avklare disse spørsmålene blant annet for å kunne beregne pensjonen til personer født i 1954 eller senere, og for at pensjonsleverandørene skal kunne beregne korrekte premier i de fonderte ordningene. Nye samordningsregler diskuteres i kapittel 9 og den individuelle garantien i kapittel 10.

Det er tre hovedelementer i en ny pensjonsløsning for offentlig ansatte: Nye regler for opptjening av alderspensjon, fleksibelt uttak av alderspensjon, og eventuelt en ny, fleksibel AFP-ordning. I kapittel 11 diskuteres hvordan de nye ordningene skal fases inn, altså hvem som skal beholde de gamle reglene og hvem som helt eller delvis skal omfattes av nye regler.

Til slutt, i kapittel 12, vurderes hvordan overgangen til nye pensjonsordninger kan påvirke arbeidsgivernes kostnader.

2. Offentlig tjenstepensjon – reformbehovet

2.1 Innledning

Vekst i levealderen og aldring av befolkningen har lagt press på pensjonsordningene i mange land. Når en lavere andel av befolkningen deltar i arbeidslivet, blir det tyngre å videreføre fellesfinansierte ordninger. Pensjonssystemene er derfor endret i mange land. Noen har valgt å øke pensjonsalderen for å sikre bærekraften i pensjonssystemet. I Norge er det i stedet, blant annet, innført levealdersjustering. Levealdersjustering gjør at yngre årskull må stå lenger i jobb for å få like høy årlig pensjon som eldre årskull dersom levealderen fortsetter øke. Det er samtidig frihet til å velge å gå av like tidlig som eldre årskull, men da blir den årlige pensjonen lavere.

I folketrygden er opptjeningsreglene for alderspensjon lagt om for å stimulere til arbeid og samtidig gjøre det lettere å øke pensjonsnivået ved å stå lenger i jobb. Reglene for opptjening av offentlig tjenstepensjon er ikke lagt om, og det er derfor vanskeligere å øke pensjonsnivået ved å stå lenger i arbeid med offentlig tjenstepensjon. Dersom det ikke gjøres endringer i regelverket for offentlig tjenstepensjon, vil offentlige ansatte som i dag er rundt 50 år eller yngre, oppleve at det som i utgangspunktet er en god pensjonsordning vil utbetale en stadig mindre andel av samlet alderspensjon. Dagens ordning er god for de som ønsker å gå av tidlig, men vil over tid være et dårlig svar på individuelle ønsker og behov, blant annet på grunn av begrenset fleksibilitet og svakere muligheter til å kompensere for virkningen av levealdersjusteringen. Dagens ordninger i offentlig sektor er derfor verken gode for samfunnet eller for ansatte i offentlig sektor som er født på 1970-tallet og senere.

At hovedtrekkene i de offentlige tjenstepensjonsordningene er videreført innebærer at de svake arbeidsinsentivene er videreført. Etter pensjonsreformen har det i tillegg oppstått noen systemsvakheter knyttet til virkningene for offentlig ansatte. Systemsvakhetene har foreløpig liten effekt på pensjonsnivåene til de som nærmer seg pensjoneringsalder, men på sikt vil de gjøre at yngre årskull får en dårlig tjenstepensjonsordning. Dette kapitlet redegjør for behovet for å reformere de offentlige tjenstepensjonsordningene og AFP i offentlig sektor, og diskuterer målsetningene for et nytt pensjonssystem i offentlig sektor.

Avsnitt 2.2 gir en kort beskrivelse av pensjonssystemet i offentlig sektor i dag og hvilke endringer som skjedde med offentlig tjenstepensjon gjennom pensjonsreformen. Avsnitt 2.3 diskuterer systemsvakhetene med dagens ordninger og avsnitt 2.4 diskuterer noen mål for et nytt pensjonssystem i offentlig sektor.

2.2 Pensjonssystemet i offentlig sektor i dag

Alderspensjonen fra de offentlige tjenstepensjonsordningene er i dag brutto samordningspliktige pensjoner. Bruttopenasjonen definerer hvor høy samlet pensjon ordningen garanterer, og bidraget fra tjenstepensjonen beregnes ved at det gjøres et fradrag (samordning) for utbetalt alderspensjon fra folketrygden. For en gitt bruttopensjon blir bidraget fra tjenstepensjonen lavere jo mer man får fra folketrygden, og omvendt. Det gjøres ikke fradrag for hele folketrygden, noe som gjør at samlet pensjon i de aller fleste tilfeller er høyere enn bruttopensjonen. At deler av folketrygden holdes utenom samordningen, kalles gjerne samordningsfordeler.

Bruttopensjonen før levealdersjustering utgjør 66 prosent av den årslønningen man har når man tar ut pensjon. Det kreves minst 30 opptjeningsår i en offentlig tjenstepensjonsordning for å få full bruttopensjon, og dersom man har færre enn 30 års medlemstid reduseres bruttopensjonen forholdsmessig. Dersom man ikke er medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning når man tar ut offentlig AFP eller offentlig tjenstepensjon, vil kravet til full opptjening være høyere enn 30 år; maksimalt 40 år. Medlemstid ut over full opptjeningstid gir ikke økt bruttopensjon.

Alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningen kan normalt tidligst tas ut fra 67 år, men tidligere for stillinger med særaldersgrenser. Offentlig ansatte kan imidlertid ta ut avtalefestet pensjon (AFP) fra 62 år. AFP blir beregnet som folketrygdens uførepensjon (gamle regler), pluss et AFP-tillegg på 20 400 kroner. Fra 65 år kan AFP beregnes på samme måte som brutto alderspensjon dersom dette gir en høyere ytelse enn folketrygdberegnet AFP. Personer som har tatt ut full AFP kan ha en arbeidsinntekt på inntil 15 000 kroner uten at pensjonen avkortes.

Det er tidligst fra fylte 67 år at alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen samordnes med folketrygdens alderspensjon. Det er dermed ikke samordningsfordeler for de som tar ut alderspensjon fra særaldersgrense før 67 år eller i tjenstepensjonsberegnet AFP fra 65 år. For disse er samlet pensjon lik bruttopensjonen.

Som følge av Stortingets pensjonsforlik 26. mai 2005 og avtalen i lønnsoppgjøret i 2009 er det fra 1. januar 2011 innført levealdersjustering av alderspensjonen fra offentlige tjenstepensjonsordninger. Videre er samordningsreglene tilpasset at alderspensjon fra folketrygden kan tas ut fleksibelt fra 62 år med nøytrale uttaksregler og levealdersjustering. Også nye reguleringsbestemmelser er innført for offentlig tjenstepensjon: alderspensjon under utbetaling reguleres på samme måte som alderspensjon fra folketrygden, altså svakere enn gjennomsnittlig lønnsvekst.

AFP er videreført som en tidligpensjonsordning. For personer med full opptjeningstid blir nivået på alderspensjonen fra 67 år ikke påvirket av om AFP tas ut. Personer som står i stilling utover 67 år får økt pensjon fram til effekten av levealdersjustering er fullt ut kompensert, altså når bruttopensjonen etter levealdersjusteringen er 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Det å stå i stilling utover dette gir høyere folketrygd, men tjenstepensjonen reduseres tilsvarende slik at samlet pensjon ikke påvirkes.

Det er gitt en individuell garanti til personer født i 1958 eller tidligere. For personer med full opptjeningstid innebærer garantien at samlet pensjon ikke kan bli lavere enn 66 prosent av pensjonsgrunnlaget etter levealdersjustering og samordning, når pensjonen tas ut ved 67 år eller senere. Garantien beregnes som om folketrygden tas ut samtidig med tjenstepensjonen, og den individuelle garantien kompenserer dermed ikke for tidliguttak av pensjon. Garantien vil delvis kunne motvirke effekten av levealdersjusteringen, men vil ikke skjerme mot reduksjoner i samordningsfordelene.

2.3 Svakheter ved dagens ordninger

2.3.1 Innledning

For å belyse systemsvakhetene ved dagens ordninger, illustreres det hvilke kompensasjonsgrader dagens ordning vil gi for ulike årskull, gitt noen stiliserte forutsetninger, jf. boks 2.1.

Valget av forutsetninger har liten betydning for de kvalitative konklusjonene om egenskapene ved dagens pensjonsordninger for ulike årskull.

Boks 2.1 Beregningsforutsetninger

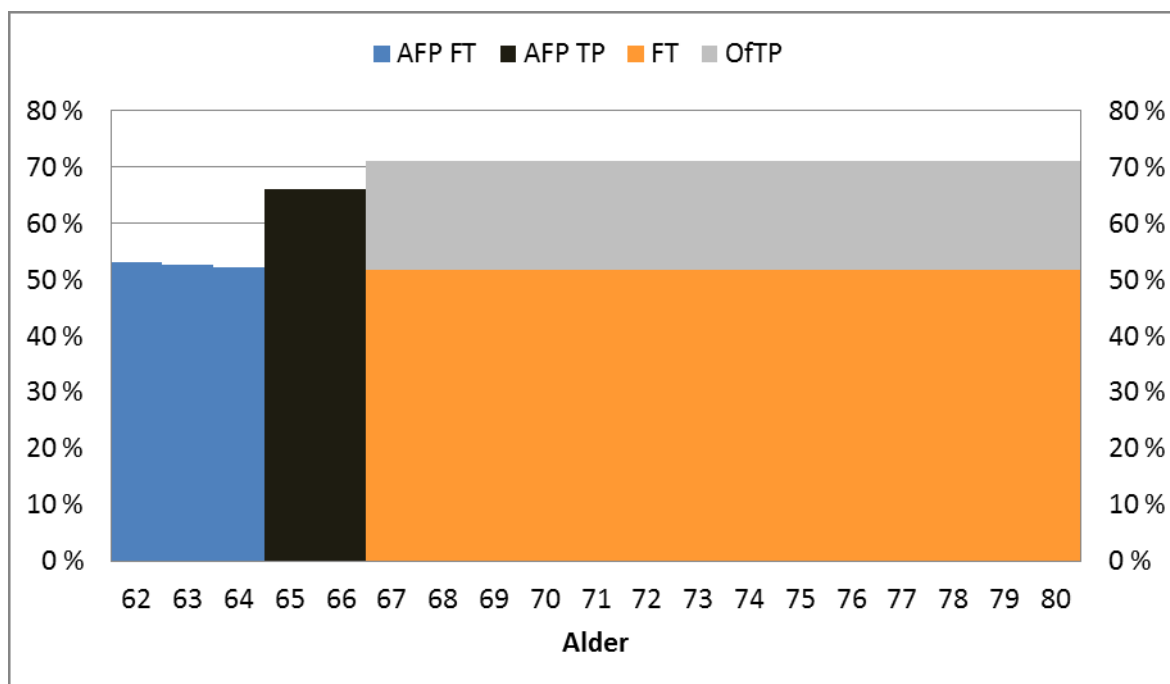
- ✓ *Enslig.* Påvirker grunnpensjonen i gammel opptjeningsmodell og garantipensjonen i ny opptjeningsmodell.
- ✓ *Tidligere inntekt på 6 G* (540 408 kroner med G pr. 1. mai 2015). Nær gjennomsnittslønn for heltidsansatte i staten, men litt høyere enn i kommunene.
- ✓ *Samordningsfordeler på 0,3 G* før levealdersjustering som en teknisk og forenkende forutsetning både i gammelt og nytt samordningsregelverk, dvs. 5 prosent av 6 G. $66+5 = 71$ prosent kompensasjon.
- ✓ *38 års opptjening i folketrygden ved 62 år med en gjennomsnittsinntekt på 6 G.*
- ✓ *30 års opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen ved 62 år*, dvs. full opptjeningstid i dagens system.
- ✓ *Full trygdetid.* Innebærer at det ikke blir noen avkorting av pensjon pga. manglende trygdetid.
- ✓ *1992-regler.* For gammel folketrygd benyttes de reglene som gjelder fra 1992 (knekkpunkt, pensjonsprosent). «Før pensjonsreformen/levealdersjustering» betyr derfor hva dagens system ville gitt nye pensjonister dersom det ikke hadde vært noen pensjonsreform.
- ✓ *Måler pensjonen i faste lønninger (grunnbeløp) ev. som andel av fast lønn.*
- ✓ *Nominell lønnsvekst 4 prosent.* Påvirker verdien av det nominelle AFP-tillegget når det måles i faste lønninger.
- ✓ *Tar hensyn til reglene for regulering av pensjon.* Etter pensjonsreformen innebærer dette at pensjonen vil falle med økende alder når den måles som andel av realverdien av sluttlønn (dvs. sluttlønnen regulert med gjennomsnittlig lønnsvekst).

2.3.2 Offentlig tjenstepensjon før pensjonsreformen

Offentlig tjenstepensjon er i utgangspunktet en god pensjonsordning for ansatte i offentlig sektor. Personer med minst 30 års tjenestetid har tradisjonelt vært sikret en samlet alderspensjon på minst 66 prosent av sluttlønn. De såkalte samordningsfordelene har gjort at de aller fleste har fått en pensjon som lå flere prosentpoeng høyere enn dette. Pensjonsnivået har vært på linje med de beste ordningene i privat sektor og langt over det gjennomsnittlige nivået i privat sektor. Dagens AFP har i tillegg vært en god ordning for personer med moderate eller lave inntekter som har ønsket å slutte før 67 år.

Figur 2.1 viser kompensasjonsgrader ved ulike aldre, før pensjonsreformen, for de som tok ut pensjon ved 62 år. Figuren illustrerer situasjonen for en person med tidligere inntekt på 6 G. Folketrygdens uførepensjon (gammel ordning) og dermed folketrygdberegnet AFP, som andel av lønn er avtagende med lønn. Av det følger at kompensasjonsgraden i alderen 62–64 år og folketrygdens andel av samlet pensjon fra 67 år derfor er avtagende med lønnsnivået. I tillegg utgjør en samordningsfordel på et gitt nominelt nivå en lavere andel av lønn jo høyere lønna er.

Hovedbildet har vært at store grupper av offentlig ansatte har hatt mulighet til å ta ut en pensjon på et rimelig godt nivå fra 62 år, at også høyinntektsgruppene har fått en god tidligpensjon fra 65 år, og at alle offentlige ansatte har vært sikret en pensjon på over 66 prosent av sluttlønnen fra 67 år og livet ut.

Figur 2.1 Før pensjonsreformen. Pensjon som andel av sluttlønn etter alder

2.3.3 Svake arbeidsinsentiver i dagens ordning

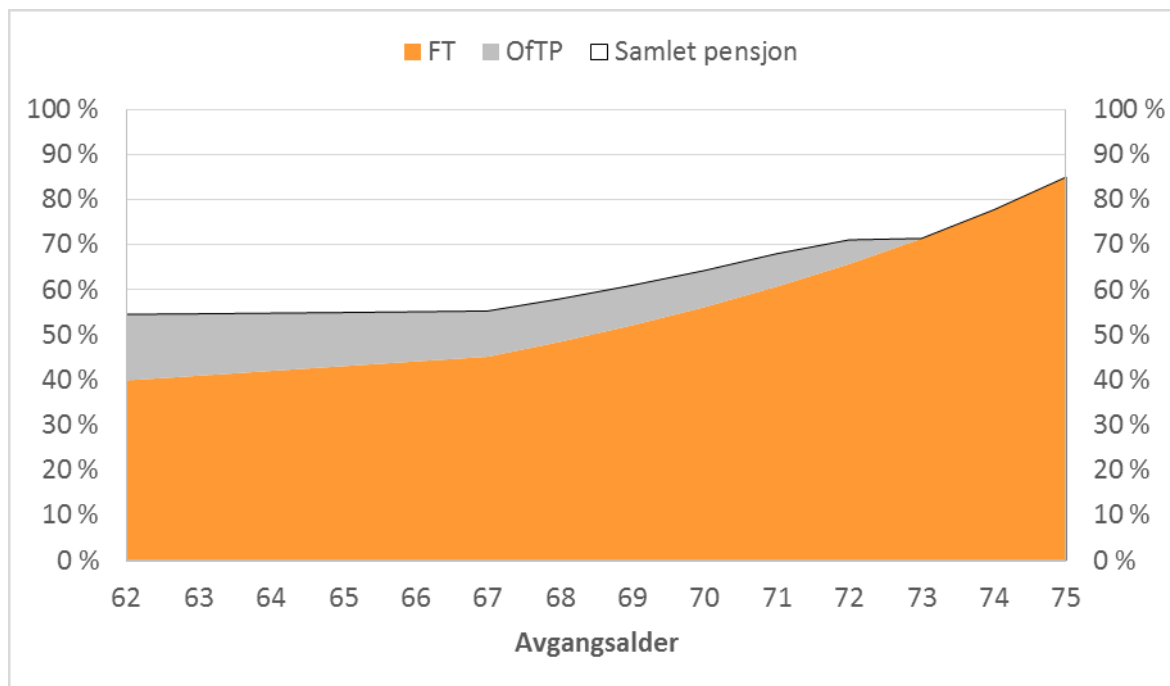
De svake arbeidsinsentivene for offentlig ansatte er særlig knyttet til dagens AFP-ordning. Dagens AFP gis bare til de som går av tidlig. Den økonomiske verdien av AFP er lavere jo senere man går av. Personer som går av ved 67 år eller senere får ingen AFP-utbetaling med dagens ordning. Verdien av å stå i arbeid et ekstra år etter 62 år er dermed lønn etter skatt, tillegg verdien av økt opptjening til tjenstepensjon for de som ikke har full opptjeningstid og fratrasket verdien av ett år med AFP. Forskjellen på å jobbe til 63 år og å gå av med pensjon fra 62 år er dermed relativ liten, særlig for grupper der AFP utgjør en relativ stor andel av lønn.

Videre vil de som har fullt opptjent tjenstepensjon ved 62 år ikke få høyere livsvarig alderspensjon fra 67 år ved å jobbe et par år til. De som ikke har full opptjeningstid, vil imidlertid ha sterkere insentiver til å stå i jobb etter 62 år.

Fra 67 år kan også offentlig ansatte kompensere for levealdersjusteringen, og de som jobber videre vil få høyere samlet pensjon. Figur 2.2 illustrerer hvordan livsvarig pensjon (første år) påvirkes av når en person født i 1975 tar ut pensjon ved ulike uttaksalder. Figuren viser at den livsvarige alderspensjonen er uavhengig av om en slutter i jobb ved 62 eller 67 år. Livsvarig alderspensjon øker for de som jobber etter 67 år, men samlet pensjon øker mindre ved utsatt uttak enn folketrygdens alderspensjon. Ved om lag 73 år har personen født i 1975 fullt ut kompensert for effekten av levealdersjusteringen av bruttopensjonen og bruttopensjonen øker ikke ytterligere ved utsatt uttak.

Selv om det også i offentlig sektor de siste årene har vært en utvikling der folk står lengre i arbeid enn før, er utviklingen svakere enn i privat sektor; særlig sammenliknet med de som har ny, privat AFP. Det ville vært fordelaktig for samfunnsøkonomien, for offentlige finanser, for offentlige arbeidsgivere og for offentlig tjensteproduksjon dersom pensjonssystemet i offentlig sektor i større grad enn i dag bidrar til at offentlig ansatte står lenger i jobb.

Figur 2.2 Livsvarig pensjon (første års alderspensjon) ved ulike uttaksalder. Født i 1975



2.3.4 Hindrer mobilitet mellom offentlig og privat sektor

Fra 2011 er AFP i privat sektor lagt om til en livsvarig pensjon som fritt kan kombineres med arbeid uten at pensjonen avkortes. Det er flere vilkår som må være oppfylt for å få AFP i privat sektor. Til og med 2013 var kravet at du måtte ha arbeidet i en AFP-virksomhet minst tre av de siste fem årene før fylte 62 år. Framover vil dette kravet gradvis øke til minst sju av de siste ni årene. I tillegg må du ha jobbet minst tre år sammenhengende i en AFP-virksomhet på uttakstidspunktet. Ansiennitetsvilkåret fører til at det er svært ugunstig å bytte jobb fra privat AFP-virksomhet til offentlig sektor når en nærmer seg 62 år. Den livsvarige utbetalingen en da mister vil ofte være verdt mer enn én million kroner. Å bytte jobb til offentlig sektor vil imidlertid ha mindre konsekvenser dersom en bytter tidlig nok til å rekke å kvalifisere for offentlig AFP, selv om AFP-ordningen da vil være en helt annen ytelse.

I offentlig sektor er AFP fortsatt en tidligpensjonsordning som omfatter alle ansatte. AFP kan tas ut mellom 62 og 67 år. Retten til AFP forutsetter at en er i jobb fram til uttakstidspunktet. Ansiennitetskravet varierer noe mellom kommunal og statlig sektor. Uttak av offentlig AFP forutsetter at man slutter helt eller delvis i arbeid før 67 år. Personer som planlegger å jobbe fulltid minst til 67 år, vil dermed ikke få noen utbetaling fra AFP-ordningen. De som planlegger å trappe ned før 67 år, vil derimot tape på å bytte jobb fra offentlig til privat sektor med mindre de rekker å kvalifisere for AFP i det nye arbeidsforholdet. I så fall må man bytte jobb til en privat AFP-virksomhet, og jobbskiftet må i 2016 skje før fylte 55 år.

For å få full offentlig tjenstepensjon kreves det minst 30 års tjenestetid i full stilling. Dersom man ikke er i jobb i offentlig sektor på uttakstidspunktet for AFP eller offentlig tjenstepensjon, kreves det opp til 40 års tjenestetid for å få full tjenstepensjon. Personer med mindre enn 40 års tjenestetid kan dermed få en reduksjon i den offentlige tjenstepensjonen ved å

bytte jobb fra offentlig til privat sektor. Selv om en vil få opptjening i en privat tjenstepensjonsordning ved overgang til privat sektor, vil dette ofte ikke oppveie for reduksjonen i den offentlige tjenstepensjonen.

Offentlig tjenstepensjon blir i noen tilfeller redusert dersom du jobber ved siden av pensjonen. Dette gjelder ikke jobb i privat sektor. Dersom du fortsetter i offentlig sektor, er hovedregelen at tjenstepensjonen blir redusert ut fra inntektsnivået i jobben relativt til inntekten du hadde før uttak. For de fleste som ønsker å jobbe noe ved siden av offentlig tjenstepensjon, vil det lønne seg å bytte til privat sektor. Vanligvis gjelder dette først fra 67 år, men for personer med særaldersgrense er dette aktuelt også tidligere.

Ansatte som i godt voksen alder skifter jobb fra offentlig til privat sektor eller fra privat til offentlig sektor, risikerer å redusere nåverdien av sin samlede pensjon med så mye som 1–2 millioner kroner. Årsaken er at de risikerer å tape retten til både offentlig og privat AFP, samtidig som kravet til opptjeningstid for å få full offentlig tjenstepensjon kan øke fra 30 år til 40 år. Selv med en god privat tjenstepensjon vil begge disse mekanismene kunne gjøre det lite attraktivt økonomisk å skifte jobb mellom offentlig og privat sektor.

2.3.5 Dårlig pensjonsordning for yngre årskull

Levealdersjustering har endret noen av egenskapene ved dagens ordning, og offentlig tjenstepensjon er ikke like gunstig som tidligere. Særlig gjelder dette for årskull som fullt ut blir omfattet av alle endringene i folketrygdens alderspensjon. At årlig pensjon, også offentlig tjenstepensjon, blir lavere for en gitt uttaksalder dersom levealderen øker er en sentral og tilsiktet effekt av pensjonsreformen. Dagens system for offentlig tjenstepensjon gjør det imidlertid vanskelig å kompensere for dette ved å jobbe lenger. Systemsvakhetene med dagens system for offentlig tjenstepensjon skapes av kombinasjonen av en ikke-nøytral tidligpensjonsordning, bruttomodellen, levealdersjustering og en nøytralt utformet folketrygd med alleårsopptjening. På sikt gjør systemsvakhetene at yngre årskull får en dårlig tjenstepensjonsordning

Vanskeligere å kompensere for effekten av levealdersjusteringen

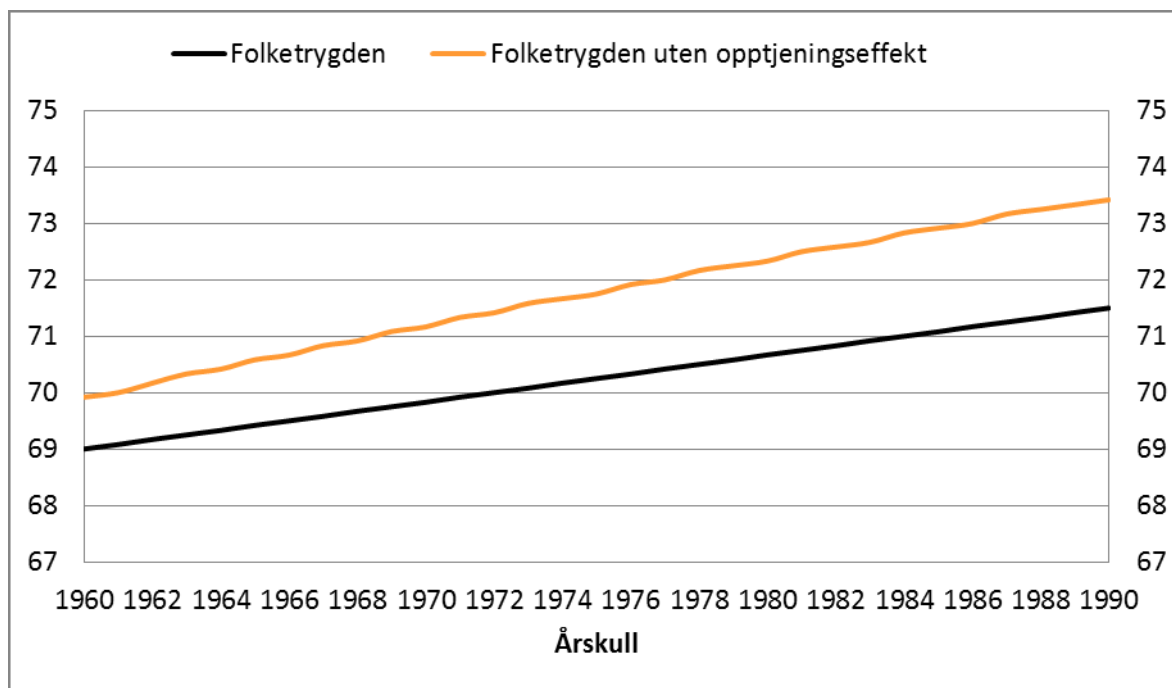
Befolkningens gjennomsnittlige levealder har i lang tid økt kraftig. Ifølge SSBs befolkningsframskrivninger vil levealderen fortsette å øke, og i SSBs middelalternativ fra 2014 vil forventet gjenstående levetid for en 67-åring øke fra 18,8 år i 2015 til 21,5 år i 2042. En person født i 1975 kan altså forvente å ha 2,7 flere år som pensjonist enn en person født i 1948 – om de begge blir pensjonister fra 67 år.

Det var blant annet på bakgrunn av den forventede utviklingen i befolkningens levealder at Stortinget vedtok at alderspensjoner skulle levealdersjusteres. Samtidig ble det vedtatt at folketrygdens alderspensjon skulle ha alleårsopptjening og fleksible og nøytrale uttaksregler. Dette gjorde at de årlige pensjonsnivåene kunne opprettholdes gjennom lengre yrkeskarrierer, samtidig som det hindret at økt levealder slo direkte ut i folketrygdens utgifter.

En person født i 1975 er anslått å måtte stå i arbeid til noe over 70 år for å få samme andel av lønna i pensjon fra folketrygden som en person født i 1943. Alleårsopptjening gjør at disse vel tre årene etter 67 år gir økt opptjening i folketrygden. Uten denne opptjeningseffekten måtte han stått i arbeid til nesten 72 år.

Figur 2.3 viser hvor lenge ulike årskull må arbeide for å oppnå like høy årlig pensjon som det 1943-kullet fikk fra 67 år, gitt de prognosene på folketrygdens delingstall som følger av middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger. Figuren viser også hva nødvendig pensjoneringsalder hadde vært uten opptjeningseffekt etter 67 år.

Figur 2.3 Nødvendig pensjoneringsalder for å kompensere for levealdersjustering i folketrygden



Figur 2.3 viser at 1960-kullet må stå i jobb til 69 år (sort linje) for å kompensere for levealdersjusteringen. Uten opptjeningseffekt ville nødvendig pensjoneringsalder vært nesten ett år høyere. Nødvendig pensjoneringsalder øker jevnt med om lag en måned for hvert årskull, altså med ett år for hvert 12. årskull. Betydningen av ekstra opptjening øker jevnt med antall år man står i arbeid etter 67 år, og for 1990-kullet betyr den økte opptjening etter 67 år at nødvendig pensjoneringsalder er om lag to år lavere enn hva den ville vært uten opptjeningseffekt. Alleårsopptjening gjør det altså lettere å kompensere for effekten av levealdersjusteringen.

Fra 2011 levealdersjusteres også offentlig tjenstepensjon og pensjon under utbetaling reguleres lavere enn årlig lønnsvekst – de viktigste innsparingselementene i pensjonsreformen. Selv om viktige elementer i pensjonsreformen er innført også i de offentlige tjenstepensjonsordningene er ikke pensjonsreglene for offentlig ansatte fullt ut tilpasset pensjonsreformen.

Levealdersjusteringen vil bidra til å redusere brutto tjenstepensjon fra fylte 67 år prosentvis like mye som folketrygdens alderspensjon. Det er mulig å kompensere for levealdersjusteringen ved å stå i arbeid utover 67 år. Ingen opptjening etter 30 års tjenestetid og samordning med alderspensjon fra folketrygden gjør det imidlertid vesentlig vanskeligere å kompensere for levealdersjusteringen. Med et uendret system for offentlig tjenstepensjon vil normalt ikke år i arbeid etter 67 år gi økt opptjening av brutto tjenstepensjon. Bruttomodellen

innebærer samtidig at den økte opptjeningen i folketrygden vil gi en tilsvarende reduksjon i tjenstepensjonen. Følgelig vil den samlede pensjonen til en offentlig ansatt ikke bli påvirket av de ekstra årene etter 67 år med opptjening i folketrygden, og det er bare effekten av færre år å dele pensjonsformuen på som slår i gjennom. Den positive effekten av alleårsopptjening i folketrygden motvirkes altså av tjenstepensjonen. Dermed må en offentlig ansatt født i 1975 stå i arbeid nesten til 72 år for fullt ut å kompensere for levealdersjusteringen, mens det holder å stå i arbeid til noe over 70 år for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen i folketrygden.

Tjenstepensjonens bidrag reduseres ved arbeid utover 67 år

Offentlige ansatte kan kompensere for levealdersjusteringen ved å stå i arbeid etter 67 år. Senere uttak bidrar både til høyere folketrygd og høyere brutto tjenstepensjon. Personer som er født i 1953 eller tidligere og som bare har de gamle opptjeningsreglene i folketrygden, vil normalt ikke få økt opptjening, verken i folketrygden eller i tjenstepensjonen.

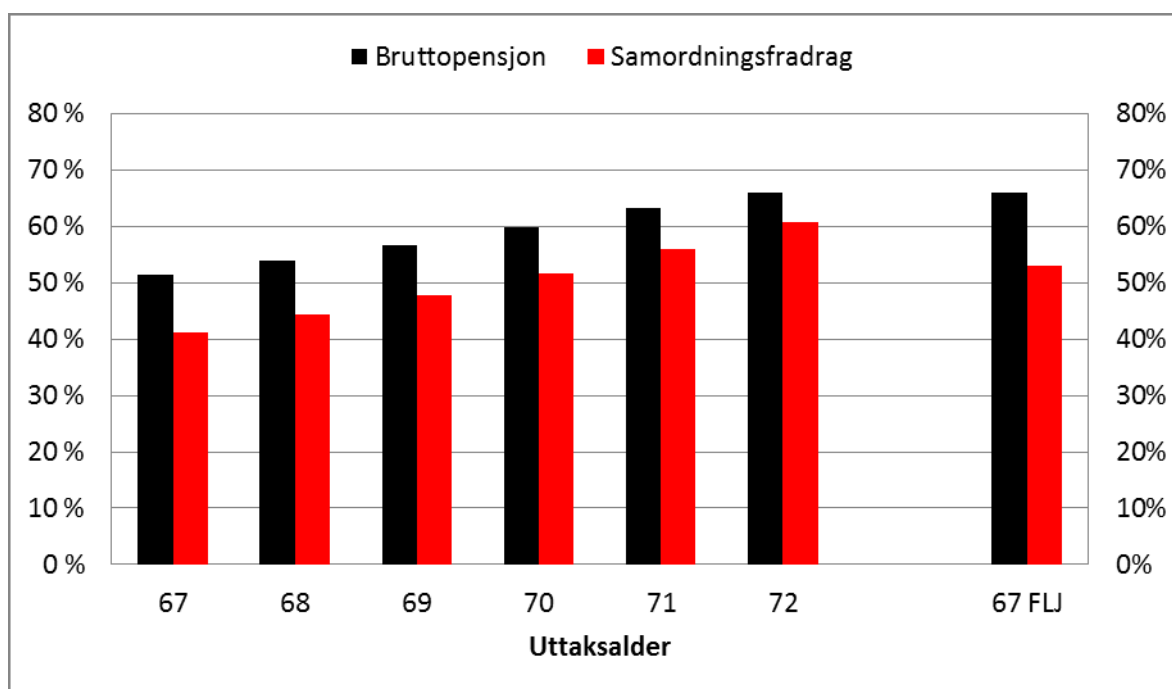
Med de nye opptjeningsreglene i folketrygden vil de fleste få økt opptjening i folketrygden, men ikke i tjenstepensjonsordningen. Samlet vil dette innebære at folketrygden og dermed også samordningsfradraget, vil øke mer enn bruttopensjonen. Dermed vil tjenstepensjonen bli stadig mindre jo lenger man står i arbeid etter 67 år.

Denne effekten forsterkes for de som jobber lenger enn det som er nødvendig for å kompensere for levealdersjustering av bruttopensjonen, altså når bruttopensjonen er 66 prosent etter levealdersjustering. Videre arbeid vil da ikke lenger øke bruttopensjonen, mens folketrygden fortsetter å øke, og tjenstepensjonen vil reduseres kraftigere for hvert ekstra år i arbeid.

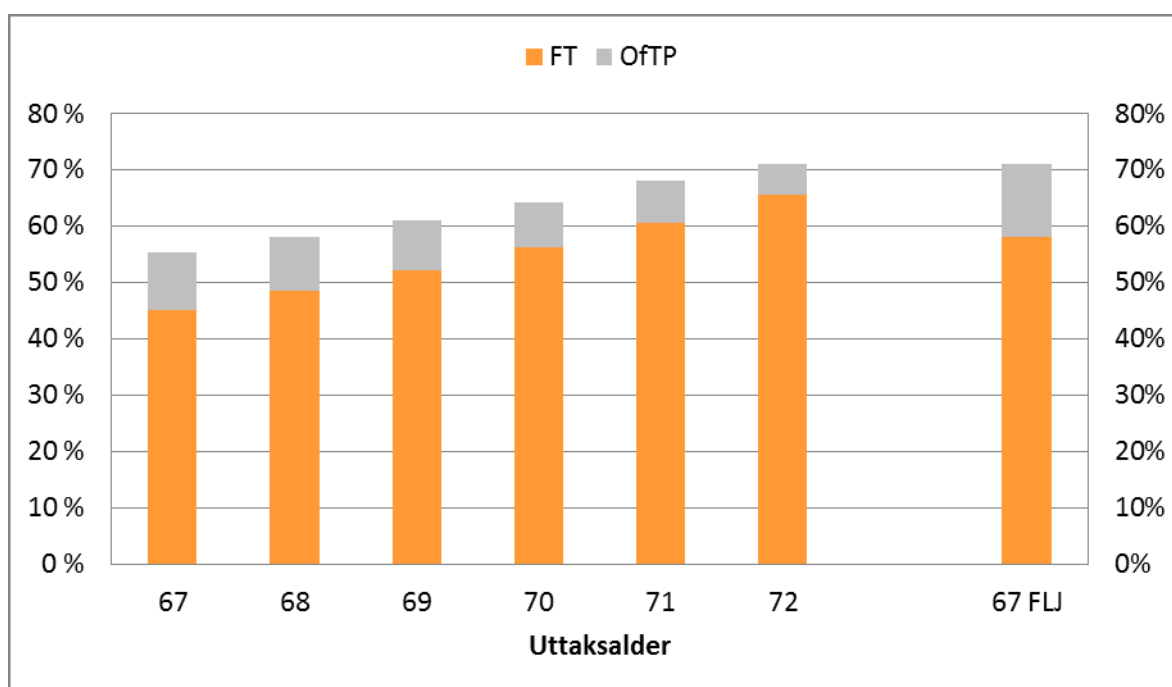
Denne problemstillingen belyses i figur 2.4 og figur 2.5. Figur 2.4 viser hvordan bruttopensjon og samordningsfradrag avhenger av alder for uttak av pensjon for en som er født i 1975. Figur 2.5 viser samlet pensjon og fordelingen mellom folketrygden og tjenstepensjonen i denne situasjonen. I begge figurer sammenliknes det med uttak fra 67 år før levealdersjustering (67 FLJ).

I figur 2.5 går det fram at en person født i 1975 må stå i arbeid til om lag 70 år for å kompensere for levealdersjusteringen i folketrygden; folketrygden er da om lag like høy etter levealdersjustering som ved 67 år før levealdersjustering. Som offentlig ansatt drar man ikke nytte av den ekstra opptjeningen etter 67 år i tjenstepensjonsordningen, og nødvendig pensjonsalder for å opprettholde samlet pensjon blir derfor om lag 72 år. Folketrygden, etter levealdersjustering, vil da være markert høyere enn ved 67 år før levealdersjustering. Samlet pensjon er imidlertid den samme som før levealdersjustering, og følgelig må tjenstepensjonen da være markert lavere. Figur 2.5 viser videre at tjenstepensjonen også vil være lavere enn hvis man ikke kompenserer for levealdersjustering.

Figur 2.4 Bruttopensjon og samordningsfradrag. Født i 1975



Figur 2.5 Samlet pensjon som andel av lønn. Født i 1975

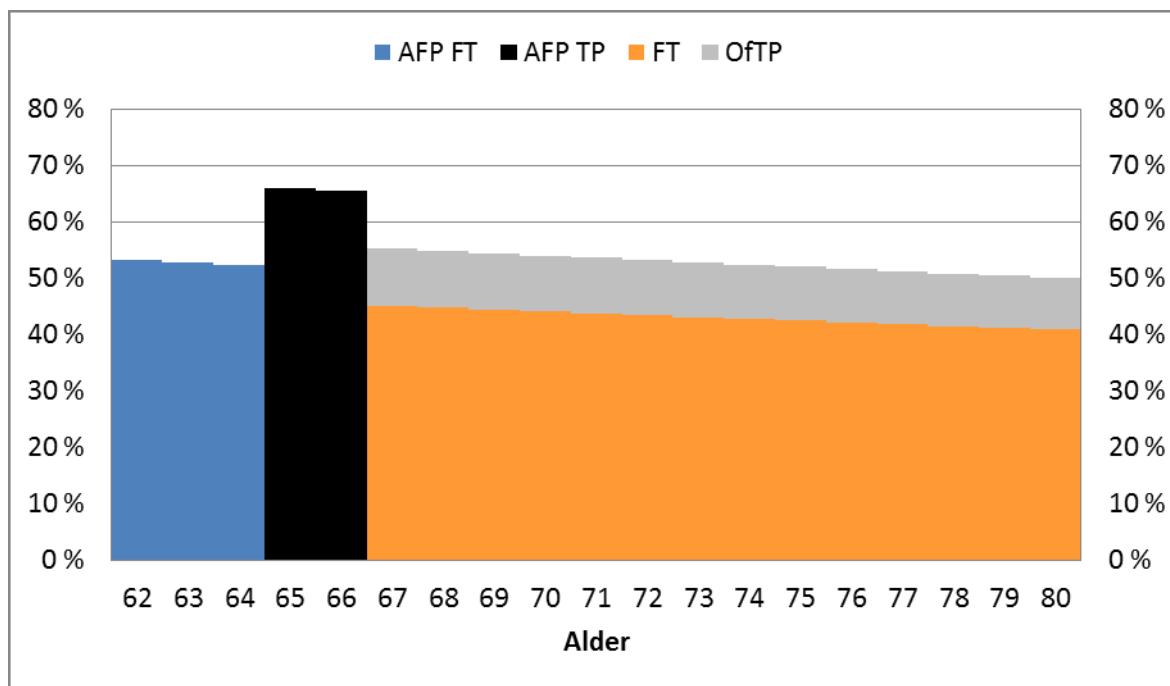


Verdien av dagens AFP vil svekkes over tid

Levealdersjusteringen vil bidra til at dagens AFP i offentlig sektor vil ha en markert lavere verdi for offentlig ansatte med mange år igjen til pensjonsalder enn det ordningen har i dag. I dag er AFP i offentlig sektor en god tidligpensjonsordning for mange offentlig ansatte med moderat eller lav inntekt fordi den alderspensjonen man mottar fra 67 år og livet ut er god selv

for de som går av tidlig. Levealdersjustering av alderspensjonen gjør imidlertid at det livsvarige pensjonsnivået fra 67 år bli stadig lavere jo yngre årskull man ser på. På sikt vil AFP derfor blir lite attraktivt også som tidligpensjonsordning. For 1975-kullet blir livsvarig pensjon fra 67 år 55 prosent av sluttlønnen for de som slutter ved 67 år eller tidligere, jf. figur 2.6.

Figur 2.6 Pensjon som andel av lønn etter alder dersom pensjonen tas ut ved 62 år. Født i 1975



Det er en sentral del av pensjonsreformen at fleksible uttaksregler og alleårsopptjening gjør det mulig å øke nivået på årlig pensjon ved å stå lenger i arbeid. Hver måned ekstra i arbeid gir økt opptjening, og utsatt uttak gir i tillegg en uttakseffekt som også øker den årlige pensjonen. Med de prognosene på delingstall som følger av SSBs middelalternativ, vil uttak fra 62 år etter hvert gi et så lavt pensjonsnivå ved uttak, at en så lav uttaksalder ikke vil være særlig attraktiv, selv for personer i privat sektor som i tillegg til folketrygden får ny AFP og har en god tjenstepensjon. Årlig pensjon vil imidlertid øke med om lag 7,5 prosent for hvert ekstra år i arbeid, slik at selv personer født i 1975 kan få en rimelig god samlet årlig pensjon hvis de står i jobb til 64 år. Ved å stå i jobb til 67 år, øker pensjonen med ytterligere 22,5 prosent.

Offentlig ansatte som vurderer å slutte tidlig har ikke den samme muligheten. Hvis man har full opptjening i tjenstepensjonsordningen, påvirkes ikke samlet, årlig, livsvarig pensjon fra 67 år av å utsette avgangen fra arbeidslivet i alderen 62–66 år. Personer som ønsker å gå av før 67 år, har altså ikke mulighet til å øke pensjonsnivået fra 67 år ved å stå noe lenger i arbeid.

Det er bare ved å stå i jobb etter fylte 67 år at samlet pensjon øker for offentlig ansatte. En person som står i jobb til 68 år vil få om lag 5 prosent høyere årlig pensjon enn hvis han slutter ved 67 år eller tidligere. En kommer derfor vesentlig dårligere ut enn hvis AFP og alderspensjon hadde vært utformet på samme måte som ny alderspensjon fra folketrygden.

Mindre muligheter til å kombinere arbeid og pensjon

For mange arbeidstakere kan det være naturlig og ønskelig å trappe gradvis ned fra arbeidslivet. De nye reglene i folketrygden legger godt til rette for dette. Alderspensjonen kan tas ut hel eller gradert. Vel så viktig er det at de nøytrale uttaksreglene gjør det unødvendig å inntektsprøve pensjon som tas ut tidlig. I og med at kostnaden ved tidlig uttak av alderspensjon bæres av den enkelte i form av lavere årlig pensjon, er det ikke behov for regler som begrenser muligheten for å kombinere arbeid og pensjon. Selv om man har startet uttak av alderspensjon med intensjon om å jobbe mindre enn før, er ikke denne beslutningen til hinder for å jobbe mer enn opprinnelig planlagt. Også ny AFP i privat sektor kan fritt kombineres med arbeidsinntekt. Fleksibiliteten som ligger i dette vil kunne bidra til at det blir enklere å nå målet om lengre yrkeskarrierer.

Det er også fleksibilitet til å kombinere arbeid og pensjon i offentlig sektor, men den er langt mer begrenset enn i privat sektor. Alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen kan fritt kombineres med arbeidsinntekt dersom denne inntekten ikke stammer fra en stilling som gir medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning. En redusert stilling i offentlig sektor kan kombineres med en gradert alderspensjon. Dersom stillingsandelen senere øker, vil pensjonen reduseres tilsvarende. Også AFP i offentlig sektor kan tas ut gradert og kombineres med en deltidsjobb. Dersom man har arbeidsinntekt ved siden av AFP som overstiger 15 000 kroner blir AFP redusert, uavhengig av om denne inntekten stammer fra et arbeidsforhold i privat eller offentlig sektor. Særlig toleransebeløpet på 15 000 kroner i AFP-ordningen kan bidra til at personer som har gått av med AFP, vegrer seg for å jobbe noe ved siden av, selv om muligheten og arbeidslysten skulle være der.

2.4 Mål for et nytt pensjonssystem i offentlig sektor

2.4.1 Innledning

Pensjonsreglene i offentlig sektor er en del av ansettelsesvilkårene. For arbeidstakerne er pensjon en viktig del av godtgjørelsen for arbeidsinnsatsen og dermed et element som også påvirker offentlige arbeidsgiveres muligheter til å konkurrere om arbeidskraft. Pensjon er også en viktig kostnadskomponent, selv om mange arbeidsgivere i staten ikke direkte belastes pensjonskostnadene. Pensjonsreglene har innvirkning på samfunnsøkonomien, blant annet gjennom arbeidstilbudet og arbeidskraftsmobiliteten mellom sektorer. Virkningen på arbeidstilbudet vil igjen påvirke potensialet for å løse offentlige oppgaver, skatteinntekter og gjennom skatteinntektene også offentlige finanser.

Vi har i dette kapitlet pekt på flere problemer med dagens pensjonsordninger for offentlige ansatte som gjør at det er behov for å legge om systemet. En omlegging av offentlig tjenstepensjon kan være til fordel både for offentlig ansatte, offentlige arbeidsgivere, offentlig tjensteproduksjon, offentlige finanser og for samfunnsøkonomien. De overordnede målene for en ny offentlig tjenstepensjonsordning må ta utgangspunkt i både arbeidstakernes og arbeidsgivers interesser og hensyn til samfunnsøkonomien. I dette avsnittet drøftes kort noen overordnede mål.

2.4.2 Offentlig ansatte skal ha gode pensjoner

Pensjon kan betraktes som utsatt lønn; tjenstepensjonsordningen overfører inntekt fra yrkeskarrieren til pensjonisttilværelsen. Et viktig spørsmål blir da hvor mye inntekt det er hensiktsmessig å overføre.

Det synes å være enighet om at offentlig ansatte i dag har gode pensjoner. Pensjonsordningene garanterer en samlet pensjon på 66 prosent av sluttlønn fra 65 år for de som har full opptjeningstid og gir i gjennomsnitt en samlet pensjon på over 70 prosent. Formålet med en ny ordning er primært at offentlig tjenstepensjon må tilpasses at de øvrige pensjonsordningene er lagt om samt å bedre insentivene i ordningene. Formålet er dermed ikke å redusere ambisjonsnivået for samlet pensjon. Også offentlige arbeidsgivere har interesse av at offentlig ansatte har konkurransedyktige ansettelsesvilkår. Det framtidige pensjonsnivået må vurderes ut fra hvor stor andel av samlede lønnskostnader det er hensiktsmessig å sette av til utsatt lønn, og samtidig også vurderes i lys av nivået i privat sektor.

2.4.3 Gi gode insentiver til å stå i arbeid

Et viktig mål med pensjonsreformen er å gjøre pensjonssystemet sosialt og økonomisk bærekraftig. Dette vil også gi trygghet for at pensjonsloftene kan innfris. Et viktig tiltak for å nå dette målet er å utforme pensjonssystemet slik at det stimulerer til å stå i jobb. Økt arbeidsinnsats vil medføre at verdiskapingen i samfunnet øker, og gi grunnlag for å opprettholde gode velferdsordninger.

I folketrygden tjener en opp mer pensjon hvis en jobber lenger, og den årlige pensjonen blir høyere desto senere de opptjente rettighetene tas ut. Reglene for uttak er nøytralt utformet slik at arbeidsinntekt og pensjon kan kombineres uten at pensjonen blir avkortet. Det gir økt valgfrihet for den enkelte.

Også tjenstepensjonsordningen bør bidra til at samfunnets ressurser utnyttes effektivt. Tjenstepensjonsordningen bør derfor innrettes slik at også denne gir gode stimulanser til arbeid. Også offentlig ansatte bør tjene opp mer pensjon hvis de jobber lenger, og deres årlige pensjon bør bli høyere desto senere den tas ut. Dersom også offentlig tjenstepensjon skal kunne tas ut fleksibelt, må reglene for uttak være nøytralt utformet.

2.4.4 Bidra til bedre mobilitet i arbeidsmarkedet

Et velfungerende arbeidsmarked bidrar til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og dermed til høy verdiskaping og velstand. God mobilitet er en forutsetning for et velfungerende arbeidsmarked.

Dagens pensjonsordninger i offentlig sektor begrenser mobiliteten særlig blant eldre arbeidstakere. Hovedårsaken til dette er forskjellene i AFP-ordningene i privat og offentlig sektor, men også reglene for hvordan kravet til full tjenestetid fastsettes i tjenstepensjonsordningen bidrar til at offentlig ansatte kan tape mye pensjon på å gå over til privat sektor.

En ny offentlig tjenstepensjonsordning bør innrettes slik at den ikke er til hinder for mobiliteten i arbeidsmarkedet. Den må være tilpasset framtidige yrkesmønstre med hyppigere jobbskifter. Det må derfor være enkelt å akkumulere pensjon fra ulike arbeidsgivere, og jobbskifter må ikke ha uforutsigbare og urimelige konsekvenser for de opptjente pensjonsrettighetene.

2.4.5 Et enkelt og forutsigbart system

Pensjon er komplisert. En ny tjenstepensjonsordning bør være så enkel som mulig. Enkelhet har flere dimensjoner. For det første bør prinsippene for opptjening og utbetaling av tjenstepensjon være enkle, slik at det enkelte medlem i størst mulig grad forstår hvordan systemet virker og dermed kan tilpasse seg reglene. Dette innebærer blant annet at beregningsreglene for pensjon bør være så enkle som mulig.

Enkelhet er også viktig for leverandørene av offentlig tjenstepensjon som skal administrere det nye regelverket. Leverandørene vil ha behov for å etablere administrative rutiner som sikrer korrekt behandling av medlemmenes rettigheter, og de vil ha behov for å etablere en god systemteknisk løsning for beregning og utbetaling av pensjon. Et komplisert regelverk vil blant annet kunne bidra til økte implementerings- og administrasjonskostnader for leverandørene. Et komplisert regelverk vil også kunne skape usikkerhet blant medlemmene om pensjonene beregnes korrekt, siden medlemmene ikke vil være i stand til å kontrollere pensjonsberegningene selv.

2.4.6 Pensjonsordningene må gi akseptable og forutsigbare kostnader

Tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor må ha akseptable kostnader som sikrer at ordningene er økonomisk bærekraftige. Dette vil også arbeidstakerne ha fordel av, fordi det vil trygge egne framtidige pensjoner og sikre at tjenstepensjonsordningen blir stabil og forutsigbar.

Kostnader er delvis et spørsmål om hvor høye pensjoner pensjonsordningen skal gi. Jo høyere pensjoner desto høyere blir kostnadene. Men for arbeidsgiverne er det også viktig at kostnadene er forutsigbare. Målsetningen om akseptable kostnader må derfor ses i sammenheng med målet om forutsigbarhet. Egenskaper ved en tjenstepensjonsordning som bidrar til usikkerhet om den framtidige kostnadsutviklingen er derfor uheldige.

3. Tjenestepensjon i privat sektor

3.1 Innledning

Markedet for private tjenestepensjoner i Norge har endret seg betydelig de siste 10–15 årene. I dette kapitlet presenteres kort hovedtypene av private tjenestepensjoner i Norge. I tillegg omtales endringene i markedet de siste årene og noen årsaker til disse endringene. Til slutt kommenteres hvordan de private ordningene er tilpasset pensjonsreformen.

3.2 Regelverket for privat tjenestepensjon

Lov om *obligatorisk tjenestepensjon* (OTP) trådte i kraft 1. januar 2006. Loven innebærer at de fleste arbeidsgivere må ha en tjenestepensjonsordning for sine ansatte, og ordningen må tilfredsstille visse minstekrav. Loven gjelder ikke arbeidsgivere som har pensjonsordning i henhold til lov eller tariffavtale for statlig eller kommunalt ansatte.

Det har vært to hovedtyper av kollektive tjenestepensjonsordninger i privat sektor: ytelsesordninger etter lov om foretakspensjon (LOF) og innskuddsordninger etter lov om innskuddspensjon (LOI). Innskuddsordninger ble først lovregulert og gitt skattefavorisering fra 2001, og ytelsesordningene har derfor tradisjonelt vært helt dominerende i markedet for privat tjenestepensjon.

I en *ytelsesordning* er pensjonsnivået definert i pensjonsavtalen («pensjonsplanen»). Ytelsesordningene er nettoordninger, men framstilles ofte som bruttoordninger fordi pensjonsnivået i pensjonsavtalen gjelder samlet pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen. Typisk gir ytelsesordningene et nivå for samlet pensjon på for eksempel 66 prosent av sluttlønnen etter 30 års opptjening. Det gjøres et sjablongmessig fradrag for alderspensjon fra folketrygden («beregnet folketrygd»), og faktisk samlet pensjon kan derfor avvike fra nivået i pensjonsavtalen.¹ Nivået i pensjonsavtalen er derfor et ambisjonsnivå. Det rettslige avtaleforholdet i pensjonsordningen omfatter en selvstendig ytelse, og faktisk samlet pensjon kan derfor være høyere eller lavere enn nivået i pensjonsavtalen.

Fordi premien og opptjeningen beregnes etter fradrag for beregnet folketrygd, omtales ordningene i enkelte sammenhenger som differanseordninger. Disse skiller seg fra de offentlige tjenestepensjonsordningene som har en bruttogaranti som sikrer at fradraget for folketrygden aldri kan være høyere enn det folketrygden faktisk betaler ut. Pensjonsnivået i pensjonsplanen i de private ordningene gjelder ved uttak fra en bestemt alder («opptjeningsalder»), gjerne 67 år, men pensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 år. Pensjonen omregnes da i henhold til endret forventet utbetalingstid.

I *innskuddspensjonsordninger* er et årlig innskudd definert i pensjonsavtalen, normalt som en prosentandel av den enkeltes lønn. Den årlige avkastningen legges til innskuddene, og samlet oppspart kapital omregnes til – og utbetales som – en årlig pensjon ved uttak. Innskuddsordningene utbetaler pensjon i en tidsbegrenset periode med mindre det er avtalt konvertering

¹ I beregnet folketrygd legges det til grunn full opptjeningstid i folketrygden med inntekt lik sluttlønnen i tjenestepensjonsordningen.

til en livsvarig ytelse (pensjonsforsikring) ved uttak. Pensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 år, og den må utbetales over minst 10 år og minst til fylte 77 år.

Det er flere viktige forskjeller mellom innskudds- og ytelsesordninger. Arbeidstakerne har gjerne lagt vekt på at risikoen er fordelt på ulik måte: I ytelsesordningene har arbeidstakerne stor grad av sikkerhet for hva pensjonen vil bli, mens bedriftene har usikre framtidige kostnader knyttet til ordningene og pensjonsleverandørene har risiko blant annet knyttet til utviklingen i levealderen. I innskuddsordningene har arbeidstakerne all risiko, blant annet ved at størrelsen på den oppsparte kapitalen avhenger av den usikre avkastningen. Men avkastningen i kapitalmarkedet vil over lengre perioder normalt være høyere enn lønnsveksten.

En annen forskjell mellom ytelses- og innskuddsordninger er at innskuddsordningene er rene spareordninger, mens ytelsesordningene har forsikringsselementer: I innskuddsordningene tilfaller den oppsparte kapitalen normalt arvingene ved dødsfall, mens den i ytelsesordningene tilfaller forsikringskollektivet, altså de andre medlemmene av ordningen (dødelighetsarv). Dette trekker isolert sett i retning av at de nødvendige premiene for å nå et gitt årlig pensjonsnivå er lavere i ytelsesordningene enn i innskuddsordningene. At innskuddsordningene vanligvis utbetaler pensjon i en tidsbegrenset periode trekker i motsatt retning.

Med virkning fra 2014 er det vedtatt en ny *lov om tjenstepensjon*. Tjenstepensjonsloven åpner for et nytt pensjonsprodukt, ofte omtalt som en hybrid fordi den kombinerer elementer fra både ytelses- og innskuddspensjoner. Arbeidsgiver skal hvert år betale et innskudd som er fastsatt i prosent av lønnen til den enkelte, på samme måte som i innskuddsordningene. Innskuddene akkumuleres i en «pensjonsbeholdning», og arbeidsgiver kan velge å garantere at pensjonsbeholdningen årlig skal reguleres i takt med lønnsveksten (alminnelig lønnsvekst eller lønnsveksten i foretaket) eller om den skal tilføres den faktiske avkastningen på pensjonsmidlene. I motsetning til i innskuddsordningene, skal pensjonsbeholdningen tilføres en dødelighetsarv, og utbetalingen av pensjon skal som hovedregel være livsvarig. Omregningen til en årlig pensjon skal ta utgangspunkt i forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet, og utbetalt pensjon skal enten reguleres med faktisk avkastning på pensjonsmidlene eller på samme måte som i folketrygden, dvs. med den alminnelige lønnsveksten fratrullet 0,75 prosent.

Alle de tre typene private tjenstepensjonsordninger åpner for at arbeidstakerne kan bidra til finansieringen. Ifølge foretakspensjonsloven § 9-4 kan arbeidstakerne betale et tilskudd til pensjonsordningen på inntil 4 prosent av lønnen, men tilskuddet fra hver arbeidstaker er begrenset til halvparten av premien for vedkommende arbeidstaker. Innskuddspensjonsloven inneholder en tilsvarende bestemmelse i § 5-6: medlemmene kan betale et innskudd på inntil 4 prosent av lønnen, men innskuddet kan ikke overstige det innskuddet foretaket skal innbetale i henhold til innskuddsplanen. Reglene for medfinansiering fra arbeidstakerne i tjenstepensjonsloven er noe mer kompliserte (§ 4-17): Det årlige innskuddet i prosent av lønn kan ikke settes høyere enn halvparten av lovens grense for årlig innskudd for lønn inntil 12 G, dvs. halvparten av 7 prosent for menn. Det er ikke noe krav om at innskuddet fra foretaket skal være minst like høyt som innskuddet fra arbeidstakerne, men summen av innskuddene kan ikke overstige lovens maksimumsgrenser. Medfinansiering fra arbeidstakerne kan bare innføres ved avtale mellom foretaket og minst to tredeler av medlemmene i pensjonsordningen, og avtalen kan gi den enkelte arbeidstaker rett til å reservere seg mot å betale innskudd. Minst to tredeler av medlemmene må bli med i ordningen om årlige

innskudd fra arbeidstakerne, og arbeidstakere som ansettes etter at ordningen er etablert kan ikke reservere seg mot å delta.

Tabell 3.1 oppsummerer noen forskjeller mellom egenskapene til de tre ulike pensjonsproduktene i privat sektor. Det går fram at de tre ordningene har svært ulik karakter:

- Innskuddsordningene framstår som rent skattefaviserte spareordninger uten forsikringselementer der pensjonen normalt betales ut i en tidsbegrenset periode og der gjenværende midler etter personer som dør tilfaller arvingene.
- Ny tjenstepensjon likner innskuddsordningene i opptjeningsperioden, men pensjonsrettighetene i ny tjenstepensjon kan reguleres med lønnsveksten, det er dødelighetsarv og leverandøren må stille nullgaranti på avkastningen. Ny tjenstepensjon har normalt livsvarige pensjonsutbetalinger med levealdersjustering av pensjonsnivået og det kan være garantert regulering av utbetalte pensjoner.
- Ytelsesordningene har et ambisjonsnivå for samlet pensjon, usikkerhet om framtidige kostnader og krav om balanseføring av forpliktelsene for arbeidsgiverforetaket. Det er ikke innført levealdersjustering, men pensjonen kan tas ut fleksibelt.

Tabell 3.1 Egenskaper ved ulike pensjonsordninger i privat sektor

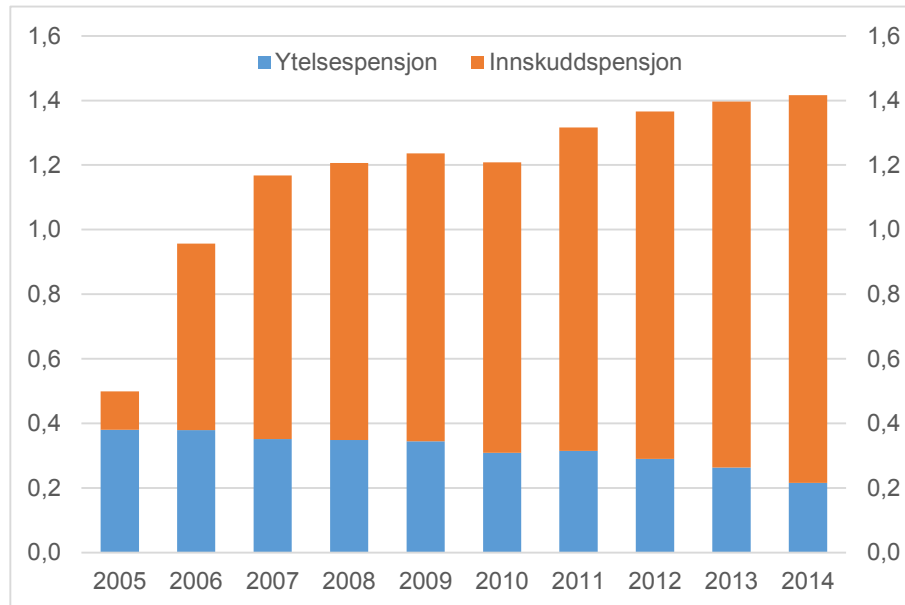
Egenskaper	Ytelsespensjon	Ny tjenstepensjon	Innskuddspensjon
Hva er avtalt	Utbetalingen.	Innbetalingen.	Innbetalingen.
Opptjening	Avkortes ved mindre enn full opptjening.	Alle år teller.	Alle år teller.
Dødelighetsarv	Ja.	Ja.	Nei, oppsparte midler tilfaller arvingene.
Regulering av pensjon under opptjening (pensjonsbeholdning)	Reguleres med individuell lønnsvekst.	Årlig regulering med alminnelig lønnsvekst eller regulering med avkastning.	Regulering med avkastning. Garantert regulering ikke mulig.
Hva blir pensjonen	Avtalt prosentsats av sluttlønn.	Sum innbetaling, dødelighetsarv og regulering/avkastning.	Sum innbetaling og avkastning.
Normal utbetalingsperiode	Livsvarig, tidligst fra 62 år.	Livsvarig, tidligst fra 62 år.	Tidsbegrenset i minst 10 år, tidligst fra 62 år og minst til fylte 77 år.
Regulering av pensjoner	Valgfritt med lønnsvekst eller avkastning – må ikke garanteres regulering.	Valgfritt med lønnsvekst eller avkastning – må ikke garanteres regulering.	Med avkastning.
Levealdersjustering	Nei.	Ja.	Ikke relevant.
Forvaltning av pensjonsmidlene	Kollektiv forvaltning.	Mulighet for investeringsvalg for bedriften eller de ansatte. Ellers kollektiv forvaltning.	Individuelt investeringsvalg
Avkastningsgaranti	Leverandøren stiller avkastningsgaranti. Avkastning utover garanti går normalt til premie- og reguleringsfond.	Leverandøren stiller 0-garanti (med mindre det er avtalt investeringsvalg) og kan avtale avkastningsgaranti i maksimalt fem år.	Ingen.
Kostnader til forvaltning og administrasjon	Bedriften dekker alle kostnader i hele oppsparings- og utbetalingstiden – også om den ansatte slutter i bedriften.	Bedriften dekker alle kostnader i hele oppsparings- og utbetalingstiden – også om den ansatte slutter i bedriften.	Bedriften dekker kostnader fram til den ansatte slutter i bedriften. Den ansatte dekker selv kostnader etter det.
Balanseføring	Krav om balanseføring av framtidige forpliktelser.	Krav om balanseføring, men mindre omfang enn ytelsespensjon.	Ingen krav til balanseføring.

3.3 Markedsutviklingen

Ytelsesordningene har, som nevnt, vært helt dominerende i markedet for privat tjenstepensjon. Særlig etter at tjenstepensjon ble obligatorisk i 2006, har det imidlertid vært sterk vekst i antallet med innskuddspensjon, jf. figur 3.1, og ved utgangen av 2014 hadde 1,2

millioner arbeidstakere en innskuddsordning. Antall med en ytelsesordning etter LOF har blitt redusert fra 380 000 i 2005 til 215 000 i 2014, og av disse er det nå under halvparten som opptjener alderspensjon i en ordning som ikke er lukket for nye medlemmer.

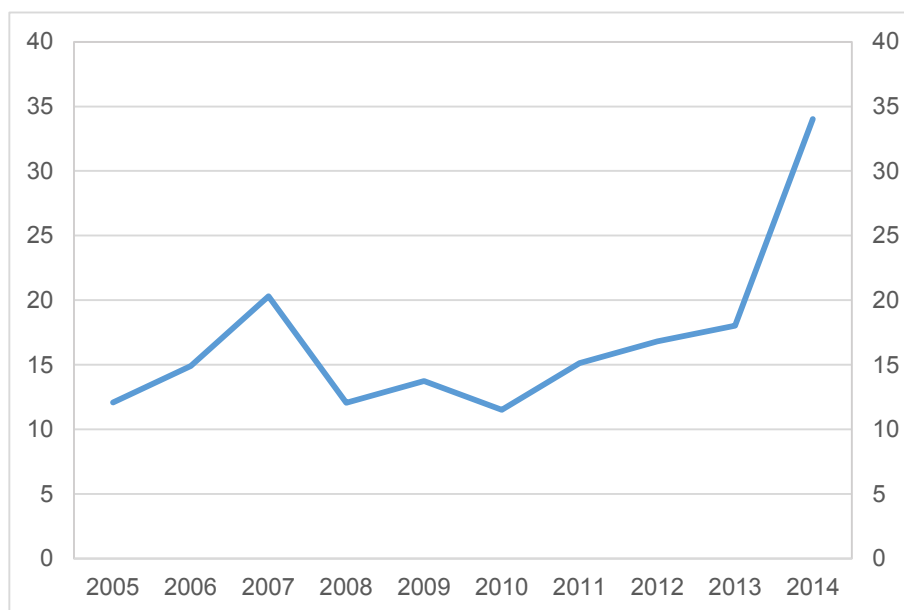
Figur 3.1 Antall hovedforsikrede i pensjonsordninger i privat sektor. Millioner



Kilde: Finans Norge

Den sterke økningen i andelen som har en innskuddsordning har flere årsaker. Økningen i 2006 og 2007 skyldes i hovedsak at tjenstepensjon ble obligatorisk, og de fleste som da ikke hadde noen tjenstepensjonsordning valgte å opprette en innskuddsordning. Samtidig har det vært en jevn overgang fra ytelsesordninger til innskuddsordninger de siste årene. Finans Norge anslår at om lag 169 000 har gått fra ytelsesordning til innskuddsordning siden 2005, jf. figur 3.2. Bare i 2014 var tallet 34 000, og dette tilsvarte nesten 13 prosent av antall med ytelsespensjon ved inngangen til året. I denne omdanningsprosessen har mange av ytelsesordningene blitt lukket, dvs. at de ikke tar opp nye medlemmer. En stor del av de som nå har en ytelsesordning, jf. figur 3.1, er derfor med i en ordning som ikke tar opp nye medlemmer, og gjennomsnittsalderen på medlemmene i ytelsesordningene er trolig klart høyere enn i innskuddsordningene. Etter hvert har det blitt opprettet stadig færre nye ytelsesordninger og de største selskapene tilbyr nå ikke lenger dette produktet.

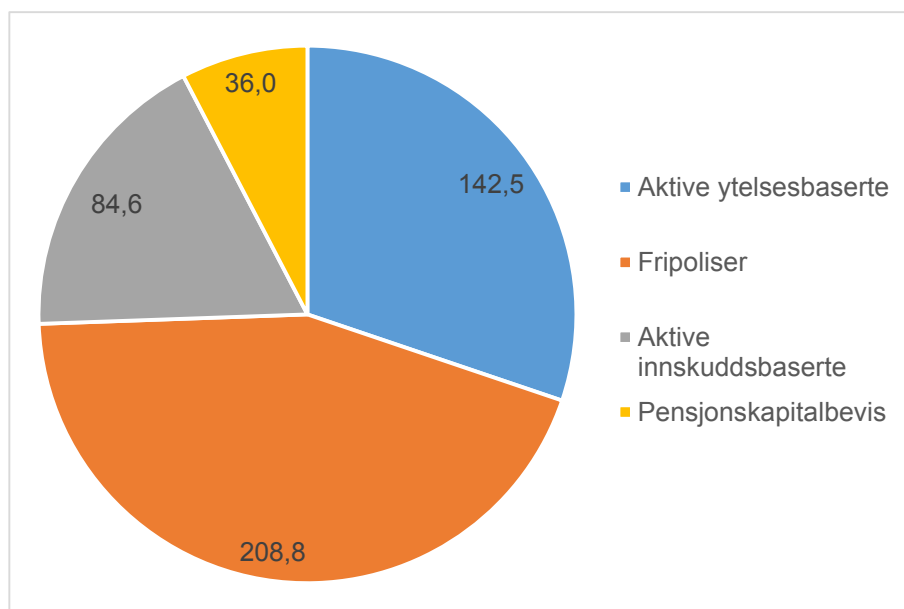
Figur 3.2 Antall personer som har gått fra ytelses- til innskuddsordning. 1000



Kilde: Finans Norge

På tross av at innskuddsordningene nå har klart flest aktive medlemmer, er knapt $\frac{3}{4}$ av forsikringsforpliktelsene fortsatt knyttet til ytelsesordningene, jf. figur 3.3. Andelen av de samlede forpliktelsene som er knyttet til aktive ytelsesbaserte ordninger har falt fra 40 til 30 prosent de siste to årene, mens fripolisene utgjør hele 44 prosent av forpliktelsene.

Figur 3.3 Forsikringsforpliktelser i ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger 31.12.2014. Mrd. kroner



Kilde: Finans Norge

De nye innskuddsordningene i 2006 og 2007 var i stor grad minimumsordninger, altså ordninger som bare tilfredsstilte minimumskravene til opptjeningssatser i forskrift til lov om obligatorisk tjenstepensjon: 2 prosent av lønn i intervallet 1–12 G. Mange av de som senere har omgjort ytelsesordningene til innskuddsordninger, har valgt høyere innskuddssatser, og

andelen som hadde en minimumsordning falt fra 55 prosent i 2009 til 46 prosent i 2013. Andelen med maksimalt innskudd, 8 prosent, økte fra 21 til 24 prosent i den samme perioden. De maksimale innskuddssatsene i innskuddsordningene er fra 2014 økt til samme nivå som for menn i den nye tjenstepensjonsloven, altså 7 prosent av lønn opp til 12 G samt en maksimal tilleggssats på 18,1 prosent i intervallet 7,1–12 G. Dette kan bidra til at flere enn tidligere framover vil velge ordninger med relativt høye årlige innskudd. Det foreligger foreløpig ikke noe statistisk grunnlag som kan si noe om i hvilken grad de nye maksimalsatsene blir utnyttet, men det er trolig fortsatt betydelig variasjoner både i den generelle satsen og i hvilken grad rammene for innskudd over 7,1 G blir utnyttet.

Overgangen fra ytelse til innskudd har flere årsaker, blant annet kostnadsutviklingen og regnskapsreglene. Særlig på 1990-tallet hadde forsikringsselskapene god avkastning på midlene i pensjonsordningene. Avkastning ut over det som var forutsatt («beregningsrenten»), reduserte bedriftenes premie og den økonomiske belastningen som pensjonsordningene var for bedriftene. Etter hvert som rentene – og avkastningen – falt, gikk de årlige premiene opp. I tillegg ble beregningsrenten satt ned. Dette førte til at verdien av de framtidige forpliktelsene ble høyere, og slike «estimatendringer» skal føres i resultatregnskapet. Dette ga i mange tilfeller store og uforutsette regnskapsmessige konsekvenser. På lang sikt er det en klar sammenheng mellom kostnadene og nivået på de pensjonene som kostnadene gir grunnlag for. Samtidig har alle garantier en pris, og den relativt lave avkastningen har åpenbart bidratt til at nye, sluttlønnbaserte ytelsesordningen nesten ikke etableres.

De årlige premiene som bedriftene må betale for ytelsespensjonene er blant annet basert på forutsetninger om dødelighet. Dersom dødeligheten blir lavere enn forutsatt, blir utbetalingene av pensjon over livet høyere enn forutsatt, og avsetningene til pensjon blir for lave. Denne «risikoen for langt liv» eller «levealdersrisikoen» sitter i hovedsak pensjonsleverandørene (livselskapene) med i ytelsesordningene. I NOU 2013: 3 anslår Banklovkommisjonen at «pensjonsinnretningenes avsetninger til premiereserve for tjenstepensjonsordninger i privat sektor må styrkes med et tosifret milliardbeløp for at avsetningene skal tilsvare omberegnet nåverdi av forventede framtidige pensjonsutbetalinger». Ønsket om å begrense pensjonsleverandørenes risiko er trolig en viktig grunn både til at de store livselskapene ikke lenger tilbyr ytelsespensjon og til at selskapene de siste årene har argumentert sterkt for at bedriftene bør velge innskuddspensjon, der all risiko faller på arbeidstaker.

Den nye tjenstepensjonsloven åpner, som nevnt, for hybridordninger. Finans Norge hadde imidlertid ikke registrert noen etablerte ordninger ved utgangen av 2014, men Sparebank 1 opplyser at de første hybridordningene ble etablert fra 1. januar 2015. Også Storebrand har etablert de første hybridordningene i 2015, og det pågår flere prosesser med sikte på å etablere pensjonsordninger basert på tjenstepensjonsloven.

Virke har inngått avtale med arbeidstakerorganisasjonene om en ny pensjonsordning for enkelte ideelle organisasjoner. Avtalen gjelder virksomheter som i dag har en «offentlig lik tjenstepensjonsordning». Den nye ordningen bygger på det nye regelverket for hybridordninger, og innskuddssatsene for menn er satt lik lovens maksimum på 7 prosent med et tillegg på 18,1 prosent i intervallet 7,1–12 G. Av dette skal arbeidstakerne betale 2 prosent. Avtalen gjelder for virksomheter som i tillegg har AFP. ASD er kjent med at det vurderes tilsvarende pensjonsløsninger for andre grupper som i dag har en «offentlig lik tjenstepensjonsordning».

Flere virksomheter har i siste del av 2014 vedtatt å gå over til en ny pensjonsordning basert på regelverket for ny tjenstepensjonsordning i privat sektor, men med lavere satser enn maksimalsatsene og med varierende utnyttelse av handlingsrommet over 7,1 G. Dette gjelder blant annet Oslo Pensjonsforsikring og Sparebank 1-gruppen, og Kirkens Bymisjon har inngått avtale med Sparebank 1 Forsikring om hybrid. I tillegg pågår det flere prosesser med sikte på å legge om pensjonsordningene der hybrid kan være et mulig utfall, men der mandatet også åpner for andre løsninger. Dette gjelder blant annet private barnehager (PBL) med over 35 000 årsverk.

Det er usikkert hvor mange virksomheter som vil velge hybridpensjon framover. Status mot slutten av 2015 er at hovedtrenden fortsatt er at bedrifter og virksomheter som avviker ytelsespensjonsordninger velger innskuddspensjon. For eksempel i Arbeidsgiverforeningen Spekter har en rekke virksomheter endret pensjonsordning, og alle har gått over til innskudd. Dette omfatter store virksomheter der det offentlige er eiere som NRK, Statnett, Statskog og Sporveien Oslo. Av disse har NRK og Statskog valgt lovens maksimumssats opp til 7,1 G, men lavere enn maksimumssatsen for inntekt i intervallet 7,1–12 G.

3.4 Privat tjenstepensjon og pensjonsreformen

Reformen av folketrygdens alderspensjon omfatter fire hovedgrep:

- *Nye opptjeningsregler:* Opptjening fra første krone og alleårsopptjening slik at arbeid alltid gir pensjonsopptjening.
- *Fleksibelt uttak:* Pensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 til 75 år, og årlig pensjon blir høyere desto senere den tas ut. Reglene er utformet nøytralt, slik at pensjonen skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen avkortes.
- *Levealdersjustering:* Dersom levealderen øker, vil den årlige pensjonen blir lavere ved en gitt uttaksalder. Reglene for fleksibel uttak innebærer at den enkelte kan kompensere for virkningen av levealdersjustering ved å jobbe lengre.
- *Ny regulering:* Opptjente pensjonsrettigheter skal reguleres med den alminnelige lønnsveksten i samfunnet, mens pensjoner under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten fratrullet 0,75 prosent.

Regelverket for private tjenstepensjoner er i hovedsak godt tilpasset endringene i alderspensjonen fra folketrygden. I alle hovedtypene av ordninger kan pensjonen tas ut fleksibelt. Innskudds- og hybridordningene har alleårsopptjening, og alderspensjonen fra hybridordningene levealdersjusteres ved at tjenstepensjonsloven slår fast at den årlig pensjonen skal beregnes ut fra forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet. Levealdersjustering er ikke relevant for innskuddsordninger uten dødelighetsarv og med tidsbegrenset utbetalingsperiode. Alderspensjon fra ytelsesordningene blir ikke levealdersjustert. De fleksible uttaksreglene gjør at den økonomiske gevinsten i form av høyere årlig samlet pensjon ved å fortsette i arbeid likevel er relativt stor.

4. AFP

4.1 Innledning

Dagens AFP i offentlig sektor er en ren tidligpensjonsordning. AFP gis bare til de som går av før fylte 67 år, og pensjonen avkortes dersom arbeidsinntekten overstiger 15 000 kroner. For personer som har full opptjening i tjenstepensjonsordningen gjør AFP-ordningen at livsvarig pensjon ikke påvirkes av å gå av før 67 år. Disse egenskapene står i direkte motsetning til egenskapene ved en fleksibel, nøytralt utformet pensjonsordning, der hvert ekstra år i arbeid gir høyere pensjonsopptjening og hvor utsatt uttak av pensjon gir høyere årlig pensjon. Helt forskjellig utforming av AFP i offentlig og privat sektor begrenser dessuten mobiliteten mellom offentlig og privat sektor sent i yrkeslivet. Dagens AFP i offentlig sektor kan derfor ikke videreføres. Det er imidlertid ikke opplagt *på hvilken måte* verdien av AFP-ytelsen skal videreføres i en ny pensjonsløsning for offentlig ansatte.

Verdien av dagens AFP kan videreføres på to ulike måter som begge er tilpasset en fleksibel, nøytralt utformet folketrygd og tjenstepensjonsordning: verdien av AFP kan enten integreres i den ordinære tjenstepensjonsordningen eller den kan videreføres som en separat, men omgjort, AFP-ytelse for offentlig ansatte. Valget av hvordan verdien av AFP skal videreføres har implikasjoner for dimensjoneringen av den ordinære tjenstepensjonsordningen og for mobiliteten mellom offentlig og privat sektor.

Dette kapitlet presenterer fordeler og ulemper ved disse to måtene å videreføre verdien av dagens AFP-ytelse for offentlig ansatte. Det er ønskelig med en pensjonsordning i offentlig sektor som i minst mulig grad hindrer mobilitet av arbeidskraft mellom offentlig og privat sektor. Hensynet til mobilitet tilsier at det må vektlegges at ny AFP er et viktig pensjons-element i privat sektor, og det legges derfor til grunn at det bør være en AFP-ytelse også i offentlig sektor.

I avtalen mellom LO og NHO 2. april 2008 om en ny AFP heter det blant annet at partene senest i 2017 skal evaluere overgangen til ny AFP og vurdere behovet for endring av ytelsenes størrelse. Det foreligger ikke noe videre mandat for denne evalueringen og det er i det følgende tatt utgangspunkt i gjeldende regler.

Kapitlet drøfter utforming, organisering, finansiering og innfasing av en slik AFP-ytelse. I møtene med partene er arbeidsgruppen bedt om å beskrive en alternativ, supplerende AFP-ytelse som kan gi pensjon til personer som ikke kvalifiserer for ny, ordinær AFP. Kapitlet her gir derfor en beskrivelse av en mulig utforming av en slik «forsikret AFP».

Avsnitt 4.2 diskuterer de mobilitetshindrene som dagens AFP-ordninger skaper. Avsnitt 4.3 beskriver hvordan AFP i privat sektor er utformet. Avsnitt 4.4 diskuterer hvorvidt det bør være en AFP-ordning i offentlig sektor, mens avsnitt 4.5 drøfter utforming og innfasing av ny AFP i offentlig sektor. I avsnitt 4.6 presenteres en mulig utforming av forsikret AFP.

4.2 AFP som mobilitetshinder

Det kan ha store pensjonsmessige konsekvenser å skifte arbeidsgiver, særlig mot slutten av arbeidslivet. Fra 2011 kan særlig forskjellen i utformingen av AFP i offentlig og privat sektor påvirke hvor høy pensjon man får dersom man bytter jobb.

Også før 2011 var det forskjeller i utformingen av AFP i privat og offentlig sektor. Forskjellene var imidlertid langt mindre enn i dag. Ny AFP i privat sektor utbetales dessuten til alle arbeidstakere i AFP-bedrifter, ikke bare de som går av før 67 år. Et viktig mål for omleggingen av offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor er å bygge ned mobilitetshindrene mellom offentlig og privat sektor.

Fram til 2011 var hele offentlig sektor omfattet av flere ulike AFP-ordninger, og store deler av privat sektor omfattet av tre ulike AFP-ordninger. På tross av enkelte forskjeller, var hovedtrekkene i regelverkene like, både når det gjelder utmåling av ytelsen og vilkårene for å få den. Man måtte ha et arbeidsforhold i en AFP-bedrift på pensjoneringsstidspunktet for å ha rett til å ta ut AFP. Videre var det krav om et viss omfang av tidligere yrkesaktivitet, gjennom krav til pensjonsgivende inntekt. I tillegg hadde de enkelte ordningene bestemmelser om kvalifikasjonstid: i de private ordningene måtte man ha vært ansatt i bedriften i minst tre år ved pensjoneringsstidspunktet, eller vært tilknyttet ordningen i fem år; i kommunale ordninger var det krav om å være ansatt hos samme arbeidsgiver eller i offentlig sektor i de siste tre årene; i SPK-ordningen var det ikke kvalifikasjonstid.² Jobbskifter mellom ordninger i privat sektor eller mellom offentlig og privat sektor etter fylte 59 år innebar dermed at man normalt ikke kunne gå av med AFP fra fylte 62 år. Man kunne likevel fylle kvalifikasjonskravet ved å utsette pensjoneringsstidspunktet til man hadde vært ansatt i den nye bedriften i tre år. Det største mobilitetshinderet var dermed at arbeidstakere som ønsket å gå av før 67 år, ikke kunne bytte til en arbeidsgiver i privat sektor uten AFP-tilknytning.

Fra og med 1. januar 2011 er AFP-ordningene i privat sektor samlet i én felles ordning og samtidig lagt om fra en ren tidligpensjonsordning til en ordning som gir en livsvarig AFP-utbetaling. Bytte av arbeidsgiver innad i privat sektor bidrar ikke til at retten til AFP faller bort, så lenge også den nye arbeidsgiveren er tilknyttet AFP-ordningen. Kvalifikasjonskravene er samtidig endret. Man må blant annet ha vært ansatt i en privat AFP-bedrift i minst sju av de ni siste årene før man fyller 62 år. Dette vilkåret fases gradvis inn for de første årskullene som kunne ta ut ny AFP og gjelder først fullt ut for arbeidstakere født i 1955. 1953-kullet, som kan ta ut AFP for første gang i 2015, må ha vært ansatt i minst fem av de sju siste årene. Ansettelse i en AFP-bedrift etter fylte 62 år kan ikke bidra til at kravet er oppfylt.

AFP i offentlig sektor er videreført med samme utforming som før 2011. AFP har dermed helt ulik utforming i offentlig og privat sektor, noe som innebærer økte hindre for mobilitet mellom offentlig og privat sektor. Kravet om AFP-tilknytning i minst sju av de ni siste årene gjør at jobbskifte fra offentlig til privat sektor etter fylte 55 år vil innebære at man ikke kvalifiserer til privat AFP. Samtidig mister man retten til offentlig AFP. Jobbskifte fra privat sektor til offentlig sektor innebærer at man mister rett til privat AFP. For å få rett til offentlig AFP må man på uttakstidspunktet ha minst ti års medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning, men dette har bare en verdi for personer som går av før 67 år.

Mobiliteten blant eldre arbeidstakere er lav. Av de få eldre som skifter jobb er dette dessuten hovedsakelig innenfor samme sektor og dermed uten vesentlige konsekvenser for pensjonen. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad mobilitetshindrene i pensjonssystemet bidrar til den

² Personer som ikke fyller vilkåret i kommunal sektor om ansettelse de siste tre årene, har likevel rett til å ta ut tjenstepensjonsberegnet AFP fra 65 år. I statlig sektor må man ha minst 10 års medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning etter fylte 50 år for å ha rett til å få tjenstepensjonsberegnet AFP fra 65 år.

lave mobiliteten mellom sektorer. Frischsenteret publiserte i 2011 en studie som så på betydningen av tjenstepensjoner for arbeidskraftsmobiliteten.³ Konklusjonen i denne analysen var at tjenstepensjonsordninger hadde liten eller ingen betydning for arbeidskraftsmobiliteten. De seneste dataene som ble benyttet i analysen var fra 2003, og bildet kan derfor se annerledes ut i dag. Særlig ulik AFP-utforming i offentlig og privat sektor kan tenkes å spille en rolle for mobiliteten. SSB konkluderer i sine siste årlige rapporter om yrkesaktivitet blant eldre at en ikke kan avvise at pensjonsordninger bidrar til å redusere mobiliteten, men rapportene undersøker ikke systematisk hvordan ulike AFP-ytelser i offentlig og privat sektor påvirker mobiliteten mellom sektorer.⁴ Lien (2014) ser på hvilke forhold som påvirker mobiliteten blant arbeidstakere over 50 år og ser på hvordan retten til AFP påvirker mobiliteten.⁵ Studien finner at det fortsatt er slik at flertallet av de få som bytter jobb etter fylte 50 år, bytter innenfor samme sektor. Det er jobbskifter til en annen sektor som faller mest etter fylte 50 år, men studien finner ikke signifikant lavere mobilitet før fylte 62 år. Det er uansett et viktig hensyn å utforme pensjonssystemet for offentlig ansatte på en slik måte at den pensjonsmessige uttellingen av tilbakelagte år ikke svekkes dersom man bytter jobb.

4.3 AFP og tjenstepensjon i privat sektor

4.3.1 Forholdet mellom AFP og tjenstepensjon

Før omleggingen i 2011, var AFP i privat sektor en tidligpensjonsordning for alderen 62–66 år, mens alderspensjon fra tjenstepensjonsordningene i privat sektor ble utbetalt fra fylte 67 år. Tjenstepensjonsordningene var utformet med sikte på at de skulle sikre en god samlet pensjon – alderspensjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen – fra fylte 67 år.

Ny AFP i privat sektor gis ikke lenger bare til de som går av før 67 år, men som et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden og fra tjenstepensjonsordningene til alle som er ansatt i en AFP-bedrift dersom de oppfyller kvalifikasjonsreglene. Samlet livsvarig pensjon for ansatte i private AFP-bedrifter består dermed av tre komponenter der opptjeningssatsen i folketrygden og i AFP-ordningen er fastsatt. For et gitt ønsket nivå på de ansattes samlede pensjon, er det dermed nivået på tjenstepensjonsordningen som kan justeres og tilpasses om ansettelse i bedriften også gir rett til ny AFP.

I bedrifter som har tjenstepensjonsordninger som er innrettet slik at folketrygden og tjenstepensjon sammen skal gi et ønsket pensjonsnivå, vil ny AFP i tillegg til dette føre til at samlet pensjonsnivå blir vesentlig høyere enn dette ambisjonsnivået. Med det samme ambisjonsnivået som tidligere kan dermed tjenstepensjonen reduseres. Eventuelle tilpasninger av tjenstepensjonsordningene til den nye AFP-ytelsen vil nødvendigvis ta noe tid.

Det er store variasjoner i nivået på pensjonsordningene i privat sektor. Før tjenstepensjon ble obligatorisk i 2006 var hovedbildet at mange private bedrifter ikke hadde noen tjenstepensjonsordning, og heller ikke var tilknyttet noen AFP-ordning. Da tjenstepensjon ble

³ Hernæs, Erik, John Piggott, Ola Lotherington Vestad and Tao Zhang. Labour Mobility, Pension Portability and the Lack of Lock-In Effects. UNSW Australian School of Business Research Paper No. 2011 AIPAR 01.

⁴ Claus, Gunnar, Pål Nordby og Helge Næsheim, Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. Rapporter 2004/19 og 2015/12. SSB.

⁵ Lien, Ole Christian (2014). Få bytter jobb etter fylte 50 år. Arbeid og velferd 1 2014.

obligatorisk, opprettet disse bedriftene i all hovedsak innskuddsordninger med minimums-satser. Bedrifter som hadde en tjenstepensjonsordning hadde i all hovedsak en ytelses-ordning, der kompensasjonsnivået typisk var 60, 66 eller 70 prosent, og der disse også var med i en AFP-ordning. Historisk har det altså vært slik at AFP-bedrifter generelt har hatt et høyere ambisjonsnivå for samlet pensjon enn bedrifter uten AFP.

I de siste årene har mange tjenstepensjonsordninger blitt omgjort fra en ytelsesordning til en innskuddsordning, særlig etter at maksimalsatsene i innskuddsordningene er økt. Dette har ført til at gjennomsnittlige innskuddssatser har økt de siste årene. På grunn av disse store endringene i det private tjenstepensjonsmarkedet, er det vanskelig å vurdere om ny AFP har ført til reduksjon i tjenstepensjonsnivåene.

Det er viktige forskjeller mellom ny AFP i privat sektor og alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningene. Retten til alderspensjon tjenes gradvis opp i den perioden en er medlem i ordningen, og dersom en slutter i bedriften får en med seg opptjente rettigheter i form av en fripolise (ytelsesordninger) eller et pensjonskapitalbevis (innskuddsordninger). Retten til AFP utløses først ved 62 år dersom en oppfyller kriteriene, og personer som slutter i en AFP-bedrift vil ikke ha rett til AFP dersom de begynner i en virksomhet som ikke har AFP. Dersom de slutter etter fylte 62 år, kan de imidlertid ta ut livsvarig AFP før de bytter jobb.

Tjenstepensjon tjenes altså bare opp i år man er medlem av ordningen, men kommer til utbetaling uavhengig av om man er medlem når pensjonen tas ut. Motsatt tjener man opp AFP på grunnlag av alle år i arbeid, også i bedrifter som ikke er tilknyttet AFP, men den kommer bare til utbetaling dersom man er ansatt i en AFP-bedrift ved pensjonsuttak. Denne viktige forskjellen mellom de to pensjonsartene gjør det krevende å nå et ønsket samlet pensjonsnivå for personer som jobber i AFP-bedrifter i deler, men ikke hele yrkeslivet.

For å nå et gitt ønsket nivå på samlet pensjon, må bedrifter *uten* AFP ha en høyere årlig opptjening av ordinær tjenstepensjon enn bedrifter *med* AFP. Personer med en lang karriere i en bedrift uten AFP vil få med seg opptjente rettigheter i tjenstepensjonsordningen dersom de bytter til en arbeidsgiver med AFP. De kan ha i tillegg opparbeide seg rett til AFP, opptjent også på grunnlag av årene i bedriften uten AFP. At enkelte på denne måten vil kunne få en svært god pensjon er trolig et lite problem i praksis. Årsaken er dels at det er relativt strenge krav til ansettelsestid i en AFP-bedrift for å få rett til AFP (sju av de ni siste årene). Dessuten har AFP-bedrifter trolig gjennomgående bedre pensjonsordninger enn bedrifter uten AFP, fordi de er større og oftere organiserte.

Personer som slutter i en bedrift *med* AFP som har tilpasset sin tjenstepensjonsordning til dette, vil ikke ha rett til AFP dersom den nye bedriften ikke er tilknyttet AFP-ordningen. Dersom ambisjonsnivået for samlet pensjon er det samme, vil den nye tjenstepensjonsordningen være høyere enn den gamle. Den vil likevel bare gi opptjening for årene framover og vil dermed ikke kompensere for verdien av den AFP som er «tjent opp» hos tidligere arbeidsgiver: det er bare opptjente rettigheter i tjenstepensjonsordningen arbeidstakeren får med seg videre. At en stor andel av det pensjonsnivået som AFP-bedriften har tiltenkt sine ansatte faller bort dersom den ansatte bytter jobb til en bedrift uten AFP, vil kunne være mobilitetshindrende.

Arbeidstakerne kan også ufrivillig miste tilknytning til en AFP-bedrift. Bedriften kan nedlegges, foreta nedbemanning eller gå til oppsigelse. Videre kan arbeidsoppgavene overtas av en annen virksomhet uten AFP-tilknytning. Endelig kan den enkelte arbeidstaker miste

tilknytningen grunnet langvarige helseproblemer, for eksempel ved å bli varig arbeidsufør. Alderspensjonen til den enkelte vil i slike tilfeller være avhengig av om bedriften har AFP og eventuelt har tilpasset tjenstepensjonsnivået til dette. Dersom to bedrifter hhv. med og uten AFP har likt ambisjonsnivå for samlet pensjon, og alle AFP-bedrifter tilpasser tjenstepensjonsnivået til at de har AFP, kan det bli relativt stor forskjell på samlet pensjon for tidligere ansatte som av en eller annen grunn mister tilknytningen til bedriften før fylte 62 år.

AFP påvirker trolig mobiliteten internt i privat sektor mellom AFP-bedrifter og andre bedrifter. Størst er trolig betydningen for personer som har jobbet lenge i en AFP-bedrift og nærmer seg 62 år. Disse vil miste retten til AFP dersom de begynner i en bedrift uten AFP, noe som normalt vil innebære et betydelig økonomisk tap.

4.3.2 Nærmere om utformingen av AFP i privat sektor

Kvalifikasjonskrav

En rekke vilkår må være oppfylt for å ha rett til AFP. Vilkårene er dels knyttet til situasjonen ved 62 år og dels knyttet til uttakstidspunktet.

Et viktig kriterium ved fylte 62 år er at en som hovedregel må ha vært ansatt i en AFP-bedrift i sju av de siste ni årene, dvs. de fleste årene etter fylte 53 år. En kan ikke regne med ansiennitet fra offentlige AFP-ordninger. Arbeidet i AFP-bedriften må være hovedarbeidsforholdet og utgjøre minst en 20-prosentstilling.

På uttakstidspunktet for AFP er det krav om at en skal være ansatt og ha vært reell arbeidstaker i en AFP-bedrift sammenhengende de siste tre årene før uttak. Det er også ulike krav til nivået på tidligere inntekt. Blant annet må en (helt eller delvis) ta ut alderspensjon fra folketrygden for å kunne ta ut AFP. Siden det er minstekrav til opptjeningen for å kunne ta ut folketrygden før 67 år, kan dette begrense muligheten til å ta ut AFP tidlig.

Det er også ulike begrensninger på muligheten til å kombinere AFP med andre ytelser fra folketrygden. For eksempel faller retten til AFP bort for personer som har mottatt uføretrygd fra folketrygden etter fylte 62 år. Det er i utgangspunktet gunstigere å motta uføretrygd enn å gå av med fleksibel alderspensjon før 67 år, både fordi uføretrygden normalt er høyere enn nivået på alderspensjonen fram til 67 år og fordi senere uttak av alderspensjon gir uføre en høyere alderspensjon fra 67 år. At uføre ikke har rett til AFP trekker i motsatt retning. Hvilken effekt som dominerer varierer blant annet med størrelsen på den alderspensjon og AFP man har opptjent, sammenliknet med størrelsen på uføretrygden. Det avgjørende for om samlede utbetalinger er høyere dersom man går av med alderspensjon og beholder retten til AFP er imidlertid *hvor lenge før 67 år* man går av med fleksibel alderspensjon. Hvis man står i arbeid til 64–65 år, vil tapet av AFP normalt være større enn verdien av å få uføretrygd.

Reglene for å beregne AFP

I motsetning til alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningene, beregnes AFP med utgangspunkt i all pensjonsgivende inntekt i folketrygden opp til 7,1 G i alderen 13–61 år. Inntekt fra og med det året en fyller 62 år påvirker altså ikke AFP. At all pensjonsgivende inntekt påvirker AFP, må ses på bakgrunn av at AFP tidligere ble beregnet som en uførepensjon fra folketrygden.

Ny AFP har fått en ytelsesliknende utforming ved at en årlig tjener opp en ytelse (før levealdersjustering) tilsvarende 0,314 prosent av pensjonsgivende inntekt i folketrygden opp til 7,1 G. Også omsorgsarbeid inngår i grunnlaget for AFP. Opptjente rettigheter reguleres i takt med den alminnelige lønnsveksten (G), og etter 40 år med jevn inntekt (målt i G) har en dermed tjent opp en ytelse tilsvarende 12,56 prosent av inntekten. Denne ytelsen skal imidlertid levealdersjusteres, og dette skjer ved at ytelsen divideres med det samme forholdstallet som i folketrygden. Uttaksreglene er dermed også nøytrale i betydningen at en ikke kan øke samlet pensjon ved å ta ut AFP tidlig; årlig pensjon er høyere desto senere den tas ut. Årlig pensjon øker imidlertid ikke dersom uttaket utsettes etter fylte 70 år.

Personer som tar ut AFP før 67 år får en høyere utbetaling i perioden fram til 67 år; såkalt tonivåuttak. Formålet med denne ordningen er å øke samlet pensjon før 67 år. Reglene er imidlertid nøytralt utformet slik at den høyere AFP-en før 67 år motsvares av en tilsvarende lavere (samlet) utbetaling av AFP etter 67 år.

Personer født før 1963, og som dermed helt eller delvis har opptjening i folketrygden etter gamle regler, får også et kompensasjonstillegg. Det er blant annet begrunnet med at personer med gamle opptjeningsregler i folketrygden har dårligere muligheter til å kompensere for virkningen av levealdersjustering. Kompensasjonstillegget er størst for 1953-kullet og trappes gradvis ned for etterfølgende årskull. Også reglene for uttak av kompensasjonstillegget er nøytralt utformet.

Statens dekker 1/3 av de løpende utbetalingene av AFP, mens resten dekkes av medlemsbedriftene gjennom en avgift på lønnsgrunnlaget i bedriftene. Det særskilte kompensasjonstillegget dekkes i sin helhet av staten.

4.4 Bør det være en AFP-ordning i offentlig sektor?

AFP i offentlig sektor kan ikke videreføres med dagens utforming dersom den ordinære tjenstepensjonen legges om til en fleksibel pensjonsordning med nøytrale uttaksregler, som folketrygdens alderspensjon. En fleksibel, nøytralt utformet pensjonsordning innebærer at årlig pensjon øker for hvert ekstra år i arbeid og at alderspensjonen fritt kan kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen reduseres. Dagens AFP i offentlig sektor er en ren tidligpensjonsordning. Ordningen gir bare utbetaling til de som går av før fylte 67 år, og pensjonen avkortes dersom arbeidsinntekten overstiger 15 000 kroner. For personer som har full opptjening i tjenstepensjonsordningen ved 62 år gjør AFP at livsvarig pensjon ikke påvirkes av å gå av før 67 år. Egenskapene ved dagens AFP i offentlig sektor står altså i direkte motsetning til egenskapene ved en fleksibel, nøytralt utformet pensjonsordning. Helt forskjellig utforming av AFP i offentlig og privat sektor hindrer dessuten mobilitet mellom offentlig og privat sektor sent i yrkeslivet.

Selv om AFP ikke videreføres i dagens form, så kan *verdien* av AFP videreføres. Det er imidlertid ikke opplagt *hvordan* verdien av AFP kan videreføres.

Det er ikke nødvendig å ha en egen AFP-ytelse i offentlig sektor for å sikre et ønsket nivå på samlet pensjon. En mulighet er å integrere verdien av AFP i den ordinære tjenstepensjonen. Dette er en løsning som er enkel og effektiv fra et administrativt synspunkt. Samlet pensjon for offentlig ansatte vil da bestå av folketrygdens alderspensjon og pensjon fra tjenstepensjonsordningen. Det vil da være enkelt å fastsette nivået på tjenstepensjonen slik at man oppnår et ønsket samlet pensjonsnivå. En slik løsning vil i mindre grad enn AFP i privat

sektor premiere å stå i arbeid fram til 62 år, og medfører i tillegg noen andre problemer, særlig knyttet til hvordan dette vil slå ut for offentlige arbeidstakere som også jobber i privat sektor i deler av yrkeslivet. En annen løsning er å innføre en egen AFP-ytelse etter mønster av ny AFP i privat sektor. Denne løsningen er velegnet for å bygge ned mobilitetshindre mellom offentlig og privat sektor og premierer det å stå i arbeid til 62 år. Men også denne løsningen har noen problematiske sider.

Spørsmålet om AFP bør slås sammen med alderspensjonen i de offentlige tjenstepensjonsordningene ble vurdert av det partssammensatte utvalget som vurderte offentlig tjenstepensjon i 2008/2009 (OfTP-utvalget). Utvalget konkluderte med at AFP burde videreføres som en selvstendig pensjonsytelse. Hovedargumentene den gang var hensynet til mobiliteten mellom offentlig og privat sektor og de langsiktige perspektivene for AFP i privat sektor.

Det vil være mobilitetshindre mellom private bedrifter med og uten AFP uansett hva som velges for offentlig sektor. Gitt at AFP i privat sektor er utformet slik den er, vil det imidlertid være naturlig å ta hensyn til dette ved omleggingen av offentlig tjenstepensjon. Dersom verdien av AFP integreres i den regulære tjenstepensjonsordningen for offentlig ansatte, vil det kunne bli lønnsomt å gå over fra offentlig til privat sektor sent i karrieren, fordi man da kan få privat AFP *i tillegg til* opptjent offentlig tjenstepensjon med en integrert AFP. Fordi kvalifikasjonsperioden er såpass lang i den private AFP-ordningen, vil det imidlertid være begrenset hvor mye en kan tjene på dette.

Dersom AFP ikke integreres i den ordinære tjenstepensjonsordningen, men innføres i form av en egen AFP-ytelse etter mønster fra ny AFP i privat sektor, vil man kunne bygge ned mobilitetshindre mellom offentlig sektor og privat sektor med AFP. Dersom ny AFP i offentlig sektor innføres etter mønster av AFP i privat sektor, med de samme kvalifikasjonskravene og beregningsreglene som gjelder i privat sektor, kan dette fjerne en viktig barriere for mobilitet mellom offentlig og privat sektor. En forutsetning for dette er imidlertid at det innføres et system for at kvalifikasjonstid fra den private AFP-ordningen kan medregnes i offentlige AFP. Et slikt system sikrer at man ikke mister retten til AFP selv om man bytter jobb fra privat til offentlig sektor, også mot slutten av arbeidslivet. For at systemet også skal sikre at man ikke mister retten til AFP ved bytte fra offentlig til privat sektor, må den private AFP-ordningen også innføre et tilsvarende system for medregning.

En AFP-ytelse i offentlig sektor etter mønster fra privat sektor vil gi en pensjonsytelse på et betydelig nivå, og bortfall av denne vil dermed ha en stor økonomisk betydning. Å bytte jobb fra en arbeidsgiver tilknyttet AFP, enten offentlig eller privat, til en arbeidsgiver i privat sektor uten AFP, vil gi store pensjonsmessige tap. Tilsvarende vil man som i den private AFP-ordningen tape mye på å bli arbeidsledig eller ufør. Dersom verdien av AFP integreres i den ordinære tjenstepensjonsordningen, oppstår ikke slike effekter.

Etter en samlet vurdering legges det i det videre arbeidet til grunn at det skal være en AFP-ytelse i offentlig sektor.

4.5 Ny AFP i offentlig sektor

4.5.1 Nærmere om utforming av ny AFP i offentlig sektor

En ny AFP i offentlig sektor må utformes slik at det blir mulig å etablere et system for medregning av tjenestetid mellom ordningene i offentlig og privat sektor, slik at en kan

kvalifisere for AFP med en kombinasjon av medlemstid i offentlig og privat sektor. En forutsetning for dette er at ytelsene er om lag like høye, slik at en ikke vinner eller taper AFP ved å bytte mellom offentlig og privat sektor.

AFP-ytelsen i privat sektor er dimensjonert med sikte på at verdien av ytelsen for de første årskullene skal være like høy som verdien av den gamle ytelsen ville vært for de samme årskullene. Dette betyr blant annet at den er påvirket av anslag på uttaksmønsteret for AFP i privat sektor. AFP i offentlig sektor beregnes etter gunstigere regler i alderen 65–66 år. Dette vil sammen med ulike uttaksrater for AFP i offentlig og privat sektor, innebære at å benytte de samme beregningsreglene i offentlig sektor som i privat sektor vil gjøre at verdien av ny AFP-ytelse for offentlig ansatte vil avvike fra verdien av den gamle ytelsen. Dette er imidlertid av mindre betydning så lenge alderspensjonsordningen tilpasses nivået på ny AFP, men vil kunne øke utfordringene for dem som ikke mottar ny AFP, se avsnitt 4.6.

Et naturlig utgangspunkt er at beregningsreglene for AFP i offentlig sektor skal være like de reglene som nå gjelder for AFP-ytelsen i privat sektor. En uheldig side ved en slik løsning er at privat AFP har en ytelsesliknende utforming. Dette er uheldig både fordi AFP etter hvert vil være den eneste ytelsen som har en slik utforming og fordi de forholdstallene som benyttes til å beregne pensjonsnivået er knyttet til beregningsreglene for alderspensjon fra folketrygden opptjent med gamle regler. Disse reglene vil være faset ut fra og med 1963-kullet, og det vil være enklest – også for den enkelte – å ikke videreføre systemet med forholdstall bare for å beregne AFP, men i stedet gå over til å benytte delingstallene i folketrygden for å beregne årlig pensjon. Dette krever imidlertid at AFP, som ny folketrygd, *utformes på beholdningsform*.

Det er mulig å utforme AFP på beholdningsform slik at årlig pensjon det første året blir om lag som den ville blitt ved en videreføring av et ytelsesliknende system. Ved uttak ved en gitt alder er det mulig å få nøyaktig det samme resultatet dersom opptjeningsprosenten settes lik satsen i den ytelsesliknende ordningen (0,314 prosent) multiplisert med forholdet mellom delingstallet og forholdstallet for årskullet ved den gitte uttaksalderen. For et gitt årskull er forholdet mellom delingstallet og forholdstallet en fast faktor og ved bruk av denne faktoren kan opptjeningsprosenten da fastsettes på et gitt nivå for alle årskull.

Et annet trekk ved den private AFP-ytelsen er *tonivåuttaket* som innebærer at årlig AFP er høyere før enn etter 67 år. Prisen for en høyere AFP-ytelse før 67 år er imidlertid en lavere utbetaling av livsvarig pensjon fra fylte 67 år, og tonivåuttaket påvirker derfor ikke den samlede verdien av AFP, bare uttaksprofilen. I en situasjon der AFP og tjenstepensjon samtidig skal legges om til et fleksibelt system fra 62 år er det vanskelig å se at det er behov for et kompliserende tonivåuttak. Det er nivået på den livsvarige delen av AFP som kan medregnes i kravet for å ta ut folketrygden med AFP før fylte 67 år. Uten tonivåuttaket vil den livsvarige delen av AFP øke, og det vil dermed bli lettere å fylle vilkåret for tidlig uttak.

4.5.2 Innfasing

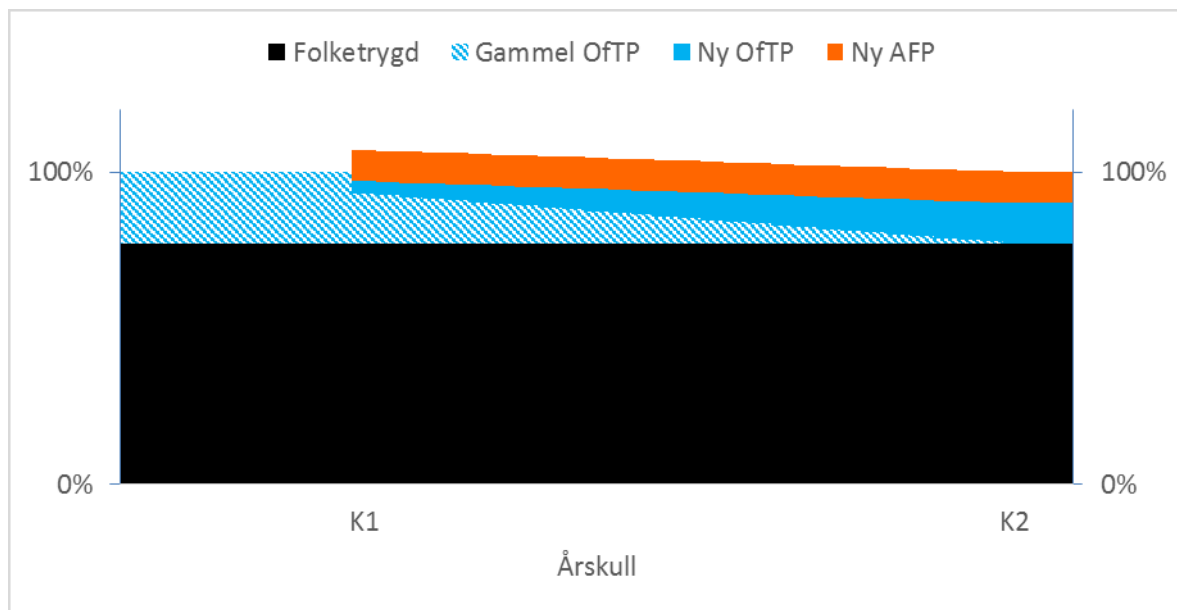
Figur 4.1 viser en skisse til innfasing av ny offentlig tjenstepensjon og ny AFP. Figuren viser andelene av ønsket samlet pensjonsnivå som kommer fra ulike pensjonselementer etter årskull. I figuren er det antatt at samlet pensjonsnivå, for en gitt uttaksalder og før levealdersjustering, er det samme i en fullt ut innfasert ny modell som i dagens modell, og det er antatt at nye opptjeningsregler i folketrygden ikke endrer nivået på pensjonen fra folketrygden.

Figuren bygger på forutsetninger om innføring av nye regler som det er redegjort for i kapittel 11.

Det er i figuren lagt til grunn at det første årskullet som skal få rett til ny AFP – i figuren markert med K1 – vil ha tjent opp alderspensjon etter nye opptjeningsregler i tjenstepensjonsordningen i noen år det året de kan ta ut ny AFP. Disse vil i tillegg ha mange års opptjening etter gamle opptjeningsregler i tjenstepensjonsordningen. Fordelingen av opptjeningen mellom gammel og ny ordning er avhengig av hvor gamle personer i dette årskullet er når nye opptjeningsregler innføres.

Årskull K1 er altså det første årskullet som vil få utbetalt tjenstepensjon opptjent i ny modell. Ny AFP kan være innført også for årskull som er eldre enn dette, men i figuren er det altså lagt til grunn at årskull K1 også er det første årskullet som har rett på ny AFP. AFP beregnes på bakgrunn av alle år med pensjonsgivende inntekt, som også inkluderer år der det er opptjent tjenstepensjon i gammel modell. Ny AFP vil dermed være fullt ut innfasert for det første årskullet som kan motta denne ytelsen fra fylte 62 år. I dagens regler for offentlig tjenstepensjon skal det gjøre fradrag for utbetalt ny AFP fra privat sektor. Figuren illustrerer at det er behov for å vurdere regler som begrenser samlet utbetaling av tjenstepensjon opptjent etter dagens regler og AFP i offentlig sektor.

Figur 4.1 Andel av samlet opptjening for personer med ordinær AFP som stammer fra ulike pensjonselementer for årskull der ny offentlig tjenstepensjon fases inn



Utfasing av gammel opptjeningsmodell i tjenstepensjonsordningen vil ikke være årskull-spesifikk, men avhenge av om den enkelte offentlige ansatte ble tilsatt før de nye opptjenings-reglene blir innført. Jo yngre årskull man ser på, desto færre offentlige ansatte vil ha vært tilsatt før dette tidspunktet. I figuren er gammel modell fullt utfaset fra og med årskull K2. Fra og med årskull K2 vil dermed summen av folketrygd, tjenstepensjon og ny AFP gi samme pensjon som summen av folketrygd og tjenstepensjonen for årskull yngre enn K1.

4.6 Forsikret AFP

4.6.1 Problemstilling

I møtene med partene er arbeidsgruppen bedt om å beskrive en alternativ, supplerende AFP-ytelse som kan gi pensjon til personer som ikke kvalifiserer for ny AFP. En slik alternativ AFP-ytelse – her kalt «forsikret AFP» – er nærmere knyttet opp til det ordinære tjenstepensjonsregelverket enn en AFP etter mønster fra ny AFP i privat sektor vil være.

Med ny AFP i offentlig sektor, i dette avsnittet kalt «ordinær AFP», utformet på samme måte som i privat sektor, vil ny AFP utgjøre en vesentlig del av samlet pensjon fra tjenstepensjonsordningen og vil gi vesentlig høyere samlede AFP-utbetalinger til offentlig ansatte enn dagens AFP, se kapittel 8. Økt verdi av AFP, vil innenfor en gitt kostnadsramme, innebære en lavere verdi av den ordinære tjenstepensjonsordningen. For personer som kvalifiserer for AFP vil dette ha liten betydning siden det bare påvirker fordelingen mellom AFP og ordinær tjenstepensjon.

Det er imidlertid ikke alle ansatte som vil kvalifisere for ny AFP, verken i offentlig eller i privat sektor. Dette omfatter for eksempel personer som:

- har blitt helt uføre før fylte 62 år, eller delvis uføre etter 62 år
- har gått av med alderspensjon før fylte 62 år (særaldersgrense)
- har sluttet i offentlig sektor og fått en oppsatt pensjonsrett, for å begynne i en bedrift i privat sektor som ikke er tilknyttet AFP-ordningen
- blir arbeidsledige før fylte 62 år eller mistet jobben i offentlig sektor av andre grunner
- ikke har vært sammenhengende ansatt i en AFP-bedrift de siste tre årene
- ikke har hatt hovedinntekt fra en minst 20 prosentstilling i en AFP-bedrift i minst sju av de ni siste årene før fylte 62 år

De største gruppene av offentlig ansatte som ikke vil ha rett på ny, ordinær AFP er uføre og personer som går av med særaldersgrenser før 62 år. Disse har heller ikke rett til AFP i dag. Av departementets oppdragsbeskrivelse går det fram at rapporten skal inneholde vurderinger av pensjonsordningene for personer med aldersgrense 70 år, men ikke ordningene for personer med særaldersgrenser. Problemstillinger knyttet til personer som går av med alderspensjon før fylte 62 år er derfor ikke videre omtalt her.

Personer som av ulike grunner ikke kvalifiserer for ny AFP vil få lavere pensjon som følge av omleggingen av AFP-ytelsen. Det kan derfor stilles spørsmål om slike grupper vil komme urimelig dårlig ut av omleggingen av de offentlige tjenstepensjonsordningene og om det derfor er behov for kompenserende tiltak.

En innvending som har blitt reist mot ny AFP i privat sektor er at det er risiko for å miste retten til AFP av mer eller mindre «tilfeldige» grunner. Det er ikke hele privat sektor som er omfattet av AFP, og det forekommer også tilfeller der enkelte deler av en bedrift ikke er tilknyttet AFP-ordningen. Det er videre helt avgjørende at man er ansatt i en AFP-bedrift på uttakstidspunktet, noe som gjør at personer som blir rammet av nedbemanning rett før fylte 62 år, risikerer å miste AFP-retten.

De samme typer effekter vil kunne oppstå i offentlig sektor med en AFP utformet på samme måte som i privat sektor. Offentlige ansatte i virksomheter som konkurranseutsettes *kan* miste

AFP-retten, dersom ny arbeidsgiver ikke er omfattet av AFP-ordningen. Det er trolig ikke mange slike tilfeller.

Uføre har som nevnt heller ikke rett på AFP i dag. Selv om ny ordinær AFP vil utgjøre en større verdi enn dagens AFP, basert på dagens uttaksrater, kan det ikke legges opp til et regelverk der uføre får rett til en pensjonsytelse av en verdi tilsvarende ny AFP, *i tillegg* til verdien av de pensjonsytelsene de har rett til i dag. Ved å gi forsikret AFP til uføre, vil gevinsten ved å stå i arbeid til 62 år bli redusert. Ny pensjonsordning for offentlig ansatte kan ikke utformes slik at uføre får en urimelig høy samlet alderspensjon sammenliknet med arbeidsføres samlede alderspensjon.

Dersom forsikret AFP skal utformes slik at den også skal mottas av uføre, må det nøye vurderes hvilken sats en eventuell forsikret AFP må ha for at uføre skal få en alderspensjon på et rimelig nivå. I den sammenheng må det også vurderes om det er behov for å justere andre elementer i regelverket som påvirker uføres alderspensjon. Uføres alderspensjon er avhengig av særskilte regler som bestemmer hvilken opptjening de skal ha som uføre og hvor lenge de skal motta uførepensjon. Hvilke regler som innebærer at uføre får en alderspensjon som står i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon, må ses i sammenheng med om uføre skal få forsikret AFP, og hvilken sats forsikret AFP i så fall skal beregnes med.

4.6.2 Nærmere om utformingen av forsikret AFP

En eventuell forsikret AFP vil være en egen ordning der opptjeningen skjer på grunnlag av inntekten som medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning og der opptjeningen er forsikret på samme måte som ordinær tjenstepensjon. Idéen er at man skal være sikret en AFP-utbetaling selv om man verken kvalifiserer til (ordinær) offentlig eller privat AFP, men at det bare er den delen av AFP som er tjent opp som offentlig ansatt som er forsikret.⁶

Forsikret AFP kan beregnes som en tjenstepensjon, på grunnlag av pensjonsgrunnlaget og tjenestetiden i tjenstepensjonsordningen også inklusive eventuell ulønnet permisjon som gir rett til opptjening av tjenstepensjon, og ikke på grunnlag av pensjonsgivende inntekt i folketrygden som ordinær AFP. Satsen for forsikret AFP kan settes lik satsen for ordinær AFP, men kan også settes lavere, avhengig av for hvilke grupper forsikret AFP er ment å sikre et rimelig samlet pensjonsnivå.

Forsikret AFP vil, med samme sats som i ordinær AFP, normalt være lavere enn ordinær AFP. Det vil derfor bare være personer uten rett til ordinær AFP som vil dra nytte av forsikret AFP. Forholdet mellom de to ytelsene må vurderes nærmere. Siden forsikret AFP vil være en opparbeidet rett, kan det synes mest naturlig at denne alltid kommer til utbetaling, mens forskjellen mellom ordinær og forsikret AFP utbetales som et eget tillegg for de som kvalifiserer for ordinær AFP. For mange ville dette bety et mer komplisert system, fordi AFP da ville bli delt i to ulike ytelser. Et alternativ er derfor at ordinær AFP alltid utbetales uavkortet til de som kvalifiserer, slik at forsikret AFP bare kommer til utbetaling til de som ikke kvalifiserer for ordinær AFP. Løsningen må ses i sammenheng med hvordan ordinær

⁶ En slik løsning er beskrevet av Actecan på oppdrag for KLP i rapporten «Hvis livsvarig AFP i offentlig sektor» (Rapport 2013 – 02). Den løsningen som er beskrevet i Actecan-rapporten avviker på noen punkter fra den løsningen som er beskrevet i dette kapitlet, uten at det endrer egenskapene ved løsningen. Modellen i Actecan-rapporten kalles «tjenstepensjons-AFP».

AFP skal finansieres i tilfeller der ansiennitetskravet oppfylles ved medregning av medlemstid i flere AFP-ordninger. Forsikret AFP må ikke utbetales dersom ordinær AFP utbetales helt eller delvis av fellesordningen for AFP i privat sektor.

En forskjell mellom ordinær og forsikret AFP er at det kun er opptjeningen i tjenstepensjonsordningen som inngår i beregningsgrunnlaget. De fleste har noe opptjening i folketrygden utover grunnlaget for tjenstepensjon, også om de bare har jobbet i offentlig sektor, for eksempel pga. omsorg for barn, militærtjeneste eller inntekter fra overtid. I enkelte perioder kan imidlertid opptjeningen i tjenstepensjonsordningen være høyere enn i folketrygden, for eksempel i perioder med permisjon uten lønn i forbindelse med omsorg for barn. Forsikret AFP vil likevel normalt være lavere enn ordinær AFP også dersom satsen er den samme, og forskjellen blir større desto mindre del av samlet opptjening i folketrygden som er opptjent som medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning.

Boks 4.1 gir en skjematisk sammenlikning av forsikret og ordinær AFP.

Formålet med forsikret AFP kan sies å være å gi økt sikkerhet for at verdien av AFP vil komme til utbetaling. Siden forsikret AFP har et annet, og trolig lavere, beregningsgrunnlag enn ordinær AFP, vil ikke *hele* verdien av AFP bli dekket av forsikret AFP.

For å anslå hvor stor del av verdien av ordinær AFP som blir dekket, har Statens pensjonskasse gjennomført beregninger som belyser forskjellen på beregningsgrunnlaget for ordinær og forsikret AFP på lang sikt. Beregningene er utført på data for personer født i 1945 som har SPK som utbetalende ordning, og det er tatt utgangspunkt i den enkeltes faktiske opptjeningshistorikk og det faktiske avgangsmønsteret. Det er foretatt beregninger av ny ordinær AFP for alle som normalt ville kvalifisere for ny AFP, det vil si personer som var aktiv medlem av SPK fram til uttak av AFP mellom 62 og 66 år, som har tatt ut alderspensjon fra 67 år eller seinere, eller som fortsatt sto i stilling.

Beregningene viser at beregningsgrunnlaget for forsikret AFP i gjennomsnitt ville vært om lag 30 prosent lavere enn beregningsgrunnlaget for ordinær AFP for denne gruppen. En gjennomsnittsperson i denne gruppen ville altså fått 30 prosent lavere AFP med forsikret enn med ordinær AFP, men forskjellen i samlet pensjon fra tjenstepensjonsordningen blir naturligvis klart mindre. Merk at disse beregningene gjelder virkningen på lang sikt med en fullt innfasert forsikret AFP. Beregningene er videre utført på et utvalg der 66 prosent har full opptjening og der det er 12 flere gjennomsnittlige antall år med pensjonsgivende inntekt i folketrygden enn gjennomsnittlig antall opptjeningsår i SPK. Deler av forskjellen i størrelsen på forsikret og ordinær AFP skyldes derfor at mange i utvalget har deler av yrkeskarrieren i privat sektor. For personer med hele karrieren i offentlig sektor vil forskjellen på forsikret og ordinær AFP være langt mindre.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet ny «ordinær AFP» for en utvalgt del av KLPs pensjonistbestand, mens KLP har beregnet «forsikret AFP» for den samme bestanden. Beregningene viser at forsikret AFP i gjennomsnitt ligger 34 prosent lavere enn ordinær AFP for Pensjonsordningen for sykepleiere. I Fellesordningen for kommuner og bedrifter er forskjellen 57 prosent, noe som skyldes at en stor andel av KLP-pensjonistene i 1945-kullet har tjent opp en relativ liten andel av pensjonsopptjeningen i folketrygden som KLP-medlemmer. Hvis man begrenser utvalget til de som om har hatt karrierer på 25 år eller mer, er forsikret AFP i denne fellesordningen i gjennomsnitt 33 prosent lavere enn ordinær AFP.

Boks 4.1 Ordinær AFP og forsikret AFP

	Ordinær AFP	Forsikret AFP
Kvalifikasjonskrav	Må være ansatt og reell arbeidstaker i virksomhet tilsluttet AFP-ordningen i privat eller offentlig sektor i minst 7 av de siste 9 årene før fylte 62 år. Må være ansatt og reell arbeidstaker i tilsluttet foretak på uttakstidspunktet og sammenhengende i de siste tre årene før uttak.	Som ordinær tjenstepensjon, dvs. samlet tjenestetid på minst 3 år.
Beregningsregler	Beregnes med utgangspunkt i pensjonsgivende inntekt i folketrygden opp til 7,1 G, i alle år før fylte 62 år.	Årlig opptjening av AFP tilsvarende opptjeningsprosenten i privat AFP. Kun inntekt opp til 7,1 G og tjenestetid fra offentlig sektor gir opptjening. Opptjeningen stopper ved fylte 62 år. Pensjonen utbetales ikke hvis rettighetshaver får utbetalt ordinær AFP fra privat eller offentlig sektor. Avsatte midler til forsikret AFP frigjøres og kan eventuelt benyttes til finansiering av ordinær AFP, eller til løpende opptjening av forsikret AFP.
Uttak	Som i privat AFP.	Som i privat AFP.
Regulering	Som i folketrygden.	Som i folketrygden.
Hvem beregner pensjonen?	NAV.	Pensjonsinnretningene beregner pensjonen for personer som kun har krav på forsikret AFP.

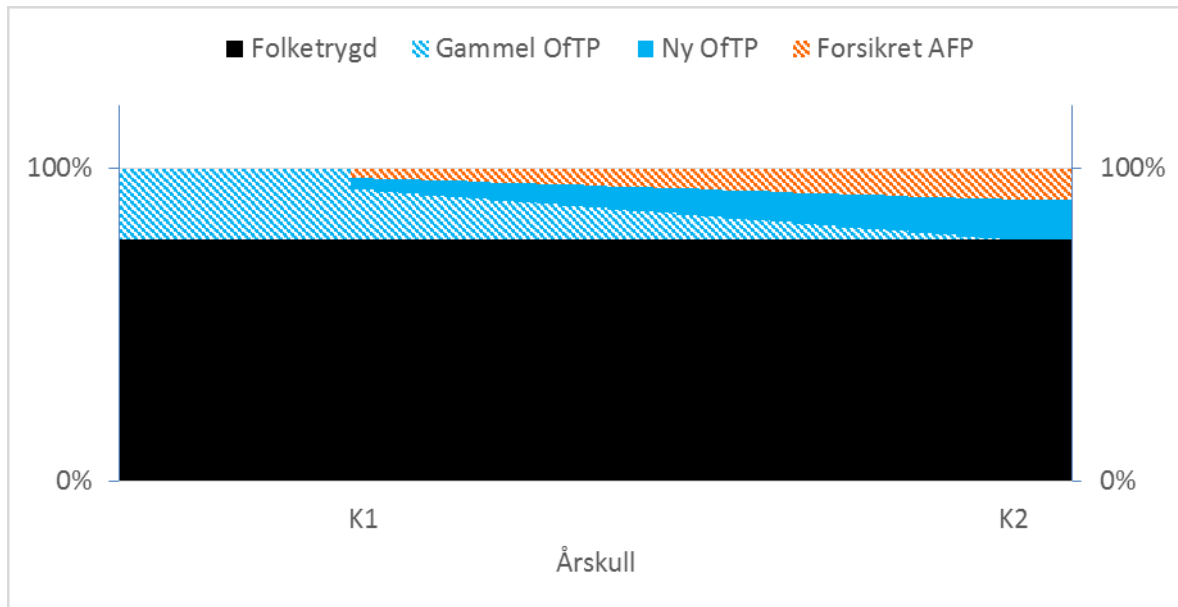
4.6.3 Innfasing av forsikret AFP

Forsikret AFP vil, som nevnt, være forhåndsfinansiert i de fonderte offentlige tjenstepensjonsordningene. Det er naturlig at forsikret AFP begrenses til de som skal ha opptjening av ny alderspensjon i tjenstepensjonsordningen. Opptjening til forsikret AFP bør i så fall innføres fra det samme tidspunktet som opptjeningen i den nye alderspensjonsordningen. Det vil derfor være flere år før forsikret AFP eventuelt kan komme til utbetaling. En forsikret AFP beregnet på bakgrunn av den fulle yrkeshistorien i offentlig sektor vil ikke bli utbetalt før om mange år.

På kort sikt vil derfor ikke forsikret AFP kunne gi noen erstatning for det tapet som følger av å ikke fylle vilkårene for ny AFP og på mellomlang sikt bare gjøre det i begrenset grad. Dette må imidlertid ses i sammenheng med utfasingen av og størrelsen på opptjeningen etter dagens regler for offentlig tjenstepensjon. Som det går fram av figur 4.1 i avsnitt 4.5.2, vil de første årskullene som omfattes av ny opptjeningsmodell i stor grad ha opptjent tjenstepensjon i dagens modell. Selv om det på lang sikt vil være slik at summen av folketrygd og tjenstepensjon gir en pensjon som er lavere enn i dag, vil dette i langt mindre grad gjelde på kort sikt. Det er først og fremst personer som i stor utstrekning har tjent opp pensjonsrettigheter i ny modell som kan få en lav samlet pensjon dersom de ikke fyller vilkårene for ny AFP.

Figur 4.2 viser tilsvarende som figur 4.1, men for personer som ikke fyller vilkårene for ordinær AFP og i stedet får utbetalt forsikret AFP. Som nevnt vil forsikret AFP være forhåndsfinansiert og kan ikke erstatte den delen av ordinær AFP som er opptjent før ny ordning er innført. I figur 4.2 er det lagt til grunn at opptjening av forsikret AFP er innført fra samme tidspunkt som de nye opptjeningsreglene for ny offentlig tjenstepensjon.

Figur 4.2 Andel av samlet opptjening for personer med forsikret AFP som stammer fra hvilke pensjonselementer for årskull der ny offentlig tjenstepensjon fases inn



Ved å sammenlikne figur 4.1 og figur 4.2 ser man at det først er kull K2 som har fullt opptjent en forsikret AFP, mens forsikret AFP vil være en beskjeden størrelse for kull K1 og de nærmest påfølgende kullene. Siden det for de første kullene kun er en liten andel av samlet tjenstepensjon som er tjent opp med en sats som er tilpasset ny AFP, er det lave nivået på forsikret AFP imidlertid ikke problematisk for samlet pensjonsnivå. Det er først når store deler av tjenstepensjonen er opptjent etter nye regler at fravær av ordinær AFP vil innebære en lavere samlet pensjon. At forsikret AFP først er fullt innfasert samtidig med ny offentlig tjenstepensjon, er på denne bakgrunnen ikke et problem.

4.6.4 Betydningen av arbeidsinsentiver

To sentrale betingelser for AFP i privat sektor er kravene om at man må være ansatt i en AFP-bedrift på det tidspunktet man tar ut AFP, samt at man må ha vært ansatt i en privat AFP-bedrift i minst sju av de ni siste årene før man fyller 62 år. En konsekvens av reglene for ordinær AFP, er at det er veldig sterke insentiver til å stå i jobb til 62 år eller lengre. Det gir stor gevinst for samfunnsøkonomien at de som er i stand til å jobbe lenge, faktisk gjør det.

En ny AFP i offentlig sektor, utformet etter mønster av ny AFP i privat sektor, vil ha tilsvarende sterke insentiver til å stå i jobb til 62 år eller lengre. Kvalifikasjonskravene for en slik AFP-ytelse for offentlige ansatte kan gi lav samlet pensjon for enkelte som ikke får rett til

ny AFP. Slike fordelings effekter må imidlertid veies opp mot hensynet til å få flest mulig til å stå lenge i jobb.

En forsikret AFP bidrar til å svekke de sterke insentivene til å stå i jobb som følger av omleggingen av AFP-ytelsen. Dette vil være spesielt viktig dersom forsikret AFP også skal kunne utbetales til offentlige ansatte som blir uføre. Ved å gi forsikret AFP til uføre, vil gevinsten ved å stå i arbeid til 62 år og dermed oppnå ordinær AFP, bli mindre i offentlig enn i privat sektor. Forsikret AFP til uføre vil motvirke effekten av at ordinær AFP bidrar til at personer som står i arbeid til 62 år ikke får lavere livsvarig pensjon enn en som blir ufør før 62 år. Dette vil gjelde spesielt for personer som har lang tjenestetid og dermed høy opptjening av forsikret AFP. En forsikret AFP kan da føre til at en som forlater arbeidslivet som ufør får en høyere livsvarig pensjon enn en person med tilsvarende opptjening og som står i arbeid utover 62 år, men ikke fullt ut til 67 år. For personer født i 1948 og som var ansatt i offentlig sektor ved utgangen av 2008, var det 41 prosent som fortsatt var registrert i arbeid ved utgangen av 2014, det året de fylte 66 år.

Styrken på insentivene til å stå i arbeid vil avhenge av detaljene i regelverket, herunder satser og antall opptjeningsår. En eventuell forsikret AFP til uføre krever derfor en nøye vurdering av de samlede regler for beregning av uføres alderspensjon. Reglene må sikte seg inn på å gi uføre en alderspensjon som er tilpasset arbeidsføres alderspensjon. Regelverket for uføres alderspensjon må utformes på en annen måte dersom det innføres en forsikret AFP, enn dersom det kun vil være en ordinær AFP. Videre må satsen på forsikret AFP vurderes nøye dersom forsikret AFP skal gis til uføre, ikke minst av hensyn til insentivene til å stå i arbeid til 62 år eller lengre.

4.6.5 Kompleksitet

Uføre er den største gruppen av offentlige ansatte som ikke vil kvalifisere til ordinær AFP. Forsikret AFP er ikke den eneste mulige måten å justere alderspensjonen for uføre på og ikke nødvendigvis den mest hensiktsmessige, se avsnitt 5.11. Det kan virke tungvint og for omfattende å innføre en forsikret AFP som vil gjelde for alle, uten at det har noen innvirkning på utbetalingene til veldig store grupper av offentlige ansatte. Håndteringen av forsikret AFP som en forsikringsbar ytelse reiser dessuten krevende spørsmål knyttet til organisering og finansiering.

Det vil også være kompliserende å innføre et nytt element i offentlig ansattes pensjonsordninger, med folketrygd, ordinær tjenstepensjon og to ulike AFP-tytelsel, der de to AFP-tytelsene henger sammen, men likevel med betydelige forskjeller.

4.6.6 Kostnader

Forsikret AFP vil innebære merkostnader for offentlig tjenstepensjon gjennom utbetalinger til grupper ansatte som ikke kvalifiserer for ordinær AFP. Innenfor en gitt samlet kostnadsramme vil dette måtte innebære en tilsvarende reduksjon på andre områder. Forsikret AFP er dermed et spørsmål om prioritering. Dersom det innføres en forsikret AFP for alle grupper med oppsatt pensjonsrett, vil det for eksempel bidra til økt pensjonsnivå også for personer med relativ kort karriere i offentlig sektor tidlig i yrkeslivet. Det er et spørsmål om det er ønskelig at økt pensjon til denne gruppen skal bidra til lavere pensjonsnivå for personer som jobber i offentlig sektor hele yrkeslivet.

Forsikret AFP vil, som nevnt, bare bli utbetalt til personer som ikke kvalifiserer for ordinær AFP. Forsikret AFP gir dermed ikke merkostnader knyttet til personer som fyller vilkårene for ordinær AFP. Det er kun i tilfeller der det ikke innvilges ordinær AFP at forsikret AFP har betydning for total kostnadene og dermed vil kunne påvirke andre elementer av systemet innenfor en gitt kostnadsramme. Det vil trolig ikke være mange tilfeller av offentlige ansatte som står i arbeid til 62 år eller lengre, men som ikke fyller vilkårene for ordinær AFP. Det er imidlertid vanskelig å fastslå det framtidige omfanget av slike tilfeller, og merkostnadene av forsikret AFP er derfor vanskelig å anslå.

Den største gruppen som ikke kvalifiserer for ordinær AFP er imidlertid uføre, som heller ikke i dagens regelverk har rett på AFP. Eventuell forsikret AFP til uføre vil isolert sett kunne ha store kostnadsmessige konsekvenser. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at forsikret AFP gir økte pensjonskostnader til uføre *sammenliknet med i dag*. En ny pensjonsordning for offentlig ansatte der summen av folketrygd, ny AFP og ny offentlig tjenstepensjon skal gi om lag samme samlet pensjon som med dagens modell for ansatte med ordinær aldersgrense, og der ny AFP gir vesentlig større utbetalinger enn dagens AFP, vil åpenbart gi en lavere samlet pensjon for personer som ikke mottar ny AFP. Uten andre endringer vil derfor omleggingen til ny AFP som en del av livsvarig pensjon innebære reduserte pensjonskostnader for uføre. Hva slags alderspensjon uføre vil få dersom det innføres en forsikret AFP, vil avhenge av det øvrige regelverket for alderspensjon, og det må også legges til grunn at en eventuell forsikret AFP til uføre bør beregnes med en annen sats enn ordinær AFP. Den samlede kostnadseffekten av forsikret AFP for uføre må derfor ses i sammenheng med satsen for forsikret AFP og med det øvrige pensjonsregelverket.

Dersom en ordning med forsikret AFP fører til at flere går av med uføretrygd før 62 år mens de ellers ville gått av med ordinær AFP, vil både de direkte utgiftene og de samfunnsøkonomiske kostnadene øke.

4.6.7 Organisering

En eventuell forsikret AFP vil være en forsikringsbar ytelse, og det kan være naturlig at denne fullt ut funderes på samme måte som alderspensjonen. Siden opptjeningen av rett til forsikret AFP vil være svært lik opptjeningen av den nye alderspensjonen, kan det synes naturlig at forsikret AFP organisatorisk administreres av den som leverer alderspensjonen, og ikke knyttes til eventuelle nye institusjoner som skal håndtere ordinær AFP i offentlig sektor.

Personer med ulike offentlige arbeidsgivere i løpet av arbeidslivet vil kunne ha en forsikret AFP opptjent hos ulike offentlige arbeidsgivere. Forsikret AFP vil i likhet med ny ordinær AFP og ny offentlig tjenstepensjon, være en alleårsmodell der opptjente rettigheter reguleres årlig med utviklingen i folketrygdens grunnbeløp. I motsetning til dagens bruttomodell, kan slik opptjening betales ut av den enkelte pensjonsordningen uten at det får betydning for den samlede utbetalingen. Det kan likevel være hensiktsmessig at det etableres et system for medregning og refusjon av forsikret AFP på lik linje med dagens system for offentlig tjenstepensjon og at dette løses innenfor Overføringsavtalen. Overføringsavtalen kan sikre at forsikret AFP ved pensjonering beregnes ut fra pensjonsgrunnlaget i den samlede tjenestetiden i offentlige ordninger (alleårsopptjening) og den kan ivareta fordelingen av kostnadene mellom pensjonsinnretningene i det enkelte pensjonstilfellet. Med en forsikret AFP håndtert innenfor Overføringsavtalen vil det derfor være en enkelt utbetaler av forsikret AFP, i tilfeller der den enkelte ikke kvalifiserer for ordinær AFP.

5. Ny alderspensjon i offentlig sektor

5.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives hovedtrekkene ved en ny modell for alderspensjon fra de offentlige tjenstepensjonsordningene. Det legges til grunn at AFP-ordningen skal legges om og at ny AFP i offentlig sektor skal utformes etter mønster av ny AFP i privat sektor.

Dette kapitlet er avgrenset til å diskutere noen hovedspørsmål knyttet til utformingen av reglene for opptjening og uttak av alderspensjon fra en ny offentlig tjenstepensjonsordning. Egenskapene ved en ny ordning og hvordan den kan virke for den enkelte i samspill med en ny AFP-ordning belyses i kapittel 7, mens innfasingen av nye regler diskuteres i kapittel 11.

5.2 Prinsipielt utgangspunkt

Dagens pensjonsordninger for offentlig ansatte er i begrenset grad tilpasset endringene i det øvrige pensjonssystemet. Levealdersjustering er imidlertid innført for alderspensjon fra de offentlige tjenstepensjonsordningene fra 67 år. Levealdersjusteringen gjør at dagens AFP-ordning blir stadig mindre attraktiv som tidligpensjonsordning. Den sluttlønnbaserte brutto-ordningen for alderspensjon med maksimalt 66 prosent brutto tjenstepensjon, gjør det vanskeligere å kompensere for levealdersjusteringen i offentlig enn i privat sektor, slik at offentlig ansatte i framtida må jobbe lengre enn i privat sektor for å oppnå like høy årlig pensjon som eldre årskull. For å sikre offentlig ansatte fortsatt gode pensjonsordninger er det nødvendig med en grunnleggende omlegging av de eksisterende ordningene.

Av oppdragsbeskrivelsen for denne utredningen går det fram at arbeidet skal ta utgangspunkt i følgende prinsipper:

- Alle år i jobb skal gi pensjonsopptjening
- Tjenstepensjonen skal beregnes uavhengig av folketrygden
- Pensjonen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år og kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir avkortet

Dersom den nye pensjonsløsningen bygger på disse prinsippene vil den nye tjenstepensjonsordningen være godt tilpasset de øvrige pensjonsordningene; både folketrygden og de private tjenstepensjonsordningene. Det vil også legge til rette for at offentlig ansatte ikke taper pensjon på å ta jobb i privat sektor sent i yrkeslivet, og vil dermed redusere mobilitetshindrene som dagens ordninger skaper.

5.3 Enhetlige pensjonsordninger i offentlig sektor

En grunnleggende forskjell mellom private og offentlige tjenstepensjonsordninger er at det innenfor offentlig sektor i hovedsak er ett felles pensjonsprodukt, mens reglene for private tjenstepensjoner gir vide rammer som bedriftene kan tilpasse pensjonsordningene sine innenfor. At offentlig sektor har et felles pensjonsregelverk har gjort at en unngår å utstede oppsatte pensjonsrettigheter og intern samordning når personer har pensjonsopptjening fra flere arbeidsgivere i offentlig sektor. Samlet pensjon fra ulike offentlige pensjonsordninger utbetales fra den ordningen som vedkommende sist var medlem i, og som om all opptjening er i denne ordningen. Den siste ordningen får refundert pensjonsutgifter fra de andre

ordningene arbeidstakeren har vært medlem av. Dette skjer gjennom overføringsavtalen i offentlig sektor.

Overføringsavtalen innebærer dermed at en kan ha forskjellige stillinger i både kommune og stat og hos andre som har en offentlig tjenstepensjonsordning som er tilsluttet avtalen, uten at pensjonsrettighetene i de forskjellige stillingsforholdene reduseres. Avtalen forutsetter derfor felles pensjonsregler. Et felles pensjonsregelverk og overføringsavtalen gjør at det ikke er pensjonsmessige hindringer for mobilitet innenfor offentlig sektor. Sammenlegging av tjenestetid er dessuten enklere enn horisontal samordning mellom opptjente tjenstepensjoner etter samordningsloven. Overføringsavtalen omfatter ikke pensjonsordninger med pensjonsregler som avviker fra de alminnelige ordningene i offentlig sektor, blant annet de nye pensjonsordningene for stortingsrepresentanter, statsråder og visse medlemmer av sametinget.

Ved overgang fra en bruttoordning til en nettoordning som beregnes uavhengig av folketrygden og som gir opptjening for alle år en arbeidstaker er ansatt hos en offentlig arbeidsgiver, forsvinner behovet for intern samordning av pensjoner og dermed også en viktig begrunnelse for overføringsavtalen. Med en alleårsopptjeningsmodell, hvor det årlig tjenes opp en pensjonsbeholdning basert på løpende lønn og der verdien av allerede opptjente rettigheter ikke påvirkes av om man fortsetter i stilling og til hvilken lønn, vil også faren for at allerede opptjente pensjonsrettigheter blir svekket ved jobbytte forsvinne. Behovet for felles pensjonsregelverk i offentlig sektor (opptjeningssatser mv.) blir derfor klart mindre med en nettoordning i offentlig sektor.

Selv om en omlegging fra en bruttoordning til en nettoordning reduserer behovet for en overføringsavtale og felles pensjonsregler i offentlig sektor, er det ikke gitt at det er ønskelig å åpne opp for ulike regler innenfor offentlig sektor. Like ytelser innenfor stat og kommunal sektor og en felles overføringsavtale som sikrer at alle opptjente pensjonsrettigheter i offentlig sektor sees samlet, har mange fordeler. For arbeidstakerne vil det være enklere å forholde seg til ett regelverk og én utbetaler og ikke mange oppsatte pensjoner. Videre vil et felles regelverk innenfor offentlig sektor gi en forsikring mot at omorganisering innenfor stat eller kommunal sektor får pensjonsmessige konsekvenser. Endelig er store fellesordninger velegnet for utjevning og fordeling av risiko i den grad er ønskelig.

Det legges til grunn at det fortsatt skal være enhetlige pensjonsordninger i offentlig sektor og at overføringsavtalen skal videreføres.

5.4 Livsvarige pensjoner

Alderspensjonsordningene har som formål å sikre personer som ikke lenger har arbeidsinntekt en løpende inntekt. Alderspensjonen fra dagens offentlige tjenstepensjonsordninger er en livsvarig yttelse. I privat sektor har det normale vært livsvarige ytelser i ytelsesordningene etter lov om foretakspensjon, mens de fleste innskuddsordningene, som de siste årene har dominert markedet for privat tjenstepensjon, har tidsbegrensede (opphørende) ytelser.

Opphørende ordninger innebærer at den enkelte risikerer å leve mange år uten pensjon fra ordningen. Selv om det har vært adgang til å ha tidsbegrensede ytelser i foretakspensjonsordninger, og opphørende ytelser er hovedregelen i innskuddspensjonsordningene, er det ikke mange av disse ordningene som har eksistert lenge nok til at mange har opplevd at utbetalingene har opphørt. Konsekvensene av opphørende ordninger – hvordan mottakerne vil

oppleve situasjonen når pensjonsutbetalingen opphører – har derfor ennå ikke materialisert seg fullt ut.

Livsvarige ytelser innebærer at pensjonsordningen overtar risikoen for at den enkeltes levetid avviker fra forventet levetid. Risikoen er imidlertid betydelig mindre for et forsikrings-kollektiv enn for den enkelte pensjonist. Livsvarige ytelser innebærer derfor en mer effektiv risikodeling enn individuell pensjonssparing. Offentlige arbeidsgivere tilbyr derfor livsvarig pensjon til en relativt lav kostnad. Arbeidsgruppen legger til grunn at en ny offentlig tjenestepensjonsordning skal gi livsvarige pensjoner og ikke opphørende som innskuddspensjonsordningene.

5.5 Alderspensjon på beholdningsform

Tjenestepensjonsordningene, både i offentlig og privat sektor, har tradisjonelt vært ytelsesordninger i betydningen at årlig pensjon har vært spesifisert som en ytelse; for eksempel 66 prosent av sluttlønn for personer med full opptjeningstid. Også ny AFP i privat sektor kan kalles en ytelsesordning, men her er det den årlig opptjeningen som er spesifisert som en ytelse; ny AFP beregnes i utgangspunktet som 0,314 prosent av pensjongivende inntekt hvert år.

Alle de andre nye pensjonsordningene har blitt utformet på beholdningsform ved at de opptjente pensjonsrettighetene akkumuleres i en «beholdning» som omregnes til en årlig pensjon på uttakstidspunktet vha. et tall som (i hovedsak) reflekterer hvor lenge pensjonen forventes å bli utbetalt. Ordninger som har blitt utformet på beholdningsform er blant annet ny alderspensjon i folketrygden, ny pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer og rammeverket for hybridordninger i privat sektor (tjenestepensjonsloven).

Å utforme pensjonsordningene på ytelsesform eller beholdningsform kan gi tilnærmet samme resultat i form av størrelsen på årlig pensjon.⁷ Valget mellom dem er derfor primært et spørsmål om pedagogikk. En fordel med beholdningsform er at den årlig opptjeningen/-premien i større grad synliggjør verdien av den årlige pensjonsopptjeningen og dermed sammenhengen mellom arbeid og pensjon. Videre kan tallene som benyttes til å omregne pensjonsopptjeningen til en årlig pensjon gi en mer intuitiv tolkning ved at de gjenspeiler om lag hvor lenge pensjonen skal betales ut. Når de fleste øvrige ordningene er på beholdningsform, kan det dessuten være enklere for mottakerne at også offentlig tjenestepensjon har en slik utforming.

Det kan hevdes at det er like enkelt å forstå en ordning der den årlig opptjeningen er spesifisert som en ytelse, slik den nye AFP-ordningen i privat sektor er. Når ytelsen skal levealdersjusteres betyr det imidlertid at den årlige opptjeningen må korrigeres for levealdersjustering for å beregne hvor stor den faktiske verdien i form av årlig pensjon er, og korreksjonen blir større desto større virkningen av levealdersjustering er. I tillegg må en holde orden på utviklingen i pensjonsgrunnlaget over tid. Det synes da klart enklere når pensjonsopptjeningen til enhver tid er spesifisert i form av én beholdning, altså ett tall. Ytelsesformen kan gi et feilaktig inntrykk av den reelle pensjonsopptjeningen.

⁷ Se for eksempel avsnitt 4.1 i SSB-rapporten «Utforming av ny alderspensjon i folketrygden», Rapporter 22/2011 av Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen.

Det såkalte «kombinasjonsalternativet» i lønnsoppgjøret 2009 var på ytelsesform. Dette må forstås på bakgrunn av at forslaget om beholdningsform fortsatt var ganske nytt høsten 2008 da arbeidet med offentlig tjenstepensjon startet opp. Idéen ble rett nok omtalt av Pensjonskommisjonen, jf. NOU 2004: 1, men i den påfølgende politiske behandlingen ble forslaget først presentert i et høringsnotat om ny alderspensjon i folketrygden i januar 2008 som ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) i februar 2009 og vedtatt av Stortinget i juni samme år, altså etter at lønnsoppgjøret var avsluttet. Ny AFP i privat sektor, som ble avtalt våren 2008, fikk derfor en ytelsesliknende utforming, og siden det ble lagt til grunn at ny AFP i offentlig sektor skulle utformes etter mønster av den private ordningen, ble det også jobbet med ny alderspensjonsordning på ytelsesform.

Når pensjonsordningen utformes på beholdningsform kan pensjonsopptjeningen omregnes til en årlig pensjon vha. folketrygdens delingstall, mens årlig pensjon ble beregnet vha. forholdstallene i folketrygden i kombinasjonsalternativet. Virkningen av levealdersjustering, målt ved endringen i delingstall/forholdstall ved en gitt alder, er forskjellig i delingstallene og forholdstallene, jf. avsnitt 9.4. For de årskullene som skal ha all eller en stor del av opptjeningen i en ny opptjeningsmodell er imidlertid denne forskjellen liten i de nyeste prognosene på delingstall og (hypotetiske) forholdstall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet: Fra 1963- til 1983 kullet øker delingstallet ved 67 år med 12,2 prosent mens forholdstallet øker med 10,9 prosent. Det betyr at den årlige forskjellen er 0,06 prosent, altså mindre enn én promille. Fordelen med et enklere system, bør oppveie den meget moderate innstrammingen det representerer å utforme den nye pensjonsordningen på beholdningsform.

På denne bakgrunnen legger arbeidsgruppen til grunn at de nye pensjonsordningene for offentlig ansatte skal utformes på beholdningsform.

5.6 Kjønn- og aldersnøytrale premier

I pensjonsordninger med livsvarige utbetalinger vil det være usikkerhet om hvor lenge pensjonen skal betales ut. Denne «risikoen for langt liv» varierer systematisk, for eksempel lever kvinner lengre enn menn. Dersom pensjonsordningene skal utbetale like høye årlige ytelser, uavhengig av forventet tid som pensjonist, betyr det at pensjonskostnadene knyttet til grupper med høy forventet levealder vil bli høyere enn kostnadene knyttet til grupper med lav forventet levealder.

I dagens ytelsespensjonsordninger er det åpnet for at det kan etableres såkalte fellesordninger som utjevner kostnadsforskjeller på grunn av kjønn og alder. KLP har flere fellesordninger, for eksempel én fellesordning for kommuner og bedrifter. Fellesordninger innebærer at premien blir kjønns- og aldersnøytral på marginen fordi forskjellene utjevnes på medlemsvirksomhetene.

Behovet for premieutjevning avhenger av type pensjonsordning. I innskuddsordninger er forpliktelsene normalt uavhengig av levealder, og premien er fastsatt som en prosentandel av lønn. Premiene er derfor per definisjon kjønns- og aldersnøytrale. I ordninger med livsvarige ytelser blir imidlertid kostnadene for kvinner høyere enn for menn. Vi legger til grunn at det skal kunne etableres fellesordninger også for en ny offentlig tjenstepensjonsordning, slik at det skal være mulig å utjevne slike kostnadsforskjeller.

5.7 Påslag eller hybrid?

5.7.1 Innledning og hovedtrekk

I dette avsnittet beskrives to alternative måter å utforme en ny offentlig tjenstepensjonsordning på: en hybrid- og en påslagsordning.

Med *hybrid* mens her en pensjonsordning som er utformet etter *lov om tjenstepensjon* som trådte i kraft fra 2014. Hybridbegrepet er benyttet fordi ordningen kombinerer elementer fra både ytelses- og innskuddspensjoner, jf. kapittel 3. Arbeidsgivere som har en hybridordning skal hvert år betale et innskudd som er fastsatt i prosent av lønnen til den enkelte, på samme måte som i innskuddsordningene. Innskuddene i hybridordningen akkumuleres i en «pensjonsbeholdning», og arbeidsgiver kan velge om pensjonsbeholdningen årlig skal reguleres i takt med lønnsveksten (alminnelig lønnsvekst eller lønnsveksten i foretaket) eller om den skal tilføres den faktiske avkastningen på pensjonsmidlene. I motsetning til i innskuddsordningene, skal pensjonsbeholdningen tilføres en dødelighetsarv, og utbetalingen av pensjon skal som hovedregel være livsvarig. Omregningen til en årlig pensjon skal ta utgangspunkt i forventet gjestående levetid på uttakstidspunktet, og utbetalt pensjon skal enten reguleres med faktisk avkastning på pensjonsmidlene eller på samme måte som i folketrygden, dvs. med den alminnelige lønnsveksten fratrasket 0,75 prosent.

Med *påslagsmodell* menes her den modellen for alderspensjon som ligger i «kombinasjonsalternativet» fra lønnsoppgjøret 2009, men på beholdningsform som i folketrygden: Ordningen definerer den årlige pensjonsopptjeningen som akkumuleres i en «pensjonsrettbeholdning»⁸. Pensjonsrettbeholdningen reguleres årlig i takt med den alminnelige lønnsveksten, og den akkumulerte pensjonsrettbeholdningen omregnes til en årlig pensjon på uttakstidspunktet ved hjelp av delingstallene i folketrygden. Utbetalt pensjon reguleres på samme måte som i folketrygden, dvs. med den årlige lønnsveksten fratrasket 0,75 prosent.

Boks 5.1 oppsummerer noen hovedtrekk ved de to modellene. Det går fram at mye er likt: Begge ordningene er nettoordninger der pensjonen beregnes uavhengig av andre ordninger (les: folketrygden). Pensjonsrettighetene tjenes opp på grunnlag av årets inntekt og akkumuleres i en beholdning som omregnes til en årlig pensjon på uttakstidspunktet. I motsetning til i innskuddsordningene tilfaller pensjonsbeholdningen til personer som dør (dødelighetsarv) forsikringskollektivet.

Hybridmodellen gir mulighet til å velge ulike reguleringsmetoder. Dersom man velger de samme alternativene som i påslagsmodellen, gjenstår det særlig to forskjeller mellom hybrid- og påslagsmodellene:

For det *første* skal innskuddssatsene for kvinner settes høyere enn for menn i hybridordningen, for å reflektere forskjeller i forventet levealder mellom kvinner og menn. Dette fører til at en kvinne i hybridordningen vil akkumulere en høyere pensjonsbeholdning enn en mann med samme lønn og ha en høyere pensjonsbeholdning ved uttak. Videre vil en kvinne få en lavere årlig pensjon ved uttak enn en mann med like høy pensjonsbeholdning.

⁸ Begrepet pensjonsrettbeholdning er her benyttet for å skille det fra begrepet pensjonsbeholdning som benyttes om opptjente pensjonsrettigheter i hybridordningen i lov om tjenstepensjon.

Dersom innskuddstillegget for kvinner er «korrekt» fastsatt i en hybridordning, vil kvinner få like høy pensjon som menn med samme inntektshistorie. I praksis vil det likevel trolig bli et avvik mellom pensjonsnivåene til kvinner og menn selv om de har den samme inntekts-historien. I påslagsmodellen er lik pensjon garantert siden opptjeningssatsene og delings-tallene er like for kvinner og menn.

Den *andre* forskjellen mellom hybrid og påslag er at pensjonsbeholdningen omregnes til en årlig pensjon på ulik måte: I påslagsmodellen benyttes delingstallene i folketrygden, mens hybriden benytter forventet levealder i premietariffen (minst «minimum beregningsgrunnlag» fastsatt av Finanstilsynet også kalt K2013). Denne forskjellen omtales nærmere i avsnitt 5.7.2.

Boks 5.1 Noen egenskaper ved ny tjenstepensjon i privat sektor (hybrid) og påslagsmodell

Hybrid	Påslag
Årlig opptjening	
Innskudd i prosent av lønn opp til 12 G. Maksimalt 7 prosent innskudd for menn opp til 7,1 G, og maksimalt 25,1 prosent i intervallet 7,1–12 G. Høyere innskudd for kvinner for å finansiere like høy årlig pensjon som for menn.	Opptjening i prosent av lønn opp til 12 G. Kan ha høyere sats i intervallet 7,1–12 G. Kjønnsnøytral opptjeningsprosent.
Regulering av opptjente rettigheter i opptjeningsperioden	
Reguleres med faktisk avkastning, med alminnelig lønnsvekst eller med lønnsvekst i foretaket.	Regulering med alminnelig lønnsvekst.
Dødelighetsarv i opptjeningsperioden	
Faktisk dødelighetsarv tilføres pensjonsbeholdningen løpende.	En sjablongmessig dødelighetsarv er innarbeidet i delingstallene.
Beregning av årlig pensjon på uttakstidspunktet	
Livsvarig pensjon. Årlig pensjon ved uttak beregnes ut fra pensjonsbeholdningen og forventet gjenstående levealder i henhold til premietariffen på uttakstidspunktet. Levealder varierer med fødselsår og kjønn.	Livsvarig pensjon. Årlig pensjon ved uttak beregnes ut fra pensjonsrettbeholdningen og folketrygdens (kjønnsnøytrale) delingstall, fastsatt ved fylte 61 år.
Regulering av pensjon i utbetalingsperioden	
Reguleres med avkastning eller garantert regulering inntil lønnsvekst fratrasket 0,75 prosent.	Reguleres med alminnelig lønnsvekst fratrasket 0,75 prosent.

Bruken av folketrygdens delingstall til å beregne årlig pensjon, gjør at påslagsmodellen får en noe annen intern logikk enn hybriden: I hybriden er de årlige innskuddene lik virksomhetens

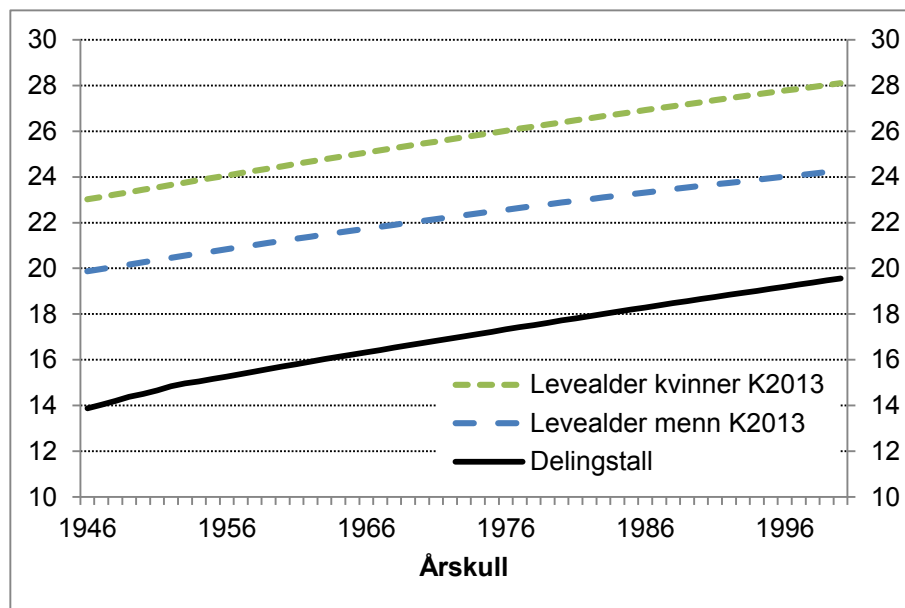
premie for årets opptjening, og premiereserven bak opptjent pensjon er lik pensjonsbeholdningen. I en fondert påslagsordning er det nødvendig å skille mellom premiereserve og pensjonsrettbeholdning: pensjonsrettbeholdningen er verdien av opptjente pensjonsrettigheter, mens premiereserven er den kapitalen som er nødvendig for å sikre denne verdien. Den nødvendige kapitalen vil være større enn pensjonsrettbeholdningen fordi måten delingstallene i folketrygden er konstruert på, gjør at delingstallene er lavere enn det som følger av premietariffen. Siden den nødvendige kapitalen må være større enn pensjonsrettbeholdningen, blir også premien for årets opptjening større enn den årlige opptjeningssatsen. Forskjellen avhenger av forskjellen mellom delingstall og tariff og omtales nærmere under i avsnitt 5.7.3.

5.7.2 Delingstall og tariff

Pensjonsopptjeningen skal, som nevnt, omregnes til en årlig pensjon på ulik måte i påslagsmodellen og hybridmodellen. I påslagsmodellen skal folketrygdens delingstall benyttes, mens i pensjonsordninger som er utformet innenfor lov om tjenstepensjon skal pensjonsbeholdningen divideres med forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet. Forventet gjenstående levetid skal minst tilsvare et minimum beregningsgrunnlag som er fastsatt av Finanstilsynet (K2013).

Det viser seg at det er relativt stor forskjell på levealdersforutsetningene i K2013 og framskrivningen av delingstallene i folketrygden. Figur 5.1 viser forventet gjenstående levealder ved 67 år ifølge K2013 og prognosene fra juni 2015 på delingstallene i folketrygden ved 67 år for årskullene 1946–2000. Det går fram at forskjellene er betydelig: For 1970-kullet er tallene 22,08 år for menn og 25,45 år for kvinner i K2013, mens delingstallet i folketrygden er 16,73. Tallet for menn i K2013 er altså rundt 32 prosent høyere enn delingstallet i folketrygden, mens tallet for kvinner er mer enn 50 prosent høyere.

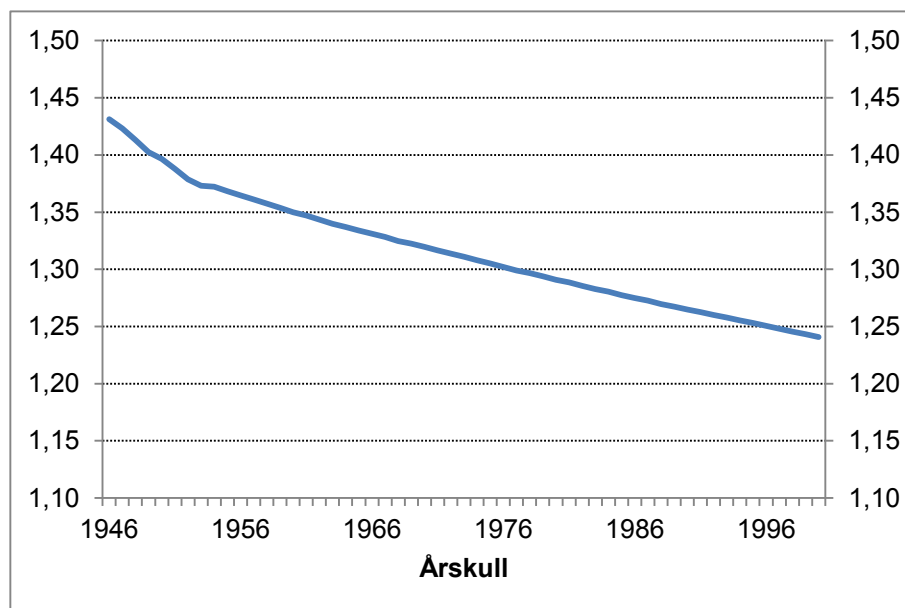
Figur 5.1 Forventet gjenstående levealder ved 67 år for menn og kvinner ifølge K2013 og folketrygdens delingstall ved 67 år. Årskullene 1946–2000



Figur 5.2 viser utviklingen i forholdet mellom forventet levealder for menn ved 67 år i K2013 og delingstallet ved 67 år i folketrygden. Det går fram at forholdet er lavere for yngre årskull. For en mann født i 1960 er forholdstallet 1,35, mens det er 1,25 for en mann født i 1996.

Det er tre årsaker til forskjellen mellom delingstallene i folketrygden og forventet levealder i K2013: Dødelighet, behandlingen av dødelighetsarv før 62 år og reglene for regulering av pensjon.

Figur 5.2 Forholdet mellom forventet levealder ved 67 år for menn i K2013 og delingstallet ved 67 år i folketrygden for årskullene 1946–2000



Delingstallene i folketrygden fastsettes med utgangspunkt i registrert dødelighet for hele befolkningen det året årskullet fyller 61 år. Den registrerte dødeligheten for hele befolkningen er høyere enn den registrerte dødeligheten for de som omfattes av kollektive pensjonsordninger. Dødeligheten i de fastsatte delingstallene er altså et statistisk mål og ingen prognose.⁹ For å hindre at tilfeldige svingninger i dødeligheten skal påvirke delingstallene, benyttes dessuten et gjennomsnitt av dødelighetsratene 10 år tilbake i tid. I en periode med fall i dødeligheten betyr denne glattingen at dødeligheten overvurderes fordi den bygger på «gamle tall» og forventet levealder undervurderes.

I hybriden legges dødelighetsarv i opptjeningsperioden løpende til pensjonsopptjeningen slik at opptjeningen blir høyere enn den ellers ville blitt. I folketrygden skjer ikke dette. I stedet er virkningen bygget inn i delingstallene; dødelighetsarv før 62 år gjør at delingstallene er lavere enn de ellers ville vært. Forskjeller i metodikken for hvordan dødelighetsarv før 62 år håndteres i hybriden og folketrygden innebærer altså ikke noen forskjell i pensjonsnivåene for gitt opptjening, selv om det påvirker forholdet mellom delingstallene og forventet levealder i K2013. Betydningen av dødelighetsarv vil avta i takt med redusert dødelighet, noe som er hovedårsaken til at kurven faller i figur 5.2.

⁹ Men prognosene på framtidige delingstall bygger naturligvis på en prognose på utviklingen i dødeligheten.

Løpende utbetalt alderspensjon reguleres med lønnsveksten fratrasket 0,75 prosent. For en gitt pensjonsopptjening innebærer denne «underreguleringen» at pensjonen første år kan være høyere enn den kunne vært dersom pensjonene skulle reguleres i takt med lønnsveksten. Denne effekten kommer til uttrykk gjennom at delingstallene er lavere enn de ville vært dersom løpende pensjon skulle reguleres med lønnsveksten.

5.7.3 Opptjeningssats og premie i påslagsmodellen

I påslagsordningen blir premien for årets opptjening en avledet størrelse. Utgangspunktet for årets premie er satsen for årlig opptjening. Denne satsen multiplisert med pensjonsgrunnlaget definerer den ansattes pensjonsopptjening på beholdningsform. Premien for denne opptjeningen skal være lik den forventede framtidige utbetalingen som opptjeningen vil føre til for selskapet. I påslagsordningen skal den årlige pensjonen beregnes ved å dividere pensjonsopptjeningen med delingstallet i folketrygden. Selskapet må imidlertid ta hensyn til hvor mange år denne årlige pensjonen skal betales ut. Forventet gjenstående levealder går fram av selskapets premietariff. Opptjeningssatsen i påslagsordningen må derfor korrigeres for forholdet mellom forventet levealder i tariffen og delingstallet i folketrygden, jf. figur 5.2, når premiesatsen for årets opptjening skal beregnes. Siden forholdet avhenger av kjønn og alder, vil den gjennomsnittlige korreksjonsfaktoren – premiesatsen – avhenge av kjønns- og alderssammensetningen. Dersom kjønns- og alderssammensetningen i forsikringsbestanden er stabil over tid, vil også forholdet mellom premiesatsen og opptjeningssatsen være stabil.

Dersom det skal tjenes opp rettigheter i ny ordning fra 2018 og de eldste årskullene skal beholde dagens pensjonsordning, vil gjennomsnittsalderen på statsansatte som skal ha opptjening i ny ordning være i overkant av 40 år, dvs. være født i siste del av 1970-tallet. Figur 5.2 viser at forholdstallet mellom forventet levealder i tariffen og delingstallet i folketrygden for disse kullene er rundt 1,3. Bruken av delingstall fører isolert sett altså til at premien blir 30 prosent høyere enn den ville blitt dersom en hadde benyttet selskapets tariff.

5.7.4 Sammenlikning av premien i hybrid- og påslagsordninger

For å oppnå samme pensjonsnivå, altså innenfor samme kostnadsramme, kan satsen for årlig opptjening i en påslagsordning være betydelig lavere enn innskuddssatsen i en hybridordning. Årsaken er at metoden for omregning av pensjonsopptjening til en årlig pensjon er forskjellig. Forskjellen er imidlertid ikke like stor som forskjellen mellom delingstallene og forventet levealder i tariffen kan tyde på. Årsaken er at pensjonsopptjeningen i hybridordningen også øker pga. dødelighetsarv, en mekanisme som ikke finnes i påslagsordningen.

I hybridordningen er det den faktiske dødelighetsarven som skal fordeles på de gjenværende medlemmene i ordningen, og den skal fordeles med produktet av pensjonsbeholdningen («premiereserven») og dødssannsynligheten som vekt. Dødelighetsarven vil avhenge av kjønns- og alderssammensetningen i forsikringsbestanden. Dødeligheten i K2013 er lavere enn i befolkningen generelt. Dødelighetsarven vil derfor også generelt være lavere enn i beregningene bak folketrygdens delingstall. Hvis vi tar utgangspunkt i årskullene født tidlig på 1970-tallet, bidrar dødelighetsarven til å redusere delingstallene i folketrygden med 6,5–7 prosent. Det synes derfor ikke urimelig å legge til grunn at dødelighetsarv i gjennomsnitt kan bidra til å øke pensjonsbeholdningen i hybridordningen med rundt 5 prosent. Dette betyr i så fall at forskjellen på forventet levealder i K2013 og delingstallet i folketrygden på rundt 30 prosent for menn, blir redusert til en forskjell i verdien på innskudds- og opptjeningssatsene på rundt

25 prosent: innskuddssatsen i en hybridordning må være rundt 25 prosent høyere enn opptjeningssatsen i en påslagsordning for at ordningene skal gi om lag samme forventede årlige pensjon.

KLP har sammenliknet påslag og hybrid med utgangspunkt i KLPs medlemsmasse ved inngangen til 2015. Det er gjennomført fulle prognosekjøringer på personer født i 1963 eller senere og som var minst 20 år 1.1.2015. En påslagsmodell med en årlig opptjening på 5,64 prosent («kombinasjonsalternativet») er sammenliknet med en hybrid med maksimale innskuddssatser (7/25,1 prosent for menn). Innskuddssatsen i hybridordningen er dermed 24,1 prosent høyere enn opptjeningssatsen i påslagsmodellen. Beregningene viser at opptjent alderspensjon ved 67 år er gjennomgående litt høyere med påslagsordningen enn med hybridordningen.

5.7.5 Tidlig eller sent uttak

Både med en påslagsordning og en hybridordning vil årlig pensjon bli høyere desto senere den tas ut. Den kvantitative betydningen av denne effekten er imidlertid noe sterkere med en påslagsordning; påslagsordningen gir sterkere belønning for å utsette uttaket av pensjon. Vi skal illustrere dette med et eksempel.

Anta at en påslagsordning og en hybridordning er utformet slik at de gir like høye pensjoner dersom pensjonen tas ut ved 67 år. Problemstillingen er: Hvor stor forskjell er det mellom årlig pensjon dersom pensjonsrettigheten tas ut ved 62 eller 75 år og vi tar hensyn til dødelighetsarven i hybridordningen?

Svaret på spørsmålet avhenger av fødselsår; forskjellen er større desto eldre årskull vi ser på. For en mann født i 1963, vil pensjonsnivået i påslagsmodellen bli 1,4 prosent lavere enn i hybridmodellen dersom pensjonen tas ut ved 62 år, mens det vil være 5,4 prosent høyere enn i hybridordningen dersom pensjonen tas ut ved 75 år.

For en mann født i 1993 vil pensjonsnivået i påslagsmodellen bli 0,3 prosent lavere enn i hybridmodellen dersom pensjonen tas ut ved 62 år, mens det vil være 2,2 prosent høyere enn i hybridordningen dersom pensjonen tas ut ved 75 år.

Prosentvis økning i årlig pensjon ved utsatt uttak er avhengig av hvor stor prosentvis nedgang i antall år som pensjonist dette er anslått å innebære. I og med at forventet gjestående levetid som er lagt til grunn i delingstallene er lavere enn hva som er lagt til grunn i K2013, vil det å utsette uttaket med ett år gi en større prosentvis nedgang i anslått antall år som pensjonist i påslagsmodellen enn i hybridmodellen.

5.7.6 Påslag vs. hybrid – vurdering

Flere forhold trekker i retning av at en påslagsordning vil være enklere for den enkelte enn en hybrid. For det første er det pedagogisk enklere å operere med kjønnsnøytrale opptjenings-satser og delingstall, og en påslagsmodell vil sikre at personer med samme opptjenings-historikk får lik pensjon, uavhengig av kjønn og hvilket forsikringskollektiv de tilhører.

For det andre er informasjonen om delingstallene mer tilgjengelig enn selskapenes tariffer, og eventuelle endringer i prognosene på delingstall er mer forutsigbare enn endringer i selskapenes tariffer. Informasjonen om hvor høy årlig pensjon en gitt pensjonsopptjening vil gi ved ulike uttaksaldre vil være vesentlig lettere tilgjengelig når en benytter delingstall fra folketrygden enn den vil være i ordninger basert på forsikringsselskapenes premietariffer. Det kan imidlertid være mulig å samordne forutsetninger og informasjon om disse, gitt felles

løsninger i offentlig sektor. I tillegg er usikkerheten knyttet til tariffene større enn usikkerheten i prognosene for delingstallene i folketrygden, fordi prognosene for delingstallene oppdateres løpende. Siden K2013 trolig først vil bli endret når det har blitt en viss størrelse på avviket mellom registrert dødelighet og forutsetningene i K2013, er det grunn til å tro at endringene vil bli mer enn ubetydelige når de kommer. De som opplever at tariffen endres rett før pensjonering vil oppleve enn tilsvarende endring i årlig pensjon fra tjenestepensjonsordningen og dermed få en behagelig eller ubehagelig overraskelse.

For det tredje vil systemet i folketrygden normalt være godt kjent siden det for de fleste ligger til grunn for beregningen av hoveddelen av pensjonen, nemlig alderspensjon fra folketrygden.

Avsnitt 5.7.5 viste at påslagsmodellen i noe større grad enn hybridmodellen gir høyere pensjon til de som står lenge i arbeid. Dette har en fordelingsmessig side, siden høytlønte er overrepresentert blant dem som står lenge i arbeid.

For arbeidsgiver vil den årlige premien bli noe mer forutsigbar med en hybridløsning fordi det årlige pensjonsinnskuddet er definert i pensjonsavtalen, mens det i en ordning basert på folketrygdens regelverk blir et skille mellom satsen for årlig opptjening av pensjonsrettigheter og den pensjonspremien denne opptjeningen krever.

Arbeidsgruppen mener både en hybridordning og en påslagsordning vil kunne fungere godt som utgangspunkt for en ny offentlig tjenestepensjonsordning. Begge typer ordninger ivaretar prinsippene i pensjonsreformen, og likhetene mellom dem er flere enn forskjellene. Arbeidsgruppen mener imidlertid at påslagsordningen har noen fordeler som gjør at arbeidsgruppen anbefaler å legge denne til grunn i det videre arbeidet.

5.8 Hvor lenge skal man tjene opp pensjon?

Hovedprinsippet for de nye pensjonsordningene er alleårsopptjening, altså at alle år med inntekt skal gi opptjening av pensjonsrettigheter. Det er likevel administrativt fastsatt øvre grenser for hvor lenge en kan tjene opp rettigheter til pensjon. I folketrygden er denne grensen 75 år, mens den er 62 år for ny AFP i privat sektor. I regelverket for ny tjenestepensjon i privat sektor er det opptjening til 75 år, og innskuddspensjonsloven slår fast at alle arbeidstakere som ikke har fylt 75 år skal være medlem av pensjonsordningen. Også de som har ytelsesordninger etter foretakspensjonsloven skal sikres pensjonsopptjening, selv om de har nådd opptjeningsalderen og har full opptjeningstid. For denne gruppen er det midlertid tilstrekkelig at opptjeningen tilfredsstiller minimumskravene til obligatorisk tjenestepensjon.

En begrunnelse for å ha en øvre aldersgrense for opptjening, kan være å begrense samlet kompensasjon for personer som arbeider lenge. Jo høyere alderen er, desto mer øker årlig pensjon ved utsatt uttak, og behovet for å gi ytterligere stimulanser i form av økt opptjening er desto mindre.

Øvre alder for opptjening og øvre alder for fleksibelt uttak av pensjon må ses i sammenheng fordi begge påvirker hvor høye pensjonene kan bli. Det er ikke logisk å ha en høyere øvre alder for opptjening enn for fleksibelt uttak, og det legges derfor til grunn at øvre alder for opptjening maksimalt skal være lik øvre alder for fleksibelt uttak.

Personer som i dag venter lenge med å ta ut pensjon, kan få en svært høy samlet pensjon, særlig dersom de har privat AFP i tillegg til folketrygden og en god tjenestepensjon. Dette er i stor grad personer med høy inntekt, og en høy aldersgrense for opptjening av pensjon vil

derfor i stor grad tilgodese personer som også på andre måter kommer godt ut av de fleksible pensjonsreglene. Denne effekten er noe sterkere i en påslagsmodell enn i en hybrid, jf. avsnitt 5.7.5.

De første som kan få en vesentlig del av tjenstepensjonen beregnet med nye opptjeningsregler er personer som er født på 1970-tallet. For denne gruppen vil levealdersjusteringen redusere pensjonsnivåene ved en gitt uttaksalder sammenliknet med dem som i dag tar ut pensjon.

Det kan argumenteres for at den øvre aldersgrensen for pensjonsopptjening i offentlige tjenstepensjonsordninger bør settes lik alderen i folketrygden og i de private tjenstepensjonsordningene. Det kan også oppfattes som urimelig forskjellsbehandling dersom eldre arbeidstakere ikke skal få pensjonsopptjening, og selv om mange vil få en god samlet pensjon, vil det ikke gjelde alle.

En høy øvre alder for opptjening vil øke kostnadene ved pensjonsordningen og dermed begrense det økonomiske rommet for andre elementer i ordningen.

Aldersgrensene i staten er regulert i aldersgrenseloven. Her går det fram at den alminnelige aldersgrensen er 70 år. Dette er også en naturlig referanse når en skal vurdere hvor lenge offentlig ansatte skal tjene opp pensjonsrettigheter.

Arbeidsgruppen har ingen klar anbefaling om hvor lenge det skal være opptjening av pensjonsrettigheter i den nye tjenstepensjonsordningen i offentlig sektor, men legger til grunn at det skal tjenes opp pensjonsrettigheter minst til fylte 70 år.

5.9 Hvor lenge fleksibelt uttak?

I folketrygden øker årlig pensjon jo senere pensjonsuttaket starter fram til uttak ved 75 år. Også i de private tjenstepensjonsordningene er det fleksibilitet opp til 75 år, og pensjonen avkortes ikke selv om en har arbeidsinntekt. Ny AFP i privat sektor øker imidlertid ikke lenger enn til fylte 70 år.

Jo høyere den øvre alderen for fleksibelt uttak er, desto høyere kan den årlige pensjonen bli. Ønsket om å begrense det øvre nivået på samlet pensjon, jf. diskusjonen i avsnitt 5.8, kan tilsi at en på kort sikt setter en lavere øvre alder for fleksibelt uttak enn 75 år. Signaleffekten av å sette en grense på for eksempel 70 år for «fleksibiliteten oppover», er imidlertid trolig sterkere enn av å stoppe opptjeningen ved samme alder: Dersom den enkelte *må* ta ut pensjon ved 70 år for ikke å tape rettigheter, kan det oppfattes som et tydeligere signal om at det er på tide å slutte å jobbe.

Å begrense fleksibiliteten til 70 år vil virke annerledes med en nettomodell enn med dagens regler. I dagens bruttomodell gir det å stå i jobb utover «nødvendig pensjoneringsalder» høyere samordningsfradrag og dermed lavere tjenstepensjon, mens samlet pensjon er konstant. Så lenge det utbetales tjenstepensjon gir det altså ikke høyere samlet pensjon å arbeide lenger. Med en nettomodell vil tjenstepensjonen være konstant etter øvre grense for fleksibiliteten i tjenstepensjonsordningen, men økt folketrygd vil likevel øke samlet pensjon ved utsatt uttak. Selv om pensjonen fra tjenstepensjonsordningen ikke øker ved uttak etter fylte 70 år, vil årlig pensjon fra folketrygden øke og dermed stimulere til fortsatt arbeid.

Personer som i hovedsak har opptjening i dagens opptjeningsmodell vil kunne få svært høy samlet pensjon dersom de står lenge i arbeid, særlig dersom uttaksreglene blir mer fleksible enn i dag. Dette kan tilsi at aldergrensen for fleksibelt uttak på kort sikt settes lavere enn 75 år.

Arbeidsgruppen legger til grunn at øvre aldersgrense for fleksibelt uttak av offentlig tjenstepensjon minst skal være 70 år.

5.10 Regulering av pensjonsopptjening og årlig pensjon

Alderspensjon fra dagens offentlige tjenstepensjonsordninger beregnes med utgangspunkt i sluttlønn. Dette betyr at den årlige pensjonsopptjeningen reguleres i takt med den individuelle lønnsveksten fram til pensjonen tas ut. Personer som meldes ut av en offentlig tjenstepensjonsordning får sin oppsatte pensjon regulert med den generelle lønnsveksten (G). I utbetalingsperioden reguleres pensjonen med den alminnelige lønnsveksten i samfunnet fratrasket 0,75 prosent, dvs. på samme måte som i folketrygden og ny AFP i privat sektor.

Etter dagens regler reguleres bruttopensjonen med individuell lønnsutvikling, mens folketrygden reguleres med alminnelig lønnsutvikling. I tilfeller der den individuelle lønnsveksten er høyere enn den alminnelige lønnsveksten, vil bruttomodellen sørge for at tjenstepensjonsordningen kompenserer for den svakere reguleringen av folketrygden. Med en nettomodell blir reguleringen av tjenstepensjonen og folketrygden frikoblet, slik at tjenstepensjonsordningen ikke lenger vil kompensere for svakere regulering i folketrygden. Et prinsipp om regulering med individuell lønnsvekst er derfor klart mindre problematisk i en nettomodell enn i en bruttomodell. Men både fordelingshensyn, ønsket om forenkling og hensynet til forutsigbare kostnader tilsier at opptjente pensjonsrettigheter ikke bør reguleres i takt med den individuelle lønnsutviklingen. Denne muligheten er heller ikke til stede i den nye tjenstepensjonsloven for privat sektor. Regulering av opptjente rettigheter med individuell lønnsvekst har dessuten den uheldige egenskapen at verdien av opptjente rettigheter avhenger av framtidige valg, og dette kan hindre en fornuftig tilpassing av arbeidsoppgavene mot slutten av yrkeslivet.

Et alternativ er at opptjente pensjonsrettigheter i de offentlige tjenstepensjonsordningene skal reguleres i takt med den alminnelige lønnsveksten. Dette er også et mulig alternativ i den nye tjenstepensjonsloven for privat sektor. Sammenliknet med et «markedsalternativ» der rettighetene reguleres med utgangspunkt i den faktiske avkastningen på oppsparte midler (premiereserven), gir regulering med lønnsveksten en lavere forventet regulering på lang sikt. Men det gir større forutsigbarhet, både på kort og lang sikt. Regulering med avkastningen på pensjonsmidlene er dessuten ikke uproblematisk i de løpende finansierte pensjonsordningene i staten.

Garantert regulering av opptjente rettigheter vil innebære at arbeidsgiver påtar seg et reguleringsansvar, og garantien vil utløse et krav om balanseføring, jf. avsnitt 6.3.4. Avkastningen på pensjonsmidlene på lang sikt må forventes å være minst like høy som lønnsveksten, men dette vil variere fra år til år.

Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere et alternativ der pensjonsrettighetene for fratrådte arbeidstakere ikke har garantert regulering, mens rettighetene til yrkesaktive medlemmer G-reguleres. En slik løsning vil reise flere problemstillinger som det ikke har vært mulig å vurdere nærmere nå: Vil det være rimelig å ha en reguleringsgaranti i utbetalingsperioden

dersom det ikke er noen reguleringsgaranti i oppsparingsperioden. Dersom de som er yrkesaktive når de tar ut pensjon skal ha en reguleringsgaranti i utbetalingsperioden, kan det bli vanskelig å etablere et system der den siste ordningen står for utbetalingen av de samlede rettighetene opptjent i offentlig sektor. Det må videre avklares om personer som fortsetter i ny stilling i offentlig sektor skal ha en annen regulering av opptjente rettigheter enn personer som slutter for å ta jobb i privat sektor.

Arbeidsgruppen legger til grunn at opptjente pensjonsrettigheter i de offentlige tjenstepensjonsordningene skal reguleres i takt med den alminnelige lønnsveksten og at reguleringen i de fonderte ordningene skal finansieres ved en egen reguleringspremie på tilsvarende måte som i dag.

Det legges til grunn at pensjoner under utbetaling årlig fortsatt skal reguleres med lønnsveksten fratrasket 0,75 prosent, altså på samme måte som alderspensjon fra folketrygden. Denne reguleringen er også en mulighet i den nye tjenstepensjonsloven for privat sektor.

5.11 Alderspensjon til uføre

Uføre får i dag medregnet tjenestetid fram til de går over på alderspensjon ved fylte 67 år, og pensjonsgrunnlaget reguleres med lønnsveksten. Det fører til at uføre som hovedregel vil få like høy alderspensjon som de ville fått ved å stå i arbeid til 67 år.

Som vist i kapittel 4 vil en ny pensjonsløsning for offentlig sektor kunne innebærer at AFP blir en del av den livsvarige inntektssikringen, og at tjenstepensjonen (alderspensjon) får en mindre betydning enn i dag. Uføre har i dagens system ikke rett til AFP, og dersom de med nye regler bare skal tjene opp alderspensjon etter de ordinære reglene, er det mulig at uføres alderspensjon blir lavere enn i dag.

Nivået på alderspensjonen til personer som har mottatt uførepensjon vil avhenge av det samlede regelverket, blant annet hvor høy opptjening de årlig får mens de er uføre, hvor lenge de skal få denne opptjeningen og ved hvilken alder uføre skal gå over på alderspensjon. Arbeidsgruppen mener reglene for alderspensjon til uføre først bør avklares etter at reglene for arbeidsføre er avklart. Etter dagens regler går uføre over på alderspensjon ved 67 år, og det er i 2015 dermed personer født i 1948 som går over fra uføre- til alderspensjon. Vi legger til grunn at de årskullene uføre som skal over på alderspensjon de nærmeste årene skal beholde dagens pensjonsregler, og at det derfor heller ikke haster med å avklare disse reglene. Vi minner dessuten om at reglene for alderspensjon til uføre fra folketrygden skal vurderes i 2018, fordi det midlertidige skjermingstillegget til uføres alderspensjon er gitt til og med personer født i 1951.

5.12 Opptakskrav

I SPK kreves det for tilsatte i staten minst 14 arbeidstimer pr. uke for å være medlem av pensjonsordningen. For lærere er kravet minst 35-prosentstilling. Minstegrensen i kommunal sektor var inntil nylig 14 arbeidstimer per uke.

Ved tariffoppgjøret i 2014 avtalte partene i KS-området at det ikke lenger skulle være noen minstegrense i de kommunale tjenstepensjonsordningene. Bakgrunnen for endringen var en dom i Arbeidsretten som slo fast at tariffavtalen var ugyldig når det gjaldt nedre grense for rett til medlemskap i pensjonsordningen. I vurderingen fra Arbeidsretten ble det særlig vist til

at de som ikke er medlemmer ikke får rett til uførepensjon under 50 prosent eller ektefelle- og barnepensjon. Dette er ytelser som ikke samordnes med folketrygden og hvor medlemskap entydig kan gi en økonomiske fordel.

Arbeids- og sosialdepartementet la 25. september 2015 fram Prop. 156 L (2014–2015) med forslag om å endre minstegrensen for rett til medlemskap i SPK til 20 prosent. Lovforslaget er vedtatt av Stortinget, og loven trer i kraft den tid Kongen bestemmer, men det tas sikte på at endringen kan gis virkning fra 1. januar 2016.

I proposisjonen ble det diskutert om den gjeldende minstegrensen skulle reduseres til 20 prosent av full stilling, eller om minstegrensen skulle oppheves som i KS-området. Det ble blant annet vist til at en nedre grense på 20 prosent av full stilling vil være samsvarende med minstegrensene i privat sektor. Det vil da være en felles minstegrense i lov om Statens pensjonskasse og i private tjenstepensjonsordninger. En felles grense bidrar til likebehandling. Det ble videre drøftet, som et argument mot å oppheve minstegrensen, at flere vil kunne oppleve at det ikke utbetales alderspensjon fra den offentlige ordningen selv om det blir betalt pensjonsinnskudd. Som et argument for å ikke ha noen minstegrense ble det vist til de tilfellene hvor tjenstepensjonen ikke samordnes med pensjon fra folketrygden og hvor medlemskap entydig kan ha en økonomisk gevinst: alderspensjon før 67 år, uførepensjon og etterlattepensjon.

For å bli medlem av SPK kreves det i dag at det er minst fem år igjen til aldersgrensen, med mindre en tidligere har vært medlem, slik at sammenlagt tjenestetid ved aldersgrensen blir minst fem år. I kommunal sektor er arbeidstakere som ved aldersgrensen ikke vil få en samlet pensjongivende tjenestetid på minst 3 år unntatt fra medlemskap.

Med en påslagsordning vil koblingen mellom folketrygden og tjenstepensjonen brytes, og en unngår at lav opptjening i tjenstepensjonen samordnes bort. Dersom både uførepensjonen og alderspensjonen beregnes uavhengig av folketrygden, styrkes argumentene mot å ha en nedre grense.

En nettoordning legger altså bedre til rette for lavere terskel for medlemskap i pensjonsordningen. Hensynet til regelverket i privat sektor er fortsatt et argument for å ikke fjerne minstegrensen. En eventuell lavere terskel for medlemskap vil også øke kostnadene og bør ses i sammenheng med de øvrige elementene i en omlegging.

Nedre grense for medlemskap bør ses i sammenheng med reglene for retten til å få en oppsatt pensjon. I dag kreves det minst tre års tjenestetid både i SPK og KLP for å få rett til en oppsatt pensjon. I privat tjenstepensjon er tilsvarende krav ett år.

5.13 Seniortillegg

I det såkalte «kombinasjonsalternativet» i 2009 var det et seniortillegg til alderspensjonen. Seniortillegget ble beskrevet på følgende måte i vedlegg 2 til Riksmeklerens møtebok:

«Fra 1. januar 2011 innføres et livsvarig seniortillegg fra fylte 65 år. Tillegget utgjør 0,25 G pr år, og gis til personer født i 1949 eller senere som tar ut pensjon tidlig. Seniortillegget levealdersjusteres ikke og reguleres på samme måte som folketrygdens alderspensjon. Tillegget reduseres med 30 prosent av gjennomsnittlig årsinntekt over et fribeløp på 15 000 kroner i perioden 62 til 65 år. Det endelige regelverket må utformes slik at en som går av tidlig og får seniortillegg fra 65 år,

ikke får høyere samlet pensjon enn om vedkommende hadde arbeidet lenger. Seniortillegget forbeholdes personer med minst 30 års tjenestetid.»

Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere om et seniortillegg fortsatt kan være et aktuelt element i en ny pensjonsløsning for offentlig ansatte.

Seniortillegget var altså et livsvarig tillegg til alderspensjonen for personer som går av tidlig og har lite arbeidsinntekt i alderen 62–64 år. Det var også et krav om minst 30 års tjenestetid. Tillegget kan oppfattes som et slitertillegg: Det skulle utbetales til personer med en viss lengde på yrkeskarrieren som gjennom å ha arbeidet lite etter fylte 62 år har sannsynliggjort at de er slitne. Tillegget skulle imidlertid utbetales til alle som tilfredsstilte vilkårene, ikke bare de som faktisk var slitere.

Formålet med seniortillegget var å sikre det livsvarige pensjonsnivået for personer som «må» gå av tidlig. En problemstilling er da hvordan seniortillegget kan reserveres målgruppa og ikke bli et tillegg som alle får. En naturlig tilnærming er da at tillegget inntektsprøves mot arbeidsinntekt etter 62 år. For å unngå at tillegget gis i alle i år som mottakerne ikke har arbeidsinntekt, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å avkorte tillegget mot løpende arbeidsinntekt, det må også avkortes mot framtidig arbeidsinntekt. Dette kunne gitt svært kompliserte avkortingsregler, og for å unngå dette, ble tillegget utformet slik at retten til det livsvarige tillegget bare skulle gis til personer som hadde sannsynliggjort at de ikke kunne jobbe etter fylte 62 gjennom at de i en periode hadde hatt lav eller ingen arbeidsinntekt. For å unngå at retten til tillegget skulle måtte prøves på nytt, måtte observasjonsperioden være av en viss varighet, og det ble derfor foreslått en treårsperiode fram til fylte 65 år.

Det går fram av sitatet over at seniortillegget skulle avkortes med 30 prosent av gjennomsnittlig årlig arbeidsinntekt over et fribeløp på 15 000 kroner i alderen 62–64 år. 15 000 kroner tilsvarte om lag 0,2 G i 2009, og når fullt seniortillegg var satt til 0,25 G, betyr det at tillegget ville være helt avkortet for personer med en gjennomsnittlig årsinntekt i alderen 62–64 år på vel 1 G.

Seniortillegget kan oppfattes som en belønning for ikke å jobbe etter 62 år og er dermed klart i strid med et hovedmål med pensjonsreformen. Uansett vil det være urimelig dersom personer som venter til de er 65 år før de tar ut pensjon, ikke får en høyere pensjon enn personer som ikke jobber i alderen 62–64 år. Dette begrenser hvor høyt tillegget kan være.

For en person født i 1963 kan utsatt uttak fra 62 til 65 år øke årlig pensjon med 20–25 prosent dersom vi også regner med økt opptjening. Virkningen på kompensasjonsgraden blir imidlertid vesentlig lavere enn dette. En person født i 1963 kan øke samlet pensjon med i størrelsesorden 10 prosentpoeng ved å arbeide fram til fylte 65 år. Det er klart mer enn de 0,25 G som seniortillegget ville bidratt med.

Men seniortillegget må også vurderes opp mot pensjonen til som de som velger å jobbe noe etter 62 år, og så mye at de ikke kvalifiserer for seniortillegg. For en som tar ut 50 prosent pensjon ved 62 år og fortsetter i en 50 prosentstilling fram til fylte 65 år, vil økningen i kompensasjonsgrad være av samme størrelsesorden som virkningen av seniortillegget. Dette illustrerer at selv et nivå på tillegget på 0,25 G kan være problematisk.

Mesteparten av virkningen av å utsette uttaket av pensjon kommer i form av økt pensjon fra folketrygden; utbetalingen fra tjenstepensjonsordningen vil i de fleste tilfeller trolig bli lavere for de som venter til er 65 år med å ta ut pensjon enn for de som går av ved fylte 62 år

og kvalifiserer for seniortillegget. Dette vil kunne oppfattes som urimelig av medlemmene i ordningen.

Levealdersjusteringen vil etter hvert gjøre at pensjonsnivåene for de som tar ut pensjon fra 62 år blir så lave at bare personer med en viss formue eller andre inntekter vil synes det er interessant å ta ut pensjon, selv med et seniortillegg. Et høyt utgangsnivå på pensjonen ved 62 år betyr bare at tidspunktet for når dette vil skje blir noe forskjøvet. Et seniortillegg vil derfor i økende grad tilfalle personer med god økonomi, altså ikke personer i målgruppa. Seniortillegget vil dessuten være et kompliserende element som vil forsinke effekten av pensjonsreformen i offentlig sektor.

6. Organisering og finansiering

6.1 Innledning

Dette kapitlet drøfter enkelte problemstillinger knyttet til organisering og finansiering av ny offentlig tjenstepensjon og ny AFP i offentlig sektor. Avsnitt 6.2 diskuterer i hvilken grad organiseringen av tjenstepensjonsordningen og AFP-ordningen må endres, mens avsnitt 6.3 ser på finansieringsstrukturen av ordningene, herunder graden av forhåndsfinansiering i de fonderte ordningene, medlemsinnskudd og balanseføring.

6.2 Organisering

6.2.1 Organisering av dagens ordninger

I dag er det i all hovedsak ett felles pensjonsprodukt innenfor de offentlige tjenstepensjonsordningene, selv om det er noen avvikende regler mellom ulike ordninger. Oslo kommune har for eksempel en egen bruttogaranti på 70 prosent for de som var ansatt før 1. januar 2012. Det er imidlertid en del variasjon i organiseringen av de ulike offentlige tjenstepensjonsordningene. I staten er tjenstepensjonsordningen lovfestet og organisert via Statens pensjonskasse. I kommunal sektor er pensjonsordningene i selvstendige pensjonskasser, interkommunale pensjonskasser eller inngår i et risikofellesskap hos en leverandør av offentlig tjenstepensjon (et livsforsikringsselskap). I tillegg er det egne lovfestede pensjonsordninger for sykepleiere og apoteker. AFP-ordningene administreres av leverandørene av offentlig tjenstepensjon.

I tillegg til at det er et felles pensjonsprodukt spiller også overføringsavtalen en sentral rolle for koordinering av beregning av pensjon i offentlig sektor. Formålet med overføringsavtalen er å fremme mobilitet av arbeidskraft mellom arbeidsgivere med offentlige tjenstepensjonsordninger. Avtalen sikrer at arbeidstakere som har vært medlem av flere offentlige tjenstepensjonsordninger, får pensjonen beregnet som om de hele tiden har vært medlem av en og samme pensjonsordning. Videre bidrar overføringsavtalen til å forenkle pensjonsutbetalingen gjennom felles utbetaling av pensjon fra den siste pensjonsordningen som arbeidstakeren har vært medlem av. Dersom det er manglende innbetaling av premie for regulering og andre ikke-forsikringsbare ytelser, sikrer overføringsavtalen at de samlede pensjonsforpliktelsene oppfylles. I NOU 2000: 28 *Tjenstepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor*, anslås det at pensjonsutbetalingen i gjennomsnitt øker med seks prosent som følge av overføringsavtalen. Et felles pensjonsprodukt er en forutsetning for overføringsavtalen.

Dagens offentlige tjenstepensjonsordning er en sluttlønnbasert brutto samordningspliktig pensjonsordning, der kravet til full opptjening avhenger av om man står i medlemspliktig stilling ved pensjonsuttak. Regelverket gjør at verdien av allerede opptjente rettigheter i stor grad kan påvirkes av framtidig medlemskap, og der bytte av arbeidsgiver kan få store konsekvenser for opptjente rettigheter. Overføringsavtalen spiller derfor en viktig rolle i å forhindre at de mobilitetshindrende elementene i dagens regelverk ikke har effekt ved bytte av arbeidsgiver innenfor offentlig sektor.

Samtidig bidrar regelverket og overføringsavtalen til noe uforutsigbare utgifter for offentlige arbeidsgivere. Dette gjelder spesielt engangspremier for bruttogarantien. For eksempel kan

medregning av tjenestetid fra andre ordninger gjennom overføringsavtalen, bidra til uforutsigbare utgifter for den utbetalende ordningen: sluttlønnsprinsippet og det at kravet til full opptjening er lavere for de som står i stilling ved pensjonsuttak, kan føre til at medregningen øker pensjonsutbetalingene mer enn det som blir refundert gjennom overføringsavtalen. Slike engangspremier finansieres imidlertid, for de fleste arbeidsgivere, gjennom et utjevningss-felleskap. De enkelte arbeidsgiveres utgifter fra år til år er derfor mer forutsigbare enn det som gjelder i enkeltsaker, når pensjonsinnretningene er av en viss størrelse.

Også pensjonsforpliktelser knyttet til rettigheter fra avsluttede arbeidsforhold kan ha en noe uforutsigbar utvikling. Uforutsigbarheten er dels knyttet til bruttomodellen, men også til regler for hvordan samordningsfradraget fordeles mellom flere ordninger gjennom overføringsavtalen. Fullt samordningsfradrag fastsettes ut fra samlet folketrygdopptjening, men reduseres dersom den utbetalende ordningens pensjonsgrunnlag er lavere enn det som følger av sluttpoengtallet. Fradraget fordeles videre mellom pensjonsordningene etter forholdet mellom tjenestetiden i den enkelte pensjonsordningen og summen av tjenestetiden i samtlige pensjonsordninger. Videre tjenestetid i offentlige tjenstepensjonsordninger og videre lønns-utvikling kan derfor påvirke pensjonsforpliktelsene knyttet til rettigheter fra avsluttende arbeidsforhold, på en uforutsigbar måte.

Pensjonsregelverket, samordningsregelverket og overføringsavtalen utgjør et svært komplisert regelverk som krever spesialisert fagkunnskap og avansert IKT. Det er derfor betydelige stordriftsfordeler i produksjon av pensjonstjenester. Det har tidligere vært konkurranse mellom flere leverandører av offentlig tjenstepensjon, men i dag er det i praksis ingen konkurranse mellom kommersielle aktører.

Overføringsavtalen omfatter ikke pensjonsordninger med pensjonsregler som avviker fra de alminnelige ordningene i offentlig sektor, blant annet de nye pensjonsordningene for stortingsrepresentanter, statsråder og visse medlemmer av sametinget.

6.2.2 Organisering av nye tjenstepensjonsordninger

Ny offentlig tjenstepensjon som skissert i kapittel 5 vil være et vesentlig enklere produkt enn dagens tjenstepensjon. Verdien av opptjente rettigheter er uavhengig av framtidig opptjening og uavhengig av opptjening i folketrygden. Selv om produktet blir enklere enn dagens, vil regulering av pensjon under opptjening og utbetaling, livsvarige ytelser og bruk av folketrygdens kjønnsnøytrale delingstall ved omregning fra beholdning til ytelse innebære at det likevel er et vesentlig mer komplisert produkt enn innskuddspensjon.

Det er ingen trekk ved den nye ordningen som tilsier at organiseringen må endres fra dagens organisering. Tjenstepensjonsordningen i staten kan fremdeles være lovfestet og organisert i Statens pensjonskasse, og pensjonsordningene i kommunal sektor kan også organiseres i pensjonskasser eller livselskap som i dag.

Overføringsavtalen vil fortsatt spille en viktig rolle i lang tid framover når det gjelder opptjening i dagens bruttomodell som kommer til utbetaling lenge etter at nye ordning er innført. Opptjeningsreglene i den nye pensjonsordningen innebærer at det er mindre behov for koordinering gjennom overføringsavtalen av opptjening fra ulike offentlige arbeidsgivere. Det kan imidlertid fortsatt være ønskelig at også ny ordning omfattes av overføringsavtalen slik at personer som har hatt flere forskjellige offentlige arbeidsgivere, som i dag, får én samlet pensjonsutbetaling.

Ny pensjonsordning er som nevnt enklere enn dagens ordning. Dette vil i større grad kunne muliggjøre konkurranse i pensjonsleverandørmarkedet. Konkurranse bidrar generelt til mer effektiv ressursbruk og lavere priser for kundene. Det vil fortsatt være stordriftsfordeler i produksjonen av offentlig tjenstepensjon, som kan innebære at det ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk effektivt med et *stort* antall tilbydere. Det vil likevel være gunstig med en situasjon der konkurranse mellom flere aktører begrenser leverandørers markedsrett.

Når ny opptjeningsmodell innføres, vil et stort flertall av de som omfattes allerede ha opptjening i dagens ordning som er knyttet til en leverandør. Det kan synes praktisk at opptjening i ny modell følger samme leverandør. Det er imidlertid ikke opplagt at det må være slik.

6.2.3 Organisering av AFP-ordningen

I dag administreres AFP-ordningene i offentlig sektor av leverandøren av offentlige tjenstepensjon. Ansiennitetskravene i kommunal sektor er knyttet til antall år som medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning, men AFP fra 62 år beregnes uavhengig av medlemsstid. Det er derfor heller ikke noen refusjon gjennom overføringsavtalen så lenge AFP beregnes etter folketrygdens regelverk. Fra 65 år kan AFP beregnes etter tjenstepensjonsregelverket, og da er medregning av tjenestetid fra andre ordninger viktig. Overføringsavtalen spiller derfor samme rolle ved tjenstepensjonsberegnet AFP som ved alderspensjon.

Omleggingen av AFP i privat sektor innebar ikke bare en omlegging av ytelsen. De tre ulike AFP-ordningene ble samtidig slått sammen til en fellesordning. I offentlig sektor finnes det forskjellige AFP-ordninger for ulike grupper av arbeidstakere, der hver tjenstepensjonsordning administrerer en egen AFP-ordning. En omlegging av AFP-ytelsen i offentlig sektor til en ytelse etter mønster av AFP i privat sektor, betyr ikke nødvendigvis organisatoriske endringer. Det må imidlertid vurderes nærmere om staten, fylkeskommunene, kommunene og helseforetakene bør ha ulike AFP-ordninger, om det bør være en ordning for statlig og en for kommunal og fylkeskommunal sektor, eller om det bør være én felles ordning for hele offentlig sektor.

Med flere ordninger innenfor offentlig sektor må det etableres systemer for medregning av tjenestetid, og et system for refusjoner mellom de ulike ordningene. Dersom dagens organisering av AFP videreføres, kan det etablerte systemet for medregning av tjenestetid og refusjoner mellom de ulike ordninger håndteres gjennom overføringsavtalen, på samme måte som AFP 65–66 år og ordinær tjenstepensjon i dag.

Uansett om det blir etablert én felles AFP-ordning for offentlig sektor eller om det fortsatt skal være flere ordninger, må det etableres systemer for medregning av tjenestetid fra privat sektor i offentlig AFP. For at det også skal være god mobilitet fra offentlig til privat sektor, må AFP-ordningen i privat sektor også medregne tid fra offentlig sektor. En slik medregning av tjenestetid bør også medføre at det innføres systemer for refusjoner mellom ordningene i offentlig og privat sektor. Det er ikke åpenbart hvordan dette best kan gjøres, men én mulighet er at den offentlige ordningen refunderer en andel av AFP-utbetalingen som tilsvarer den andelen av kvalifikasjonstiden som må medregnes for å tilfredsstille kvalifikasjonsreglene. For eksempel: Dersom en person mangler to år på å tilfredsstille kravet om medlemskap i minst sju av de siste ni årene i privat sektor, men har to forutgående års medlemskap fra en offentlig ordning, så skal den offentlige ordningen refundere 2/7 av AFP-utbetalingen.

6.3 Finansiering

6.3.1 Finansiering av dagens ordninger

Det er store forskjeller i hvordan de ulike offentlige tjenstepensjonsordningene finansieres. Alderspensjon opptjent som medlem av Statens pensjonskasse blir i all hovedsak løpende finansiert. Finansieringen skjer gjennom medlemsinnskudd, arbeidsgiverandeler og gjennom overføringer fra statsbudsjettet. Bidraget fra arbeidsgiverne varierer mellom ulike arbeidsgivere i SPK, og for deler statsforvaltningen finansieres pensjonene i sin helhet løpende gjennom overføringer fra statsbudsjettet. Dagens AFP blir imidlertid finansiert gjennom premier, men fonderes ikke.

I kommunal og fylkeskommunal sektor er alderspensjonen finansiert gjennom forsikringspremier fra den enkelte arbeidsgiver, som danner grunnlag for avsetninger av premiereserve etter vanlige forsikringstekniske prinsipper. Det er imidlertid elementer i dagens alderspensjon som ikke er forsikringsbare, bl.a. bruttogarantien som ved uttak av tjenstepensjon fra fylte 67 år, kan utløse en engangspremie.

Dagens AFP er også en ikke-forsikringsbar ytelse. I kommunale ordninger er AFP løpende finansiert ved tilskudd før 65 år og ved engangspremier fra 65 til 67 år.

Felles for alle ordninger er at det i hovedsak trekkes et arbeidstakerinnskudd på 2 prosent av brutto årslønn. Et unntak er Oslo kommune, der det i stedet lønnes etter et nettolønnsprinsipp,

6.3.2 Finansiering av nye ordninger

Dersom dagens organisatoriske struktur videreføres, virker det hensiktsmessig at også dagens finansieringsstruktur videreføres. Dette vil innebære at staten og statlige arbeidsgivere finansierer ordningen for ansatte i staten, kommunale arbeidsgivere finansierer ordningene for kommunalt ansatte, osv. Det vil imidlertid kunne bli endringer i fordelingen mellom forsikringsbare og ikke-forsikringsbare elementer i pensjonsordninger for offentlig ansatte.

Dersom AFP i offentlig sektor etableres etter mønster av AFP i privat sektor, vil offentlig AFP fortsatt være en ikke-forsikringsbar ytelse. Finansieringsløsninger for ikke-forsikringsbare ytelser er vel etablert i kommunal tjenstepensjon gjennom mange år. Mens de forsikringsbare ytelsene er finansiert på forhånd gjennom de premiene som har vært betalt gjennom yrkesaktiv tid, blir de ikke-forsikringsbare ytelsene finansiert ved engangspremier når det enkelte pensjonstilfellet oppstår. Disse engangspremiene kan faktureres den enkelte arbeidsgiver direkte, men kan også dekkes gjennom et utjevningsselskap i den enkelte pensjonsinnretningen. I dag eksisterer det flere premieutjevningssystemer i offentlig sektor.

I ny offentlig tjenstepensjon og ny AFP vil den ordinære tjenstepensjonsopptjeningen, som i dag, være forhåndsfinansiert, men uten bruttogarantien som er et ikke-forsikringsbart element. Når den sluttlønnbaserte bruttomodellen og samordningsregelverket erstattes av en alleårsmodell som beregnes uavhengig av folketrygden, vil det innebære at kostnadene til tjenstepensjonsordningen i større grad enn tidligere vil være forutsigbare og også i større grad forhåndsfinansierte for de ordningene som er fonderte.

På den andre siden består livsvarig pensjon i ny modell også av ny AFP, og ny AFP vil, som dagens AFP, være en ikke-forsikringsbar ytelse som kan finansieres av engangspremier. Samtidig vil dagens AFP avvikles. Basert på uttakssratene av dagens AFP vil omleggingen av

AFP-ordningen isolert sett øke kostnadene til AFP på lang sikt, se kapittel 8. En større andel av den livsvarige samlede pensjonen, inklusive ny AFP, vil dermed bestå av en ikke-forsikringsbar ytelse, mens den forsikringsbare ytelsen samtidig i større grad vil kunne forhåndsfinansieres.

Samlet sett vil trolig en lavere andel av offentlig ansattes pensjon være forsikringsbar og forhåndsfinansiert. Det vil innebære at når ny pensjonsordning fases inn, vil årlige kostnader for arbeidsgiver reduseres som følge av at de årlige premier som fases inn vil være lavere enn tidligere. Reduksjonen i årlige kostnader vil imidlertid bare innebære en annen periodisering av kostnadene, ved at en større del vil finansieres med engangspremier på uttakstidspunktet.

6.3.3 Medlemsinnskudd

Dagens sluttlønnbasert bruttopensjon som samordnes med alderspensjon fra folketrygden gir en svak sammenheng mellom samlet arbeidsinntekt som offentlig ansatt og utbetalt alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen. Sammenhengen mellom innbetalte medlemsinnskudd og netto utbetalt pensjon er av den grunn svak med dagens bruttoordning. Som følge av dette vil noen grupper av offentlige ansatte få en tjenstepensjon som er lavere enn innbetalt medlemsinnskudd, men for andre grupper vil medlemsinnskuddet være en liten andel av utbetalt tjenstepensjon. Siden medlemsinnskuddet i dag er en fast andel av pensjonsgrunnlaget er det særlig for høytlønte at medlemsinnskuddet vil utgjøre en liten andel av utbetalt tjenstepensjon. Medlemskap gjør imidlertid også at man er dekket av en uførepensjonsordning og en etterlattepensjonsordning som begge er nettoordninger. Videre er det også andre fordeler knyttet til medlemskap av en offentlig tjenstepensjonsordning, som låneordningen i SPK.

Med en påslagsordning vil det være en mye sterkere sammenheng mellom samlet arbeidsinntekt og utbetalt pensjon for inntekt opp til 7,1 G: alle som har betalt medlemsinnskudd og som blir pensjonister vil være sikret tjenstepensjon. Medlemsinnskudd kan derfor være bedre begrunnet med en påslagsordning enn med dagens bruttomodell.

6.3.4 Balanseføring

I privat sektor er det et regnskapsmessig skille mellom innskuddsordninger og ytelsesordninger. Bedrifter med innskuddsordninger utgiftsfører de årlige innskuddene, inkl. kostnader, og det er ingen pensjonsforpliktelser i balansen. For ytelsesordningene er det dels et skille mellom de årlige pensjonspremiene og de pensjonskostnadene som føres i resultatregnskapet og i tillegg må bedriften balanseføre avvik mellom de beregnede pensjonsforpliktelsene og de midlene som er satt av til pensjon.

Offentlig tjenstepensjoner regnskapsføres som ytelsesordninger etter regnskapsloven, men for kommunene er det egne regler for hvordan pensjonen føres i regnskapene.

Også en ny offentlig tjenstepensjonsordning utformet som en påslagsmodell med reguleringsgarantier vil bli klassifisert som en ytelsesordning. Prinsipielt vil det derfor ikke skje noen endring i plikten til regnskapsføring, men detaljene i hvordan en slik pensjon skal regnskapsføres er ikke avklart.

Utgifter til AFP kostnadsføres nå løpende i privat sektor og føres ikke i virksomhetenes balanse. Også i offentlig sektor utgiftsføres innbetalingene til AFP løpende, men KLPs og deler av SPKs medlemmer balansefører AFP.

7. Typeeksempler: Virkninger av nye pensjonsordninger for den enkelte på lang sikt

7.1 Innledning

Dette kapitlet belyser egenskapene ved en ny pensjonsløsning for offentlig ansatte ved hjelp av typeeksempler. Typeeksempelene er beregninger av pensjonsnivåer med utgangspunkt i stiliserte forutsetninger om blant annet inntektsutvikling og lengden på yrkeskarrieren. Typeeksempler er godt egnet til å vise hvordan ulike grupper av offentlig ansatte vil påvirkes av en omlegging av pensjonsordningene. Kapitlet illustrerer hvordan en ny modell for offentlig tjenstepensjon vil slå ut for den enkelte under ulike forutsetninger om opptjeningssats, uttaksalder, lønnsnivå, opptjeningsår, stillingsprosent og forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn.

Det går fram av departementets oppdragsbeskrivelse at rapporten ikke skal vurdere hvor høye parametrene i ny ordning skal være, men at egenskapene ved ny ordning skal illustreres under ulike forutsetninger og sammenliknes med dagens ordning. For å kunne illustrere egenskapene ved ny modell må vi likevel teknisk legge til grunn et nivå på opptjeningssatsene i ny ordning.

Opptjeningssatsene som benyttes for å beskrive egenskapene ved ny ordning bør ikke være urealistisk høye eller lave, i den forstand at opptjeningssatsene gir et villedende bilde av hvordan ny ordning vil slå ut. I dette kapitlet illustreres egenskapene ved ny modell med utgangspunkt i en opptjeningssats på 5 prosent. De kvalitative egenskapene ved ny ordning påvirkes ikke av opptjeningssatsen, men pensjonsnivåene vil selvsagt være høyere jo høyere opptjeningssatsen er.

For gitte opptjeningssatser er det særlig to faktorer som er viktige for kompensasjonsnivået og for forholdet mellom ny ordning og dagens ordning: 1) hvor mange opptjeningsår som legges til grunn, og 2) forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn. I dette kapitlet presenteres typeeksempler der ny modell sammenliknes med dagens modell under ulike forutsetninger om disse sentrale faktorene.

For å kunne illustrere hvordan ulike faktorer påvirker pensjonsnivåene i ny og dagens ordning, må vi først beskrive et utgangseksempel med noen gitte forutsetninger. Avsnitt 7.2 beskriver utgangsforutsetningene og oppsettet for typeeksempelene. I påfølgende avsnitt endres forutsetningene, og det illustreres hvordan dette påvirker sammenlikningen av ny og dagens ordning. Avsnitt 7.8 oppsummerer egenskapene ved ny ordning og avsnitt 7.9 diskuterer likestillingskonsekvenser av å legge om til ny ordning.

Alle beregningene i dette kapitlet viser kompensasjonsnivåer før levealdersjustering, det vil si at det benyttes forholdstall og (hypotetiske) delingstall for 1943-kullet. Det benyttes ny opptjeningsmodell i folketrygden for «ny ordning» og gammel opptjeningsmodell i folketrygden for «dagens ordning». Ved beregningen av pensjon etter folketrygdens gamle opptjeningsregler er det lagt til grunn de opptjeningsreglene som gjelder etter 1991. Det regnes på 1963-kullet, men i og med at beregningene er uten levealdersjustering, vil forutsetninger om fødselsår stort sett ikke påvirke beregningene, bortsett fra verdien av AFP-tillegget i dagens ordning.

At beregningene viser pensjonsnivåer før levealdersjustering bidrar til at uttakseffekten i ny ordning blir overvurdert. Effekten av å utsette uttaket av pensjon med ett år er avhengig av hvor stor relativ endring i tiden som mottaker av pensjon dette vil innebære. Den relative endringen er lavere jo lengre forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet. De årskullene som vil få ny modell vil ha vesentlig lengre forventet gjenstående levetid enn 1943-kullet. Effekten av å ta ut pensjon tidligere eller senere enn 67 år vil derfor gi en mindre endring i pensjon enn det som framgår av figurene i dette kapitlet.

I illustrasjonen av ny modell legges det til grunn en AFP-ytelse som er utformet etter mønster av AFP i privat sektor, men er på beholdningsform med en opptjeningssats på 4,21 prosent av inntekt opp til 7,1 G, og det er ikke to-nivåuttak. Ved beregning av årlig ny AFP benyttes (hypotetiske) delingstall for 1943-kullet.

7.2 Kompensasjonsnivåer ved utgangsforutsetningene

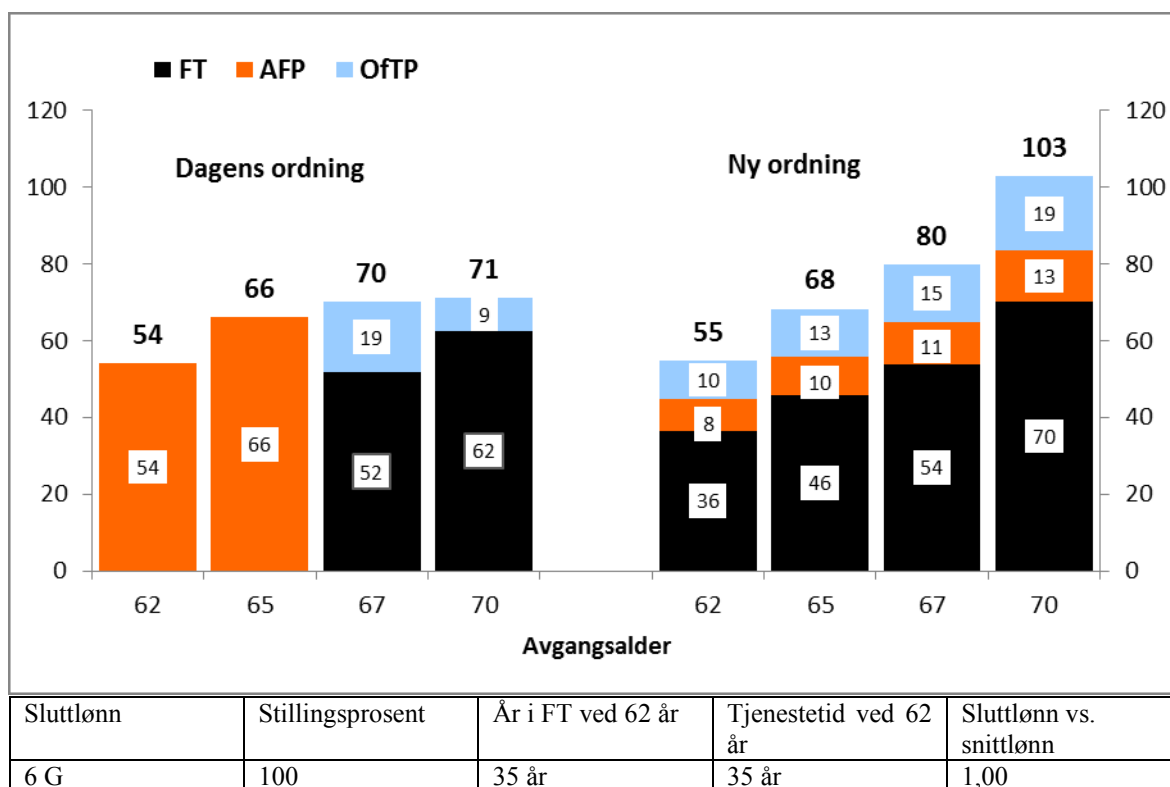
I utgangseksempelet vil vi sammenlikne dagens og ny ordning ved fulle yrkeskarrierer og forutsette at hele yrkeslivet har vært i offentlig sektor. En forutsetning om at hele yrkeskarrieren er i offentlig sektor er primært en teknisk forenkling, siden obligatorisk tjenstepensjon sikrer at arbeidsår utenfor offentlig sektor også vil gi opptjening av tjenstepensjon.

Som utgangsforutsetninger legges det til grunn 35 opptjeningsår i folketrygden ved 62 år, 35 års tjenestetid i offentlig tjenstepensjon ved 62 år, fulltid, jevn inntekt på 6 G, enslig og full trygdetid.

Typeeksemplene illustrerer først kompensasjonsgrader og sammensetningen av pensjon *på uttakstidspunktet* ved ulike uttaksalder og deretter illustreres kompensasjonsgrader og sammensetningen av *livsvarig pensjon* ved ulike uttaksalder, evaluert ved 70 år. I ny ordning er det en nær sammenheng mellom disse størrelsene, mens i dagens ordninger er det livsvarige pensjonsnivået mindre avhengig av når pensjonen tas ut. Beregningene er gjort under forutsetning om uendret levealder fra 2010, dvs. med forholdstall og (hypotetiske) delingstall for 1943-kullet.

Forventet gjenstående levealder ved 67 år for 1963-kullet er høyere enn forventet levealder for 1943-kullet, og 1963-kullet må derfor jobbe lenger for å oppnå samme nivå på årlig pensjon som 1943-kullet. For å kompensere for virkningen av levealdersjustering og få samme nivå på årlig pensjon som 1943-kullet fikk ved 67 år, må 1963-kullet stå i jobb 2 år og 4 måneder lenger. 1973-kullet oppnår samme nivå som ved å stå i jobb 3 år og 2 måneder lenger. For å oppnå de kompensasjonsnivåene i ny modell som går fram av figurene under, må altså 1963-kullet jobbe i overkant av 2 år lenger enn det figuren antyder. 1973-kullet må jobbe i overkant av tre år lenger.

Figur 7.1 illustrerer hvordan samlet pensjon og sammensetningen av pensjonen på uttakstidspunktet varierer med uttaksalder. Venstre del av figuren viser dagens ordning, mens høyre del viser ny ordning.

Figur 7.1 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Utgangsforutsetninger

I ny modell består samlet pensjon, uavhengig av uttaksalder, av folketrygd, AFP og ny tjenstepensjon. I ny ordning øker alle pensjonselementene ved utsatt avgangsalder. I folketrygden og i tjenstepensjonen er det to mekanismer som bidrar til økt pensjonsnivå ved høyere uttaksalder – uttakseffekt og opptjeningseffekt. Uttakseffekten bidrar til høyere årlig pensjon ved at pensjonsopptjeningen skal fordeles på færre år og opptjeningseffekten bidrar til økt årlig pensjon ved at pensjonsopptjeningen øker. I AFP-ordningen er det ingen opptjening etter 62 år og derfor kun uttakseffekten som bidrar til økt årlig pensjon. Første års pensjon på uttakstidspunktet varierer fra 55 prosent for uttak ved 62 år til 103 prosent for uttak ved 70 år. Samlet pensjon på uttakstidspunktet er høyere med ny modell enn med dagens modell ved alle uttaksalder, men forskjellen er liten ved 62 og 65 år.

I dagens ordning er pensjonen ved 62 år en folketrygdberegnet AFP, ved 65 år er det en tjenstepensjonsberegnet AFP og ved 67 år og 70 år er det tjenstepensjon som er samordnet med folketrygden. Også med dagens ordning øker første års pensjon med avgangsalder. Tjenstepensjonsberegnet AFP fra 65 år gir en høyere kompensasjonsgrad enn folketrygdberegnet AFP fra 62 år. Alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen samordnes og utbetales tidligst fra 67 år. Ved utsatt avgangsalder etter 67 år øker folketrygden gjennom uttakseffekten. Tjenstepensjonen reduseres som følge av at økningen i folketrygden gir et økt samordningsfradrag.

Pensjonsnivåene på uttakstidspunktet gjelder før levealdersjustering. I dagens ordning levealdersjusteres ikke AFP-ytelsen. Hvorvidt kompensasjonsnivåene på uttakstidspunktet ved uttak av pensjon før 67 år er høyere eller lavere i dagens ordning enn i ny ordning, vil avhenge av hvilket årskull vi ser på. Levealdersjusteringen er kraftigere for yngre årskull enn

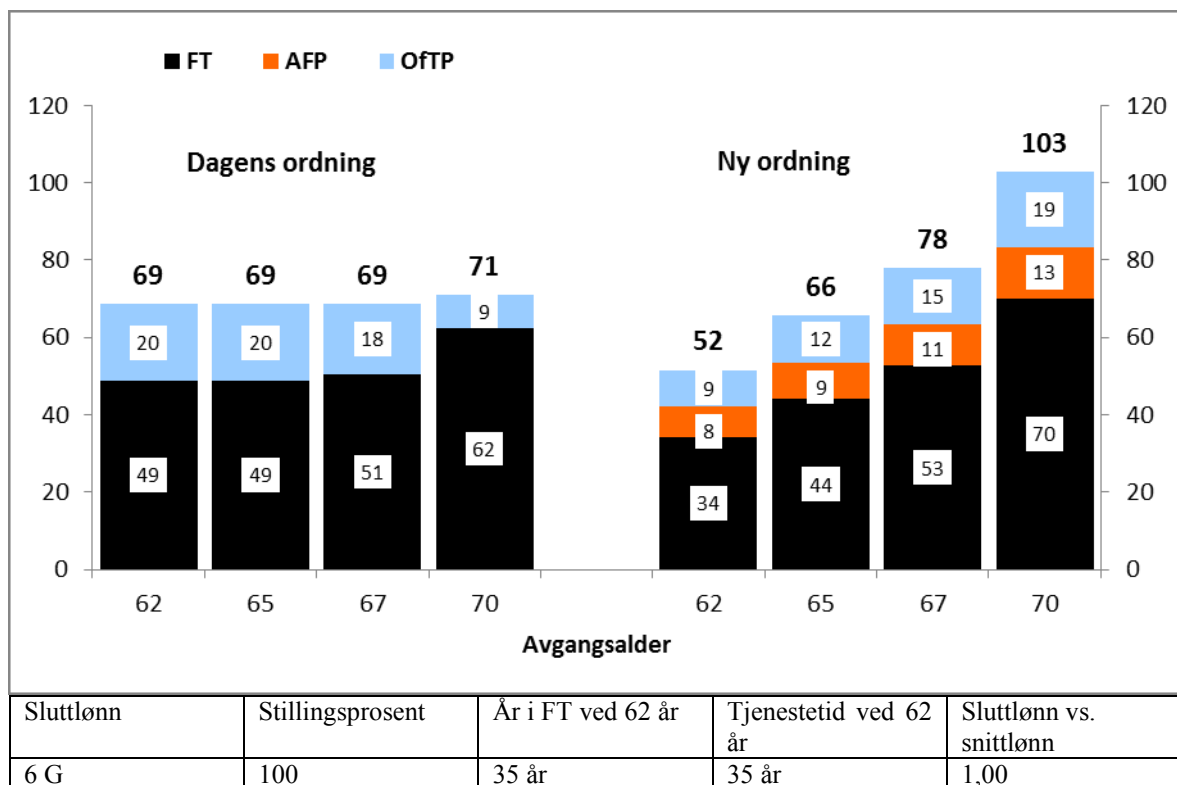
for eldre årskull, og kompensasjonsnivåene på uttakstidspunktet før 67 år vil derfor være relativt sett lavere i ny ordning enn i dagens ordning jo yngre årskull vi ser på.

Pensjonsnivåene på uttakstidspunktet ved uttak av pensjon fra 67 år kan imidlertid sammenliknes direkte mellom dagens og ny ordning. Vi ser av figur 7.1 at pensjon på uttakstidspunktet ved uttak av pensjon fra 67 år er høyere i ny ordning enn i dagens ordning.

Både i dagens og i ny ordning øker altså pensjonsnivået på uttakstidspunktet med avgangsalder, men vesentlig mindre i dagens enn i ny ordning. Vi ser altså tydelig at ny modell gir langt sterkere insentiver til utsatt uttak.

I dagens ordning vil pensjonen, for de som slutter før 67 år, beregnes på nytt ved 67 år, og nivået på den livsvarige pensjonen avviker derfor fra pensjonsnivåene før 67 år. I figur 7.2 illustreres nivået på livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i dagens og ny pensjonsordning.

Figur 7.2 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Utgangsforutsetninger



Det skjer ingen reberegning av pensjonen etter pensjonsuttak i ny ordning og det er derfor en direkte sammenheng mellom pensjon på uttakstidspunktet og livsvarig pensjon. Grunnen til at det er noe avvik i pensjonsnivåene på uttakstidspunktet og livsvarig pensjon, er at pensjon etter uttak reguleres noe lavere enn den alminnelige lønnsveksten. Når vi måler kompensasjonsgraden i forhold til realverdien av lønn på uttakstidspunktet, faller derfor kompensasjonsnivået noe etter uttak av pensjon. Dette gjelder i både dagens og ny ordning. Med ny ordning varierer livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, fra 52 prosent for uttak ved 62 år til 103 prosent for uttak ved 70 år. Som omtalt innledningsvis overvurderes uttakseffekten ved å vise pensjonsnivåene før levealdersjustering. Den relative endringen er mindre ved utsatt uttak dersom vi ser på pensjonsnivåer etter levealdersjustering.

I dagens ordning er nivået på livsvarig pensjon uavhengig av uttaksalder fram til 67 år fordi det er forutsatt full opptjeningstid ved 62 år. Ved å utsette uttaket etter 67 år øker samlet pensjon noe, også med dagens ordning, men hovedeffekten av utsatt uttak i dagens ordning er at en høyere andel av samlet pensjon kommer fra folketrygden og en lavere andel kommer fra tjenstepensjonen. Med en opptjeningssats på 5 prosent, er kompensasjonsnivået på livsvarig pensjon høyere i ny modell for uttak fra og med om lag 66 år, og de som slutter i jobb ved 66 år eller senere vil få høyere livsvarig pensjon med ny ordning enn med dagens ordning.

Ved å sammenlikne livsvarig pensjon i dagens og ny ordning ser vi tydelig at ny modell gir langt sterkere insentiver til å utsette uttaket av pensjon.

7.3 Variasjoner i lønnsnivå

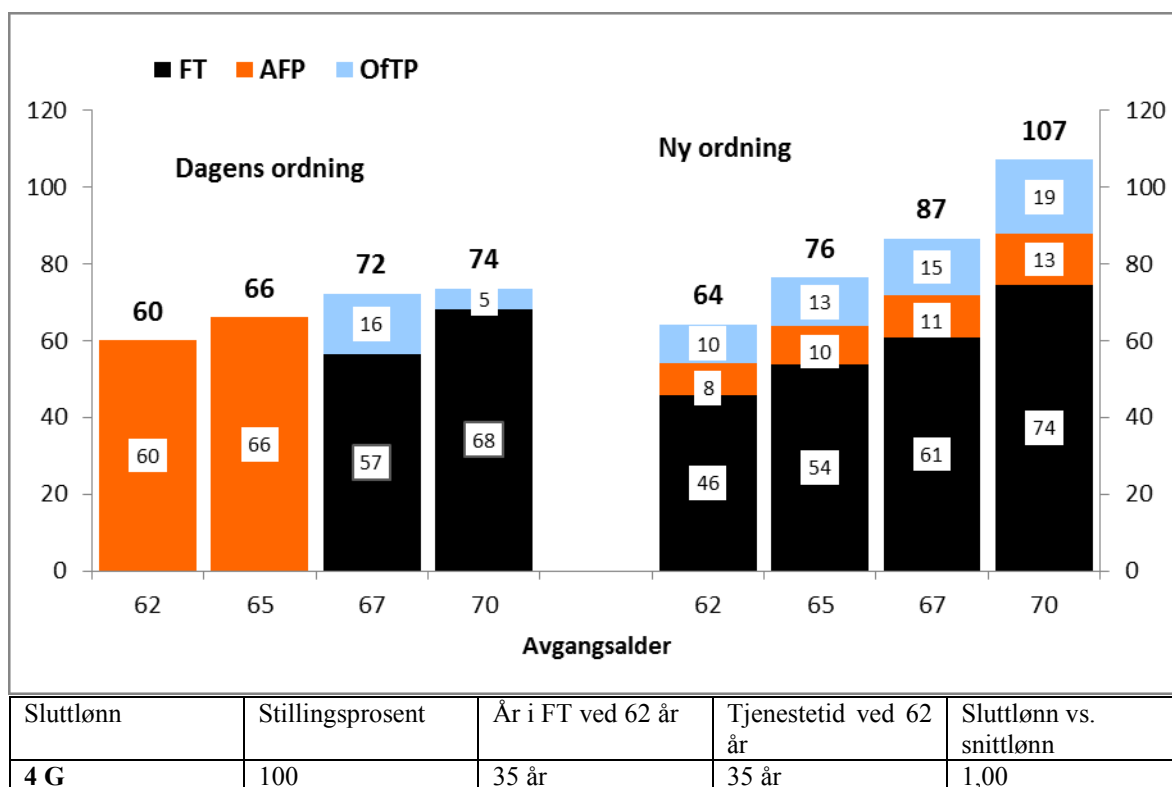
Hvordan ny og gammel pensjonsordning vil slå ut for den enkelte påvirkes av inntektsnivået. Vedlegg 2 presenterer inntektsstatistikk for ulike grupper av offentlig ansatte. I vedlegget går det fram at pensjonsgrunnlaget varierer mye mellom medlemmene i SPK og KLP og innad i de ulike segmentene i SPK og i de ulike risikofellesskapene i KLP. Grovt sett kan vi likevel si at flertallet av menn i SPK har pensjonsgrunnlag mellom 5 og 7 G, og flertallet av kvinnene har pensjonsgrunnlag mellom 4 og 6 G. I KLP er det betydelig større variasjon i pensjonsgrunnlaget enn i SPK, men mye av variasjonen i KLP kommer av at langt flere jobber deltid. Fra lønnstabellen for KS-området per 1. mai 2015 går det fram at laveste garanterte årslønn for personer med minst 10 års ansiennitet ligger rett under 4 G for stillinger uten krav til utdanning. For personer med hele yrkeslivet i offentlig sektor vil en inntekt på 4 G i full stilling representere et lavt lønnsnivå.

Figur 7.3 illustrerer kompensasjonsnivå på uttakstidspunktet, og figur 7.4 illustrerer nivået på den livsvarige pensjonen for personer med lav sluttlønn, her satt til 4 G.

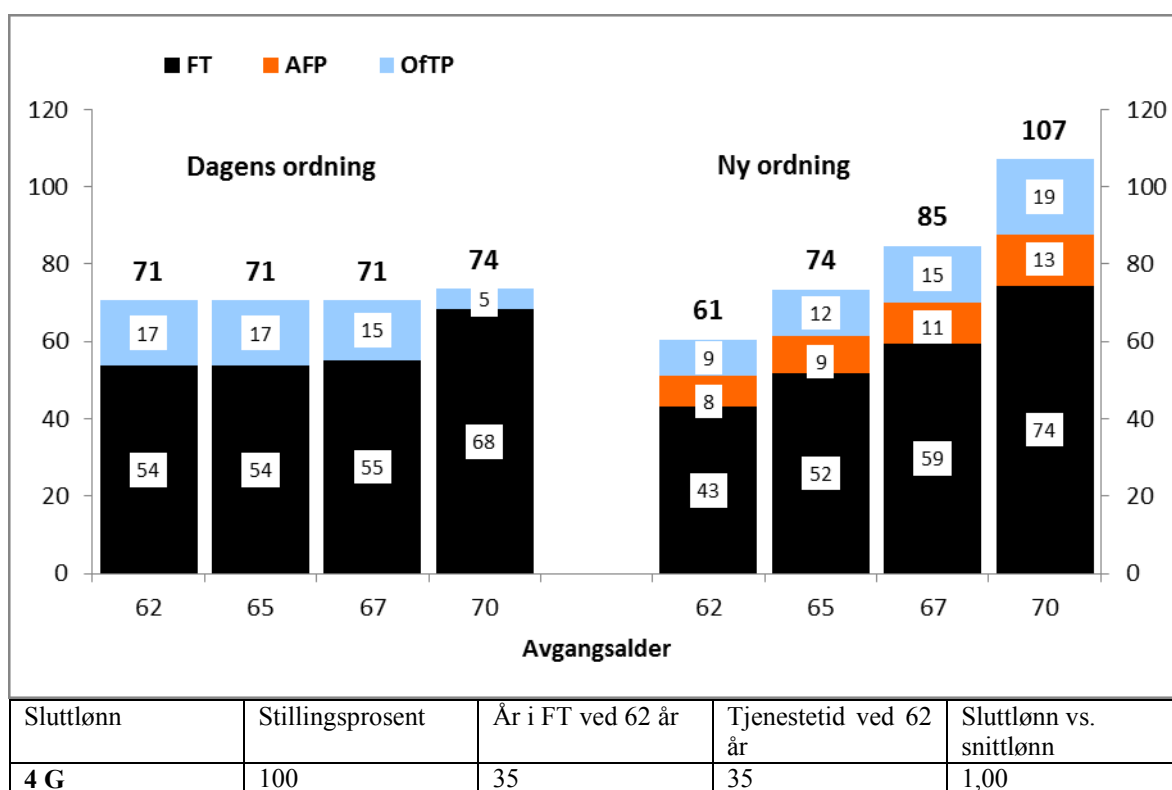
Ved å sammenlikne figur 7.3 med figur 7.1 ser vi at kompensasjonsnivået på uttakstidspunktet i ny ordning er høyere ved en sluttlønn på 4 G enn ved 6 G. Dette gjelder for alle uttaksalder og skyldes at folketrygden, på grunn av garantipensjonen, utgjør en høyere andel av lønnen for lavtlønte. Både AFP-påslaget, ny tjenstepensjon og inntektpensjonen i folketrygden er proporsjonal med inntektsnivået opp til 7,1 G, men garantipensjon kan bidra til en høyere kompensasjonsgrad. Garantipensjonen avkortes mot inntektpensjonen, så betydningen av garantipensjonen avtar med inntektsnivå og antall opptjeningsår. Siden garantipensjonen bare avkortes mot 80 prosent av inntektpensjonen, har garantipensjonen fortsatt betydning ved pensjonsgrunnlag på 4 G, selv med en uttaksalder på 70 år.

Også i dagens ordning er kompensasjonsgraden på uttakstidspunktet høyere for personer med lav sluttlønn enn i utgangseksemplet. Unntaket er tjenstepensjonsberegnet AFP ved 65 år som i begge tilfeller er 66 prosent av sluttlønn. Dagens folketrygdberegnete AFP utgjør en større andel av lønn ved lav inntekt enn ved høy inntekt. Videre utgjør samordningsfordelene en større andel av samlet pensjon for lavtlønte. Vi ser likevel at samlet pensjon fra 67 år med dagens ordning øker mindre enn økningen i folketrygden, sammenliknet med utgangseksemplet. Dette kommer av at økningen i folketrygdens bidrag til økt kompensasjonsgrad for lavere lønnsnivå, i all hovedsak går til samordning.

Figur 7.3 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Lav sluttlønn



Figur 7.4 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Lav sluttlønn

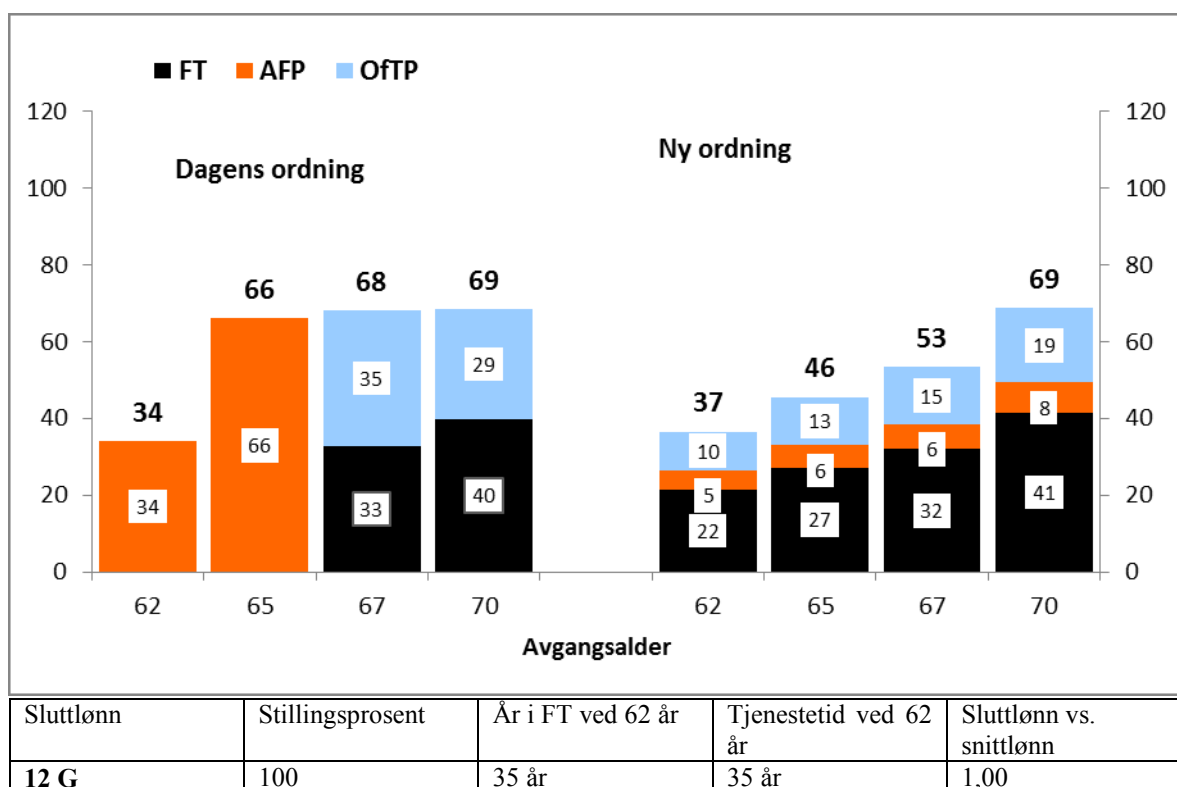


Med lav sluttlønn er kompensasjonsnivået på livsvarig pensjon høyere i ny modell enn i dagens modell ved uttak av pensjon fra 65 år. Hovedgrunnene til at ny modell gir høyere kompensasjonsnivå enn dagens modell ved lav lønn, selv ved uttak av pensjon fra 65 år, er at folketrygdens minstesikring løfter kompensasjonsgraden i folketrygden for lavere inntekter, og at dette slår direkte ut i økt samlet pensjon i en nettomodell, mens økt kompensasjonsgrad som følge av minstesikringen i folketrygden fører til lavere tjenstepensjon i bruttomodellen.

Det høyeste mulige pensjonsgrunnlaget i offentlig tjenstepensjon er 12 G. Ny folketrygd og ny AFP gir kun pensjonsopptjening for inntekt opp til 7,1 G. Ved inntekt over 7,1 G vil derfor både AFP-utbetalingen og utbetalingen fra folketrygden utgjøre en lavere andel av lønnen jo høyere lønnsnivå vi ser på. Med en flat opptjeningssats for inntekt opp til 12 G i ny ordning vil høytlønnede få klart lavere kompensasjonsnivåer enn personer med inntekt under 7,1 G, for samme uttaksalder. Figur 7.5 og figur 7.7 illustrerer behovet for en tilleggssats for inntekt mellom 7,1 G og 12 G i ny ordning dersom kompensasjonsnivåene for personer med inntekt over 7,1 G, ikke skal bli vesentlig lavere enn for personer med lavere inntekt.

Figur 7.5 illustrerer kompensasjonsnivået på uttakstidspunktet dersom ny tjenstepensjon ikke har noen tilleggssats for inntekt over 7,1 G for en person med sluttlønn på 12 G.

Figur 7.5 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Høy sluttlønn. Uten tilleggssats for inntekt over 7,1 G



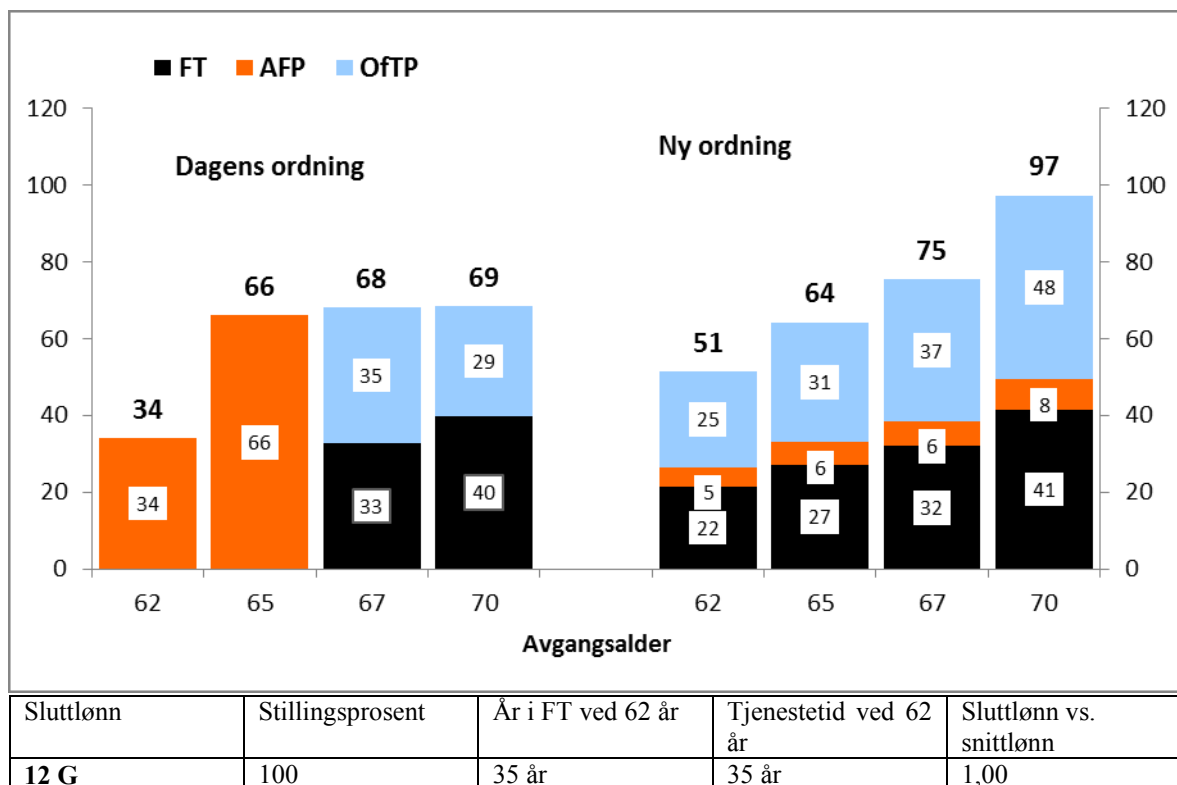
Når vi sammenlikner figur 7.5 med figur 7.1 ser vi at folketrygden og ny AFP utgjør en klart lavere andel av lønn for høytlønnende. Med en flat opptjeningssats på 5 prosent er tjenstepensjonen proporsjonal med inntekt opp til 12 G og tjenstepensjonens bidrag til samlet kompensasjonsgrad er derfor uavhengig av lønnsnivå. At folketrygden og ny AFP bidrar til en

lavere kompensasjonsgrad for inntekter over 7,1 G, fører derfor til at samlet pensjon utgjør en vesentlig lavere andel av sluttlønn enn ved lavere inntektsnivåer.

Også i dagens ordning er kompensasjonsnivåene for personer med høy sluttlønn lavere enn i utgangseksempelen (bortsett fra AFP fra 65 år). Sammensetningen av pensjonen fra 67 år endres også mye i dagens ordning sammenliknet med utgangseksempelen. I dagens brutto-modell blir lavere bidrag fra folketrygden for inntekt over knekkpunktet kompensert med høyere tjenstepensjon. Vi ser derfor av figur 7.5 at dagens modell gir vesentlig høyere kompensasjonsgrad enn i en ny modell uten tilleggssats for inntekter over 7,1 G, bortsett fra ved 70 års uttak, da uttakseffekten gjør at folketrygden og ny AFP øker så mye at det oppveier det lavere bidraget fra tjenstepensjonen.

Ny folketrygden gir, som nevnt, ikke opptjening for inntekt over 7,1 G og gammel folketrygd gir lavere opptjening for inntekt over 6 G enn under 6 G. I dagens ordning kompenserer tjenstepensjonsordningen fullt ut for knekkpunktet i folketrygden. Dersom ny tjenstepensjon fullt ut skal kompensere for at folketrygden ikke gir opptjening over 7,1 G, må det være en tilleggssats i tjenstepensjonsordningen på 18,1 prosent for inntekt mellom 7,1 og 12 G. Figur 7.6 illustrerer kompensasjonsnivå på uttakstidspunktet med en tilleggssats på 18,1 prosent for inntekt mellom 7,1 G og 12 G.

Figur 7.6 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Høy sluttlønn. Tilleggssats på 18,1 prosent for inntekt over 7,1 G

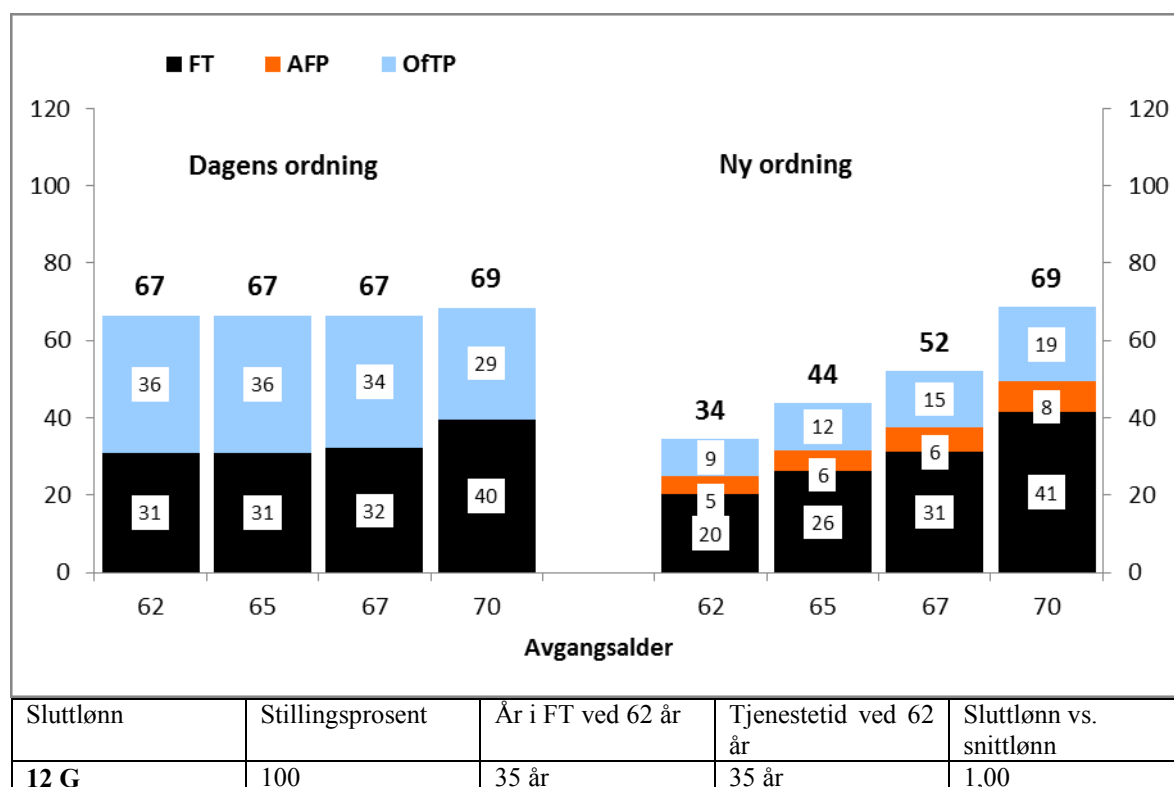


Selv med en tilleggssats på 18,1 prosent for inntekt mellom 7,1 G og 12 G, er kompensasjonsnivåene i ny ordning ved en inntekt på 12 G lavere enn i utgangseksempelen der inntekten er 6 G. Dette skyldes at AFP-ordningen kun gir uttelling for inntekt opp til 7,1 G, og tilleggssatsen i tjenstepensjonen kompenserer kun for at folketrygden ikke gir opptjening for inntekt over

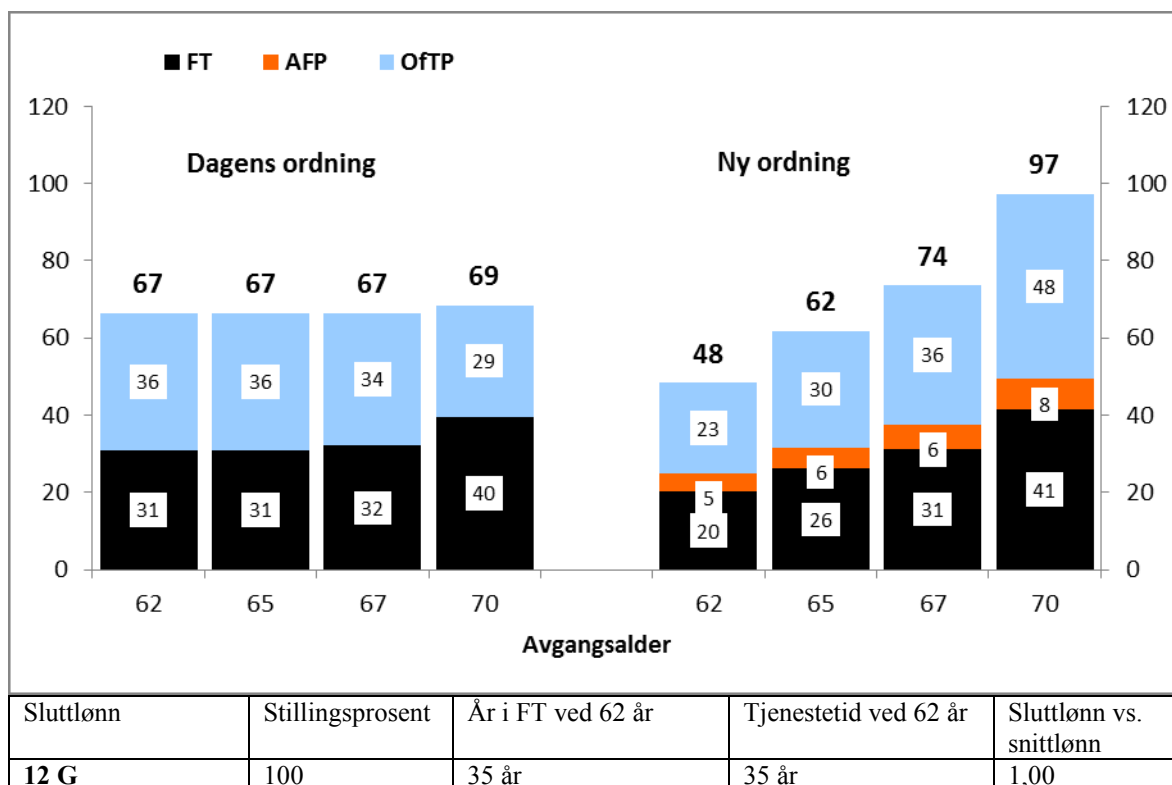
7,1 G. Sammenliknet med dagens ordning vil likevel en slik tilleggssats gi betydelig høyere pensjon ved uttak ved 67 år eller senere.

Figur 7.7 og figur 7.8 illustrerer kompensasjonsnivåene for livsvarig pensjon med en sluttlønn på 12 G med og uten en tilleggssats for inntekt over 7,1 G. Sammenliknet med utgangseksempelet er kompensasjonsgradene i ny modell lavere i begge figurene. Grunnen til at kompensasjonsnivåene i ny ordning blir lavere ved høy lønn, selv med en tilleggssats på 18,1 prosent er at AFP ordningen kun gir uttelling for inntekt opp til 7,1 G og tilleggssatsen kompenserer kun for manglende folketrygd. Sammenliknet med dagens ordning vil likevel en slik tilleggssats gi betydelig høyere livsvarig pensjon ved uttak fra 67 år og senere.

Figur 7.7 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Høy sluttlønn. Uten tilleggssats for inntekt over 7,1 G



Figur 7.8 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Høy sluttlønn. Tilleggssats på 18,1 prosent for inntekt over 7,1 G



Kompensasjonsnivåene på livsvarig pensjon i dagens ordning er også lavere med høy sluttlønn enn i utgangseksemplet med lønn på 6 G fordi samordningsfordelene utgjør en lavere andel av sluttlønn. Kompensasjonsnivåene i ny ordning går mer ned enn kompensasjonsnivåene i dagens ordning med inntekt på 12 G, sammenliknet med utgangseksemplet med inntekt på 6 G.

Tabell 7.1 og tabell 7.2 viser samlet kompensasjonsgrad på hhv. uttakstidspunktet og livsvarig pensjon ved ulik sluttlønn med dagens modell og med ny modell, med og uten en tilleggssats for inntekt mellom 7,1 og 12 G.

Tabell 7.1 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i sluttlønn

	Dagens ordning				Ny ordning, uten tilleggssats				Ny ordning, med tilleggssats			
Sluttlønn	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
4 G	60	66	72	74	64	76	87	107	64	76	87	107
5 G	56	66	71	72	57	68	80	103	57	68	80	103
6 G	54	66	70	71	55	68	80	103	55	68	80	103
7 G	48	66	70	70	55	68	80	103	55	68	80	103
8 G	44	66	69	70	50	62	73	93	54	67	79	101
9 G	41	66	69	69	45	57	66	85	53	66	78	100
10 G	38	66	69	69	42	52	61	79	52	65	77	99
11 G	36	66	68	69	39	49	57	73	52	65	76	98
12 G	34	66	68	69	37	46	53	69	51	64	75	97
13 G	32	61	63	63	34	42	49	63	47	59	70	90

Tabell 7.2 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i sluttlønn

Sluttlønn	Dagens ordning				Ny ordning, uten tilleggssats				Ny ordning med tilleggssats			
	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
4 G	71	71	71	74	61	74	85	107	61	74	85	107
5 G	69	69	69	72	53	66	78	103	53	66	78	103
6 G	69	69	69	71	52	66	78	103	52	66	78	103
7 G	68	68	68	70	52	66	78	103	52	66	78	103
8 G	68	68	68	70	47	60	71	93	51	65	77	101
9 G	67	67	67	69	43	54	65	85	50	64	76	100
10 G	67	67	67	69	39	50	60	79	49	63	75	99
11 G	67	67	67	69	37	47	56	73	49	62	74	98
12 G	67	67	67	69	34	44	52	69	48	62	74	97
13 G	61	61	61	63	32	41	48	63	45	57	68	90

7.4 Variasjoner i tjenestetid

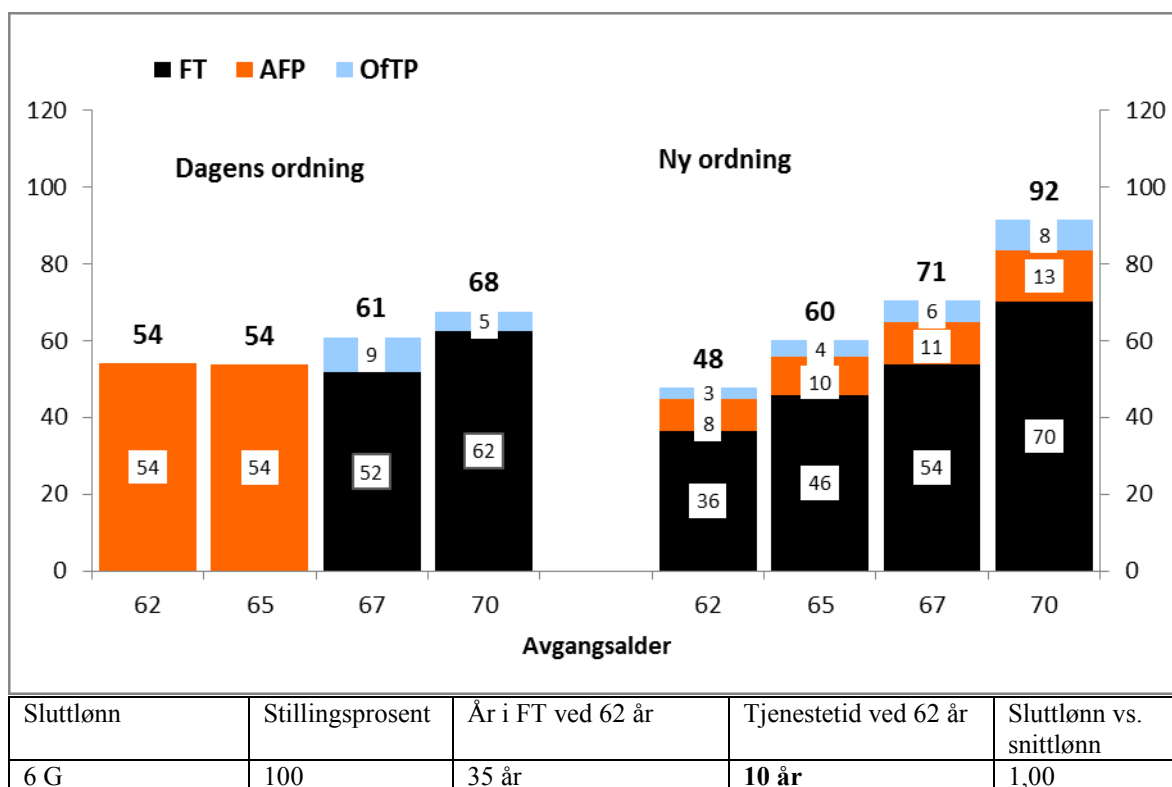
Vedlegg 2 presenterer statistikk over tjenestetid for ulike grupper av offentlig ansatte. I vedlegget går det fram at det er noe forskjell i gjennomsnittlig tjenestetid for medlemmene i SPK og KLP og også mellom de ulike segmentene i SPK og de ulike risikofellesskapene i KLP. For de som pensjoneres fra en aktiv stilling er det likevel veldig få som har en tjenestetid på mindre enn 10 år. Det er også en lav andel som har en tjenestetid på mer enn 40 år. Framover ventes tjenestetiden å øke ettersom kvinners yrkesdeltakelse har økt betraktelig de siste tiårene. I dette avsnittet presenteres pensjonsberegninger med 10 års tjenestetid ved 62 år (kort tjenestetid) og med 40 års tjenestetid ved 62 år (lang tjenestetid).

Figur 7.9 illustrerer pensjon på uttakstidspunktet og figur 7.10 illustrerer livsvarig pensjon ved kort tjenestetid, her satt til 10 år, med dagens ordning og med ny ordning. Noe av opptjeningen i folketrygden vil kunne skje uten at det gir opptjening i en tjenstepensjonsordning, for eksempel gjennom omsorgsopptjening eller kortvarige arbeidsforhold som ikke gir rett til opptjening i en tjenstepensjonsordning.¹⁰ De fleste opptjeningsårene i folketrygden vil likevel gi opptjening av tjenstepensjon i tillegg til folketrygden. Det er stor variasjon i sjenerøsiteten på tjenstepensjonsordningene i privat sektor, men de som har kortere tjenestetid enn opptjeningsår i folketrygden vil som et minimum ha obligatorisk tjenstepensjon for mesteparten av tiden utenfor offentlig sektor. I typeeksemplene illustreres ikke eventuell pensjon fra andre ordninger enn offentlig tjenstepensjon, ettersom det ikke påvirker sammenlikningen av dagens og ny ordning. Dette betyr at samlet kompensasjonsnivå i figurene, både i dagens og ny ordning, er lavere enn det som er reelt.

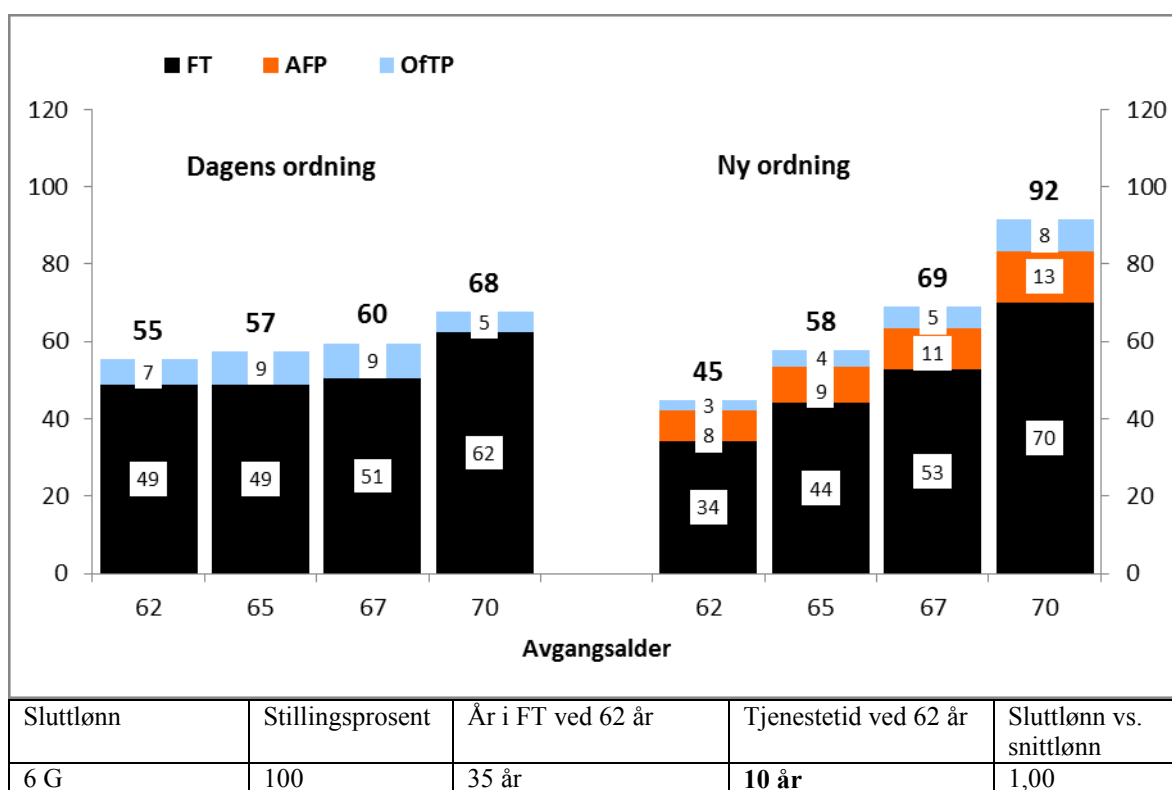
I ny ordning er tjenstepensjonen proporsjonal med tjenestetiden. For en gitt yrkeskarriere er folketrygden og bidraget fra AFP-ordningen upåvirket av hvor mye av opptjeningen som har skjedd i tjenstepensjonsordningen. Ved kort tjenestetid er det kun tjenstepensjonen som reduseres proporsjonalt med lengden på tjenestetiden.

¹⁰ I tabell 7.3 og tabell 7.4 beregnes samlet kompensasjon i dagens og ny ordning ved 35 opptjeningsår i folketrygden ved 62 år og kortere enn 35 års tjenestetid i den offentlige ordningen. Kombinasjonen av 35 års opptjening i folketrygden og 30 års tjenestetid vil kunne være en realistisk kombinasjon for enkelte som hatt en yrkeskarriere på 30 år, men som i tillegg får omsorgsopptjening i folketrygden.

Figur 7.9 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Kort tjenestetid



Figur 7.10 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Kort tjenestetid



I dagens modell er bruttopensjonen proporsjonal med tjenestetidsbrøken. De særskilte samordningsreglene, som regulerer hvordan samordningsfradraget skal beregnes dersom tjenestetiden er redusert, gjør likevel at netto utbetalt tjenstepensjon ikke blir proporsjonal med tjenestetiden.

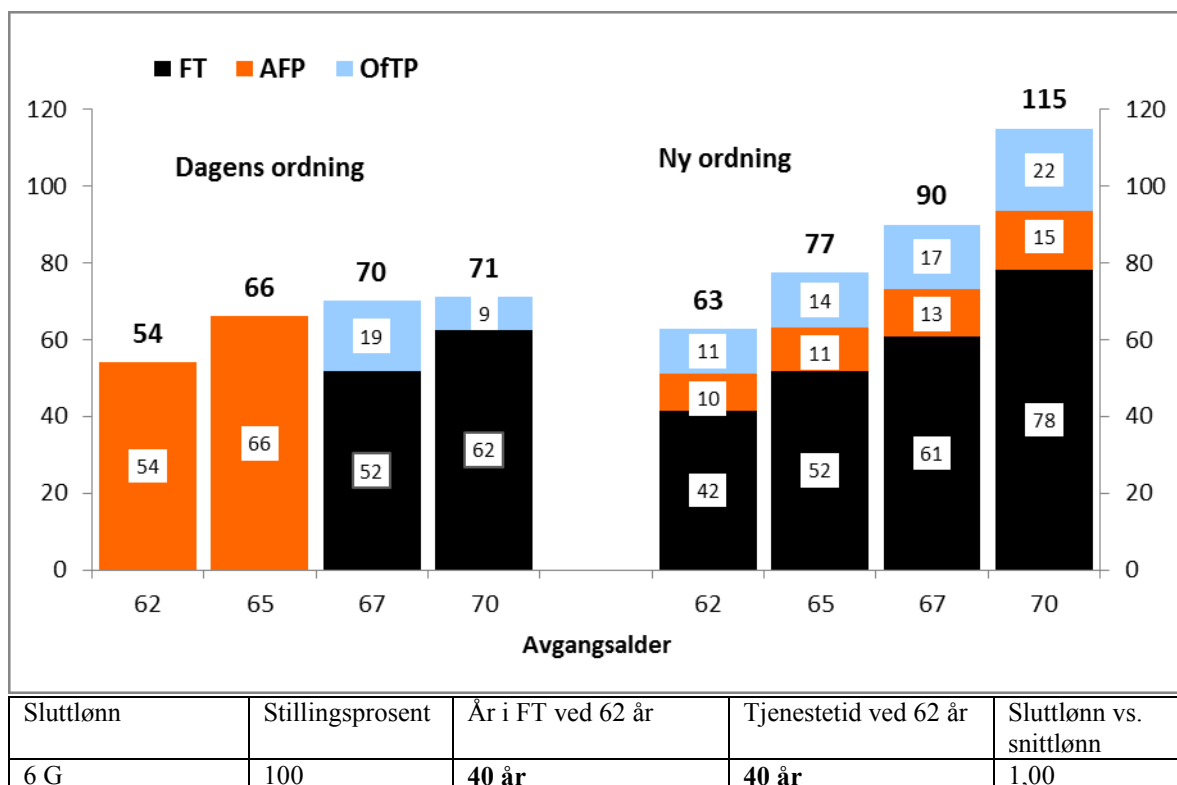
Figurene viser at både pensjon på uttakstidspunktet og livsvarig pensjon er høyere med ny ordning enn med dagens ordning ved uttak fra 65 år og senere.

Figur 7.11 illustrerer pensjon på uttakstidspunktet og figur 7.12 illustrerer livsvarig pensjon ved lang tjenestetid med dagens ordning og med ny ordning.

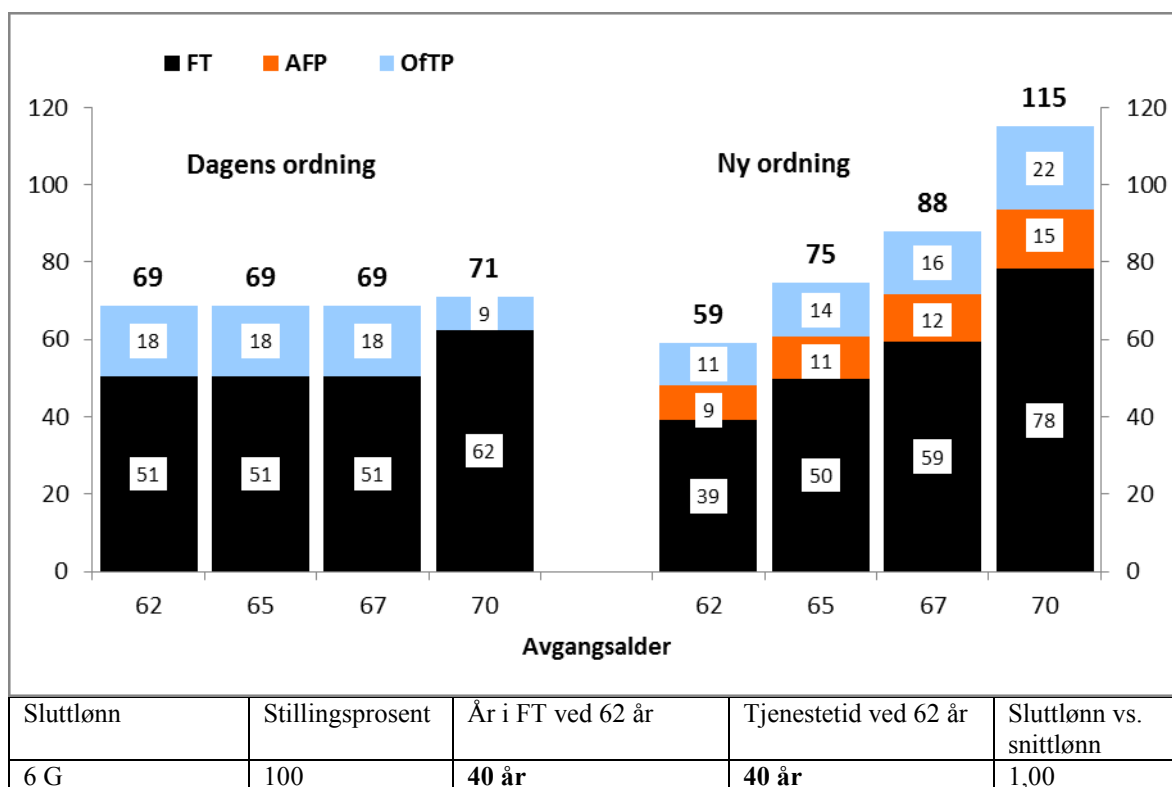
Som diskutert over er tjenstepensjonen proporsjonal med tjenestetiden i ny ordning. Med alleårsoptjening vil derfor bidraget fra tjenstepensjonsordningen øke proporsjonalt med tjenestetiden, og samlet pensjon blir høyere enn utgangseksempelen ved alle uttaksalder. I dagens ordning øker ikke samlet pensjon ved tjenestetid utover 30 år. I dagens ordning er det derfor ingen endringer i samlet pensjon ved tjenestetid over 30 år sammenliknet, med utgangseksempelen.

Pensjonen på uttakstidspunktet er høyere med ny ordning enn med dagens ordning ved alle uttaksalder og livsvarig pensjon er høyere i ny ordning enn i dagens ordning ved uttak fra 65 år og senere.

Figur 7.11 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Lang tjenestetid



Figur 7.12 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Lang tjenestetid



I tabell 7.3 framgår samlet kompensasjonsgrad på uttakstidspunktet ved ulike tjenestetid med dagens modell og med ny modell, og i tabell 7.4 framgår samlet kompensasjonsgrad på livsvarig pensjon ved ulike tjenestetid med dagens modell og med ny modell. Opptjeningstiden i folketrygden er 35 år i alle tilfellene.

Tabell 7.3 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i tjenestetid

Dagens ordning					Ny ordning			
Tjenestetid	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
5 år	54	54	58	66	46	58	69	89
10 år	54	54	61	68	48	60	71	92
15 år	54	54	64	69	49	62	72	94
20 år	54	54	67	70	51	63	74	96
25 år	54	62	70	71	52	65	76	98
30 år	54	66	70	71	53	67	78	101
35 år	54	66	70	71	55	68	80	103

Tabell 7.4 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i tjenestetid

Dagens ordning					Ny ordning			
Tjenestetid	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
5 år	52	54	57	66	44	56	67	89
10 år	55	57	60	68	45	58	69	92
15 år	59	61	63	69	46	59	71	94
20 år	62	64	66	70	48	61	73	96
25 år	65	67	69	71	49	63	74	98
30 år	69	69	69	71	50	64	76	101
35 år	69	69	69	71	52	66	78	103

7.5 Variasjoner i yrkeslengde

Vedlegg 4 viser statistikk og framskrivinger av antall opptjeningsår i folketrygden for ulike årskull. Statistikken viser at det historisk sett har vært klare forskjeller i antall opptjeningsår mellom kvinner og menn, og kvinner har klart færre opptjeningsår enn menn. Framskrivningene predikerer imidlertid at forskjellene i antall opptjeningsår mellom kvinner og menn reduseres markert for yngre årskull. Hvilke årskull som fullt ut skal omfattes av de nye opptjeningsreglene vil avhenge av hvordan ny ordning innføres. De eldste årskullene som vil få all sin opptjening med en ny modell for offentlig tjenstepensjon vil trolig være født på 1980-tallet. Kvinner født på 1980-tallet er forventet å ha om lag like mange opptjeningsår som menn.

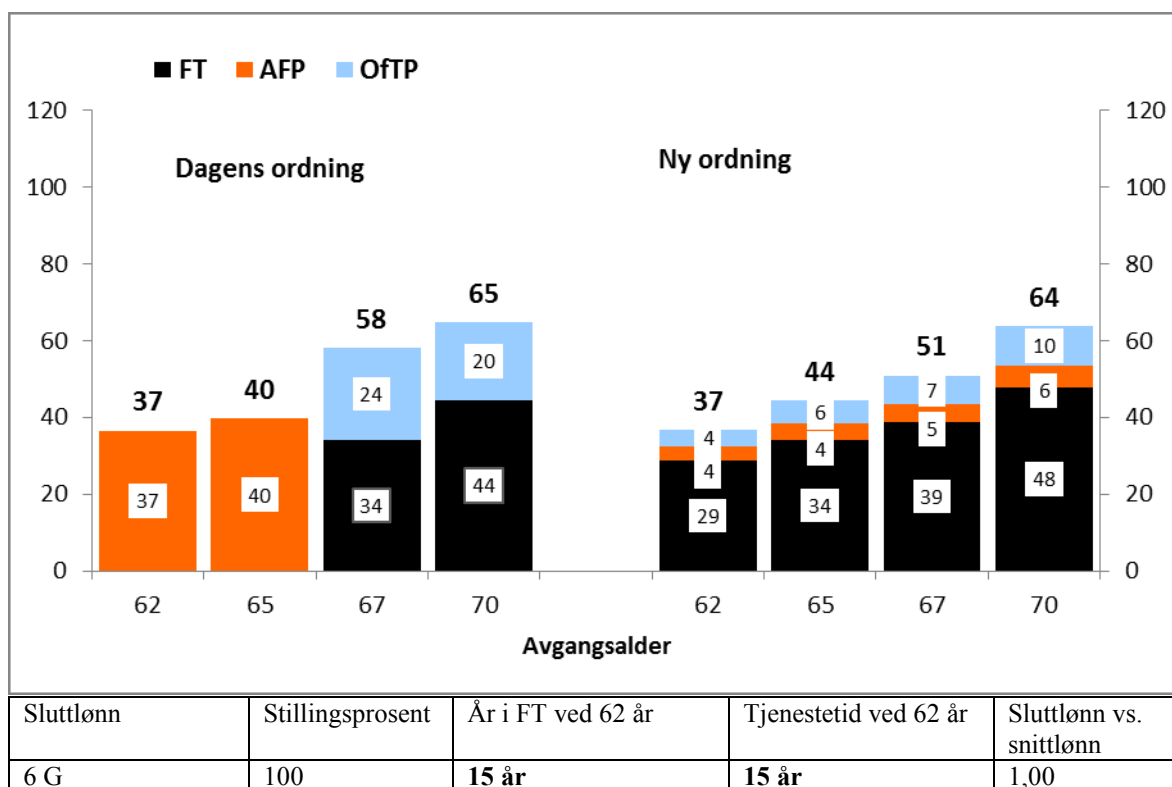
Framskrivningene antyder at antall opptjeningsår i folketrygden i snitt vil ligge rundt 36 år ved 62 år både for kvinner og menn. Framskrivningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder likevel på at det vil være en god del spredning i antall opptjeningsår, både for kvinner og menn, også for de som er født ut på 80-tallet. For 1983-kullet viser framskrivingene at antall opptjeningsår vil ligge rundt 15 år for den desilen som har færrest opptjeningsår og rundt 47 år for den desilen som har flest år, både for kvinner og menn.

I dette avsnittet illustreres det pensjonsberegninger ved 15 opptjeningsår i folketrygden ved 62 år (kort yrkeskarriere) og ved 45 opptjeningsår ved 62 år (lang yrkeskarriere). Tjenestetiden kan selvsagt ikke være lenger enn antall opptjeningsår i folketrygden, og tjenestetiden settes her lik antall opptjeningsår i folketrygden.

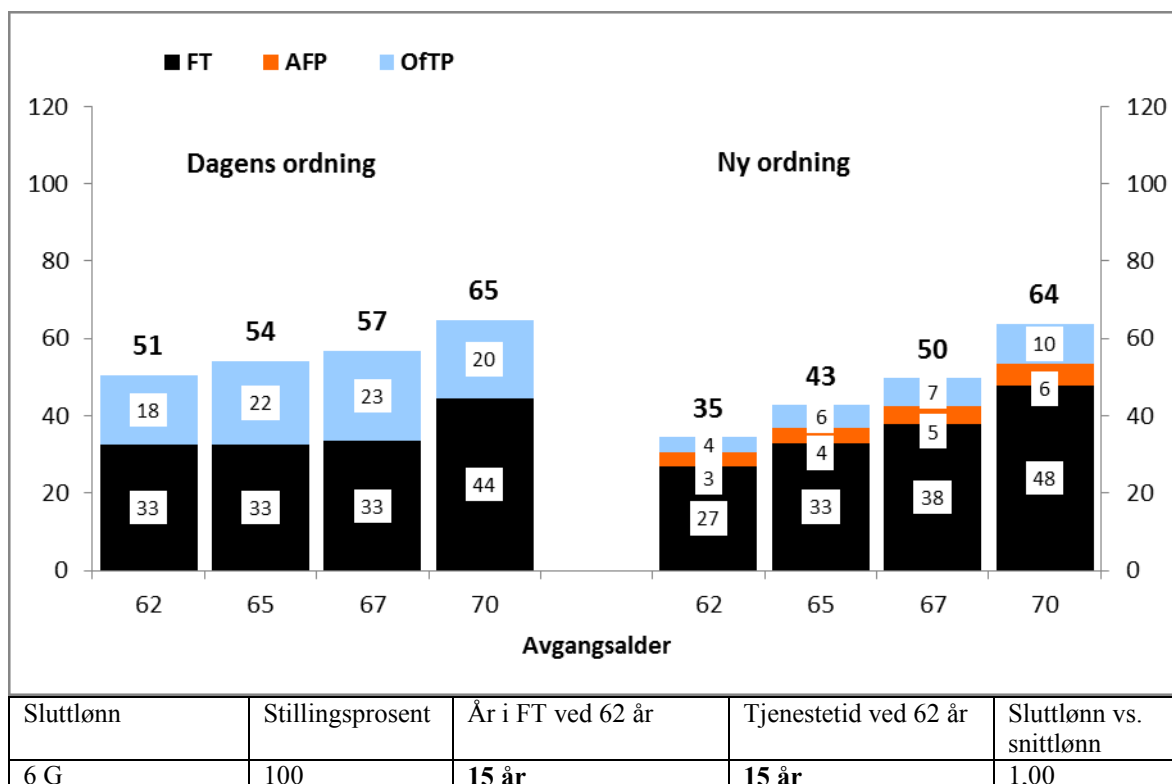
Figur 7.13 illustrerer pensjon på uttakstidspunktet og figur 7.14 illustrerer livsvarig pensjon ved kort yrkeskarriere med dagens ordning og med ny ordning.

I ny ordning er pensjonsnivåene klart lavere ved kort yrkeskarriere sammenliknet med utgangseksempelen. Ny offentlig tjenstepensjon, ny AFP og innskuddspensjonen i folketrygden er proporsjonal med antall opptjeningsår. Proporsjonaliteten i innskuddspensjonen motvirkes delvis av garantipensjonen, men det er likevel relativt opplagt at i en slik modell, så vil samlet pensjon bli klart lavere ved få opptjeningsår enn ved mange opptjeningsår.

Figur 7.13 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Kort yrkeskarriere



Figur 7.14 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Kort yrkeskarriere



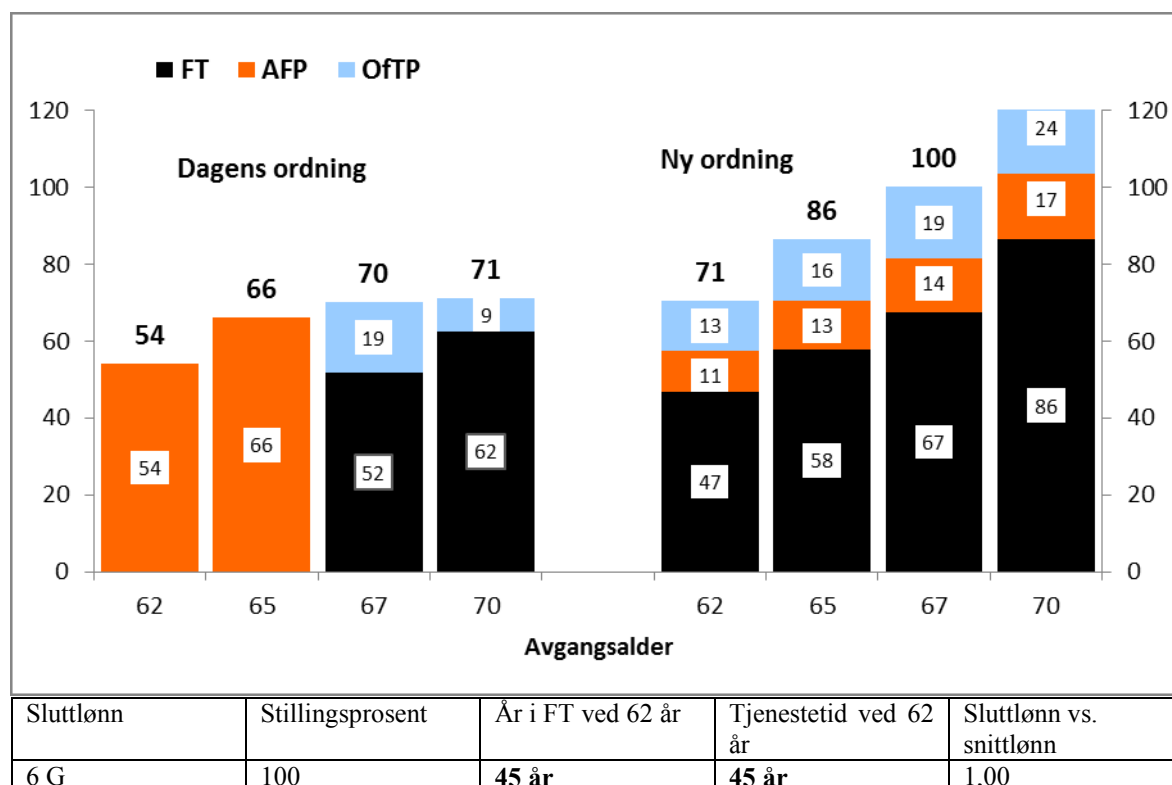
Også med dagens ordning blir kompensasjonsnivåene lavere ved få opptjeningsår sammenliknet med utgangseksempelen. For en som står i stilling ved uttak av pensjon er kravet til full opptjening 30 år i dagens ordning og få opptjeningsår i folketrygden vil motvirkes av bruttoordningen. Konsekvensene av få opptjeningsår er derfor mindre i dagens modell enn i ny modell. Det ser vi ved at sammenliknet med utgangseksempelen faller kompensasjonsnivåene mer for ny ordning enn for dagens ordning. Særlig kompensasjonsnivået fra 67 år er i dagens ordning lite påvirket av antall opptjeningsår. Dette skyldes blant annet gunstige samordningsregler for personer uten full opptjening. Dette går tydelig fram om vi ser på den livsvarige pensjonen jf. figur 7.14. Figuren viser for øvrig at selv med bare 15 opptjeningsår ved 62 år er det mulig å få et godt samlet, livsvarig pensjonsnivå med ny modell ved å stå tilstrekkelig lenge i arbeid.

Figur 7.15 illustrerer pensjon på uttakstidspunktet og figur 7.16 illustrerer livsvarig pensjon ved lang yrkeskarriere med dagens ordning og med ny ordning.

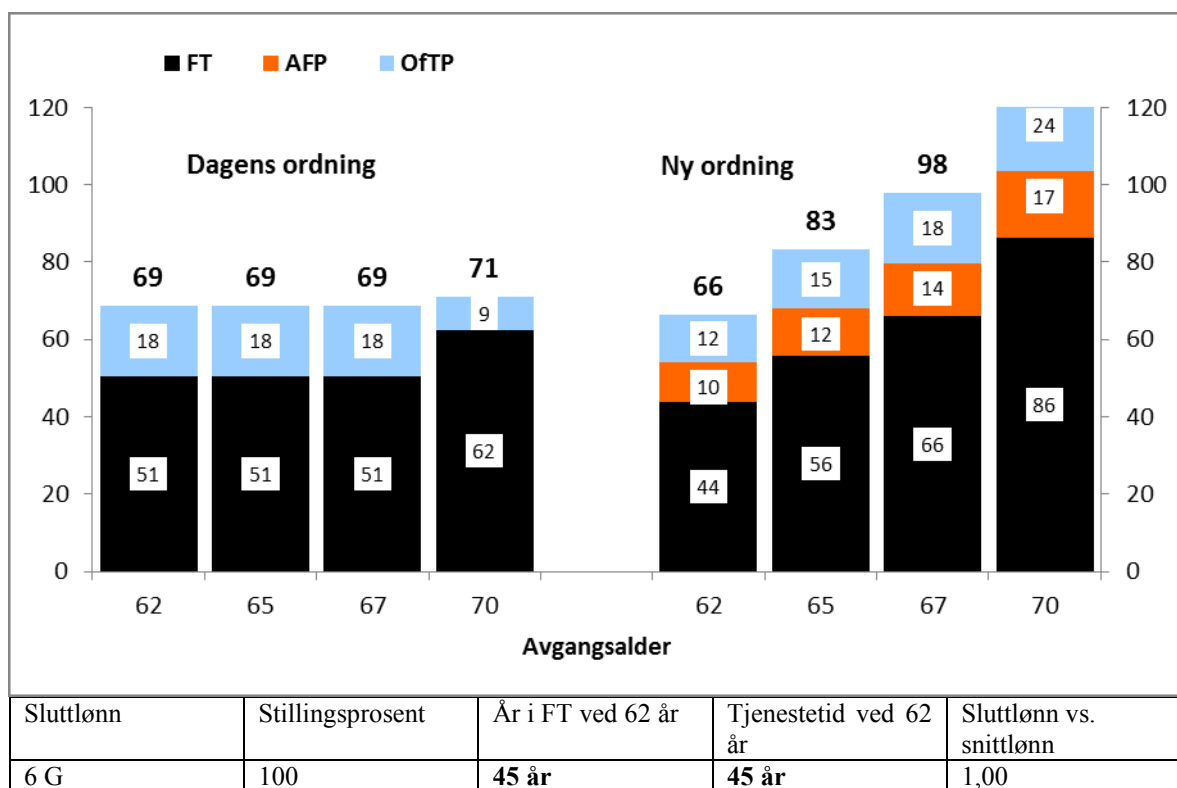
Vi ser tydelig at pensjonsnivåene øker vesentlig mer med lange yrkeskarrierer med ny ordning enn med dagens ordning, sammenliknet med utgangseksempelen. Både folketrygden, AFP og tjenstepensjonen øker med antall opptjeningsår i ny ordning. Økningen i folketrygden og AFP bidrar direkte til økt samlet pensjon i en nettoordning. Ny ordning gir dermed en klart større belønning for lange karrierer enn dagens ordning. I dagens ordning vil verken folketrygden, og dermed heller ikke folketrygdberegnet AFP, eller bruttopensjonen øke ved lengre yrkeskarrierer enn 40 år.

Pensjon på uttakstidspunktet er klart høyere med ny ordning enn med dagens ordning ved alle uttaksalder, og livsvarig pensjon er høyere med ny ordning for uttak fra om lag 63 år.

Figur 7.15 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Lang yrkeskarriere



Figur 7.16 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Lang yrkeskarriere



I tabell 7.5 framgår samlet kompensasjonsgrad på uttakstidspunktet ved forskjellig antall opptjeningsår med dagens modell og med ny modell, og i tabell 7.6 framgår samlet kompensasjonsgrad på livsvarig pensjon ved forskjellig antall opptjeningsår med dagens modell og med ny modell.

Tabell 7.5 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i opptjeningsår

Dagens ordning					Ny ordning			
Opptjeningsår	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
15	37	40	58	65	37	44	51	64
20	41	51	65	70	40	49	56	70
25	45	62	70	71	44	53	60	78
30	50	66	70	71	48	59	70	90
35	54	66	70	71	55	68	80	103
40	54	66	70	71	63	77	90	115
45	54	66	70	71	71	86	100	127

Tabell 7.6 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i opptjeningsår

Dagens ordning					Ny ordning			
Opptjeningsår	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
15	51	54	57	65	35	43	50	64
20	58	61	63	70	38	47	54	70
25	64	67	69	71	41	51	59	78
30	69	69	69	71	45	57	68	90
35	69	69	69	71	52	66	78	103
40	69	69	69	71	59	75	88	115
45	69	69	69	71	66	83	98	127

7.6 Variasjoner i forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn

Å gå fra en pensjonsordning med et sluttlønnsprinsipp til en pensjonsordning hvor alle inntektsår inngår likt i pensjonsberegningen, vil slå ulikt ut for personer med ulik profil på livsinntekten. Et pensjonssystem med et sluttlønnsprinsipp premierer personer med sterk inntektsvekst gjennom yrkeslivet, mens personer med lange karrierer med jevn inntekt typisk vil komme godt ut av et alleårsprinsipp. Med alleårsopptjening vil kompensasjonsgraden målt som andel av sluttlønn for inntekter opp til 7,1 G reduseres prosentvis like mye som forskjellen på sluttlønn og gjennomsnittslønn sammenliknet med en situasjon der sluttlønn og gjennomsnittslønn er like.

I vedlegg 3 presenteres ulik statistikk og beregninger som belyser forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for offentlig ansatte. Vedlegget viser at det som finnes av data gir litt forskjellige resultater. Det ser ikke ut til at forskjellen mellom sluttlønn og snittlønn er veldig stor i gjennomsnitt, men det er store variasjoner mellom ulike grupper av offentlig ansatte. Fra statistikkvedlegget går det fram at forholdet mellom sluttlønn og snittlønn i gjennomsnitt ligger i intervallet 1,03–1,06 i de store ordningene (stat, skole og fellesordningen for kommuner og fylkeskommuner). Fra statistikkvedlegget ser det videre ut som om forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn gjennomgående er noe høyere i KLP enn i SPK. Denne forskjellen skyldes trolig at tallene for KLP ikke er korrigert for historisk underregulering av grunnbeløpet i folketrygden.

I dette avsnittet vises pensjonsberegninger der sluttlønnen er 110 prosent av snittlønnen (høy sluttlønn vs. snittlønn) og beregninger der sluttlønnen er 90 prosent av snittlønnen (lav sluttlønn vs. snittlønn). Et gjennomgående trekk fra statistikken er at personer med høy sluttlønn har høyere forhold mellom sluttlønn og snittlønn enn personer med lav og middels sluttlønn. Avslutningsvis i dette avsnittet illustreres derfor pensjonsberegninger der sluttlønnen er 10 G og hvor sluttlønnen er 125 prosent av snittlønnen (høy sluttlønn kombinert med høy sluttlønn vs. snittlønn).

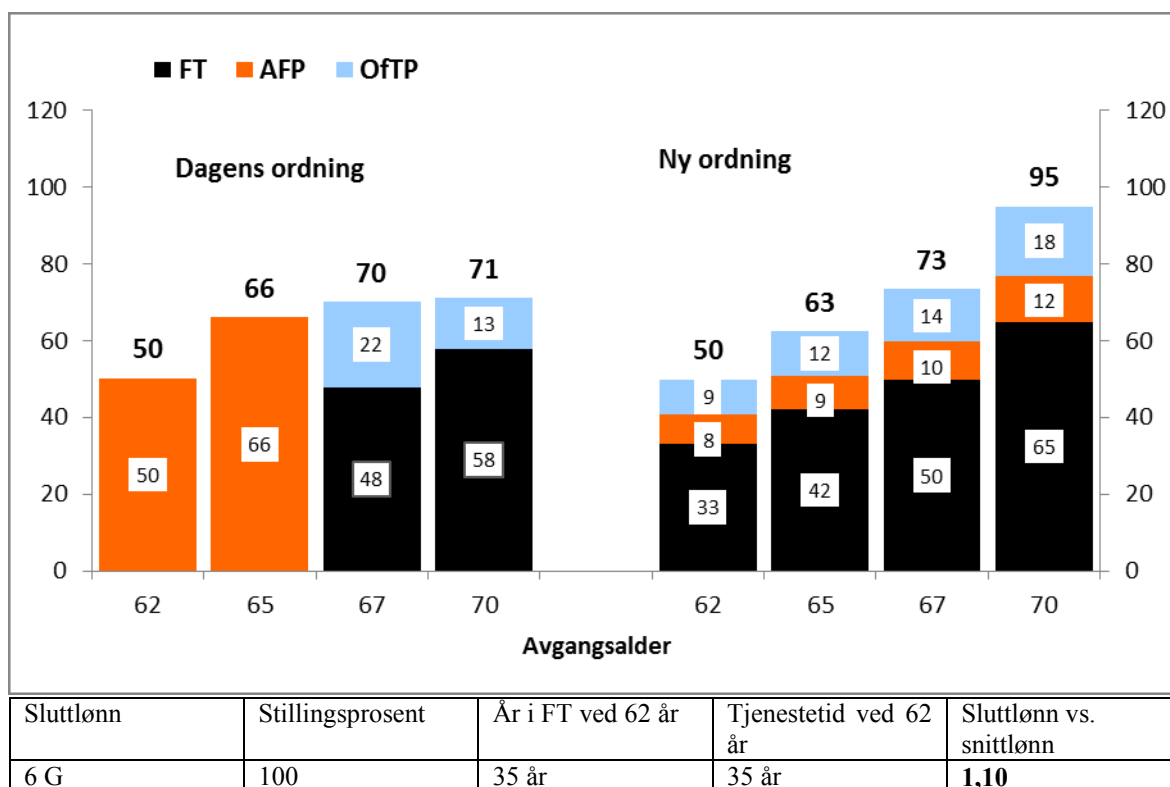
Figur 7.17 viser pensjon på uttakstidspunktet og figur 7.18 viser livsvarig pensjon når sluttlønnen er høy sammenliknet med snittlønnen med dagens ordning og med ny ordning.

Som det framgår når man sammenlikner figur 7.17 og figur 7.18 med figur 7.1 og figur 7.2 blir kompensasjonsnivåene, målt som andel av sluttlønn, lavere i ny modell når sluttlønnen er høyere enn gjennomsnittslønnen enn dersom sluttlønnen er lik gjennomsnittslønnen.

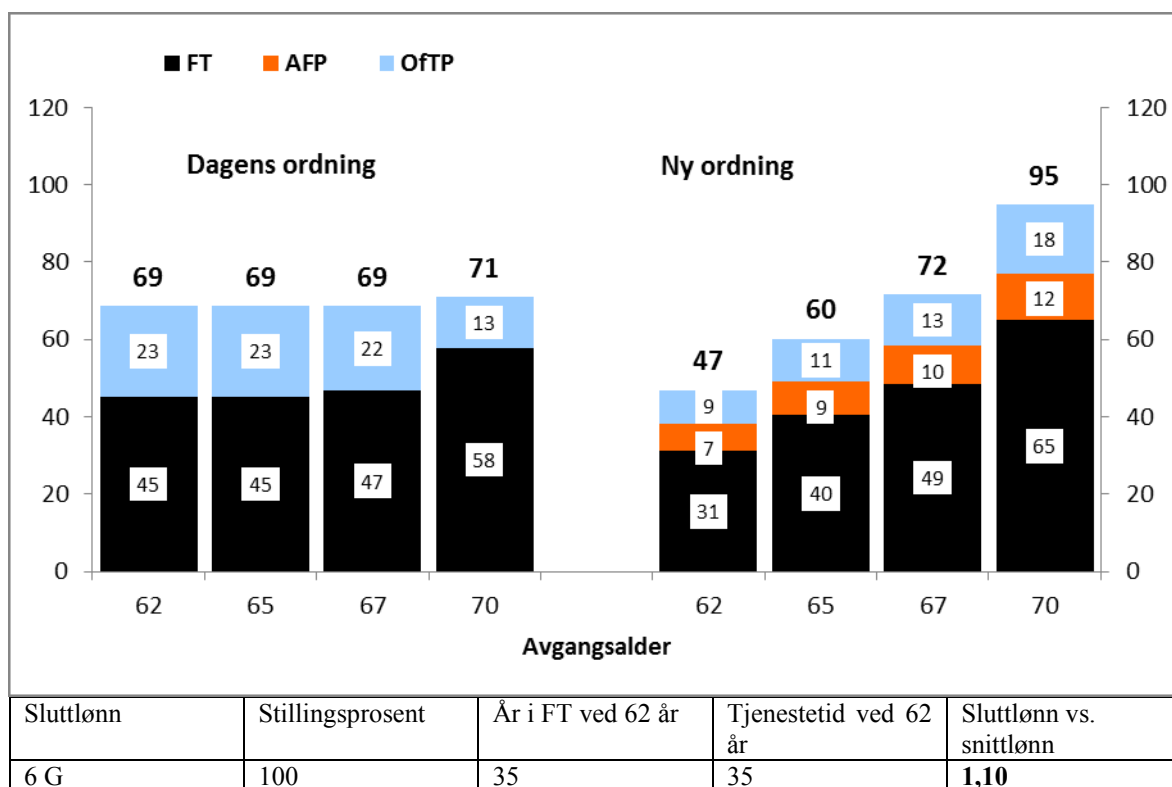
Sammenliknet med utgangseksempellet ser vi at ny ordning gir noe lavere kompensasjonsgrader for alle uttaksaldre. I dagens ordning blir folketrygden, og dermed også folketrygd-beregnet AFP, en lavere andel av sluttlønn når sluttlønnen er høyere enn gjennomsnittslønnen. Bruttomodellen fører imidlertid til at reduksjonen i folketrygden kompenseres gjennom økt tjenstepensjon. Fordelingen av pensjon mellom folketrygden og tjenstepensjonen endres altså noe ved at tjenstepensjonen kompenserer for at opptjeningen i folketrygden er lavere.

Sammenliknet med dagens ordning vil likevel en slik høy sluttlønn i forhold til gjennom-snittslønn gi høyere pensjon enn dagens ordning ved uttak fra 67 år eller senere.

Figur 7.17 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Høy sluttlønn vs. snittlønn



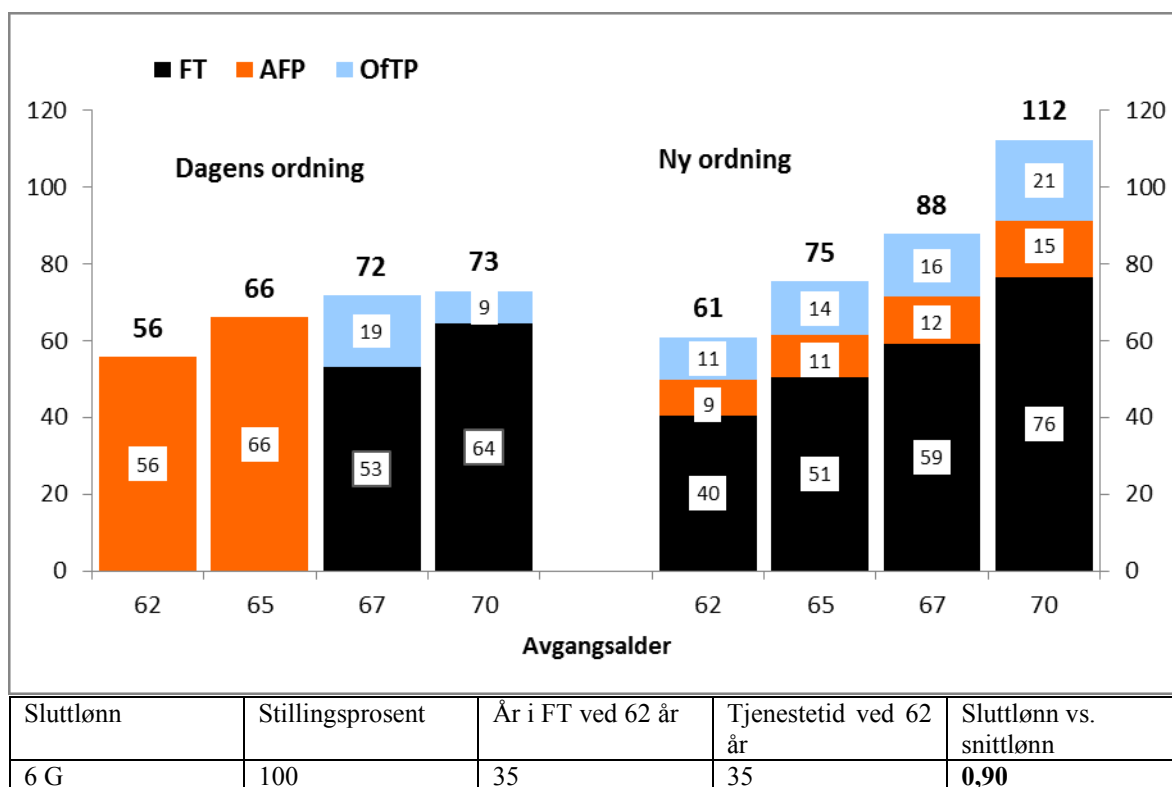
Figur 7.18 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Høy sluttlønn vs. snittlønn



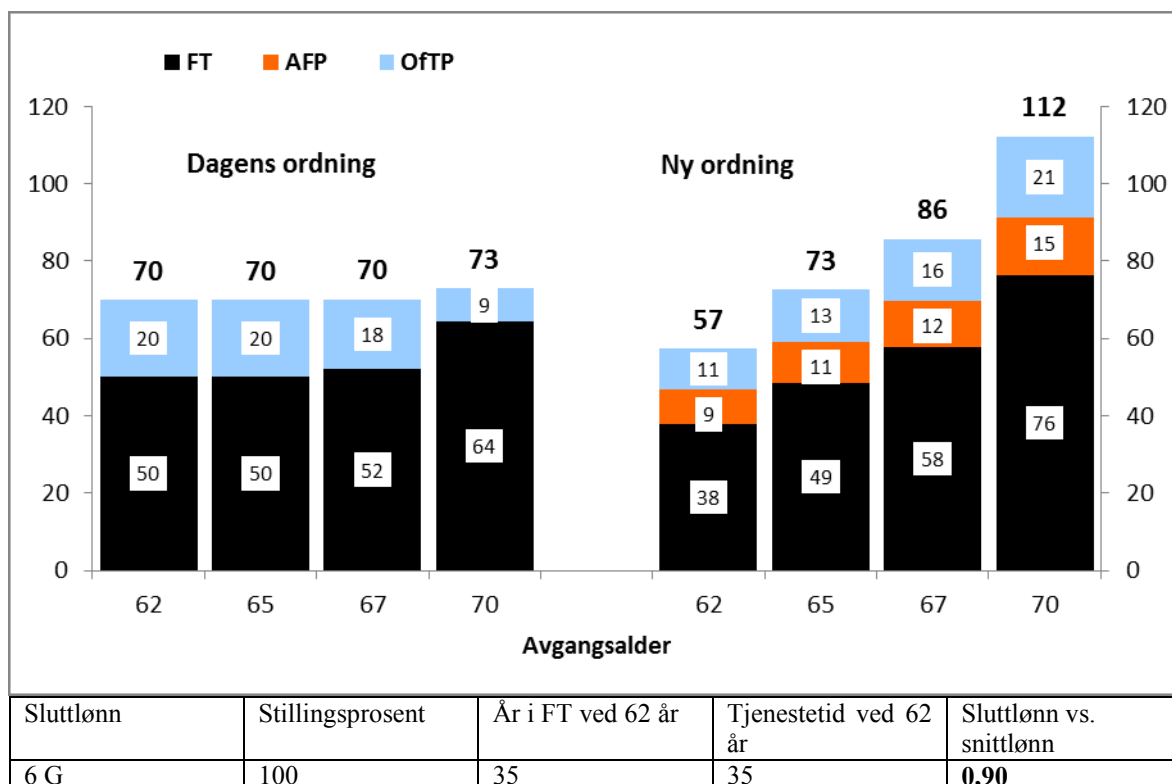
Figur 7.19 illustrerer pensjon på uttakstidspunktet og figur 7.20 illustrerer livsvarig pensjon dersom sluttlønnen er lav sammenliknet med snittlønnen med dagens ordning og med ny ordning.

Når man sammenlikner figur 7.19 med figur 7.1, går det fram at kompensasjonsnivåene, målt som andel av sluttlønn, blir høyere i ny modell når sluttlønnen er lavere enn gjennomsnittslønnen enn når sluttlønnen er lik gjennomsnittslønnen. Sammenliknet med utgangseksempelen ser vi at ny ordning gir noe høyere kompensasjonsgrader for alle uttaksalder. I dagens ordning er samlet kompensasjonsgrad for livsvarig pensjon noe høyere sammenliknet med utgangseksempelen pga. fiktivfordelen, og fordelingen av pensjon mellom folketrygden og tjenestepensjonen endres noe ved at folketrygden gir noe høyere kompensasjonsgrad.

Figur 7.19 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Lav sluttlønn vs. snittlønn



Figur 7.20 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Lav sluttlønn vs. snittlønn



Tabell 7.7 viser samlet kompensasjonsgrad på uttakstidspunktet og tabell 7.8 samlet kompensasjonsgrad på livsvarig pensjon ved ulike forhold mellom sluttlønn og snittlønn.

Tabell 7.7 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i forholdet mellom sluttlønn og snittlønn

Sluttlønn vs. snittlønn	Dagens ordning				Ny ordning			
	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
0,90	56	0,66	72	73	61	75	88	112
0,92	55	0,66	71	73	60	74	86	110
0,94	55	0,66	71	72	58	72	84	108
0,96	55	0,66	71	72	57	71	83	106
0,98	54	0,66	70	71	56	70	81	105
1,00	54	0,66	70	71	55	68	80	103
1,02	53	0,66	70	71	54	67	78	101
1,04	52	0,66	70	71	53	66	77	99
1,06	52	0,66	70	71	52	65	76	98
1,08	51	0,66	70	71	51	64	75	96
1,10	50	0,66	70	71	50	63	73	95

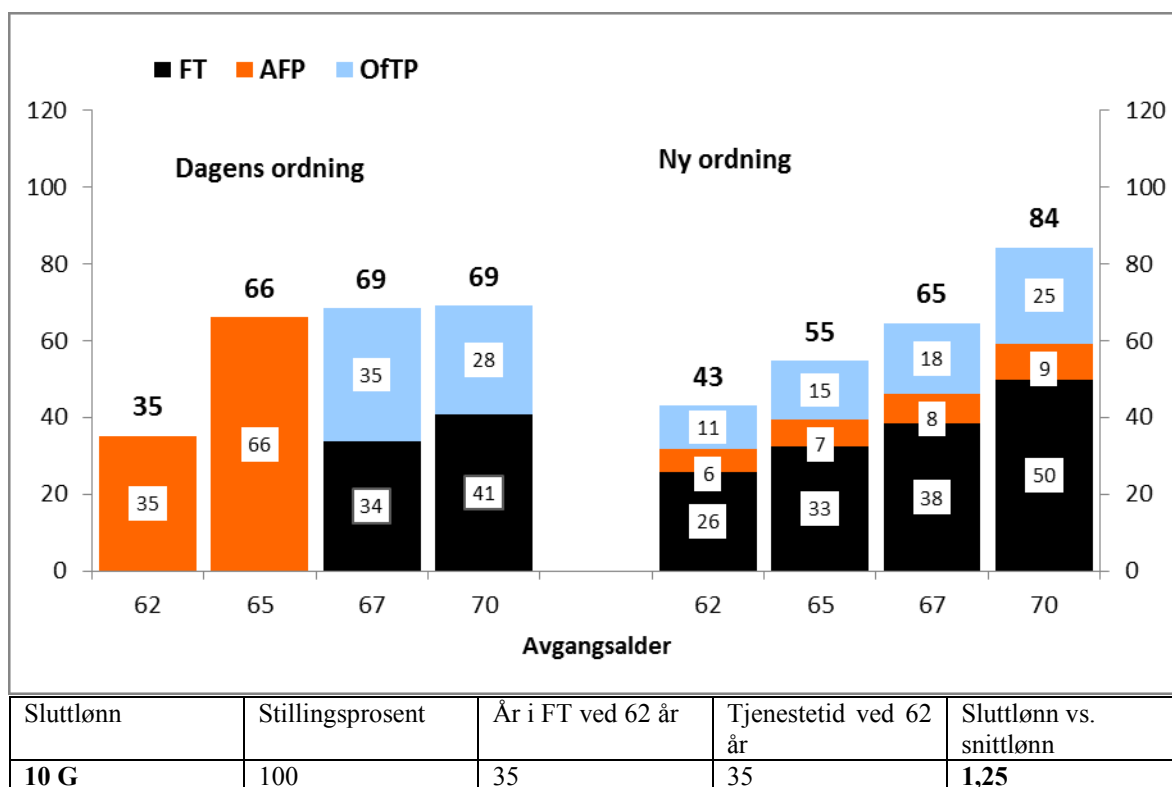
Tabell 7.8 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i forholdet mellom sluttlønn og snittlønn

Sluttlønn vs. snittlønn	Dagens ordning				Ny ordning			
	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
0,90	70	70	70	73	57	73	86	112
0,92	70	70	70	73	56	71	84	110
0,94	69	69	69	72	55	70	82	108
0,96	69	69	69	72	54	68	81	106
0,98	69	69	69	71	53	67	79	105
1,00	69	69	69	71	52	66	78	103
1,02	69	69	69	71	51	65	77	101
1,04	69	69	69	71	50	63	75	99
1,06	69	69	69	71	49	62	74	98
1,08	69	69	69	71	48	61	73	96
1,10	69	69	69	71	47	60	72	95

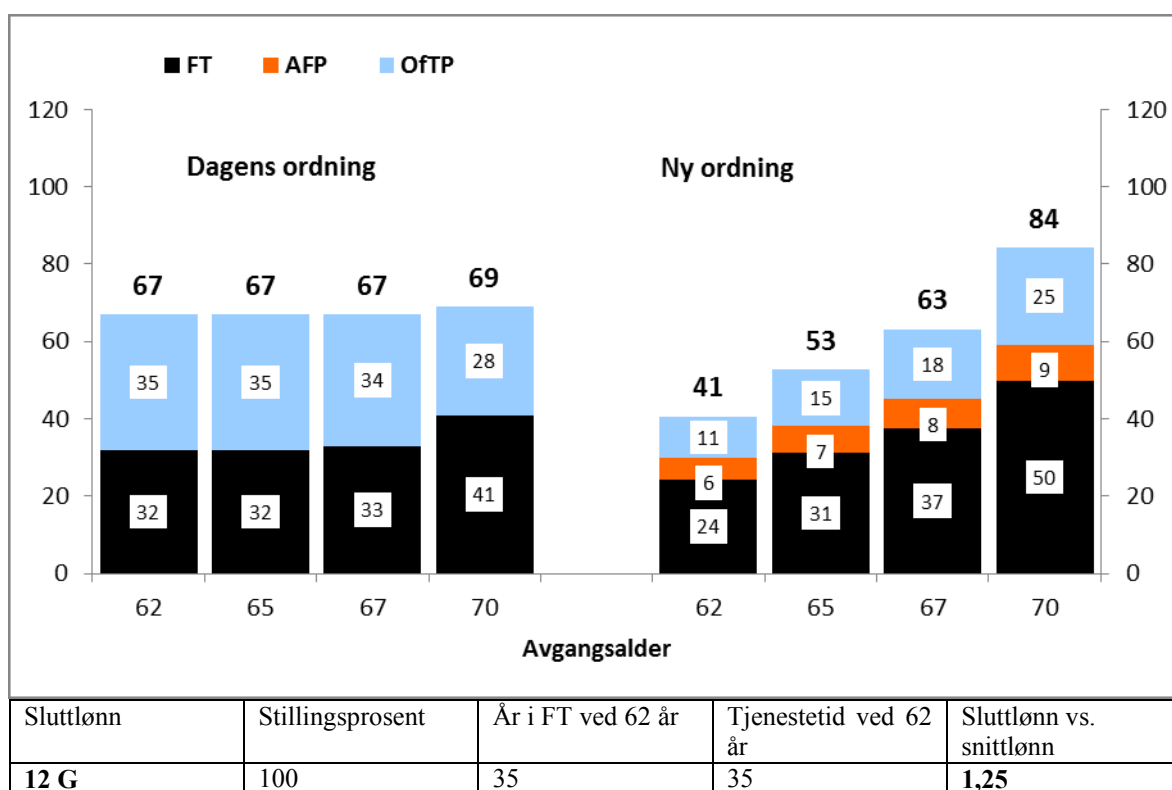
I vedlegg 3 går det fram at personer med høy sluttlønn har høyere forhold mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn enn personer med lavere sluttlønn. Dette gjelder både i SPK og i KLP. For personer med sluttlønn mellom 8 G og 12 G er det ikke utypisk at sluttlønnen er 25 prosent høyere enn snittlønnen.

Figur 7.21 viser pensjon på uttakstidspunktet og figur 7.22 viser livsvarig pensjon når sluttlønnen er høy og høyere enn snittlønnen. Når man sammenlikner disse figurene med figur 7.1 og figur 7.2, blir kompensasjonsnivåene, målt som andel av sluttlønn, vesentlig lavere i ny modell i slike tilfeller. Sammenliknet med utgangseksempelen ser vi at ny ordning gir klart lavere kompensasjonsgrader for alle uttaksalder. I dagens ordning blir folketrygden, og dermed også folketrygdberegnet AFP, en lavere andel av sluttlønn når sluttlønnen er høyere

Figur 7.21 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Høy sluttlønn og høy sluttlønn vs. snittlønn



Figur 7.22 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Høy sluttlønn og høy sluttlønn vs. snittlønn



enn gjennomsnittslønnen. Bruttomodellen fører imidlertid til at reduksjonen i folketrygden kompenseres gjennom økt tjenstepensjon.

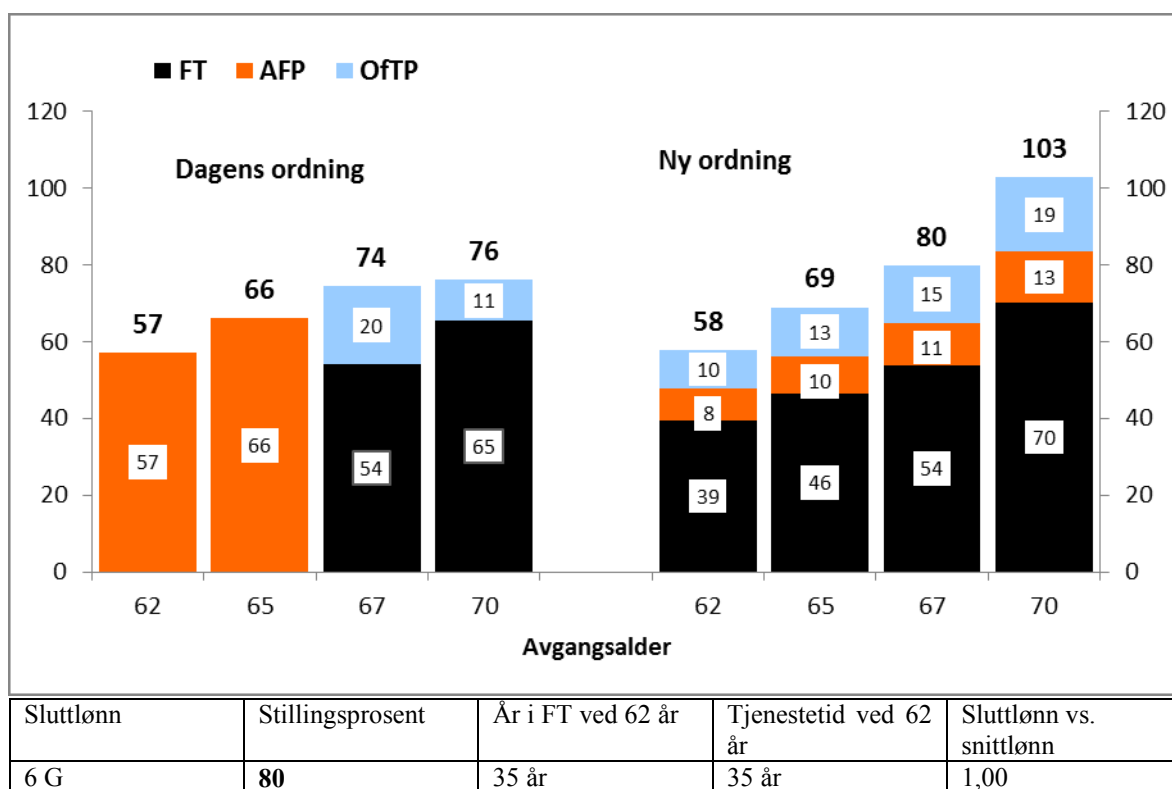
Sammenliknet med dagens ordning vil likevel sluttlønn som ligger 25 prosent over gjennomsnittslønnen gi høyere pensjon ved uttak ved fra om lag 68 år og senere.

7.7 Variasjoner i stillingsandel

Vedlegg 2 presenterer ulik statistikk fra SPK og KLP på stillingsprosenten til ulike grupper av pensjonister. Det er store forskjeller mellom SPK og KLP når det gjelder deltidsarbeid, og det er klart mer utbredt med deltidsstillinger i KLP enn i SPK. For de som ikke har jobbet fulltid er det klart mest utbredte med gjennomsnittlig stillingsprosent i intervallet 80–99 prosent. Det er svært få som har gjennomsnittlig stillingsandel under 40 prosent.

I dette avsnittet illustreres det pensjonsberegninger ved en gjennomsnittlig stillingsandel på 80 prosent. Figur 7.23 illustrerer pensjon på uttakstidspunktet og figur 7.24 illustrerer livsvarig pensjon ved deltid med dagens ordning og med ny ordning.

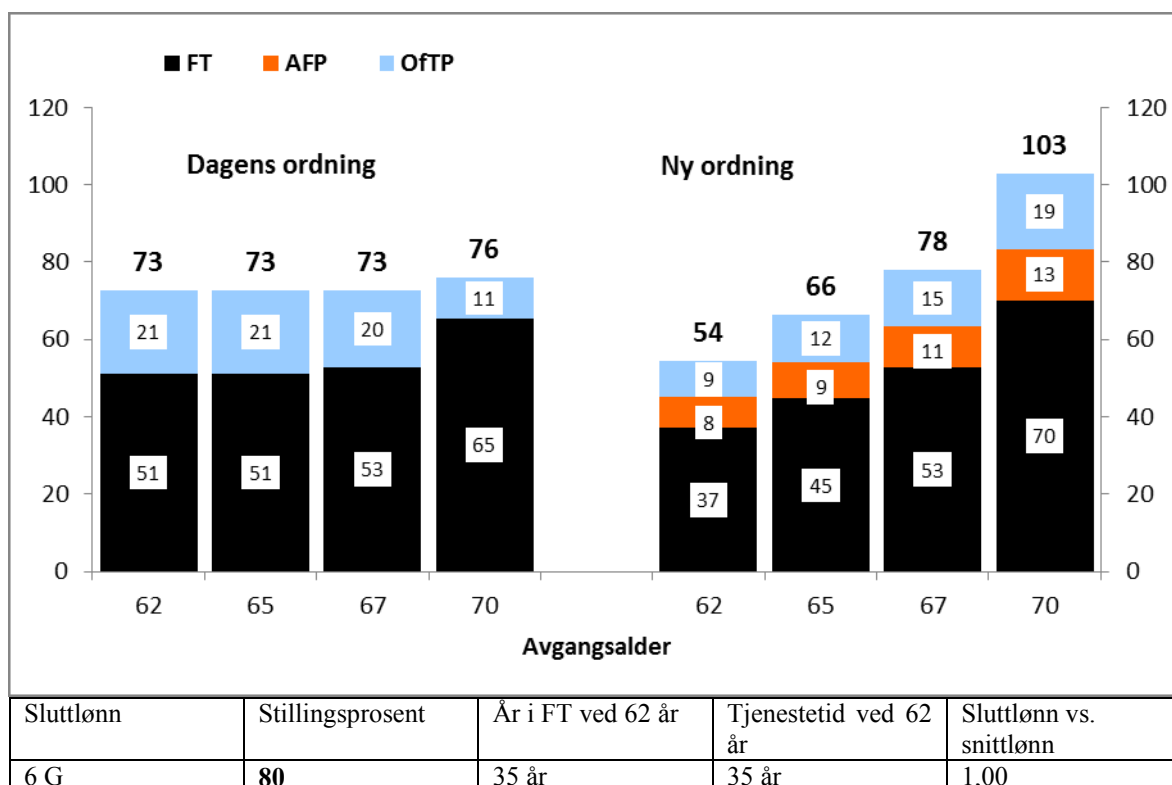
Figur 7.23 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Deltid



I ny ordning har ikke deltid noen særegen effekt. I ny ordning er det faktisk inntekt som bestemmer pensjonsopptjeningen, uavhengig av hvilken stillingsprosent denne er opptjent i. Ved deltid faller naturligvis årsinntekten for et gitt lønnsnivå i full stilling. Å se på en person som har jobbet 80 prosent med en lønn på 6 G i full stilling blir det samme som å se på en person som har jobbet i full stilling med en inntekt 4,8 G. Sammenliknet med utgangseksempelen er det små avvik i ny ordning ved deltid. For uttak ved 62 år og 65 år vil det fortsatt utbetales noe garantipensjon, slik at kompensasjonsnivåene ved uttak før 67 år øker noe sammenliknet med utgangseksempelen.

I dagens ordning er det en såkalt deltidsfordel som gjør at pensjonen fra 67 år blir høyere, for en gitt faktisk årslønn, dersom opptjeningen har skjedd i en deltidsstilling. Man får mindre samlet pensjon ved å tjene 400 000 kroner i en fulltidsstilling enn hvis man jobber 80 prosent i en stilling som ved fulltid ville gitt 500 000 kroner i året. Ny ordning har ikke en slik særfordel for deltidsstillinger.

Figur 7.24 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Deltid



Tabell 7.9 viser samlet kompensasjonsgrad på uttakstidspunktet, mens tabell 7.10 viser samlet kompensasjonsgrad på livsvarig pensjon ved ulike stillingsprosent.

Tabell 7.9 Pensjon på uttakstidspunktet i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i stillingsprosent

Stillingsprosent	Dagens ordning				Ny ordning			
	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år
40	89	89	95	101	90	106	120	147
50	71	71	87	91	77	91	103	127
60	62	66	81	84	69	81	92	114
70	59	66	77	80	62	74	84	104
80	57	66	74	76	58	69	80	103
90	55	66	72	73	55	68	80	103
100	54	66	70	71	55	68	80	103

Tabell 7.10 Livsvarig pensjon, evaluert ved 70 år, i prosent av sluttlønn ved uttak i ulike aldre. Variasjoner i stillingsprosent

Stillingsprosent	Dagens ordning				Ny ordning			
	62 år	65 år	67 år	70 år	62 år	65 år	67 år	70 år

40	93	93	93	101	85	102	117	147
50	85	85	85	91	73	88	101	127
60	79	79	79	84	65	78	90	114
70	76	76	76	80	59	71	82	104
80	73	73	73	76	54	66	78	103
90	70	70	70	73	52	66	78	103
100	69	69	69	71	52	66	78	103

Tabell 7.9 og tabell 7.10 viser pensjonsberegninger for stillingsandeler fra 40 prosent til 100 prosent. Vi ser at kompensasjonsgradene med lave stillingsandeler er svært høye, både med ny ordning og dagens ordning. Med en lønn i full stilling på 6 G vil årlig inntekt ved lave stillingsandeler være lav og minstenivåene i folketrygden, særtillegget i gammel folketrygd og garantipensjonen i ny folketrygd, bidrar til at kompensasjonsnivåene fra folketrygden blir høye. I dagens ordning vil dessuten deltidsfordelen øke jo lavere stillingsandelen er.

7.8 Oppsummering av egenskapene ved en ny tjenstepensjonsordning

Helhetsbildet når vi sammenlikner ny ordning med dagens ordning ved hjelp av type-eksempler, er at ny modell med en opptjeningssats på 5 prosent gjennomgående gir gode kompensasjonsgrader for personer med fulle yrkeskarrierer. For de som står i jobb til 67 år eller lenger vil ny ordning gi klart høyere kompensasjonsnivåer på livsvarig pensjon enn dagens ordning, i de aller fleste tilfellene. I mange tilfeller vil ny ordning gi høyere kompensasjonsnivåer enn dagens ordning allerede ved uttak fra 65 år.

De tilfellene hvor ny modell gir klart lavere livsvarige kompensasjonsnivåer enn dagens ordning er ved tidliguttak, særlig ved uttak fra 62 år. I dagens system påvirkes livsvarig pensjon i liten grad av tidlig uttak av pensjon pga. dagens AFP-ordning. Å legge om systemet til en nøytralt utformet pensjonsordning vil helt klart gi større nedgang i livsvarig pensjon som følge av tidliguttak enn i dagens ordning.

Et annet gjennomgående trekk når vi sammenlikner ny ordning med dagens ordning er at de livsvarige kompensasjonsnivåene i ny modell varierer mer med uttaksalder enn det som gjelder i dagens modell. Dette illustrerer godt at ny modell har langt bedre insentiver til utsatt uttak enn dagens ordning.

Noe av intensjonen ved å legge om offentlig tjenstepensjon er at flere skal stå lengre i jobb. Da må offentlig tjenstepensjon i større grad enn i dag belønne dette økonomisk ved at pensjonen øker hvis man står lenge i jobb og blir lavere hvis man tar ut pensjonen tidlig, sammenliknet med dagens ordning. Det må forventes at offentlig ansatte vil ha lengre yrkeskarrierer og stå lenger i jobb i framtiden. Med ny ordning vil offentlig ansatte i større grad enn med dagens ordning få uttelling for dette.

De faktorene som trekker kompensasjonsnivåene i ny ordning ned sammenliknet med dagens ordning er tidlig uttak av pensjon, korte yrkeskarrierer, høy sluttlønn i forhold til gjennomsnittslønn og deltid.

7.9 Likestillingskonsekvenser av en ny tjenstepensjonsordning

7.9.1 Innledning

Kjønnsnøytrale opptjeningssatser og kjønnsnøytrale delingstall sikrer at kvinner og menn med samme opptjeningshistorikk får samme pensjon. Forskjeller i yrkesaktivitet og lønn mellom kjønnene vil selvfølgelig kunne gi ulik pensjon, og forskjeller mellom kjønnene kan slå forskjellig ut med dagens og ny ordning. Hva som er gode likestillingsegenskaper ved en pensjonsordning er ikke gitt. Enkelte vil mene at en pensjonsordning har gode likestillingsegenskaper dersom det gir likhet i resultater på tross av forskjeller i arbeidsdeltakelse, lønn, uformelt omsorgsarbeid osv. Andre vil mene at en pensjonsordning har gode likestillingsegenskaper dersom det stimulerer til likedeling av arbeidsmarkedsdeltakelse, lik lønn, lik deltakelse i uformelt omsorgsarbeid osv.

Folketrygden har elementer som bidrar til likhet mellom kjønnene på tross av forskjeller i arbeidsdeltakelse, lønn og omsorgsarbeid. Dette skjer gjennom minstenivåer, knekkpunkt, omsorgsopptjening og etterlatteytelser. Dagens offentlig tjenstepensjon har også en del elementer som jevner ut pensjonsnivåer på tross av forskjeller i yrkesdeltakelse, for eksempel gunstige samordningsregler for deltidsansatte, premiefritak for uførhet og etterlatteytelser. Dagens ordning har også elementer som reverserer folketrygdens utjevning gjennom bruttomodellen.

Her vurderes det ikke hvorvidt det er ønskelig med mer eller mindre utjevning av pensjonsnivåer mellom kjønnene som kommer av forskjeller i yrkesaktivitet, lønn osv. eller om det er ønskelig at pensjonsordningen i større grad skal stimulere til likere yrkesaktivitet mellom kjønnene. Dette avsnittet diskuterer egenskapene ved ny modell i lys av statistiske kjønnsforskjeller langs ulike dimensjoner, uten å trekke noen normativ konklusjon av hvorvidt dette er ønskelig eller uønsket.

Gjennom typeeksempelene går det klart fram at pensjonsnivåene i en ny offentlig tjenstepensjonsordning vil påvirkes av hvor lang tjenestetid offentlig ansatte har, hvilket lønnsnivå de har, hvilken stillingsprosent de har jobbet i, hvor lenge de jobber, forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn og hvor lang opptjening de har i folketrygden. Typeeksempelene har videre vist at disse faktorene også påvirker pensjonsnivåene ulikt i dagens og ny ordning. I vedlegg 2, 3 og 4 går det klart fram at det er store forskjeller langs disse dimensjonene for ulike grupper av ansatte med offentlig tjenstepensjon.

Det er relativt store kjønnsforskjeller når det gjelder avgangsalder, deltidsutbredelse, pensjonsgrunnlag og opptjeningstid når vi ser på dagens pensjonister, særlig blant medlemmene i KLP. Kvinnelige pensjonister har i dag gjennomgående tatt ut pensjon tidligere enn menn, jobbet mer deltid enn menn, de har hatt lavere pensjonsgrunnlag enn menn og de har gjennomgående hatt kortere opptjening både i tjenstepensjonsordningen og i folketrygden enn menn.

Lav lønn bidrar til høyere kompensasjonsgrad både i dagens og ny ordning, men i større grad i ny ordning. De øvrige faktorene, kan enkeltvis bidra til lavere pensjonsnivåer i ny ordning sammenliknet med dagens ordning, men vil likevel ikke entydig gi lavere pensjonsnivåer i ny ordning sammenliknet med dagens ordning.

Videre i dette avsnittet diskuteres utviklingen i kvinners utdannings- og yrkesmønster. Deretter diskuteres egenskapene ved ny modell i lys av statistiske kjønnsforskjeller langs ulike dimensjoner.

7.9.2 Utvikling i kvinners utdannings- og yrkesmønster

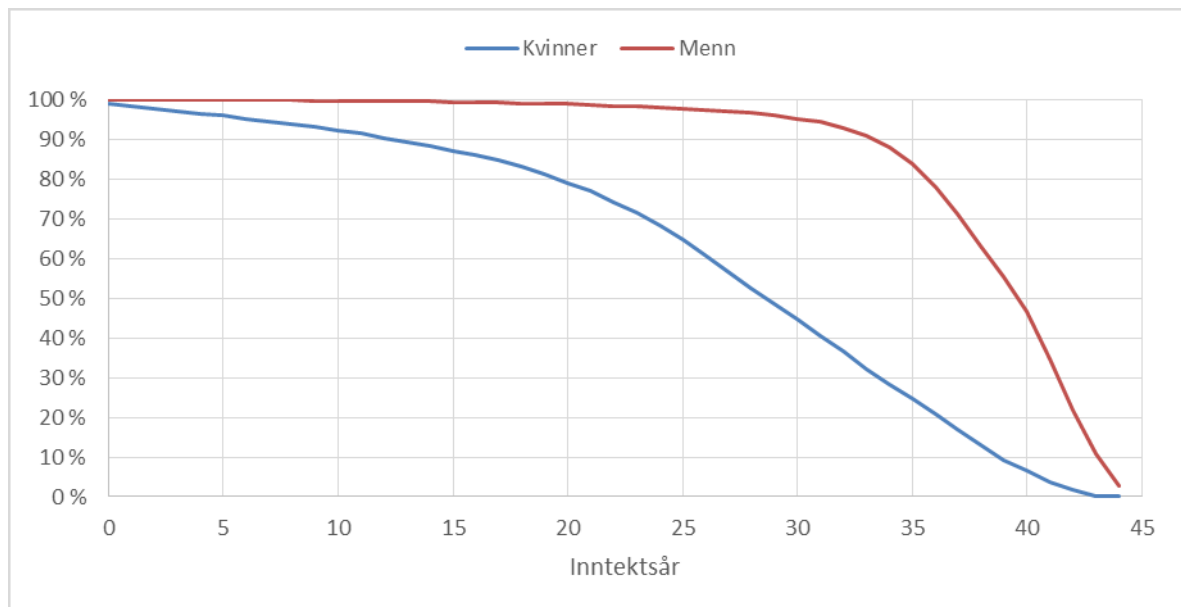
Kvinnelige pensjonister i dag er ikke representative for framtidens kvinnelige pensjonister, dette gjelder særlig yrkesdeltakelse og utdanningsnivå.

Figur 7.25 og figur 7.26 viser andelen kvinner og menn i 1949-kullet og 1979-kullet som minimum har et gitt antall inntektsår ved 61 år. Inntektsår er år med pensjongsgivende inntekt over 3 G. Inntektsår inkluderer ikke omsorgsopptjening, og er derfor en indikator på yrkesaktivitet. Tallene er avgrenset til personer som ved 61 år var yrkesaktive, ikke var pensjonister og som har bodd i Norge siden de var senest 15 år gamle. Alle data til og med 2010 er faktiske tall, og tall fra og med 2011 er framskriving. Tallene og framskrivingene er fra Statistisk sentralbyrå.

Figurene viser en markert endring i kvinners yrkesaktivitet fra 1949-kullet til 1979-kullet, og at kvinner og menns yrkesaktivitet er blitt klart likere for 1979-kullet enn det var for 1949-kullet. Blant kvinnene i 1949-kullet var det om lag 15 prosent som hadde færre enn 15 år med inntekt over 3 G. For 1979-kullet er det forventet at under 5 prosent av kvinnene vil ha færre enn 15 inntektsår.

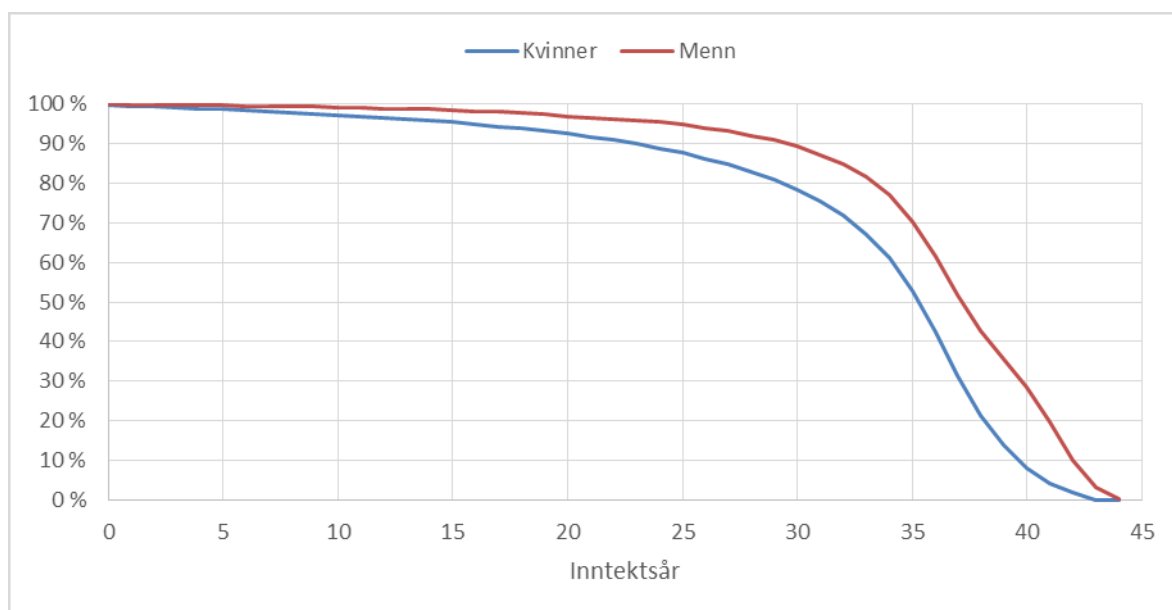
For 1949-kullet var det kun om lag 45 prosent av kvinnene som hadde minst 30 inntektsår ved 61 år. For 1979-kullet er det forventet at i underkant av 80 prosent av kvinnene vil ha minst 30 år med inntekt over 3 G ved 61 år.

Figur 7.25 Andelen kvinner og menn etter antall inntektsår de minst har ved 61 år. Inntektsår er år med pensjongsgivende inntekt på minst 3 G, 1949-kullet



Kilde: SSB

Figur 7.26 Andelen kvinner og menn etter antall inntektsår de minst har ved 61 år. Inntektsår er år med pensjongivende inntekt på minst 3 G, 1979-kullet



Kilde: SSB

I tillegg har kvinners utdanningsnivå økt markert sammenliknet med menns. Tabell 7.11 viser andelen av populasjonen over 16 år fordelt på ulike utdanningsnivåer. Endringen i kvinners utdanningsnivå gjelder spesielt andelen som har lang universitets- og høyskoleutdanning. I 1970 hadde nesten åtte ganger så mange menn som kvinner slik utdanning, mens i 2014 hadde om lag 25 prosent flere menn enn kvinner slik utdanning. I tillegg er det nå flere kvinner enn menn med kort universitets- og høyskoleutdanning.

Tabell 7.11 Andel av populasjonen over 16 år fordelt på utdanningsnivå, prosent

		1970	1980	1990	2000	2010	2014
Grunnskole	Alle	53,2	48,8	41,5	33,7	29,1	27,3
	Menn	49,5	45,2	38,3	31,4	28,6	27,2
	Kvinner	56,8	52,2	44,6	35,9	29,6	27,3
Videregående	Alle	39,4	39,9	42,9	44,3	42,6	41,3
	Menn	41,6	41,6	44,8	46,5	45,3	44,5
	Kvinner	37,3	38,3	41,1	42,1	39,9	38,2
Universitet/høgskole, kort	Alle	5,7	8,9	12,3	17,2	21,3	22,7
	Menn	5,8	8,9	11,7	15,3	17,6	18,6
	Kvinner	5,6	8,8	12,9	19,1	24,9	26,8
Universitet/høgskole, lang	Alle	1,7	2,4	3,2	4,8	7,1	8,7
	Menn	3,1	4,3	5,2	6,7	8,5	9,7
	Kvinner	0,4	0,7	1,4	2,9	5,7	7,7

Kilde: SSB

Avgangsalder er klart korrelert med utdanningsnivå, og dette trekker i retning av høyere avgangsalder for kvinner framover. Det trekker også trolig i retning høyere inntektsnivå.

7.9.3 Konsekvenser av kjønnsforskjeller i avgangsalder

En tydelig egenskap med ny modell er at pensjonsnivåene er langt mer avhengig av uttaksalder enn i dagens ordning. Fra statistikken i vedlegg 2 om avgangsalder for dagens pensjonister, går det fram at kvinner i gjennomsnitt har tatt ut pensjon tidligere enn menn. Det er grunn til å tro at forskjellene mellom kjønnene når det gjelder tidliguttak blir mindre framover. Fra 2010 til 2014 har AFP-ratene blitt lavere for begge kjønn. Forskjellen i andelen som tar ut AFP ved 62 år mellom kvinner og menn har økt i fellesordningen for kommuner og bedrifter, mens forskjellen har blitt mindre i fellesordningen for fylkeskommuner.

Utdanningsnivået til kvinner som skal omfattes av en ny pensjonsordning for offentlig ansatte vil være vesentlig høyere enn for dagens pensjonerte kvinner. At kvinner og menn får likere utdanningsnivå, og trolig derfor likere lønnsnivå, vil derfor kunne føre til at kvinner og menn får likere yrkeskarrierer framover.

Det er likevel klare kjønnsforskjeller i enkelte yrker, for eksempel er det en klar overvekt av kvinner i sykepleierordningen, og disse kjønnsforskjellene vil trolig vedvare. I den grad tidliguttak er mer utbredt i enkelte kvinnedominerte yrker i offentlig sektor enn i mannsdominerte yrker, vil ny ordning være mindre gunstig for kvinner enn for menn.

7.9.4 Konsekvenser av kjønnsforskjeller i tjenestetid

Lang tjenestetid, dvs. tjenestetid over 30 år, bidrar til høyere pensjonsnivåer i ny ordning men ikke i dagens ordning. Blant dagens pensjonister har kvinnene gjennomsnittlig kortere tjenestetid enn menn, og færre kvinner har tjenestetid over 30 år.

Kort tjenestetid gir lavere kompensasjonsnivåer i både ny og dagens ordning. Hvorvidt kort tjenestetid vil ha større eller mindre utslag i ny modell enn i dagens modell, vil både avhenge av hvor kort tjenestetiden er, om kort tjenestetid skyldes en kort samlet yrkeskarriere eller jobb i privat sektor, og hvilket lønnsnivå opptjeningen er skjedd på bakgrunn av.

Kort opptjening som skyldes jobb i privat sektor vil typisk ikke få vesentlig annerledes utslag i ny modell enn i dagens modell. Ved kort tjenestetid og mange opptjeningsår i folketrygden er det kun tjenstepensjonen som blir lavere. I ny modell vil AFP-ytelsen være upåvirket av tjenestetiden, og dette bidrar til at utfallet for samlet pensjon av kort tjenestetid ofte blir mindre med ny modell enn i dagens modell.

Kort tjenestetid som skyldes kort samlet yrkeskarriere vil også gi lavere pensjonsnivåer i både dagens og ny modell. Det er ikke entydig om det er dagens eller ny ordning som gir lavest kompensasjonsnivåer for personer med kort yrkeskarriere. Ved høye og middels inntekter vil dagens bruttordning gi høyere pensjon i disse tilfellene, ved lav inntekt vil ny ordning ofte gi høyere pensjon spesielt for de som står i jobb til 67 år eller lenger. Personer med kort yrkeskarriere vil ofte bli omfattet av minstesikringen i folketrygden. I dagens modell samordnes minsteytelsen, som innebærer en høyere kompensasjonsgrad, mens den slår direkte ut i økt samlet pensjon i ny ordning. Særlig for de som har så lavt lønnsnivå at minsteytelsen utgjør en relativt høy andel av lønnen vil typisk ny modell derfor gi høyere kompensasjonsnivåer.

Fra statistikken over pensjonister i vedlegg 2, går det fram at pensjonerte menn i gjennomsnitt har hatt lengre tjenestetid enn pensjonerte kvinner. Hvor stor den gjennomsnittlige forskjellen er, varierer i de ulike segmentene og i de ulike risikofellesskapene. Forskjellene i gjennomsnittlig tjenestetid er drevet av at en høyere andel menn har en tjenestetid godt over 30 år, og

av at en høyere andel av kvinnene har relativt kort tjenestetid. Også her er det grunn til å tro at forskjellene mellom kjønnene blir lavere framover, jf. omtale i avsnitt 7.9.2.

7.9.5 Konsekvenser av kjønnsforskjeller i opptjeningsår i folketrygden

Folketrygden har en del utjevnenende elementer. Både minstesikring, knekkpunkt og omsorgs-opptjening bidrar til å gjøre forskjellene i pensjonsnivåer mindre enn forskjellene i yrkesinntekt. Med en nettoordning vil folketrygdens utjevnenende elementer slå direkte ut i samlet pensjon. Dagens bruttoordning nøytraliserer langt på vei de omfordelende egenskapene til folketrygden. Det er ikke entydig om det er dagens eller ny ordning som gir lavest kompensasjonsnivåer for personer med korte yrkeskarrierer. Folketrygden utgjør en høy andel av lønn for de som omfattes av minstesikringen, og gir da høyere kompensasjonsnivåer enn dagens ordning gjennom at tjenstepensjonen er et nettopåslag til folketrygden og ikke samordnes mot folketrygden.

Med ny ordning vil både folketrygden og AFP-bidraget bli høyere jo flere opptjeningsår man har. Pensjonsnivåene øker derfor vesentlig mer med lange yrkeskarrierer med ny ordning enn med dagens ordning. Ny ordning gir dermed en klart større belønning for lange karrierer enn dagens ordning.

Statistikken viser at det historisk sett har vært klare forskjeller i antall opptjeningsår mellom kvinner og menn, og kvinner har hatt klart færre opptjeningsår enn menn. For dagens pensjonister trekker dette i retning av at mannlige pensjonister ville ha tjent mer på en ny ordning enn det dagens kvinnelige pensjonister ville ha gjort. Forskjellene i antall opptjeningsår mellom kvinner og menn reduseres markert for yngre årskull, jf. figurene 7.25 og 7.26 og framskrivningene i vedlegg 4.

7.9.6 Konsekvenser av kjønnsforskjeller i lønn

Fra statistikken i vedlegg 2 om dagens pensjonister, går det fram at menn i gjennomsnitt har høyere pensjonsgrunnlag enn kvinner. Forskjellen i pensjonsgrunnlag mellom kjønnene er større KLP enn i SPK og den gjennomsnittlige forskjellen varierer i de ulike segmentene og i de ulike risikofellesskapene.

Forskjeller i pensjonsgrunnlag slår noe ulikt ut i dagens og ny ordning. Dagens ordning nøytraliserer effekten av minstesikringen i folketrygden, men samordningsfordelene utgjør typisk en høyere andel av lønn for lavtlønte slik at kompensasjonsnivåene likevel blir høyere for personer med lavt pensjonsgrunnlag. I ny ordning er både AFP-bidraget og tjenstepensjonen nettopåslag til folketrygden slik at folketrygdens omfordelende profil slår direkte ut i samlet kompensasjonsnivå. Ny ordning vil samlet være mer til gunst for lavtlønte enn dagens ordning, bortsett fra ved tidliguttak, særlig uttak før 65 år.

Fra typeeksemplene så vi at for gitt uttaksalder så gir ny ordning høyere kompensasjonsnivåer for lave lønnsnivåer enn for høye lønnsnivåer. Det skyldes at økt kompensasjonsgrad i folketrygden, som følge av folketrygdens minstesikring, gir direkte utslag i samlet pensjon med en netto ordning, og at ny ordning gir lavere kompensasjonsnivåer for personer med inntekt over 7,1 G, selv med en tilleggssats i tjenstepensjonen for inntekt mellom 7,1 G og 12 G. Vedlegg 2 viser at flere kvinner er lavtlønte og at flere menn enn kvinner har inntekt over 7,1 G. Inntektsforskjellene er altså en faktor som trekker i retning av at kvinner vil tjene mest på ny ordning.

Som nevnt er statistikken basert på pensjonistbestanden. Ettersom utdanningsnivået og yrkesdeltakelsen for kvinner har endret seg markert de siste tiårene vil det være nærliggende å anta at også forskjeller i lønn vil bli mindre mellom kjønnene over tid.

7.9.7 Konsekvenser av kjønnsforskjeller i forholdet mellom sluttlønn og snittlønn

Et pensjonssystem med et sluttlønnsprinsipp premierer personer med sterk inntektsvekst gjennom yrkeslivet, mens personer med lange karrierer med jevn inntekt typisk vil komme godt ut av et alleårsprinsipp. Fra vedlegg 3 går det fram at kjønnsforskjellene i forholdet mellom sluttlønn og snittlønn er små. I SPK er gjennomsnittlig forholdstall mellom sluttlønn og snittlønn høyere for kvinner enn for menn mens det er motsatt i KLP. For kvinner og menn med samme sluttlønn er forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn ganske likt.

7.9.8 Konsekvenser av kjønnsforskjeller i deltid

I ny ordning har ikke deltid noen særegen effekt. I ny ordning er det faktisk inntekt som bestemmer pensjonsopptjeningen, uavhengig av hvilken stillingsprosent denne er opptjent i. Dagens ordning har en såkalt deltidsfordel som direkte premierer deltid ved at samlet pensjon blir høyere, for en gitt faktisk årslønn, dersom opptjeningen har skjedd i en deltidsstilling. I vedlegg 2 går det fram at deltid har vært klart mer utbredt blant kvinner enn blant menn, dette gjelder særlig blant medlemmene i KLP. Det trekker isolert sett i retning av at ny ordning i mindre grad vil være til gunst for kvinner.

Det er likevel ikke entydig at deltid, samlet sett, vil være mindre gunstig med ny modell enn med dagens modell. Særlig vil dette gjelde de tilfellene hvor deltiden innebærer at årsinntekten blir så lav at folketrygdens bidrag øker som følge av minstesikringen. I påslagsordningen vil både AFP-bidraget og tjenstepensjonen være netto påslag til folketrygden og økt kompensasjonsnivå som følge av minstesikringen i folketrygden slår direkte ut i samlet pensjon. I dagens ordning samordnes økt kompensasjonsnivå som følge av minstesikringen i folketrygden.

Lange karrierer med deltid kan også slå gunstig ut med ny modell sammenliknet med dagens ordning. Med dagens ordning vil samlet pensjon være den samme om en person har jobbet 30 eller 40 år i en 80-prosentstilling. En person som har jobbet 40 år i en 80-prosentstilling har samlet jobbet 32 årsverk, men får i dagens ordning kun opptjening basert på 24 årsverk. Med ny ordning er det antall årsverk og lønnsnivå som bestemmer pensjonsopptjeningen, ikke hvordan disse årsverkene er fordelt over tid gjennom ulike stillingsprosenter. I mange tilfeller vil derfor samlet pensjon med en påslagsordning gi bedre uttelling for personer som har lange yrkeskarrierer på deltid.

Kvinner jobber i større grad enn menn i lave deltidsstillinger, se tabell 6.3 i vedlegg 3. Stortinget har vedtatt at minstegrensen for medlemskap i SPK skal være 20-prosentstilling, det samme som i privat sektor. Dette innebærer at flere kvinner enn menn ikke får opptjening i tjenstepensjonsordningen. Det samme gjaldt tidligere i KS-området, men der er det i dag ikke noe minstekrav til stillingsprosent for medlemskap i tjenstepensjonsordningen.

7.9.9 Oppsummering av likestillingskonsekvenser som følger av kjønnsforskjeller langs ulike dimensjoner

I vedlegg 2, 3 og 4 går det klart fram at for dagens pensjonister er det store kjønnsforskjeller langs mange dimensjoner som påvirker pensjonsnivåene ved en ny offentlig

tjenstepensjon. Kvinner tar ut pensjon tidligere enn menn, kvinner har færre opptjeningsår enn menn, både i folketrygden og i tjenstepensjonsordningen, kvinner har lavere pensjonsgrunnlag enn menn og kvinner jobber mer deltid enn menn.

Et viktig moment er at statistikken i vedleggene gir informasjon om pensjonerte kvinner og menn. Statistikken gir derfor ikke en realistisk beskrivelse av de kvinner og menn som skal tjene opp pensjon i den nye ordningen. De som jobber i offentlig sektor i dag er yngre enn de som inngår i statistikken i vedleggene, og kjønnsforskjellene er mindre for disse kullene. Videre vil dagens ansatte i offentlig sektor få beregnet pensjonen dels etter dagens bruttoordning og dels etter den nye ordningen. Egenskapene ved ny ordning vil derfor kun gradvis få effekt når det innføres en ny ordning. De som fullt ut får beregnet pensjon etter den nye ordningen er vesentlig yngre enn dagens pensjonister. Kjønnsforskjellene er, så langt disse kullene er observert, vesentlig mindre for disse kullene, særlig gjelder dette yrkesaktivitet, jf. framskrivningene av opptjeningsår i folketrygden i vedlegg 4.

8. Virkninger av nye ordninger belyst ved modellberegninger

8.1 Innledning

Formålet med beregningene i dette kapitlet er å sammenlikne hvilke pensjonsnivåer nye pensjonsordninger for offentlig ansatte kan gi, med de pensjonsnivåene dagens pensjonsordninger gir. Det er tatt hensyn til omleggingen av folketrygden, AFP og alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningene. I tillegg til samlet pensjon vises også hvordan sammensetningen av pensjonen endres.

Kapittel 7 belyste egenskapene ved en ny pensjonsløsning for offentlig ansatte ved hjelp av typeeksempler, altså beregninger med utgangspunkt i stiliserte forutsetninger om blant annet inntektsutvikling og lengden på yrkeskarrieren. Typeeksemplene kan vise hvordan ulike grupper av offentlig ansatte vil påvirkes av en omlegging av pensjonsordningene, men kan ikke belyse hvordan en omlegging samlet vil virke, altså virkningene «i makro».

For å belyse hvordan en omlegging av pensjonsordningene samlet vil virke, burde vi ideelt sett framskrevet medlemsmassen i pensjonsordningene og beregnet pensjonene med utgangspunkt i framskrevne serier for blant annet inntektsutvikling og avgangsmønstre. Det finnes imidlertid ikke noe modellapparat som kan benyttes til å gjøre slike framskrivninger. Og framskrivningene av virkningene på lang sikt ville uansett vært usikre, fordi omleggingen av pensjonsordningene innebærer en så stor systemendring at den må antas å påvirke tilpasningen på en måte som vil ha stor betydning for sammenlikningen av gamle og nye ordninger.

I dette kapitlet skal vi i stedet belyse hvordan en omlegging samlet kan virke med utgangspunkt i individdata for medlemmer i Statens pensjonskasse født i 1945. Fordelen med denne tilnærmingen er at vi i liten grad er avhengig av å gjøre egne forutsetninger, fordi vi benytter faktiske data for faktiske personer. Ulempen er naturligvis at personer født i 1945 trolig ikke er representative for dem som i framtida vil få pensjon fra SPK. De største forskjellene knytter seg til at kvinnenenes utdanningsnivå og yrkesdeltakelse har endret seg markant fra 1945-kullet til kullene som er født 20–30 år senere. Hvis man for eksempel ser på kvinner født i 1970, som nå er 45 år, er deres utdanningsnivå og yrkesdeltakelse likere mennene i 1945-kullet enn kvinnene i samme kull.

Videre i dette kapitlet beskrives først datagrunnlaget og hvordan beregningene er gjennomført i avsnitt 8.2, mens avsnitt 8.3 beskriver hvordan pensjonsuttaket etter alder har endret seg de siste årene, og hvordan dette er håndtert i beregningene. Deretter presenteres noen utgangsberegninger i avsnitt 8.4. I de etterfølgende avsnittene vises betydningen av alder for uttak av pensjon (8.5), størrelsen på pensjonsgrunnlaget (8.6), kjønn (8.7) og opptjeningssatsen på inntekt over 7,1 G (8.8). Til slutt diskuteres resultatene i avsnitt 8.9.

8.2 Nærmere om modellpopulasjonen og beregningene

Utgangspunktet for beregningene er individdata for alle medlemmer av SPK født i 1945. For disse er det blant annet hentet inn tidsserier fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for pensjongsivende inntekt i folketrygden fram til og med 2013 og etablert historiske tidsserier ut 2014 for utviklingen i pensjonsgrunnlag, tjenestetid og stillingsandel i SPK.

Beregningene skal sammenlikne nye og gamle regler i en framtidig situasjon. De historiske dataene er derfor blant annet korrigert for at grunnbeløpet i folketrygden tidligere ikke har vært regulert i takt med den gjennomsnittlige lønnsveksten, og for dagens ordninger er det tatt utgangspunkt i pensjonsreglene etter endringene i knekkpunkt og pensjonsprosent i folketrygden i 1992.

Omsorgsopptjening i folketrygden er ikke med i beregningene. Dette gjør at beregningene undervurderer kvinners pensjon både i gammel og ny modell, og forskjellen mellom menn og kvinner overvurderes. Omsorgsopptjening har størst betydning i ny opptjeningsmodell der det er alleårsopptjening. Resultatene for menn er generelt mer representative for senere årskull enn resultatene for kvinner, fordi kvinners yrkesmønster har endret seg mye i senere årskull.

Blant annet fordi nye og gamle ordninger har ulik aldersprofil på pensjonsutbetalingene, er nye og gamle ordninger sammenliknet ved å beregne *nåverdien* av pensjonsutbetalingene, dvs. summen av utbetalingene fra uttak og fram til utbetalingene opphører. Det er antatt at pensjonen utbetales til og med det året personene fyller 85 år. Dette er lengre enn 62-åringer født i 1945 i gjennomsnitt kunne forvente å leve, men kortere enn det 62-årige medlemmer i SPK født 20–30 år senere kan forvente å leve.

Beregningene er gjennomført ved å benytte (hypotetiske) delingstall for 1943-kullet, dvs. at tallene gir uttrykk for verdier «før levealdersjustering».

For de nye ordningene er det lagt til grunn en ny AFP-ordning etter mønster av den nye ordningen i privat sektor, men på beholdningsform og uten tonivåuttak. Det er videre tatt utgangspunkt i en påslagsmodell for alderspensjon med en opptjeningssats på 5,0 prosent opp til 7,1 G og en sats på 23,1 prosent i intervallet 7,1–12 G. Tillegget på 18,1 prosent på inntekt over 7,1 G betyr at tjenstepensjonsordningen fullt ut kompenserer for at folketrygden ikke gir opptjening for inntekt over 7,1 G. Profilen i dagens ordning, hvor tjenstepensjonen kompenserer for lavere folketrygd for høytlønte opp til 12 G, er altså videreført. Kapitlet viser også konsekvensene av alternative forutsetninger om parametrene i alderspensjonsordningen.

Beregningene omfatter personer med aldersgrense 70 år som enten har tatt ut AFP eller alderspensjon som første «pensjonsprodukt» eller som fortsatt var i arbeid («aktive») ved utgangen av 2014. Personer født i 1945 var 69 år ved utgangen av 2014, og det er forutsatt at de som var aktive ved utgangen av 2014 har tatt ut pensjon i 2015. De viktigste gruppene som *ikke* omfattes er uføre, særalderspensjonister og personer som mottar pensjon med utgangspunkt i en oppsatt pensjonsrett.

Medlemmene i Statens pensjonskasse er inndelt i tre «segmenter»:

- *Stat*: Omfatter statsansatte i vid forstand, dvs. ansatte i indre og ytre etat. I tillegg er ansatte på universiteter og statlige høyskoler inkludert og også noen mindre grupper i privat sektor.
- *Skole*: Omfatter undervisningspersonalet i kommunale og fylkeskommunale skoler. Disse fikk inntil videre beholde medlemskapet i SPK da KS overtok forhandlingsansvaret for lærerne fra 2004. I tillegg er folkehøyskoler og enkelte private skoler inkludert i dette segmentet.
- *Foretak*: Omfatter en del statlige og private virksomheter og tidligere statlige virksomheter som har fått beholde medlemskapet i SPK etter fristilling. Eksempler er NSB,

Mesta og Posten. En del av virksomhetene har såkalt lukkede ordninger, dvs. at de ikke tar opp nye medlemmer.

Det er gjennomført beregninger for de to første av disse segmentene, altså stat og skole. Foretak er holdt utenom beregningene fordi det er en litt spesielt sammensatt gruppe, der mange pensjonsordninger ikke tar opp nye medlemmer.

Beregningene er avgrenset til personer som har jobbet full stilling og som har full tjenestetid, altså personer som i større grad har hatt fulle yrkeskarrierer i offentlig sektor. Det er denne gruppen det er naturlig at de nye pensjonsordningene dimensjoneres med utgangspunkt i. Fordi kravet til full tjenestetid bare er 30 år i dagens ordning, vil det imidlertid også i denne gruppen være personer med relativt korte karrierer i offentlig sektor. De som ikke omfattes av beregningene er særlig to grupper: dels personer som har en stor del av yrkeslivet utenom offentlig sektor, og som normalt vil få tjenstepensjon fra arbeidsforhold i privat sektor, og dels personer med kort samlet tjenestetid. Deltidsansatte er heller ikke med. Vi har ikke informasjon om eventuelle private tjenstepensjoner. Vel halvparten av medlemmene i SPK har jobbet full stilling og har full tjenestetid. Blant mennene er andelene rundt 2/3, mens de er rundt 1/3 for kvinner.

8.3 Nærmere om avgang etter alder

Beregningene i dette kapitlet er gjennomført ved å forutsette uendret pensjoneringsmønster, altså alder for uttak av pensjon: Det er tatt utgangspunkt i det registrerte pensjoneringsmønsteret for 1945-kullet og lagt til grunn at dette er det samme med nye regler. Dette er en svært viktig forutsetning fordi de nye ordningene er relativt mer gunstig desto senere pensjonen tas ut.

Reglene for fleksibelt uttak av pensjon gjør at avgangsalderen har stor betydning for hvordan en omlegging av pensjonsordningene for offentlig ansatte vil virke. Beregningene i dette kapitlet er basert på uttaksmønsteret for 1945-kullet som fylte 62 år i 2007. Etter 2007 har det imidlertid vært en økning i gjennomsnittlig uttaksalder både i stat og skole.

Vedlegg 2 viser hvordan uttaket av AFP har falt siden 2007 både i SPK-segmentene stat og skole og i kommunesektoren. Fallet er særlig stort i alderen 62–63 år. For eksempel har andelen aktive i skolesegmentet som tar ut AFP det året de fyller 62 år, falt fra 28,7 prosent i 2007 til 21,6 prosent i 2014, mens andelen 63-åringer som tar ut AFP har falt fra 21,9 til 17,2 prosent. Også andelen over 60 år som går over på uførepensjon har gått klart ned i SPK og KLP de siste årene.

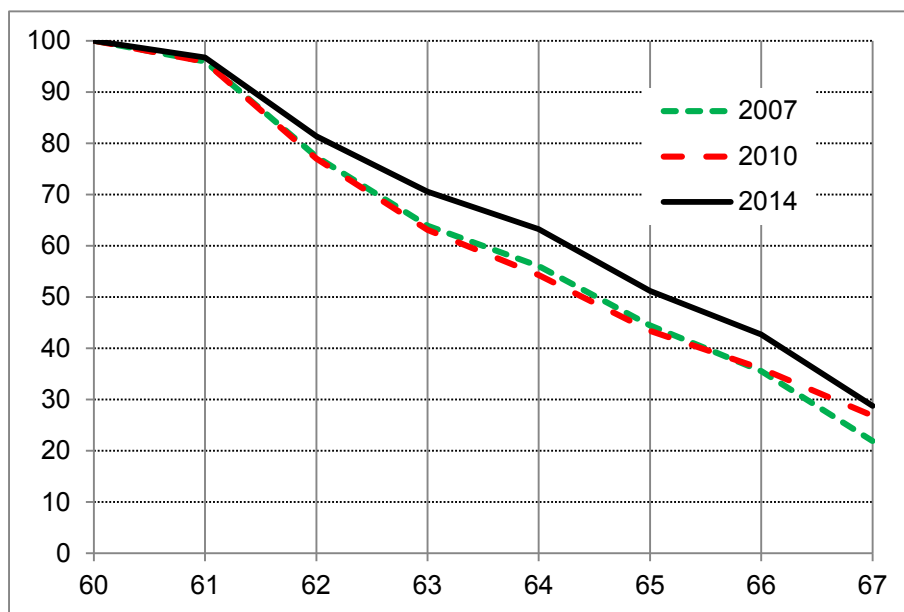
For å få et bedre inntrykk av de akkumulerte effektene av endringene i avgangsmønsteret, kan vi konstruere såkalte «overlevelseskurver». Disse kurvene er for hvert år laget med utgangspunkt i tall for andelen i ulike aldre som var aktive ved inngangen til året, som fortsatt var aktive ved utgangen av året. Når disse overlevelsessannsynlighetene multipliseres, kan vi lage en (hypotetisk) kurve som viser hvor stor andel som senere fortsatt vil være aktive med utgangspunkt i avgangsmønsteret dette året.

Figur 8.1 og figur 8.2 viser overlevelseskurver for henholdsvis stat og skole for årene 2007, 2010 og 2014 med utgangspunkt i antall aktive ved utgangen av det året de fylte 60 år.

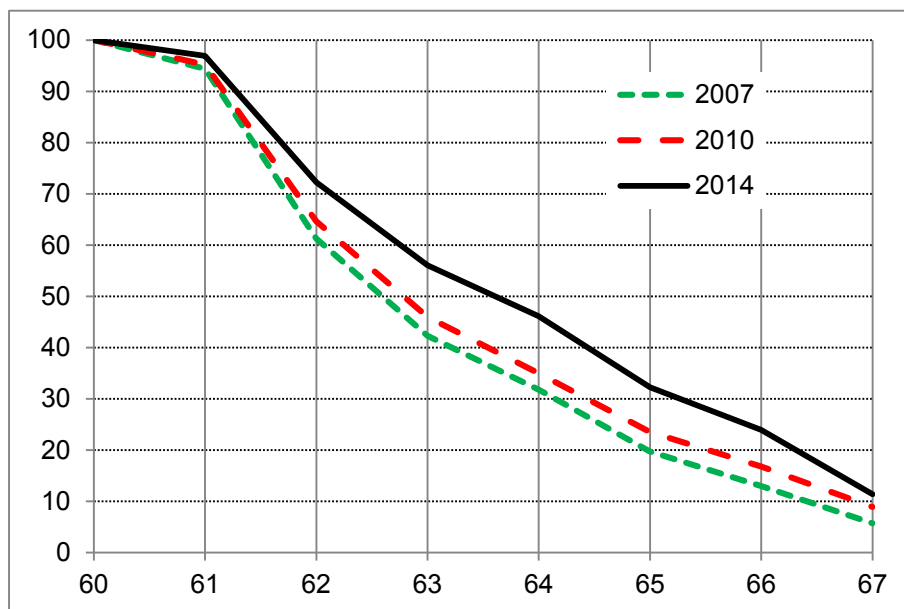
Figurene viser at det har vært en markert reduksjon i avgangen, særlig i skolesegmentet. Selv

om AFP-ordningen er videreført som en tidligpensjonsordning i offentlig sektor, har meste-parten av økningen skjedd etter 2010. Økningen i yrkesaktiviteten, målt ved økningen i prosentpoeng i andelen som fortsatt er aktive, er størst ved fylte 64 år: I statssegmentet var 8,9 prosentpoeng flere aktive ved 64 år i 2014 enn i 2010, mens økningen i skolesegmentet var på 11,2 prosentpoeng.

Figur 8.1 Overlevelseskurver stat: Andelen aktive ved utgangen av det året de fylte 60 år som fortsatt var aktive ved utgangen av påfølgende år. Prosent



Figur 8.2 Overlevelseskurver skole: Andelen aktive ved utgangen av det året de fylte 60 år som fortsatt var aktive ved utgangen av påfølgende år. Prosent

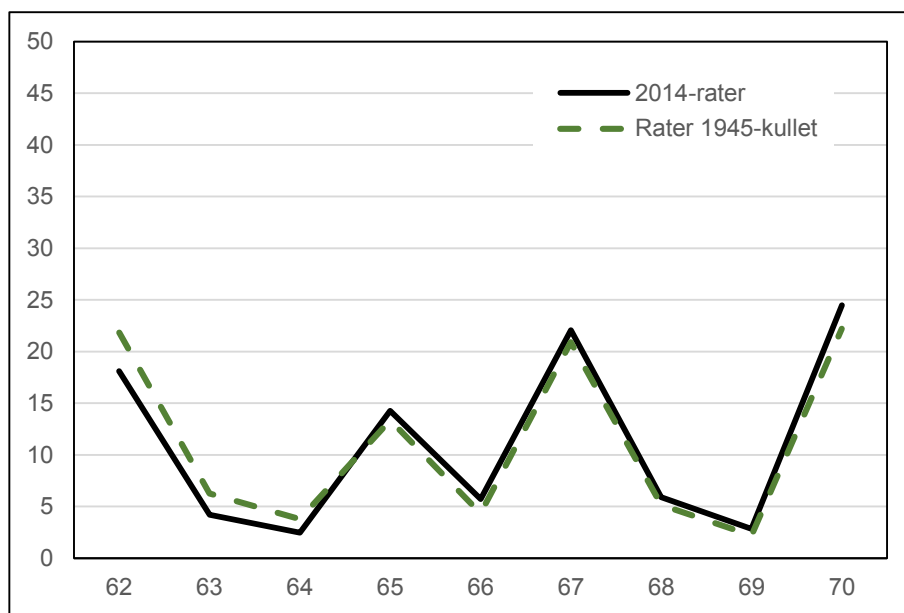


Beregningsresultatene i dette kapitlet er korrigert for endringene i uttaksmønsteret fram til 2014. Dette er gjort ved å beregne hvordan personer i 1945-kullet ville ha fordelt seg på avgangsalder dersom de hadde tatt ut pensjon i takt med uttaksmønsteret i 2014. For eksempel: I stedet for de faktiske andelen som gikk over på AFP, uførepensjon, mm., i 2007,

da 1945-kullet fylte 62 år, har vi benyttet tilsvarende andeler for 2014, altså andelene for 1952-kullet som fylte 62 år i 2014. Tilsvarende er gjort for personer i alderen 63–68 år, mens andelen for 69-åringene er basert på 1945-kullet som fylte 69 år i 2014.

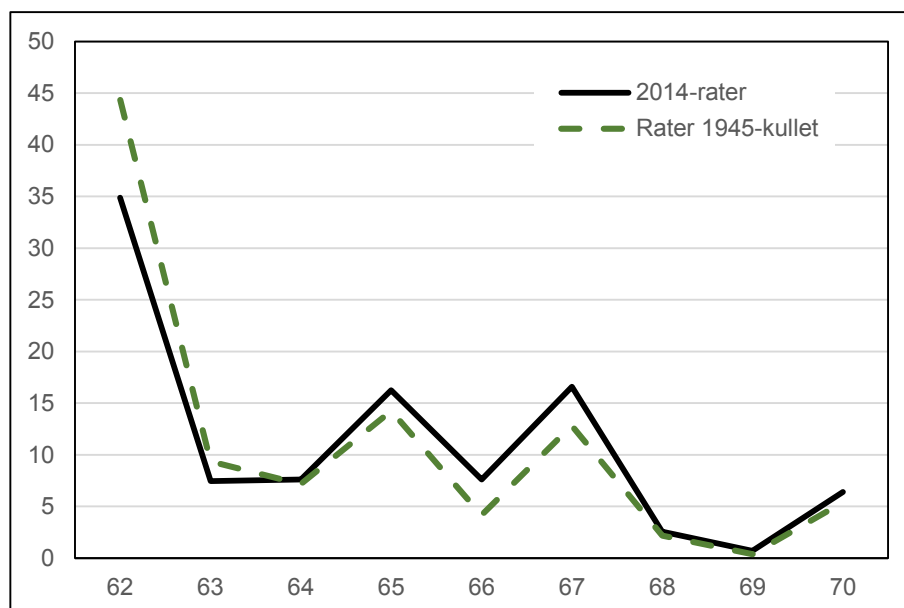
Figur 8.3 og figur 8.4 viser hvordan pensjonistene fordeler seg på alder ved uttak av pensjon i stats- og skolesegmentet. Det går fram at omfanget av tidlig uttak er klart større i skolesegmentet enn i statssegmentet. Figur 8.3 viser at det var færre som tok ut pensjon i alderen 62–64 år i statssegmentet når vi benytter 2014-rater, mens andelene har økt litt i høyere aldre.

Figur 8.3 Fordelingen av pensjonister i statssegmentet etter alder ved uttak av pensjon. Overgangsrater som for 1945-kullet og med rater fra 2014. Prosent



Figur 8.4 viser at andelen som tok ut pensjon ved 62 år falt mye fra 2007 til 2014 i skolesegmentet. Dette motsvares særlig av en økning i andelene som tok ut pensjon i alderen 65–67 år.

Figur 8.4 **Fordelingen av pensjonister i skolesegmentet etter alder ved uttak av pensjon. Overgangsrater som for 1945-kullet og med rater fra 2014. Prosent**



8.4 Utgangspunkt – hovedtall

I dette avsnittet presenteres noen hovedtall fra beregningene. Tabell 8.1 viser gjennomsnittlig samlet pensjon og nivå og endring i de tre delene av pensjonen: alderspensjon fra folketrygden, AFP og alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen. Nivåtallene i den øverste linja viser, som nevnt, nåverdien av pensjonsutbetalingene over hele perioden som pensjonist målt i antall grunnbeløp (G). Den nest siste kolonnen viser samlet pensjon fra Statens pensjonskasse, altså summen av AFP og tjenstepensjon. Tabellen bygger på resultatene for 1086 personer i statssegmentet og 1060 personer i skolesegmentet.

Tabell 8.1 viser blant annet følgende, gitt sammensetningen av 1945-kullet:

- Gjennomsnittlig, samlet pensjon øker klart i statssegmentet (11,1 prosent) og reduseres marginalt i skolesegmentet (0,7 prosent).
- Alderspensjon fra folketrygden er klart høyere med nye regler enn med gamle regler for ansatte både i statssegmentet og skolesegmentet.
- Samlet utbetaling fra SPK øker klart i statssegmentet (15,3 prosent) og reduseres klart i skolesegmentet (12,7 prosent).
- Sammensetningen av pensjonen fra SPK endres markert: Gjennomsnittlig AFP øker betydelig når AFP utformes på samme måte som i privat sektor, mens gjennomsnittlig tjenstepensjon (alderspensjon) går klart ned.
- Ny AFP blir en stor andel av samlet pensjon fra tjenstepensjonsordningen.
- Gjennomsnittlig nivå på ny AFP er det samme i stat og skole, men fordi bruken av AFP i dag er langt høyere i skolesegmentet, er økningen i AFP sammenliknet med dagens regler klart høyest i statssegmentet.

Tabell 8.1 Pensjon med ny pensjonsmodell med satser 5,0 og 23,1 prosent og endring fra dagens modell for 1945-kullet. Heltidsansatte med full tjenestetid i stat og skole. G og prosent*

	Folketrygd	AFP	Tjenestepensjon	Sum fra SPK	Sum pensjon
Stat					
Ny modell	67,0	13,8	23,3	37,1	104,1
Endring i prosent	8,9	219,0	-16,3	15,3	11,1
Skole					
Ny modell	64,8	13,9	17,7	31,6	96,4
Endring i prosent	6,5	62,2	-36,0	-12,7	-0,7
Stat og skole					
Ny modell	66,0	13,8	20,7	34,6	100,6
Endring i prosent	7,8	119,3	-25,5	1,3	5,5

* Tallene er korrigert for endringene i uttaksmønsteret fra 1945-kullet til 2014.

Forskjellene mellom resultatene for stat og skole forklares i stor grad av forskjellene i uttaksmønsteret for de årskullene som nå er pensjonister: I skolesegmentet var det mye større omfang av tidligpensjonering i 2014, og de nye ordningene belønner i langt større grad enn de gamle pensjonsordningene personer som står lenge i arbeid. Betydningen av uttaksmønsteret beskrives nærmere i avsnitt 8.5, og diskuteres også i avsnitt 8.9.

Resultatene viser en sterk vekst i utbetalingen av AFP, på tross av at AFP i offentlig sektor kan beregnes som en tjenstepensjon i alderen 65–66 år. I privat sektor ble den nye AFP-ordningen dimensjonert med sikte på at den skulle være økonomisk likeverdig med den gamle ordningen for de første årskullene som skulle motta ny AFP. I offentlig sektor er den nye AFP-ordningen klart gunstigere enn den gamle, i betydningen at summen av utbetalingene av AFP er høyere med den nye ordningen.

I typeeksemplene er virkningen av endringer i opptjeningssatsen i ny alderspensjonsordning transparent. Den relative betydningen av en endring i opptjeningsprosenten avhenger av pensjonsgrunnlaget. For eksempel vil en økning i satsen fra 5,0 til 5,5 prosent i intervallet 0–7,1 G, bety en satsøkning på 10 prosent for inntekt opp til 7,1 G og en tilsvarende prosentvis økning i alderspensjonen fra ny ordning. Dersom satsen i intervallet 7,1–12 G samtidig øker fra 23,1 til 23,6 prosent, vil den gjennomsnittlige satsen – og den opptjente pensjonen – ved et pensjonsgrunnlag på 12 G bare øke med vel 4 prosent. Den prosentvise økningen avtar lineært i inntektsintervallet 7,1–12 G.

Virkningen av en endring i opptjeningssatsen er ikke like transparent i modellberegningene som i typeeksemplene fordi den vil avhenge av hvordan pensjonsgrunnlagene fordeler seg over og under 7,1 G. Tabell 8.2 viser tilsvarende resultater som tabell 8.1, men med 0,5 prosentpoeng høyere opptjeningssatser, altså 5,5 prosent i intervallet 0–7,1 G og 23,6 prosent i intervallet 7,1–12 G. Det går fra at økningen i samlet pensjon, sammenliknet med dagens regler, nå er 13,1 prosent i statssegmentet, mens den er 1,1 prosent i skolesegmentet.

Økningen i tjenstepensjonen fra ny modell – som er den eneste av de tre pensjonskomponentene som endres fra tabell 8.1 til tabell 8.2 – er 7,8 prosent i statssegmentet og 9,4 prosent i skolesegmentet. At veksten er svakere i statssegmentet skyldes at klart flere i 1945-kullet har et pensjonsgrunnlag over 7,1 G, og tallet for skolesegmentet viser at en relativt liten del av lønnsmassen her ligger over 7,1 G. Likevel er den prosentvise veksten i samlet pensjon fra de nye ordningene om lag den samme i stats- og skolesegmentet, rundt 2 prosentpoeng.

Tabell 8.2 Pensjon med ny pensjonsmodell med satser 5,5 og 23,6 prosent og endring fra dagens modell for 1945-kullet. Heltidsansatte med full tjenestetid i stat og skole. G og prosent*

	Folketrygd	AFP	Tjenestepensjon	Sum fra SPK	Sum pensjon
Stat					
Ny modell	67,0	13,8	25,1	38,9	106,0
Endring i prosent	8,9	219,0	-9,8	21,0	13,1
Skole					
Ny modell	64,8	13,9	19,4	33,2	98,0
Endring i prosent	6,5	62,2	-29,9	-8,1	1,1

* Tallene er korrigert for endringene i uttaksmønsteret fra 1945-kullet til 2014.

8.5 Pensjon etter uttaksalder

Nøytrale uttaksregler gjør at forslaget til nye pensjonsregler er særlig gunstig for personer som tar ut pensjon sent, mens en må gå av tidlig for å dra nytte av dagens AFP-ordning. De som står lenge i arbeid før de tar ut pensjon, vil derfor dra mest nytte av de nye pensjonsordningene. Tabell 8.3 viser endringen i gjennomsnittlig pensjon etter alderen på uttakstidspunktet. Tabellen bygger på resultatene for 1086 personer i statssegmentet og 1060 personer i skolesegmentet.

Tabell 8.3 viser at de som tar ut pensjon i alderen 62–64 år kommer klart best ut med dagens ordninger, mens de som står lenge i arbeid kommer klart best ut med nye ordninger. De som tar ut pensjon ved fylte 65 år, kommer i gjennomsnitt om lag likt ut med nye og gamle ordninger både i stats- og skolesegmentet. Merk at forskjellene mellom stat og skole er små ved hver alder og at ansatte i skolesegmentet kommer bedre ut enn ansatte i statssegmentet ved alle aldre unntatt 62 og 69 år. Når personer i skolesegmentet i gjennomsnitt kommer dårligere ut enn personer i statssegmentet, skyldes det derfor at gjennomsnittlig avgangsalder har vært klart lavere i skolesegmentet enn i statssegmentet, jf. avsnitt 8.3. Siden avgangseffekten klart dominerer effekten av å skille mellom stat og skole, er de to segmentene behandlet samlet videre i dette kapitlet.

Tabell 8.3 Endring i gjennomsnittlig pensjon ved overgang til ny pensjonsmodell med satser 5,0 og 23,1 prosent etter alder på uttakstidspunktet. Heltidsansatte med full tjenestetid i stat og skole i 1945-kullet. Prosent

	Andeler 2014-rater	Folketrygd	Sum fra SPK	Sum pensjon
Stat				
62	18,1	-1,4	-24,3	-10,5
63	4,2	-1,2	-23,1	-9,9
64	2,5	1,9	-18,9	-6,1
65	14,3	5,8	-7,4	0,7
66	5,7	6,6	-5,8	1,9
67	22,1	13,4	15,8	14,2
68	5,9	17,6	28,9	21,4
69	2,8	16,4	52,2	28,0
70	24,5	13,8	103,0	36,5
Snitt	100,0	8,9	15,3	11,1
Skole				
62	34,9	-0,7	-32,9	-14,4
63	7,4	2,0	-25,1	-8,9
64	7,6	3,8	-18,5	-4,6
65	16,2	9,4	-13,2	0,8
66	7,6	10,8	8,9	10,1
67	16,6	15,5	16,7	15,9
68	2,6	19,6	44,5	26,4
69	0,7	9,6	38,6	17,7
70	6,4	14,0	134,8	36,8
Snitt	100,0	6,5	-12,7	-0,7

8.6 Pensjon etter størrelsen på pensjonsgrunnlaget

Tabell 8.4 viser resultatene i tabell 8.1 samlet for stat og skole, men fordelt etter størrelsen på pensjonsgrunnlaget. Merk at effektene her ikke er den partielle effekten av å variere pensjonsgrunnlaget, men en sammensatt effekt av alle elementer, der ikke minst forskjeller i avgangsalder påvirker endringer i pensjon. Merk også at det i noen av kategoriene er svært få personer.

Folketrygden øker mest for personer som har et pensjonsgrunnlag mellom 5 og 9 G, altså i området rundt 7,1 G, der det også er flest personer. Utbetalingen fra SPK øker klart for pensjonsgrunnlag opp til 6 G, men faller klart for pensjonsgrunnlag mellom 6 og 9 G.

Utbetalingene fra SPK reduseres langt mindre for personer med pensjonsgrunnlag over 9 G, dette til tross for at samlet opptjening over 7,1 G er lavere enn ved lavere lønnsnivå på grunn av at det ikke gis opptjening til AFP over 7,1 G. Grunnen til at utbetalingen fra SPK faller mindre for denne gruppen er at gjennomsnittlig avgangsalder er markert høyere enn for personer med lavere pensjonsgrunnlag. Effekten av høy uttaksalder motvirker langt på vei effekten av at opptjening over 7,1 G gir lavere samlet uttelling enn opptjening opp til 7,1 G.

Tabell 8.4 Endring i pensjon for 1945-kullet med ny pensjonsmodell med satser 5,0 og 23,1 prosent. Heltidsansatte med full tjenestetid i stat og skole etter størrelsen på pensjonsgrunnlaget. Prosent*

	Andeler	Snitt av- gangsalder	Folketrygd	Sum fra SPK	Sum pensjon
2,00–3,99 G	0,2	67,6	-3,0	134,2	19,5
4,00–4,99 G	5,1	65,2	1,1	27,6	8,2
5,00–5,99 G	20,3	65,0	7,0	19,4	10,7
6,00–7,09 G	44,1	64,3	6,3	-10,1	0,4
7,10–8,99 G	22,7	65,5	7,8	-11,8	0,0
9,00–11,99 G	5,8	67,6	7,1	-2,3	2,9
≥ 12,00 G	1,7	68,3	5,3	4,1	4,7
Alle	100,0	65,0	6,6	-4,1	2,7
Memo:					
Alle med 2014-uttaksrater			7,8	1,3	5,5

* I denne tabellen er det bare gjennomsnittstallene som er korrigert for endringer i uttaksmønsteret fra 1945-kullet til 2014. Tallene i inntektsintervallene viser derfor for lave pensjonsnivåer med ny pensjonsmodell.

8.7 Pensjon etter kjønn

Tabell 8.5 viser tallene for heltidsansatte i stat og skole fra tabell 8.1 fordelt på menn og kvinner. Det går fram at gjennomsnittlig samlet pensjon øker både for menn og kvinner, men klart mest for menn.

Årsaken til at menn kommer bedre ut av omleggingen enn kvinner, synes å være at menn har en flatere lønnsprofil i tjenstepensjonsordningen og litt flere opptjeningsår i folketrygden. Det gjør at de i mindre grad enn kvinner drar fordel av sluttlønnsprinsippet i dagens tjenstepensjonsordning, og i større grad drar fordel av overgangen til en alleårsmodell i folketrygden og tjenstepensjonsordningen.

Forskjellen mellom kjønnene i tabell 8.5 gjelder personer født i 1945, og gir ikke noe godt bilde av forskjellene mellom kjønnene i yngre årskull, ettersom kvinner har endret sin arbeidsmarkedstilpasning betydelig de siste tiårene, jf. omtalen av likestillingskonsekvenser av en omlegging av pensjonsordningene i avsnitt 7.9.

Tabell 8.5 Pensjon med ny pensjonsmodell med satser 5,0 og 23,1 prosent og endring fra dagens modell for 1945-kullet, Heltidsansatte menn og kvinner med full tjenestetid i stat og skole. G og prosent*

	Folketrygd	AFP	Tjenestepensjon	Sum fra SPK	Sum pensjon
Menn					
Ny modell	67,8	14,3	21,6	35,9	103,6
Endring i prosent	8,9	116,2	-24,6	1,8	6,3
Kvinner					
Ny modell	61,6	12,9	18,1	31,0	92,5
Endring i prosent	5,0	114,9	-29,7	-2,4	2,4

* Tallene er korrigert for endringene i uttaksmønsteret fra 1945-kullet til 2014.

8.8 Betydningen av satsen i intervallet 7,1–12 G

I beregningene tidligere i dette kapitlet har satsen for opptjening av tjenestepensjon i intervallet 7,1–12 G vært 18,1 prosent høyere enn satsen i inntektsintervallet opp til 7,1 G. Tjenestepensjonsordningen har altså fullt ut kompensert for at folketrygden ikke gir opptjening for inntekter over 7,1 G. I dette avsnittet skal vi se hvor stor betydning inntekt over 7,1 G har.

Tabell 8.6 viser virkningen av en omlegging til en ordning med en flat opptjeningssats på 5,0 prosent på all inntekt opp til 12 G. Tabellen kan sammenliknes med tabell 8.1 der opptjeningen over 7,1 G var 23,1 prosent, altså 18,1 prosentpoeng høyere enn 5,0 prosent. Det er bare opptjeningen av tjenestepensjon som er forskjellig i de to tabellene.

Tabell 8.6 viser at tjenestepensjonen reduseres med 17,5 prosent når satsen for opptjening over 7,1 G reduseres fra 23,1 til 5,0 prosent, mens samlet pensjon reduseres med 3,2 prosent. Tabellen viser at satsen over 7,1 G har relativt stor betydning for samlede pensjonsutbetalinger fra SPK og dermed for kostnadene ved en ny pensjonsordning.

Tabell 8.6 Pensjon med ny pensjonsmodell med sats 5,0 prosent opp til 12 G og endring i prosent fra dagens modell for 1945-kullet. Heltidsansatte med full tjenestetid i stat og skole i 1945-kullet. G og prosent*

	Folketrygd	AFP	Tjenestepensjon	Sum fra SPK	Sum pensjon
Ny modell	66,0	13,8	17,5	31,3	97,3
Endring i prosent	7,8	119,3	-37,2	-8,2	2,1
Endring fra 5,0/23,1 %			-15,7	-9,4	-3,2

* Tallene er korrigert for endringene i uttaksmønsteret fra 1945-kullet til 2014.

Tabell 8.7 viser endringen i pensjon etter størrelsen på pensjonsgrunnlaget med en flat opptjeningssats på 5,0 prosent opp til 12 G. Det går fram at personer med pensjonsgrunnlag over 7,1 G i gjennomsnitt får en nedgang i utbetalingen fra SPK og i samlet pensjon, der nedgangen er større jo høyere pensjonsgrunnlaget er. Sammenliknet med tilsvarende tabell i avsnitt 8.6, ser vi at også de med et pensjonsgrunnlag over 9 G får en nedgang i samlet pensjon, selv om disse har en markert høyere uttaksalder enn de med lavere pensjonsgrunnlag. Effekten av høyere uttaksalder dominerer altså ikke effekten av lavere uttelling for pensjonsgrunnlag over 7,1 G med en flat opptjeningssats på 5,0 prosent opp til 12 G.

Tabell 8.7 Endring i pensjon for 1945-kullet med ny pensjonsmodell med sats 5,0 prosent opp til 12 G Heltidsansatte med full tjenestetid i stat og skole etter størrelsen på pensjonsgrunnlaget. Prosent*

	Andeler	Snitt av- gangsalder	Folketrygd	Sum fra SPK	Sum pensjon
2,00–3,99 G	0,2	67,6	-3,0	134,2	19,5
4,00–4,99 G	5,1	65,2	1,1	26,2	7,9
5,00–5,99 G	20,3	65,0	7,0	17,7	10,2
6,00–7,09 G	44,1	64,3	6,3	-12,4	-0,5
7,10–8,99 G	22,7	65,5	7,8	-22,2	-4,2
9,00–11,99 G	5,8	67,6	7,1	-31,4	-10,2
≥ 12,00 G	1,7	68,3	5,3	-38,5	-16,0
Alle	100,0	65,0	6,6	-12,3	-0,3
Memo: Alle med 2014-uttaksrater			7,8	-8,2	2,1

* I denne tabellen er det bare gjennomsnittstallene som er korrigert for endringer i uttaksmønsteret fra 1945-kullet til 2014. Tallene i inntektsintervallene viser derfor for lave pensjonsnivåer med ny pensjonsmodell.

8.9 Oppsummering og diskusjon

Vi har i dette kapitlet beskrevet hvordan overgangen til nye pensjonsordninger for offentlig ansatte kan virke med utgangspunkt i individdata for medlemmer av Statens pensjonskasse som er født i 1945. Vi har vist hvordan pensjonsnivåene varierer med segment, uttaksalder, størrelsen på pensjonsgrunnlaget og kjønn. Beregningene viser at en omlegging av pensjonsordningene i offentlig sektor er gunstigere:

- for de som går av sent enn for de som går av tidlig,
- for midlere og lavere inntekter enn for høye inntekter,

Disse resultatene følger av sentrale egenskaper ved de nye pensjonsreglene: alleårs-opptjeningen, de nøytrale uttaksreglene og at AFP ikke gir opptjening for inntekter over 7,1 G eller etter fylte 62 år. Sammensetningseffekter innebærer at kvinner i 1945-kullet derfor kommer dårligere ut enn menn med de nye ordningene, mens statssegmentet i gjennomsnitt kommer bedre ut enn skolesegmentet. Videre gjør reglene for opptjening av AFP at høytlønte kommer dårligere ut enn personer med lavere pensjonsgrunnlag.

Endringer i uttaksmønsteret er særlig viktig for hvordan gjennomsnittlig samlet pensjon vil påvirkes av en omlegging av de offentlige tjenstepensjonsordningene. Beregningene i dette kapitlet er basert på uttaksmønsteret i 2014. Beregningene viser at en opptjeningssats på 5,0 prosent gir en klar vekst i gjennomsnittlig samlet pensjon i statssegmentet sammenliknet med dagens ordninger, mens samlet pensjon er om lag uendret i skolesegmentet, gitt uttaksmønsteret i 2014. En fortsatt forventet økning i gjennomsnittlig avgangsalder innebærer at personer med hele eller mesteparten av yrkeslivet i offentlig sektor, både i stat- og skolesegmentet, vil komme enda bedre ut av en omlegging av de offentlige tjenstepensjonsordningene.

9. Nye samordningsregler

9.1 Innledning

Dagens offentlige tjenstepensjonsordning har kun regler for beregning av netto tjenstepensjon for personer som utelukkende har opptjent alderspensjon fra folketrygden etter gamle regler, dvs. fram til 1953-kullet. For personer som er født i 1954 eller senere finnes det ikke regler for hvordan fradraget for alderspensjon fra folketrygden skal beregnes, såkalte samordningsregler. Dette kapitlet presenterer en skisse til regler for samordning av offentlig tjenstepensjon med alderspensjon fra folketrygden, for personer som har hele eller deler av sin opptjening i ny folketrygdmodell.¹¹ Kapitlet presenterer også noen typeeksempler som viser hvordan nye samordningsregler vil kunne slå ut sammenliknet med dagens samordningsregler samt noen beregninger av hvordan nye samordningsregler ville ha slått ut basert på faktiske opptjeningsprofiler i SPK og KLP.

Når offentlig tjenstepensjon legges om til en ytelse som beregnes uavhengig av folketrygden, vil det på lang sikt ikke være behov for samordningsregler. De første årskullene som delvis har ny folketrygd, vil ha få år igjen til pensjonsalderen når et nytt regelverk er på plass. Disse vil mest nærliggende beholde dagens bruttoberegnete tjenstepensjon, og vi må derfor åpenbart ha regler for å beregne tjenstepensjonen for denne gruppen. Videre vil mange av dem som skal omfattes av ny offentlig tjenstepensjon allerede ha opptjent pensjon i dagens bruttoordning. Vi trenger derfor regler for å beregne verdien av denne opptjeningen, og det trengs dermed regler for å beregne fradraget for folketrygd opptjent i ny folketrygdmodell også for kull som skal omfattes av ny offentlig tjenstepensjon. Hvor lenge det vil være behov for slike regler, vil avhenge av hvordan ny ordning fases inn.

I avsnitt 9.2 gir vi en kort beskrivelse av dagens samordningsregelverk og bakgrunnen for de såkalte samordningsfordelene. Avsnitt 9.3 beskriver kort arbeidet med nye samordningsregler i 2012. Avsnitt 9.4 beskriver levealdersjustering av brutto tjenstepensjon for de som utelukkende har ny opptjeningsmodell i folketrygden og avsnitt 9.5 beskriver en løsning for nye samordningsregler. Avsnitt 9.6 illustrerer egenskapene til nye samordningsregler og hvordan de nye samordningsreglene vil kunne slå ut sammenliknet med dagens samordning, under ulike forutsetninger. Avsnitt 9.7 presenterer beregninger av hvordan ny samordning vil slå ut sammenliknet med dagens samordning, basert på faktiske opptjeningsprofiler i SPK og KLP. Avsnitt 9.8 beskriver levealdersjustering og samordning for overgangskullene, dvs. de som har folketrygd opptjent i både ny og gammel opptjeningsmodell. Avsnitt 9.9 oppsummerer.

9.2 Dagens samordningsregler

9.2.1 Regelverket

Reglene for samordning går fram av samordningsloven av 1957. I forordet til NOU 1995: 29 *Samordning av pensjons- og trygdeytelser* heter det at «samordningsloven inneholder det mest

¹¹ Samordningsregelverket inneholder også bestemmelser om samordning med flere andre ytelser, blant annet ny AFP i privat sektor. Dersom AFP i offentlig sektor legges om etter mønster av privat AFP, må det vurderes om det er behov for samordning av brutto tjenstepensjon og ny AFP.

kompliserte og vanskeligst tilgjengelige regelverk vi har i vårt rettssystem». Vi går derfor ikke i detalj om dagens samordningsregler, men redegjør kun for hovedelementene.

Fra og med 1. januar 2011 er alderspensjon fra folketrygden og de offentlige tjenstepensjonsordningene levealdersjustert: for en gitt uttaksalder blir årlig pensjon lavere jo høyere forventet levealder er. Også samordningsfradraget, herunder de såkalte samordningsfordelene, blir levealdersjustert. Levealdersjusteringen har imidlertid ikke noen kvalitativ betydning for samordningsregelverket. For å forenkle framstillingen er samordningsreglene her framstilt før levealdersjustering.

De offentlige tjenstepensjonsordningene er bruttoordninger: Brutto tjenstepensjon er 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønn) for personer med full opptjeningsstid. For å beregne netto tjenstepensjon må det gjøres et fradrag for utbetalt folketrygd – såkalt samordning. Samordningsreglene definerer hvordan fradraget for utbetalt folketrygd skal beregnes. Samordningsfradraget for folketrygden er normalt lavere enn den alderspensjonen som folketrygden faktisk betaler, slik at samlet pensjon blir høyere enn 66 prosent. Dette skyldes samordningsfordelene.

De viktigste samordningsfordelene i dagens system kalles grunnpensjonsfordelen og fiktivfordelen. Full grunnpensjon fra folketrygden er lik folketrygdens grunnbeløp for enslige og 85 prosent av grunnbeløpet for gifte og samboere¹². Fullt samordningsfradrag for grunnpensjon er 0,75 G for alle. Fradraget er dermed lavere enn den faktiske grunnpensjonen på 0,85 eller 1 G. Dette kalles gjerne *grunnpensjonsfordelen*, og den er altså i utgangspunktet 0,1 G for gifte og samboere og 0,25 G for enslige. Samordningsfradraget for grunnpensjonen blir videre avkortet med gjennomsnittlig stillingsprosent, og dette øker grunnpensjonsfordelen for deltidsarbeidende. Denne tilleggseffekten omtales gjerne som en deltidsfordel.

Den såkalte *fiktivfordelen* oppstår dersom pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen er lavere enn gjennomsnittet av pensjonsgrunnlaget i folketrygden i de 20 beste poengårene. Teknisk beregnes det et fiktivt sluttpoengttall med utgangspunkt i pensjonsgrunnlaget (sluttlønnen). Dersom det fiktive sluttpoengttallet er lavere enn det faktiske sluttpoengttallet i folketrygden, benyttes det (lavere) fiktive poengttallet når samordningsfradraget for tilleggspensjon beregnes. Fradraget for tilleggspensjon blir dermed lavere enn den faktiske tilleggspensjonen.

Særtilllegg gis til den som har tjent opp liten eller ingen tilleggspensjon. De som har lavere opptjent tilleggspensjon enn særtillegget, får utbetalt differansen som særtilllegg. Særtillegget varierer med sivilstand og i noen tilfeller også med eventuell ektefelles tilleggspensjon. Særtillegget skal som hovedregel fullt ut gå til fratrekk i tjenstepensjonen. Fradraget for tilleggspensjon/særtilllegg reduseres ikke pga. deltid.

Samordningsfradraget for grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtilllegg avkortes forholdsmessig ved redusert tjenestetid.

9.2.2 Bakgrunnen for samordningsfordelene

Bakgrunnen for grunnpensjonsfordelen er at da behovsprøvingen av alderstrygden ble fjernet i 1959, hadde man ikke systemer for å skille mellom gifte og enslige pensjonister. Siden fradraget ikke kunne være større enn det pensjonistene fikk utbetalt i alderstrygd, ble fradraget

¹² I forslaget til Statsbudsjett for 2016 er det forslag om å heve grunnpensjonen for gifte og samboende.

satt til $\frac{3}{4}$ av alderstrygden, som var det gifte pensjonister som ikke forsørget ektefelle den gangen fikk utbetalt. Grunnpensjonsfordelen er uavhengig av pensjonsgrunnlaget, og har i ettertid blitt framholdt som et inntektsutjevnenende element; personer med lave inntekter drar i gjennomsnitt størst fordel av grunnpensjonsfordelen når den måles i prosent av samlet tjenstepensjon.

Fiktivfordelen har vært begrunnet med at det ikke skal samordnes med inntekter som ikke er pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen. For eksempel vil personer som arbeider overtid få opptjening for dette i folketrygden, mens overtid ikke inngår i pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen. Regelen kan imidlertid også ha effekt selv om all opptjening i folketrygden stammer fra fast inntekt i tjenstepensjonsordningen, for eksempel dersom lønnsutviklingen flater ut mot slutten av yrkeslivet. Opptjente rettigheter i folketrygden oppjusteres i tråd med utviklingen i folketrygdens grunnbeløp, som følger den alminnelige lønnsveksten, mens pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen er sluttlønn og følger dermed den individuelle lønnsveksten. Dersom individuell lønnsvekst er svakere enn alminnelig lønnsvekst mot slutten av yrkeslivet, kan pensjonsgrunnlaget i folketrygden bli høyere enn i tjenstepensjonsordningen. Ettersom det kun er sluttlønn som er pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen, så vil ikke høy inntekt i offentlig sektor tidligere i karrieren påvirke pensjonsgrunnlaget. Fiktivfordelen kan dermed også tilkomme personer som kun har hatt inntekter fra fast stilling i offentlig sektor. Dette har trolig ikke vært intensjonen. Fiktivfordelen er derfor ikke noe presist mål på i hvilken grad opptjeningen i folketrygden ikke har gitt opptjening i tjenstepensjonsordningen.

9.3 Kort om arbeidet i 2012

Gjennom hele 2012 hadde Pensjonsavdelingen løpende dialog og møter med partene i arbeidslivet om arbeidet med nye samordningsregler og ny uførepensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene. 18. desember 2012 presenterte avdelingen en skisse til nye samordningsregler og til hvordan brutto tjenstepensjon skulle levealdersjusteres når den skulle samordnes med ny folketrygd. Tidlig i 2013 ble det besluttet at departementet skulle prioritere arbeidet med ny uførepensjonsordning i de offentlige tjenstepensjonsordningene og utsette arbeidet med nye samordningsregler.

Skissen gikk kort oppsummert ut på at bruttopensjonen skulle levealdersjusteres på samme måte som samordningsfradraget. Fradraget for folketrygden skulle ta utgangspunkt i pensjonsbeholdningen i folketrygden, men noen deler skulle være samordningsfrie.

Det ble anslått at forslaget til nye samordningsregler ville gi en gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for statsansatte med full tjenestetid (før levealdersjustering) på om lag 70 prosent. Dette ble anslått å være noe lavere enn hva en videreføring av dagens regelverk ville gitt (om lag 72 prosent).

Det var lite innvendinger mot den tekniske løsningen fra 2012, men det var ulike syn på størrelsen på samordningsfordelene. Arbeidstakerorganisasjonene uttrykte at de nye samordningsreglene bidro til for lave samordningsfordeler sammenliknet med en videreføring av dagens regler. De var særlig kritiske til at samordningsfordelene for personer med lav bruttopensjon ble redusert, noe som vil resultere i økt omfang av såkalte nullpensjonister, dvs. personer som ikke får noe tjenstepensjon fordi folketrygden alene tilfredsstiller bruttonivået.

Den tekniske utformingen som ble utarbeidet i 2012 er et naturlig utgangspunkt for nye samordningsregler. De påfølgende avsnittene presenterer derfor en modell for levealdersjustering og samordning av offentlig tjenstepensjon for årskull som omfattes av ny opptjeningsmodell i folketrygden som bygger på de tekniske løsningene som ble skissert i 2012, men som nå vil kunne inngå som en del av overgangsordningene til en ny modell for offentlig tjenstepensjon.

9.4 Levealdersjustering av brutto tjenstepensjon for personer født i 1963 eller senere

Det følger av avtalen fra tariffoppgjøret 2009 at alderspensjon fra de offentlige tjenstepensjonsordningene skal levealdersjusteres på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden.

Levealdersjusteringen for de som utelukkende har opptjent folketrygden med gamle opptjeningsregler skjer ved at tjenstepensjonen divideres med et *forholdstall*, som blant annet reflekterer den forventede levealderen for det enkelte årskull. Reglene gjelder fullt ut for årskull til og med 1953-kullet.

De nye opptjeningsreglene i folketrygden, som gjelder fullt ut fra og med 1963-kullet, innebærer at pensjonsrettighetene til folketrygdens alderspensjon tjenes opp i en pensjonsbeholdning. Årlig alderspensjon framkommer ved at pensjonsbeholdningen divideres med et *delingstall*.

Forholdstall benyttes dermed når folketrygden tjenes opp som en årlig ytelse, mens delingstall benyttes når folketrygden tjenes opp i en pensjonsbeholdning. Effekten av levealdersjustering målt ved endringen i forholdstallene fra ett årskull til det neste, skiller seg noe fra effekten målt ved endringen i delingstallene for de samme årskullene. Årsaken er at forholdstallene er fastsatt på en noe annen måte enn delingstallene:

- Forholdstall: Levealdersjusteringen fases gradvis inn fra og med 1944-kullet, ved at den årlige effekten av levealdersjusteringen er begrenset oppad til 0,5 prosent for de første årskullene. Endringer i dødelighet før 62 år (arvegevinst) påvirker ikke forholdstallene.
- Delingstall: Beregnes uten noen begrensning på den årlige effekten av levealdersjusteringen. Delingstallene reflekterer også endringer i dødelighet før 62 år (arvegevinst).

I praksis innebærer dette at delingstallene gir en noe sterkere effekt av levealdersjusteringen enn forholdstallene.

Levealdersjusteringen av bruttopensjonen må utformes slik at den har samme effekt som levealdersjusteringen av den folketrygden den skal samordnes med. Det må likevel tas hensyn til at opptjening av ny alderspensjon fra folketrygden er en beholdning, mens tjenstepensjonen tjenes opp som en årlig ytelse. Delingstallene kan derfor ikke benyttes direkte, fordi de i tillegg til levealdersjustering også omregner en pensjonsbeholdning til en årlig pensjon. Delingstallene må derfor korrigeres for denne omregningseffekten.

Folketrygden er dimensjonert med utgangspunkt i pensjonsnivået for 1943-kullet ved 67 år. Korreksjonen for omregningseffekten i folketrygden kan derfor gjøres ved å dividere de ordinære delingstallene med (et hypotetisk) delingstall for 1943-kullet ved 67 år. Dette er

beregnet til 13,42. Brutto tjenstepensjon for årskull fra og med 1963-kullet må derfor levealdersjusteres ved å dividere med forholdet mellom folketrygdens ordinære delingstall og 13,42.

9.5 Samordning med folketrygdens alderspensjon for årskull fra og med 1963-kullet

De nye opptjeningsreglene i folketrygden har en helt annen utforming enn de gamle opptjeningsreglene, og nye samordningsregler må tilpasses dette. I det følgende drøftes hvordan verdien av samordningsfordeler teknisk kan videreføres ved at en del av folketrygden blir samordningsfri.

En samordningsfri del av folketrygden kan enten utgjøre et fast beløp (målt i G), en andel av folketrygdopptjeningen, eller en kombinasjon. I dagens regelverk er de samordningsfrie delene knyttet til folketrygdopptjeningen. Av to personer med like høy brutto tjenstepensjon får den som har høyest opptjening i folketrygden (grunnpensjon og/eller tilleggspensjon) de største samordningsfordelene. Dette er et prinsipp det er naturlig å videreføre.

I den nye opptjeningsmodellen i folketrygden akkumuleres pensjonsrettighetene i en beholdning, og en finner årlig ytelse ved å dividere beholdningen med et delingstall. Det vil være naturlig at den delen av opptjeningen i folketrygden som gjøres samordningsfri utgjør en andel av pensjonsbeholdningen. Dette vil innebære at opptjeningsprinsippene i den nye folketrygden, blant annet alleårsopptjening, direkte påvirker størrelsen på samordningsfordelene. Av to personer med like høy brutto tjenstepensjon vil den som har høyest opptjening i folketrygden (flestepågang og/eller høyest inntekt) få de største samordningsfordelene.

Å skjerme en andel av pensjonsbeholdningen fra samordningen vil innebære at forholdet mellom sluttlønn og folketrygdopptjening (sluttpoengtall) ikke lenger vil påvirke samordningsfordelene. Slik den nye folketrygden er, med alleårsopptjening hvor alle år og all inntekt (opp til 7,1 G) gir lik uttelling, er det heller ikke lett å se hvordan forholdet mellom sluttlønn og folketrygdopptjening skal kunne inngå i regelverket uten at det gir uforutsette og/eller uønskede resultater.

Å gjøre en andel av pensjonsbeholdningen samordningsfri vil gi om lag like høye samordningsfordeler (målt som andel av pensjonsgrunnlaget) på alle inntektsnivåer opp til 7,1 G. Inntekter over 7,1 G vil ikke påvirke folketrygdopptjeningen og følgelig heller ikke gi samordningsfordeler. Dette bidrar til at personer med høy inntekt får lavere kompensasjonsgrad enn personer med lav og middels inntekter, og vil på den måten virke noe inntektsutjevne. I tillegg vil garantipensjonen i ny folketrygd bidra til at pensjonsbeholdningen utgjør en større del av tidligere inntekt for personer med lav tidligere inntekt. At en andel av pensjonsbeholdningen gjøres samordningsfri gir derfor et større bidrag til kompensasjonsgraden for personer som har garantipensjon. Det er imidlertid enda sterkere inntektsutjevne elementer i dagens samordningsregler, som i gjennomsnitt gir svært høye kompensasjonsgrader til personer med lave inntekter, særlig dersom lav inntekt skyldes deltid.

For å ivareta profilen i dagens samordningsregler kan det være naturlig at det også i de nye samordningsreglene er et inntektsuavhengig samordningsfritt element. Et inntektsuavhengig samordningsfritt element i nye samordningsregler vil gi en profil som er likere dagens samordningsregler enn et system der kun en andel av pensjonsbeholdningen er samordningsfri.

Et kronebeløp vil bety relativt mest for de med lav tidligere inntekt og ha noenlunde de samme fordelingseffektene som grunnpensjonsfordelen har i dagens system. Størrelsen på kronebeløpet må fastsettes sjablongmessig ettersom ny folketrygd ikke har noe inntektsuavhengig element å knytte kronebeløpet til. Størrelsen på kronebeløpet må derfor settes ut i fra ønsket om å oppnå et bestemt resultat og vil være uavhengig av folketrygdopptjeningen.

Et samordningsfritt kronebeløp bør spesifiseres som en beholdning. Årsaken er at dersom kronebeløpet spesifiseres som et årlig beløp, ville dette blitt et ikke-nøytralt element i pensjonsberegningen, og en ville kunne få høyere samordningsfordeler ved å ta ut tjenstepensjonen tidlig.

Samordningsfordelene kan dermed spesifiseres som y prosent av pensjonsbeholdningen pluss et kronebeløp på $x \times G$. Pensjonsbeholdningen fratrukket samordningsfordelene konverteres til en årlig ytelse vha. delingstall og trekkes fra tjenstepensjonen i samordningen.

Slike samordningsregler innebærer at fradraget for folketrygden beregnes ved å

- a) ta utgangspunkt i pensjonsbeholdningen i folketrygden,
- b) redusere denne med en prosentandel og med et fast kronebeløp, og
- c) dividere resultatet med delingstallet.

Prosentandelen av beholdningen og kronebeløpet som skal skjermes fra samordning blir dermed de sentrale parametrene i regelverket og de som vil bestemme nivået og profilen på samordningsfordelene.

I skissen som ble presentert i desember 2012 var andelen av pensjonsbeholdningen 2 prosent og kronebeløpet 2,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Ved uttak av alderspensjon ved 67 år ville det foreslåtte kronebeløpet utgjøre 0,19 G (før levealdersjustering). Dette er litt i overkant av gjennomsnittet av grunnpensjonsfordelen (før levealdersjustering) til enslige og gifte i dagens samordningsregelverk. Et kronebeløp på 2,5 G ville derfor løfte gjennomsnittlig kompensasjonsgrad om lag like mye som dagens grunnpensjonsfordel. Statens pensjonskasse anslo i 2012 at et kronebeløp på 2,5 G vil løfte gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for statsansatte med full tjenestetid fra 66 prosent opp til om lag 69 prosent. Ved 40 års arbeid med jevn inntekt vil en sats på 2 prosent av pensjonsbeholdningen øke kompensasjonsgraden med i overkant av 1 prosent for inntekter opp til 7,1 G. Statens pensjonskasse anslo at en prosentsats på 2 prosent i tillegg til et kronebeløp på 2,5 G, ville løftet gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for statsansatte med full tjenestetid videre opp til om lag 70 prosent.

Størrelsen på det inntektsuavhengige beløpet og prosentsatsen som skal holdes utenfor samordningen bør fastsettes med utgangspunkt i hvilken samlet kompensasjonsgrad det gir. Forholdet mellom parametrene bestemmer hvilken fordelingsprofil samordningsreglene gir, mens nivået på parametrene bestemmer hvilket gjennomsnittlig kompensasjonsnivå reglene fører til.

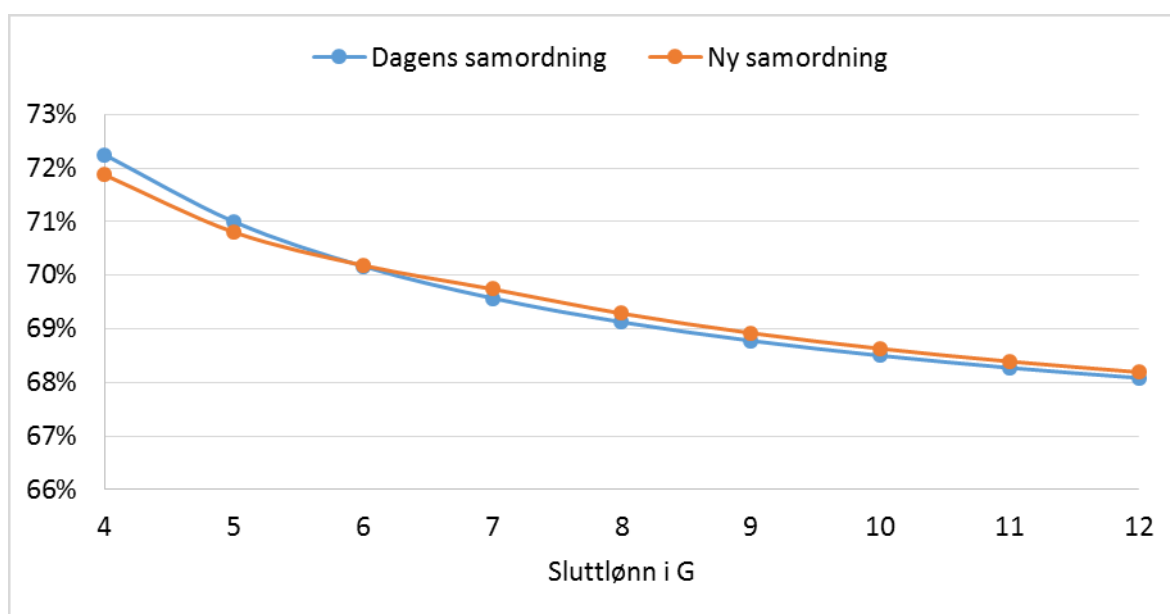
I 2012 var skissen til nye samordningsregler forslag til varige regler for å beregne offentlig tjenstepensjon. Med en ny netto offentlig tjenstepensjonsordning vil de nye samordningsreglene bli en bro fra dagens til ny pensjonsmodell og dermed være en del av overgangsløsningen. Nivået og fordelingsprofilen til de nye samordningsreglene bør derfor ses i sammenheng med utformingen og innfasingen av nye pensjonsordninger.

9.6 Egenskapene til nye samordningsregler

Med skissen til regler for samordning av offentlig tjenstepensjon med alderspensjon fra folketrygden opptjent etter nye regler, er det samordningsfrie kronebeløpet uavhengig av sivilstand, mens grunnpensjonsfordelen i dagens regelverk er høyere for enslige enn for gifte. I dagens samordningsregler vil personer med jevn inntekt bare ha en grunnpensjonsfordel. Med en samordningsfri andel av pensjonsbeholdningen vil alle få en samordningsfordel utover det som følger av det samordningsfrie kronebeløpet.

I figur 9.1 illustreres samlet kompensasjonsgrad med dagens og nye samordningsregler med parametrene i den skissen som ble lagt fram i 2012.

Figur 9.1 Samlet kompensasjonsgrad med ny og gammel samordning før levealdersjustering. Parametrene fra skissen i 2012

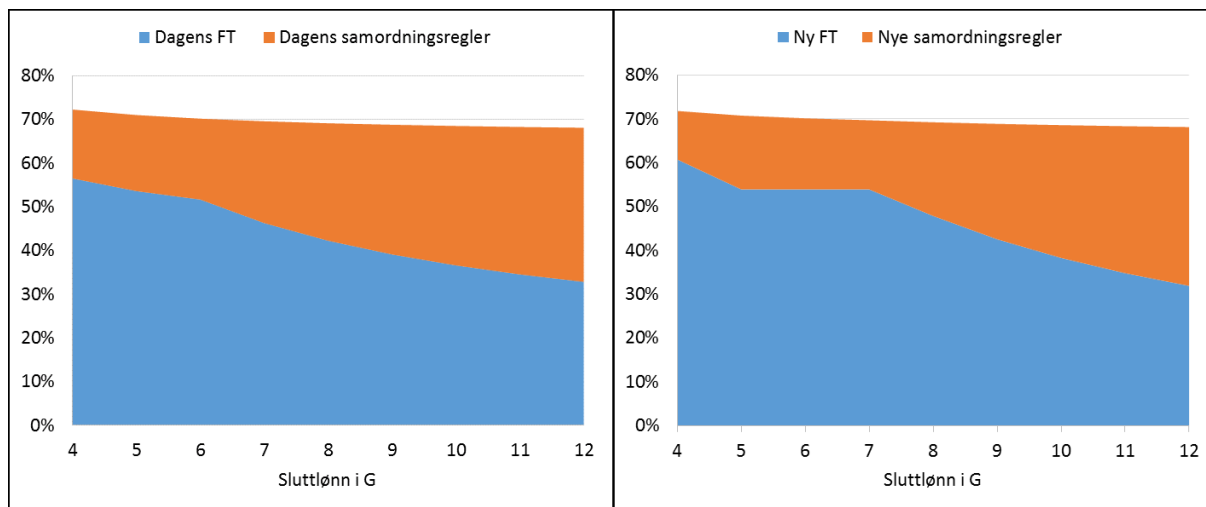


Forutsetninger: Enslig, 40 års jevn inntekt i folketrygden, fulltid, full tjenestetid, og full trygdetid.

Vi ser av figur 9.1 at kompensasjonsgradene for de med pensjonsgrunnlag under 6 G er noe lavere med forslaget til nye samordningsfordeler. For personer med et pensjonsgrunnlag på 4 G er samlet kompensasjonsgrad med ny samordning 71,9 prosent mot 72,25 med dagens samordning. For personer med pensjonsgrunnlag over 6 G gir nye samordningsregler marginalt høyere samlet kompensasjonsgrad enn dagens samordningsregler.

Figur 9.2 illustrerer bidraget til samlet kompensasjonsgrad fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen med dagens og ny samordning, før levealdersjustering, med parametrene i den skissen som ble lagt fram i 2012.

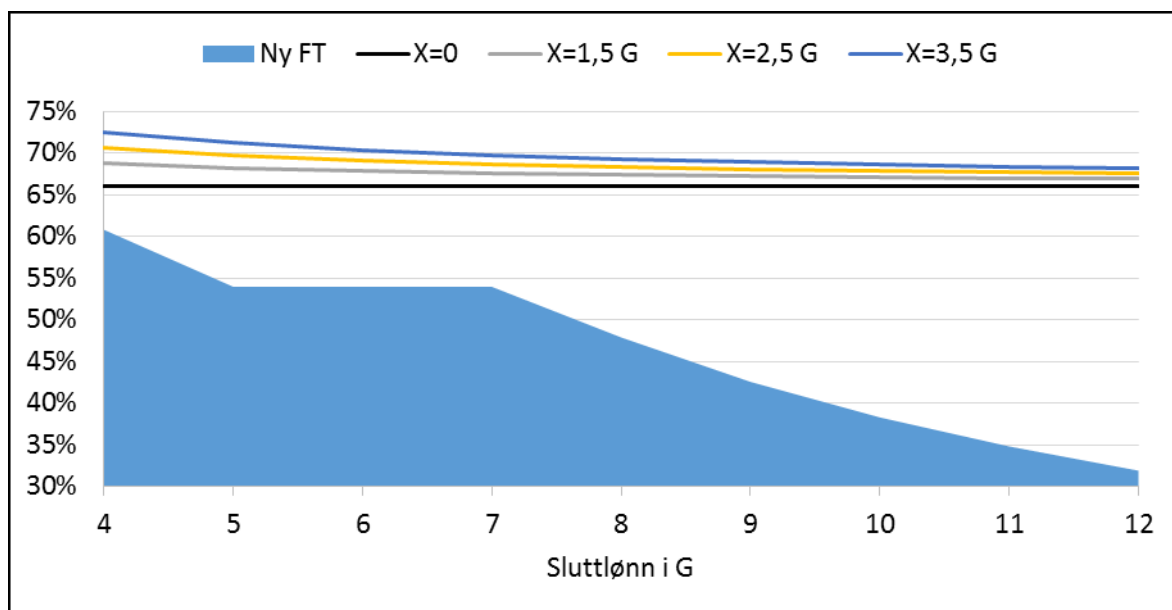
Figur 9.2 Kompensasjonsgrader med nye og gamle samordningsregler for levealdersjustering. Parametrene fra skissen i 2012



Forutsetninger: Enslig, 40 års jevn inntekt i folketrygden, fulltid, full tjenestetid, og full trygdetid.

Figur 9.3 viser effekten på tjenstepensjonen av ulike nivåer på den inntektsuavhengige samordningsfrie delen, sammenliknet med en situasjon uten samordningsfordeler (dvs. både kronebeløp og prosentandel lik null). Det går klart fram av figur 9.3 at et samordningsfritt element som er uavhengig av pensjonsgrunnlaget vil bety mer for de med lave pensjonsgrunnlag enn for de med høye pensjonsgrunnlag. Sammenliknet med en situasjon uten samordningsfrie elementer vil et samordningsfritt kronebeløp, definert på beholdningsform, på 1,5 G løfte samlet kompensasjonsgrad fra 66 prosent til om lag 69 prosent for de med pensjonsgrunnlag på 4 G. For personer med pensjonsgrunnlag på 12 G er vil samlet kompensasjonsgrad øke fra 66 prosent til om lag 67 prosent. Et samordningsfritt kronebeløp på 2,5 G (3,5 G) vil løfte kompensasjonsgraden opp til om lag 71 (72,5) prosent for de med pensjonsgrunnlag på 4 G og til om lag 67,5 (68) prosent for de med pensjonsgrunnlag på 12 G.

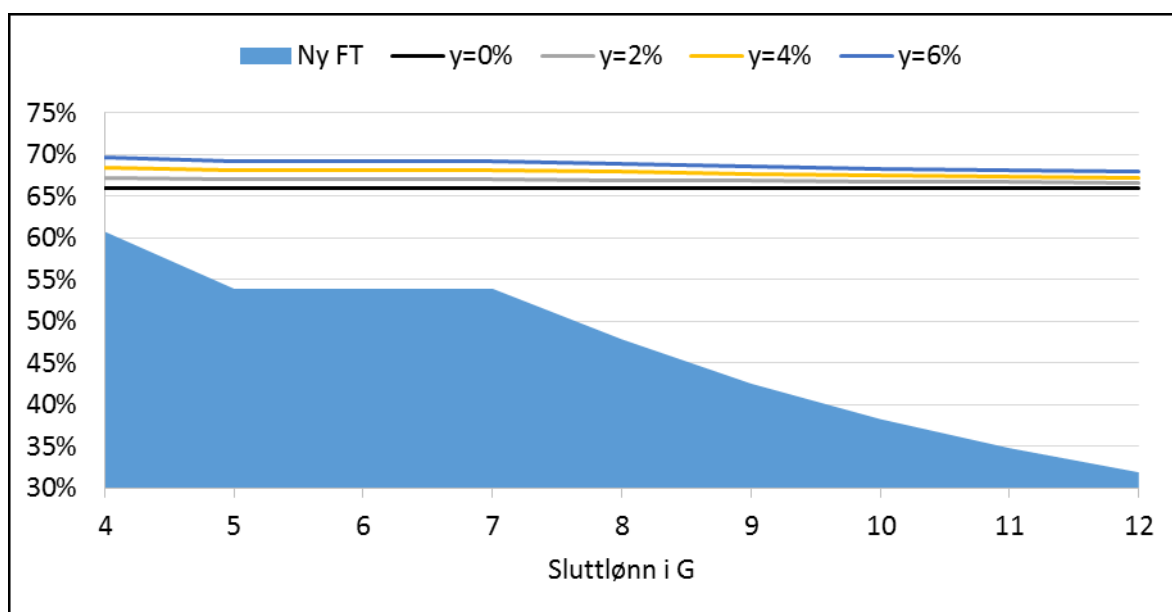
Figur 9.3 Kompensasjonsgrader med ny og gammel samordning før levealdersjustering. Effekten av å endre det samordningsfrie inntektsuavhengige kronebeløpet



Forutsetninger: 40 års jevn inntekt i folketrygden, fulltid, full tjenestetid, og full trygdetid.

Figur 9.4 viser effekten på tjenstepensjonen av ulike nivåer på den samordningsfrie andelen av pensjonsbeholdningen, sammenliknet med en situasjon uten samordningsfordeler (dvs. både kronebeløp og prosentandel lik null).

Figur 9.4 Kompensasjonsgrader med ny og gammel samordning før levealdersjustering. Effekten av å endre den samordningsfrie prosentandelen av pensjonsbeholdningen



Forutsetninger: 40 års jevn inntekt i folketrygden, fulltid, full tjenestetid, og full trygdetid.

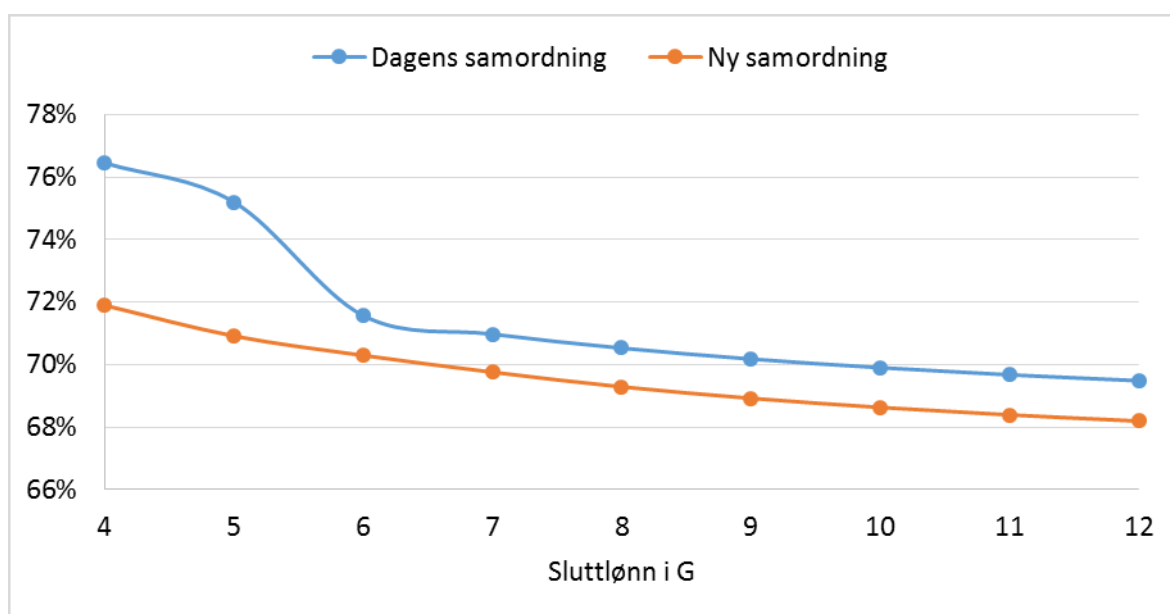
Av figur 9.4 ser vi at en samordningsfri del av beholdningen vil gi en likere kompensasjonsgrad mellom høytlønnede og lavtlønnede enn et samordningsfritt inntektsuavhengig kronebeløp. Dersom for eksempel 6 prosent av pensjonsbeholdningen skjermes fra samordning vil personer med pensjonsgrunnlag på 4 G få en samlet kompensasjonsgrad på 69,7 prosent og personer med 12 G i pensjonsgrunnlag vil få en kompensasjonsgrad på 67,9 prosent.

Fiktivfordelen i dagens samordningsregler oppstår som følge av ulikt pensjonsgrunnlag i tjenstepensjonsordningen (sluttlønn) og folketrygden (besteårsregelen). Ved å holde en andel av pensjonsbeholdningen utenfor samordningen, vil ikke lenger samordningsfordelene påvirkes av forholdet mellom sluttlønnen og folketrygdopptjeningen. Fiktivfordelen er ment å sikre at opptjening i folketrygden som ikke har gitt opptjening i tjenstepensjonsordningen, skal være samordningsfri. En person som har arbeidet 40 år med noen inntektsår som er over nivået på sluttlønnen i tjenstepensjonen vil få en fiktivfordel (uavhengig av hvor inntekten stammer fra). En person som har arbeidet i 50 år med samme lønnsnivå vil imidlertid ikke få noen fiktivfordel.

I de gamle opptjeningsreglene i folketrygden kan noen få år med inntekt over gjennomsnittet gi store utslag på tilleggspensjonen, pga. besteårsregelen. Det kan derfor være rimelig at dette også gjenspeiles i dagens samordningsregler. Alleårsopptjening i ny folketrygd vil føre til at noen få år med inntekt over gjennomsnittet *ikke* gir store utslag i alderspensjonen, og slik opptjening bør derfor *ikke* gi store utslag i de nye samordningsreglene. I de nye opptjeningsreglene vil alle inntektsår telle like mye og dette bør gjenspeiles i samordningen.

Figur 9.5 illustrerer samlet kompensasjonsgrad før levealdersjustering med dagens og ny samordning når gjennomsnittslønn i folketrygden er 10 prosent høyere enn sluttlønn, og figur 9.6 illustrerer bidraget fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen.

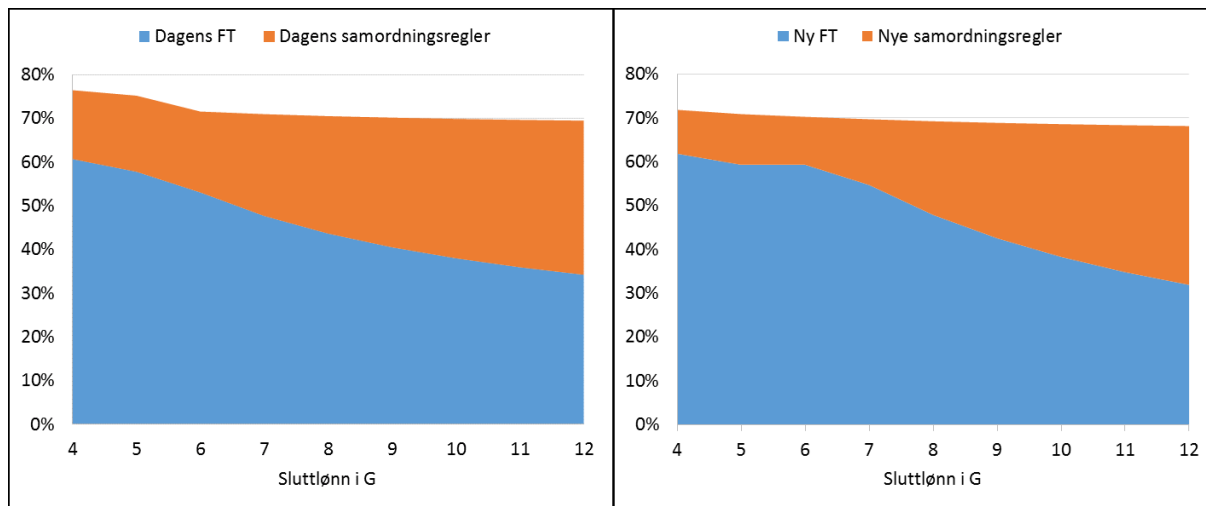
Figur 9.5 Kompensasjonsgrader med ny og gammel samordning før levealdersjustering. Parametrene fra skissen i 2012. Fiktivfordel



Forutsetninger: Gjennomsnittslønn i folketrygden er 10 prosent høyere enn sluttlønn. Enslig, 40 års opptjening i folketrygden, fulltid, full tjenestetid, full trygdetid.

Vi ser av figur 9.5 at kompensasjonsgradene med nye samordningsregler blir noe lavere enn med dagens samordningsregler for de som har fiktivfordeler gjennom dagens regelverk. Utslagene er høyest for de med lave og moderate pensjonsgrunnlag.

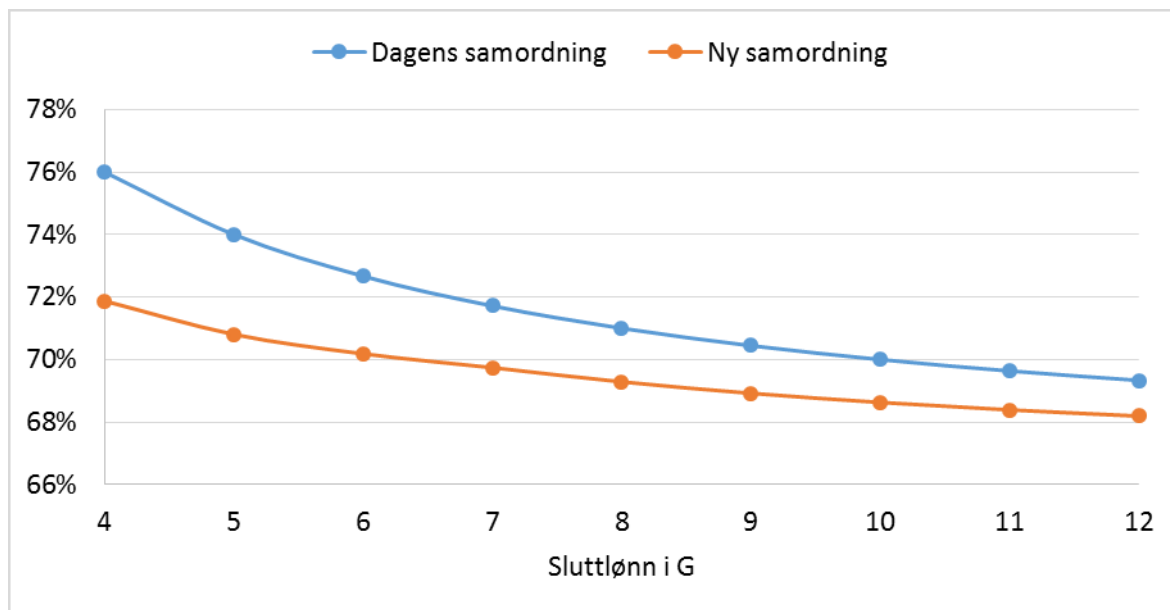
Figur 9.6 Kompensasjonsgrader med nye og gamle samordningsregler før levealdersjustering. Parametrene fra skissen i 2012. Fiktivfordel



Forutsetninger: Gjennomsnittslønn i folketrygden er 10 prosent høyere enn sluttlønn. Enslig, 40 års opptjening i folketrygden, fulltid, full tjenestetid, full trygdetid.

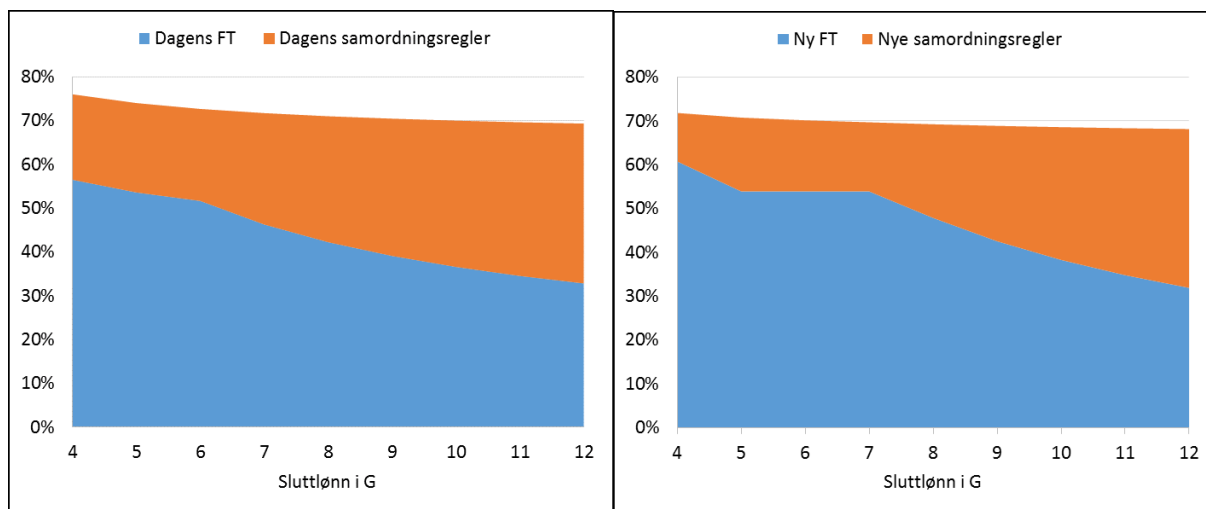
I dagens samordningsregelverk er det en deltidsfordel som innebærer at av to personer med samme pensjonsgrunnlag i tjenstepensjonsordningen, vil den som har hatt lavest stillingsandel få høyest grunnpensjonsfordel. Det er ikke lagt opp til et slikt prinsipp i nye samordningsregler; personer med lik lønn bør få samme pensjonsopptjening uavhengig av stillingsandel. Figur 9.7 illustrerer samlet kompensasjonsgrad før levealdersjustering med ny og gammel samordning for personer som har arbeidet deltid, og figur 9.8 illustrerer bidraget fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen. Vi ser av figur 9.7 at kompensasjonsgradene i ny samordning blir noe lavere enn dagens samordning for de som har deltidsfordeler gjennom dagens regelverk. Utslagene er høyest for de med lavt og moderate pensjonsgrunnlag.

Figur 9.7 Kompensasjonsgrader med nye og gamle samordningsregler før levealdersjustering. Parametrene fra skissen i 2012. Deltid



Forutsetninger: 80-prosentstilling, enslig, 40 års opptjening i folketrygden, full tjenestetid, full trygdetid.

Figur 9.8 Kompensasjonsgrader med nye og gamle samordningsregler før levealdersjustering. Parametrene fra skissen i 2012. Deltid



Forutsetninger: 80-prosentstilling, enslig, 40 års opptjening i folketrygden, full tjenestetid, full trygdetid.

9.7 Beregninger

9.7.1 Innledning

Dette avsnittet belyser hvordan samordningsfordelene påvirker kompensasjonsgraden for offentlige ansatte basert på statistikk for medlemmer i SPK og KLP. I avsnittet om SPK benyttes fullstendig opptjeningshistorikk for 1945-kullet til å belyse hvor mye samordningsfordelene bidrar til å løfte kompensasjonsgraden før levealdersjustering, og vi sammenlikner effekten av dagens samordningsregler med en skisse til nye samordningsregler.

Fordi KLP ikke har hatt tilgang på opptjeningshistorikk i folketrygden, belyses betydningene av samordningsfordelene noe annerledes i avsnittet om KLP. Her belyses betydningen av samordningsfordelene ved å se på kompensasjonsgradene for tre ulike årskull, etter levealdersjustering. Forskjeller i betydningen av dagens samordningsregler mellom SPK og KLP belyses ved å sammenlikne kompensasjonsgradene.

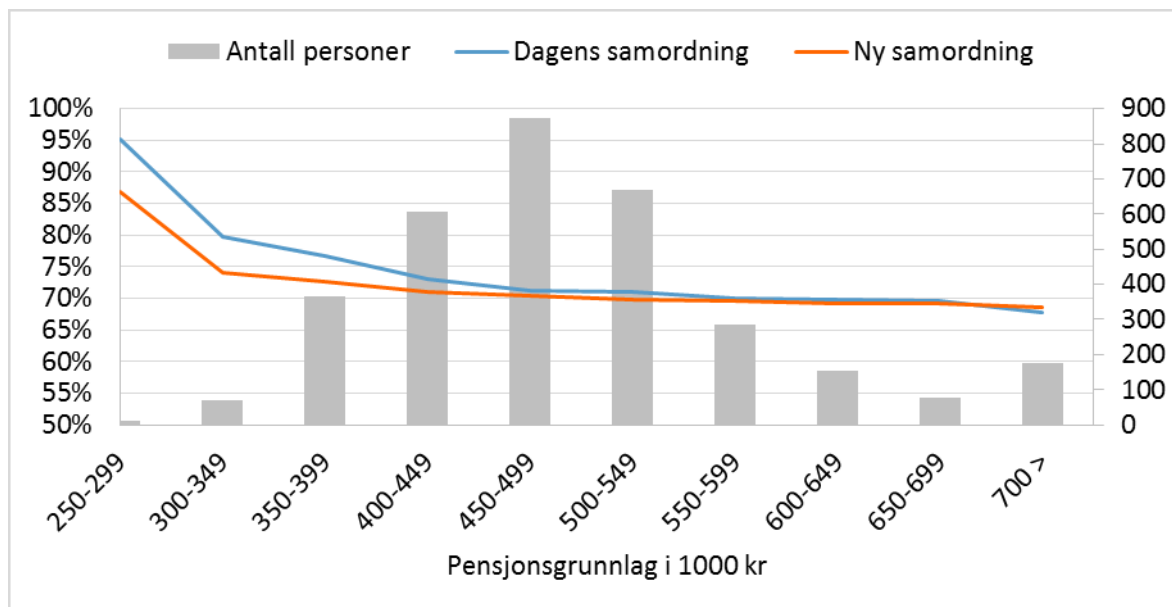
9.7.2 SPK

Hvordan nye samordningsregler vil slå ut sammenliknet med dagens regler vil avhenge av opptjeningshistorikken til medlemmene. SPK har beregnet samlet pensjon med dagens folketrygd og dagens samordningsregler og med ny folketrygd og nye samordningsregler basert på opptjeningshistorikken til SPK-medlemmer født i 1945. Dette er det yngste årskullet hvor vi kjenner hele opptjeningshistorikken til medlemmene. Ved sammenlikningen av dagens og nye samordningsregler er det gjort to separate beregninger: en som om hele folketrygden er tjent opp i gammelt system og samordnet med dagens samordningsregler og en som om hele folketrygden er tjent opp i nytt system og samordnet med nye samordningsregler. Beregningene er gjort for stat- og skolesegmentene samlet, for undergrupper og ved ulike parameterverdier for ny samordning. I 1945-kullet er det totalt 5 404 personer i statssegmentet og 4 157 personer i skolesegmentet.

Det har skjedd enkelte regelendringer som påvirker pensjonsberegningen til 1945-kullet, men som årskull som skal omfattes av ny samordning i mindre grad ville vært omfattet av, selv om folketrygden ikke var blitt lagt om. I 1992 ble pensjonsprosenten og knekkpunktet i folketrygden redusert. Dette påvirker tilleggspensjonen fra folketrygden og det kan påvirke fiktivfordelen i offentlig tjenstepensjon. Videre har den årlige reguleringen av pensjonsopptjening og pensjon under utbetaling blitt endret. Grunnbeløpet ble betydelig underregulert gjennom 1970- og 1980-tallet, men følger nå gjennomsnittlig lønnsvekst. Hensikten med beregningene er å vise hvordan ny folketrygd og ny samordning vil slå ut sammenliknet med en hypotetisk videreføring av dagens regler. SPK har derfor gjort noen beregningstekniske korrigeringer som ser bort fra gamle regler, og dagens samordning er gjennomført som om all opptjening har skjedd med det regelverket som gjelder i dag, dvs. med gjeldende pensjonsprosent, gjeldende knekkpunkt og gjeldende reguleringsbestemmelser.

Figur 9.9 viser samlet, faktisk kompensasjonsgrad (for levealdersjustering) med dagens og nye samordningsregler for alle med heltid og full opptjening i stat og skole. Det er benyttet parametrene i den skissen som ble presentert i 2012. Differansen mellom dagens og nye samordningsregler er størst for de med lavest pensjonsgrunnlag. I intervallet hvor det er størst forskjell på dagens og nye samordningsregler – pensjonsgrunnlag mellom 250 000 og 300 000 kroner – er det imidlertid kun 10 personer. Totalt er det 3 285 personer med full opptjening i stat og skole. Som det går fram av figuren har et overveiende flertall av bestanden pensjonsgrunnlag mellom 400 000 og 550 000 kroner, hvor differansen mellom dagens og ny samordning er klart mindre enn for de som har et pensjonsgrunnlag under 400 000 kroner.

Figur 9.9 Faktiske kompensasjonsgrad med ny og gammel samordning før levealdersjustering. Parametrene fra skissen i 2012

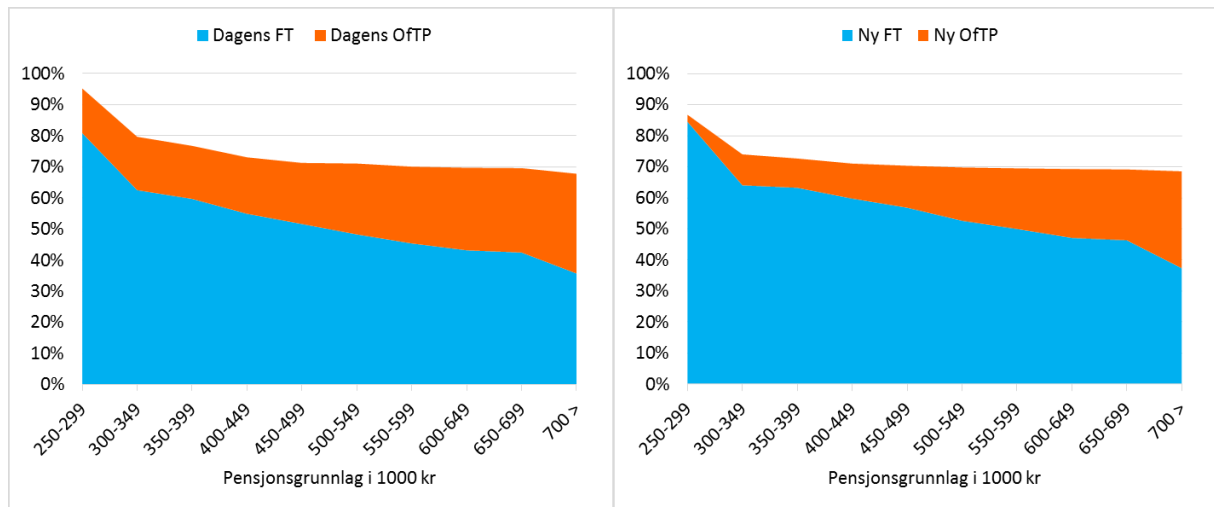


Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for de med full opptjening er 71,6 prosent med dagens samordningsregler og 70,3 prosent med nye samordningsregler, dvs. en differanse på 1,3 prosentpoeng. Nivåene og differansen er nærmest identiske med det som ble anslått i 2012 på et mindre utvalg av eldre pensjonister. Den faktiske kompensasjonsgraden med dagens samordningsregler uten korreksjon for 1992-regler og den historiske underreguleringen av grunnbeløpet er 71,7 prosent.

Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for hele bestanden (dvs. inkludert personer med deltid og uten full opptjening) er 68,4 prosent med dagens samordningsregler og 67,2 prosent med nye samordningsregler.

Figur 9.10 illustrerer bidragene til samlet kompensasjonsgrad fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen med dagens og nye samordningsregler, før levealdersjustering, med parametrene i den skissen som ble lagt fram i 2012.

Figur 9.10 Faktiske kompensasjonsgrader med ny og gammel samordning før levealdersjustering. Parametrene fra skissen i 2012



Å øke det inntektsuavhengige kronebeløpet i de nye samordningsreglene med 1 G vil øke gjennomsnittlig kompensasjonsgrad med 1,1 prosentpoeng, og å redusere det inntektsuavhengige kronebeløpet med 1 G vil redusere gjennomsnittlig kompensasjonsgrad med 1,1 prosentpoeng. Å øke den samordningsfrie delen av beholdningen med ett prosentpoeng vil øke gjennomsnittlig kompensasjonsgrad med $\frac{1}{2}$ prosentpoeng, og en reduksjon med ett prosentpoeng vil redusere gjennomsnittlig kompensasjonsgrad med $\frac{1}{2}$ prosentpoeng. Å endre den samordningsfrie delen av beholdningen med to prosentpoeng vil altså endre gjennomsnittlig kompensasjonsgrad om lag like mye som å endre det inntektsuavhengige kronebeløpet med 1 G.

Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for de med full opptjening i staten er 72,1 prosent med dagens samordningsregler (67,8 prosent for alle i staten) og 70,4 prosent med nye samordningsregler (66,5 prosent for alle i staten).

Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for de med full opptjening i skolesegmentet er 70,8 prosent med dagens samordningsregler (69,2 prosent for alle i skole) og 70,1 prosent med nye samordningsregler (68,1 prosent for alle i skole).

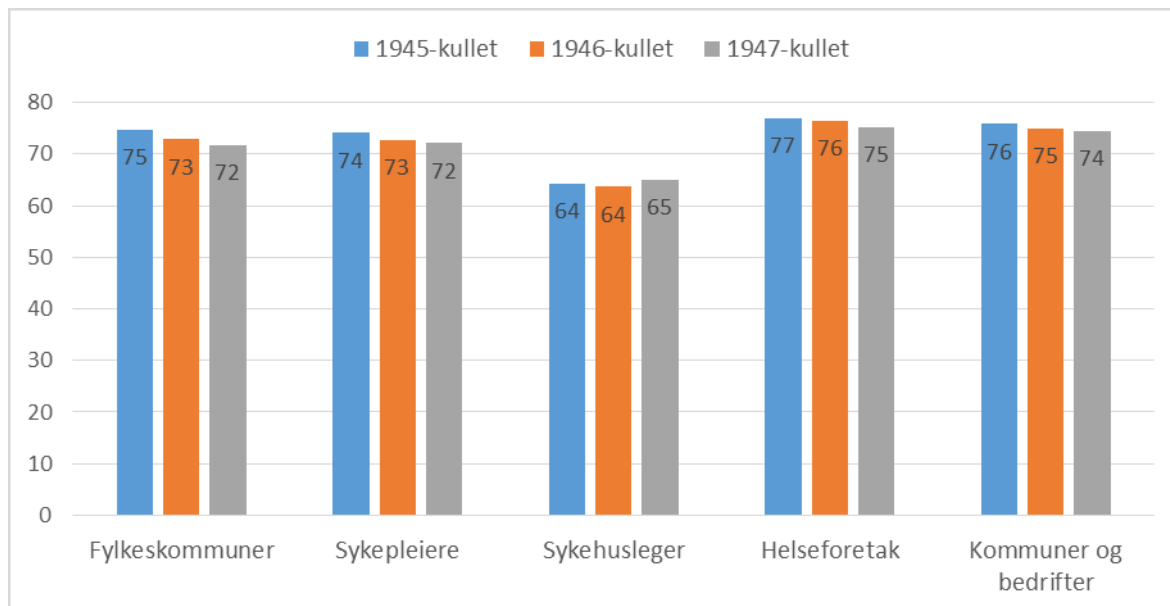
9.7.3 KLP

KLP gjorde for rundt fem år siden en omfattende kartlegging av samordningsfordeler i KLPs kundemasse. Kartleggingen viste at det var større samordningsfordeler i KLP enn i SPK. I ettertid ble det imidlertid foretatt en separat gjennomgang for heltidsansatte og deltidsansatte i KLP-bestanden. Den viste at samordningsfordelene for heltidsansatte var om lag på nivå med samordningsfordelene på totalnivå i SPK.

KLP har nå foretatt en ny gjennomgang av samlede kompensasjonsgrader for personer som er fylt 67 år i årskullene 1945–1947. KLP har ikke grunnlagsdata fra folketrygden, men kun informasjon om levealdersjustert alderspensjon fra folketrygden. Kompensasjonsgradene fra KLP er derfor etter levealdersjustering og tjenstepensjonen inkluderer også garantitillegg i de tilfellene der levealdersjusteringen gjør at den individuelle garantien blir utløst. For å belyse den økende effekten av levealdersjustering er oversikten delt opp i kompensasjonsgrader for ulike årskull.

Figur 9.11 viser gjennomsnittlig samlet kompensasjonsgrad for ulike årskull fordelt på risikofellesskap.

Figur 9.11 Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for alderspensjonister i KLP i prosent, alle

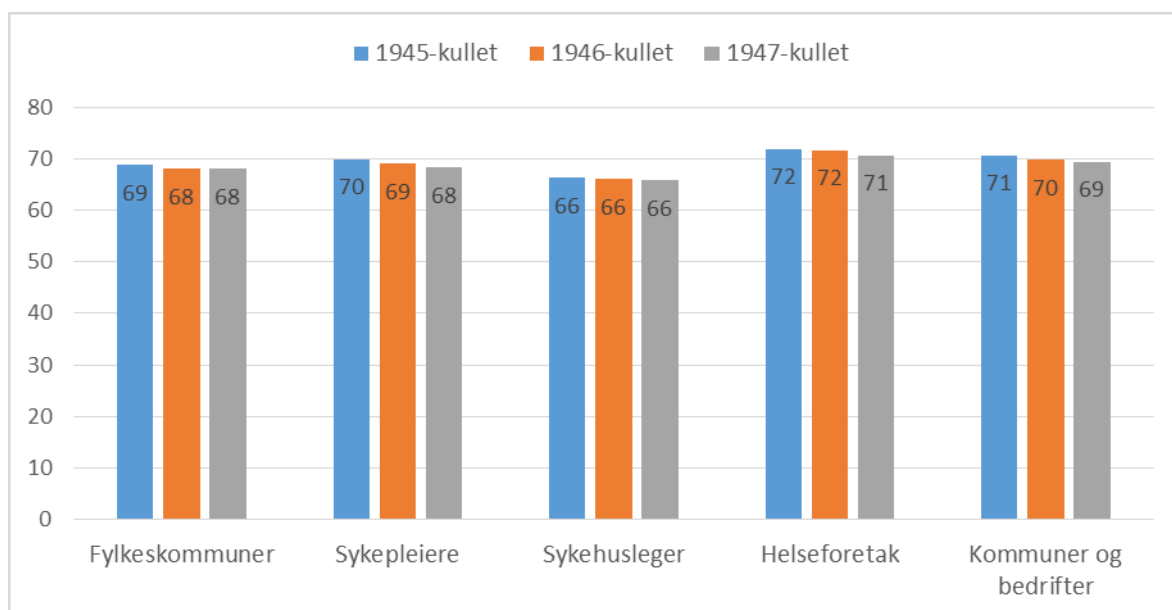


Selv om kompensasjonsgradene er etter levealdersjustering ser vi klart av figur 9.11 at kompensasjonsgradene er en god del høyere enn blant medlemmene i SPK, bortsett fra i pensjonsordningen for sykehusleger. Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad i SPK, før levealdersjustering, var 67,8 prosent i staten og 69,2 prosent i skolesegmentet. Dette kapitlet har vist at samordningsfordelene gjør at samlet kompensasjonsgrad er avtagende med pensjonsgrunnlaget. Gjennomsnittlig lønnsnivå er lavere i kommunesektoren enn i staten. Forskjeller i lønnsnivå forklarer noe av forskjellen i kompensasjonsgrader mellom KLP og SPK, og hvorfor kompensasjonsgraden i pensjonsordningen for sykehusleger er lavere.

Deltid påvirker i stor grad samordningsfordelene og dermed også kompensasjonsgradene. I alle risikofellesskapene, bortsett fra pensjonsordningen for sykehusleger, er det relativt utbredt med deltid, og det trekker klart opp kompensasjonsnivåene i figur 9.11.

Figur 9.12 viser gjennomsnittlig samlet kompensasjonsgrad for ulike årskull fordelt på risikofellesskap, men kun for de som både har full opptjeningstid og har jobbet fulltid.

De som både har full opptjening og har jobbet fulltid utgjør en relativt liten andel av medlemmene i KLP, om lag 30 prosent i fellesordningen for fylkeskommuner, i underkant av 20 prosent i pensjonsordningen for sykepleiere, i overkant av 70 prosent i pensjonsordningen for sykehusleger, i overkant av 20 prosent i fellesordningen for statlige helseforetak og i underkant av 20 prosent i fellesordningen for kommuner og bedrifter.

Figur 9.12 Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for alderspensjonister i KLP i prosent, fulltid og full opptjening

Kompensasjonsgradene, når vi kun ser på pensjonister med full opptjening og fulltid, ligger om lag på samme nivå som i SPK. I SPK var gjennomsnittlig kompensasjonsgrad (før levealdersjustering) for de med full opptjening 72,1 prosent i staten og 70,8 prosent i skole. For 1945-kullet er pensjonen redusert med 0,7 prosentpoeng ved 67 år pga. levealdersjusteringen, for 1946-kullet er pensjonen redusert med 1 prosentpoeng og for 1947-kullet er pensjonen redusert med 1,3 prosentpoeng. Dvs. at dersom vi hadde sett på kompensasjonsnivåene i KLP før levealdersjustering, så ville kompensasjonsgradene for 1946-kullet vært om lag ett prosentpoeng høyere enn det som går fram av figuren.

Pensjonsordningen for sykehusleger skiller seg tydelig ut ved at samlet kompensasjonsgrad er på 66 prosent for alle tre kullene når vi bare ser på dem som har full opptjening. Dette har sammenheng med at med det høye lønnsnivået for sykehusleger innebærer at samordningsfordelene utgjør en liten andel av pensjonsgrunnlaget. Effekten av levealdersjusteringen er på grunn av dette større enn verdien av samordningsfordelene slik at samlet pensjon blir lavere enn 66 prosent, og det blir utbetalt garantitillegg som løfter kompensasjonsgraden opp til 66 prosent.

Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad med dagens samordningsregler er høyere i KLP enn i SPK. Forskjellen skyldes forskjeller i lønnsnivå og at deltid er vesentlig mer utbredt i KLP enn i SPK.

KLP har ikke hatt mulighet til å belyse hvordan samordningsregler basert på skissen fra 2012 ville slått ut på det samme utvalget av pensjonister. Her kan det være flere effekter som trekker i ulik retning:

Dagens grunnpensjonsfordel betyr mer for lave enn høye inntekter og mer for enslige enn for gifte. Det inntektsuavhengige beløpet i ny samordning har tilsvarende betydning for lave og høye inntekter, men fordelene er her uavhengig av sivilstand. Fordeling av sivilstand i

bestanden har dermed betydning for om dagens eller ny samordning gir høyest fordel: flere gifte trekker i retning av at ny samordning gir større gjennomsnittlig fordel.

Dagens fiktivfordel kan ha stor betydning for kompensasjonsgraden, men ikke alle har noen slik fordel. Dette avhenger av inntektshistorien. I ny samordning er det ingen fiktivfordel. Det at en andel av folketrygdopptjeningen holdes utenfor samordning vil innebære at alle får en slik fordel, men at den er lavere enn det som er mulig å oppnå gjennom dagens fiktivfordel. Andelen av bestanden som ville fått en fiktivfordel i dagens regler påvirker dermed om det er dagens eller ny samordning som gir høyest fordel: jo flere som ville fått fiktivfordel trekker i retning av at ny samordning gir lavere gjennomsnittlig fordel.

Ny samordning har ingen deltidsfordel. Dette trekker i retning av at ny samordning gir lavere gjennomsnittlig fordel enn med dagens regler.

9.8 Overgangskullene 1954–1962

9.8.1 Innledning

Overgangskullene, de som er født fra og med 1954 og til og med 1962, får en del av alderspensjonen fra folketrygden beregnet med gamle opptjeningsregler og en del av folketrygden beregnet med nye opptjeningsregler. De nye samordningsreglene må derfor fases inn i takt med innfasingen av ny opptjeningsmodell i folketrygden.

For en gitt inntektshistorie kan de nye opptjeningsreglene i folketrygden gi et vesentlig forskjellig pensjonsnivå enn de gamle reglene. De nye samordningsreglene kan på samme måte gi vesentlig forskjellige samordningsfordeler enn de gamle reglene for en gitt inntekts-historie. Det er derfor ikke mulig å unngå at netto tjenestepensjon på individnivå blir forskjellig avhengig av om den samordnes med gammel eller ny opptjeningsmodell. Innfasingen av nye samordningsregler bør gjøres på en måte som sikrer at det ikke blir for store forskjeller fra ett årskull til det neste.

For overgangskullene 1954–1962 kan dette gjøres ved at det utføres to samordningsberegninger: én der bruttopensjonen samordnes med alderspensjon fra folketrygden som om *all* opptjening hadde skjedd etter gamle opptjeningsregler og én der bruttopensjonen samordnes med alderspensjon fra folketrygden som om *all* opptjening hadde skjedd etter nye opptjeningsregler. Resultatet blir to ulike nettoppensjoner som kan veies sammen med de samme vektene som benyttes for alderspensjon fra folketrygden. Med en slik metode unngår man at overgangen til nye samordningsregler gir store utslag i nettoppensjonen fra ett årskull til det neste.

9.8.2 Levealdersjustering for overgangskullene

Levealdersjusteringen av brutto tjenestepensjon må ha samme effekt som levealdersjusteringen av samordningsfradraget. Dette innebærer at brutto tjenestepensjon for overgangskullene 1954–1962 må levealdersjusteres på to forskjellige måter, avhengig av hvilken folketrygd det skal samordnes med.

Dette innebærer at bruttopensjon som samordnes med alderspensjon fra folketrygden opptjent etter gamle opptjeningsregler skal levealdersjusteres ved å benytte folketrygdens forholdstall og bruttopensjonen som samordnes med alderspensjon fra folketrygden opptjent etter nye opptjeningsregler skal levealdersjusteres ved å benytte folketrygdens delingstall (dividert med

13,42). For overgangskullene må det altså gjøres to forskjellige levealdersjusteringer. De to levealdersjusterte bruttopensjonene vektes med den andelen av folketrygden som opptjent i henholdsvis dagens og ny opptjeningsmodell, og resultatet utgjør den faktiske levealdersjusterte bruttopensjonen.

9.8.3 Innfasing av nye samordningsregler

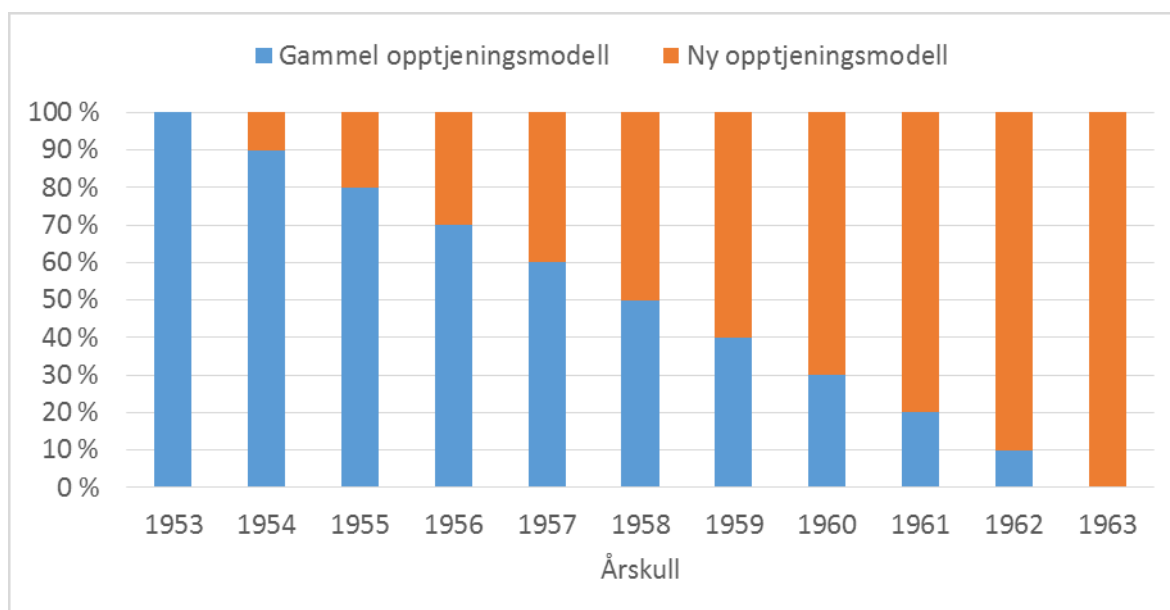
De nye samordningsreglene fases også inn i takt med innfasingen av ny opptjeningsmodell i folketrygden. For overgangskullene 1954–1962 vil dette virke som om det gjøres to samordningsberegninger: én der bruttopensjonen samordnes med alderspensjon fra folketrygden som om *all* opptjening hadde skjedd etter gamle opptjeningsregler og én der bruttopensjonen samordnes med alderspensjon fra folketrygden som om *all* opptjening hadde skjedd etter nye opptjeningsregler. Resultatet blir to bruttopensjoner og to samordningsfradrag (det vil si to nettoppensjoner) som veies sammen med de samme vektene som benyttes for alderspensjon fra folketrygden.

Figur 9.13 illustrerer prinsippene for innfasingen av ny samordning, hvor vekten *a* referer til andelen av folketrygden som er tjent opp i gammel opptjeningsmodell.

Figur 9.13 Prinsipp for innfasing av nye samordningsregler

$$\begin{array}{c}
 \boxed{\text{Netto tjenestepensjon}} = a \left[\boxed{\text{Brutto tjenestepensjon}} - \boxed{\text{Samordningsfradrag gamle opptjeningsregler}} \right] \\
 + (1-a) \left[\boxed{\text{Brutto tjenestepensjon}} - \boxed{\text{Samordningsfradrag nye opptjeningsregler}} \right]
 \end{array}$$

Figur 9.14 illustrerer hvor stor andel av opptjeningen av folketrygd som skjer med hhv. gamle og nye opptjeningsregler for årskullene 1953–1963.

Figur 9.14 Andelen opptjening med hhv. gamle og nye opptjeningsregler for ulike årskull

Innfasingen av nye samordningsregler vil gi et mer komplisert regelverk for årskullene 1954–1962, men dette er nødvendig for å unngå at forskjellene på beregnet nettoppensjon blir veldig store mellom påfølgende årskull.

9.9 Oppsummering

Den tekniske løsningen som ble utarbeidet i 2012 bør være utgangspunktet for samordningen av offentlig tjenstepensjon med folketrygd opptjent med nye opptjeningsregler. Dette vil gi enklere samordningsregler enn dagens samordningsregler, samtidig som profilen på samordningsfordelene vil kunne utformes slik det er ønskelig, herunder gi mulighet for at de ikke avviker vesentlig fra dagens samordning.

I 2012 var utgangspunktet at de nye samordningsreglene skulle være en varig løsning. Nå vil reglene bli en bro fra de gamle reglene til et helt nytt system. Samordningsreglene vil derfor være en viktig del av overgangsreglene og må ses i sammenheng med parametrene i ny modell. Det må vurderes nærmere i hvilken grad dette tilsier at nivået og profilen på samordningsfordelene bør justeres sammenliknet med skissen fra 2012.

10. Individuell garanti

10.1 Innledning

Personer med offentlig tjenstepensjon som er født før 1959 har fått en individuell garanti som sikrer at samlet pensjon blir minst 66 prosent av pensjonsgrunnlaget for personer med full opptjeningsstid i tjenstepensjonsordningen. Garantien gjelder etter levealdersjustering og samordning, og det forutsettes at alderspensjon fra folketrygden blir tatt ut samtidig med tjenstepensjonen. I Prop. 107 L (2009–2010), der lovforslaget ble presentert, skriver departementet at garantien «sikrer at grunnlovsvernet for opptjente rettigheter er ivaretatt». Med grunnlovsvern siktes det til bestemmelsen i Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Departementet skriver videre i proposisjonen at for de første årskullene fra 1959-kullet som ikke omfattes av den individuelle garantien vil det bli foretatt en særskilt vurdering av behovet for eventuelle justeringer ut over det som følger av avtalen fra tariffoppgjøret i 2009. Årskull fra og med 1959 er altså ikke lovet noen garanti.

I desember 2012 skisserte departementet for partene et forslag til en gradvis utfasing av den individuelle garantien. Hovedintensjonen med forslaget var å unngå store forskjeller mellom 1958-kullet og påfølgende årskull. Departementets forslag til utfasing innebar at årskullene 1959–1962 ville få en redusert garanti, og at årskull født fra og med 1963-kullet fullt ut skulle omfattes av levealdersjusteringen.

Arbeidstakerorganisasjonene har hevdet at garantien som ble gitt i Prop. 107 L (2009–2010) ikke er tilstrekkelig til å ivareta de opptjente rettighetene. I det felles høringssvaret fra arbeidstakerorganisasjonene i forbindelse med oppfølgingen av avtalen om offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor datert 15. januar 2010, ble det presentert en alternativ modell for å ivareta opptjente rettigheter før 2011. Arbeidstakernes alternative modell var en todelt pensjonsberegning, hvor den delen som er opptjent før 2011 fullt ut skjermes fra levealdersjustering, mens den delen som er tjent opp fra og med 2011 fullt ut levealdersjusteres.

Også i 2012 mente arbeidstakerorganisasjonene at skissen til utfasing av den individuelle garantien ikke i tilstrekkelig grad ivaretok opptjente rettigheter. Unio argumenterte, i brev til departementet, primært for en todelt beregning hvor opptjening før 2011 skjermes for levealdersjustering og sekundært for en lengre utfasingsperiode.

Dette kapitlet presenterer den individuelle garantien som er gitt for årskull født til og med 1958, og diskuterer ulike forslag som har vært lansert for å ivareta kull født fra og med 1959. Kapitlet drøfter ikke hvorvidt det er behov for justeringer ut over det som følger av avtalen fra tariffoppgjøret i 2009. Eventuelle garantier for personer født etter 1958 må vurderes i bredere sammenheng. Blant annet vil både utformingen av en ny ordning og innfasingen av denne kunne påvirke vurderingen av hvorvidt garantien bør utvides.

I avsnitt 10.2 presenteres den individuelle garantien som er vedtatt for årskull født til og med 1958 og avsnittet viser hvordan den individuelle garantien vil kunne slå ut for ulike årskull. I avsnitt 10.3 gis det en oversikt over hvor mange som har dratt nytte av den individuelle garantien så langt og hvor store garantitilleggene har vært. I avsnitt 10.4 presenteres framskrivninger av hvordan den individuelle garantien vil slå ut framover. I avsnitt 10.5 presenteres skissen til utfasing av den individuelle garantien som departementet la fram for

årskullene 1959–1962 i 2012. I avsnitt 10.6 presenteres og diskuteres den todelte modellen som arbeidstakerorganisasjonene tidligere har argumentert for. I avsnitt 10.7 sammenliknes ulike alternativer for utfasing av den individuelle garantien. Avsnitt 10.8 diskuterer særskilte problemstillinger knyttet til å håndtere en individuell garanti kombinert med en ny fleksibel offentlig tjenstepensjon. Avsnitt 10.9 oppsummerer.

10.2 Den vedtatte individuelle garantien – Prop. 107 L (2009–2010)

Hovedinnholdet i den individuelle garantien som ble vedtatt ved stortingsbehandlingen av Prop. 107 L (2009–2010) følger av avtalen i tariffoppgjøret i 2009. I avtalen om offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor som ble inngått ved tariffoppgjørene i offentlig sektor i 2009, heter det:

«Levealdersjustering i dagens offentlige tjenstepensjon gjennomføres slik at grunnlovsvernet ivaretas. Det gis en individuell garanti for opptjente rettigheter i tjenstepensjonsordningene pr. 1. januar 2011 som sikrer at medlemmer av offentlige tjenstepensjonsordninger med 15 år eller mindre igjen til 67 år er sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved 67 år etter 30 års opptjening.»

Garantien gjelder for alle årskull født til og med 1958 og sikrer medlemmer med full opptjening en samlet pensjon på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Den individuelle garantien på 66 prosent gjelder etter at pensjonen er beregnet på vanlig måte, dvs. levealdersjustert og samordnet. Det gis et garantitillegg dersom summen av netto tjenstepensjon og alderspensjon fra folketrygden blir lavere enn det garanterte nivået på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget, slik at samlet pensjon blir 66 prosent.

Garantien sikrer altså et garantert pensjonsnivå for personer som pr. januar 2011 hadde 15 år eller færre igjen til fylte 67 år. Det gis også en garanti til personer som ikke har full opptjening. Det garanterte pensjonsnivået utgjør da et forholdsmessig beløp, avhengig av tjenestetiden.

Fordi folketrygdens alderspensjon kan tas ut fleksibelt fra 62 år, kan folketrygden være tatt ut før garantien skal prøves ved tidligst 67 år. I slike tilfeller skal samordningen gjennomføres fra 67 år som om alderspensjonen fra folketrygden er tatt ut ved 67. Slik unngår man at tjenstepensjonsordningen kompenserer for tidlig uttak av folketrygden. Dersom tjenstepensjonen tas ut etter 67 år, gjennomføres garantiberegningen som om begge pensjonene var tatt ut ved uttaksalderen for tjenstepensjonen. Garantitillegget påvirkes normalt ikke av når i alderen 62–67 år en går ut av arbeidslivet, men det reduseres ved å stå i jobb utover 67 år, og svekker dermed insentivene til å stå i jobb etter 67 år.

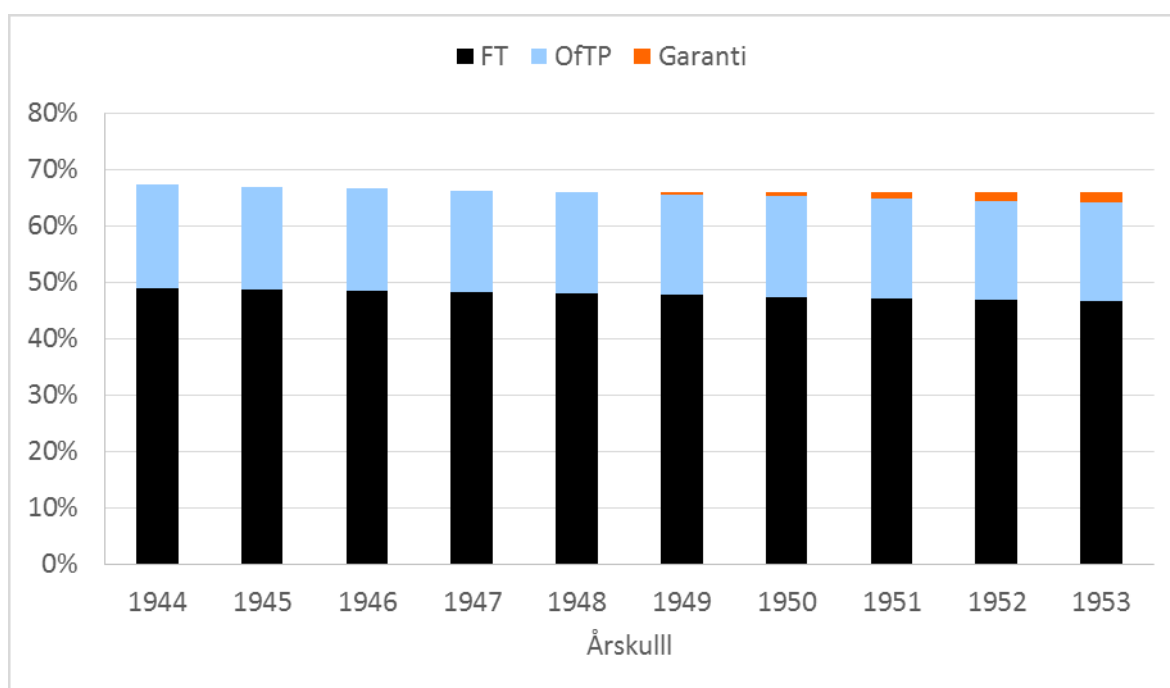
Dette innebærer at tjenstepensjonen, som utgangspunkt, beregnes på vanlig måte med utgangspunkt i pensjonsgrunnlaget og opptjeningstiden. Levealdersjusteringen gjennomføres på hele pensjonen uten at en skiller mellom opptjening før og etter 2011. Opptjente rettigheter ivaretas ved den individuelle garantien som sikrer at samlet pensjon, etter levealdersjustering, er 66 prosent av sluttlønn ved full opptjening.

Med den vedtatte individuelle garantien levealdersjusteres samordningsfordelene fullt ut og personer drar kun nytte av garantien når samordningsfordelene er mindre enn effekten av levealdersjusteringen. Dette betyr at hvorvidt personer drar nytte av den individuelle garantien eller ikke, vil avhenge av hvor mye samordningsfordelene utgjør av samlet pensjon. Jo mindre samordningsfordeler, desto mer sannsynlig er det at garantien vil få effekt. Dersom vi for

eksempel ser på personer med full opptjening og kun grunnpensjonsfordel, vil den individuelle garantien ikke bidra til høyere alderspensjon for enslige med mindre sluttlønnen er godt over 6 G for alle årskull til og med 1953-kullet, dvs. alle som har fullstendige samordningsregler. For gifte, som har lavere samordningsfordeler enn enslige, vil den individuelle garantien få betydning også for lavere lønnsnivåer og eldre årskull. For personer som har samordningsfordeler utover grunnpensjonsfordelen vil garantien slå inn kun for høyere lønninger og yngre årskull.

Figur 10.1 illustrerer sammensetningen av pensjonen for årskullene 1944–1953 for gifte med tidligere jevn inntekt på 6 G og full opptjening. I figur 10.1 er samlet kompensasjonsgrad dekomponert i bidraget fra folketrygden etter levealdersjustering (FT), bidraget fra tjenstepensjonsordningen etter levealdersjustering (OfTP) og bidraget fra den individuelle garantien (Garanti).

Figur 10.1 Sammensetning av pensjon ved 67 år for ulike årskull. Full opptjening, tidligere jevn inntekt på 6 G, gift

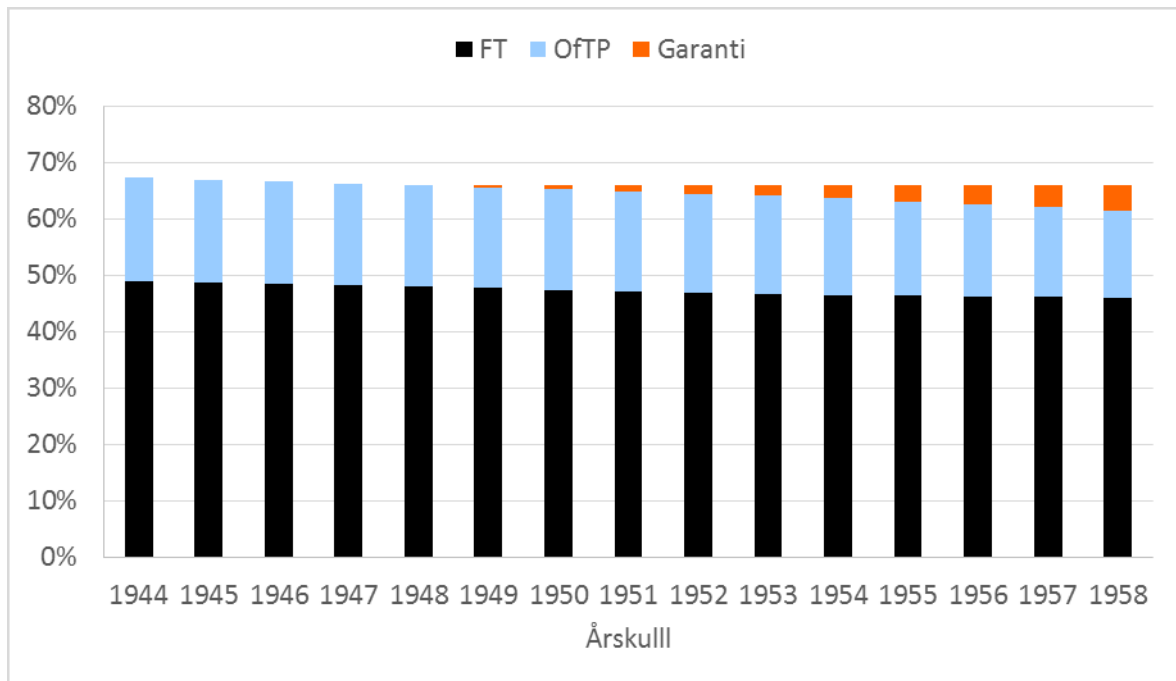


Forutsetninger: Full opptjening i offentlig tjenstepensjon, 40 opptjeningsår i folketrygden, full trygdetid.

Vi ser av figur 10.1 at den individuelle garantien i dette tilfellet ikke får effekt før ved 1949-kullet. Fordi grunnpensjonsfordelen betyr relativt mest for lave inntekter, vil garantien slå tidligere inn for høyere inntekter. Ved en sluttlønn på for eksempel 12 G vil den individuelle garantien få effekt allerede for 1946-kullet.

Hvor viktig den individuelle garantien blir for kullene 1954–1958 vil naturligvis avhenge av hvordan reglene for samordning med ny folketrygd blir utformet. Ettersom den individuelle garantien kun slår inn når samordningsfordelene er lavere enn effekten av levealdersjusteringen, vil nivået og profilen på samordningsfordelene bestemme hvor viktig den individuelle garantien blir for den enkelte. Dersom vi legger til grunn skissen til nye samordningsregler fra 2012 (se kapittel 9), kan vi illustrere samlet pensjon og sammensetning av pensjon for 1944–1958 kullene.

Figur 10.2 Sammensetning av pensjon ved 67 for ulike årskull. Tidligere jevn inntekt på 6 G, gift. Ny samordning lik skissen fra 2012



Forutsetninger: Full opptjening i offentlig tjenestepensjon, 40 opptjeningsår i folketrygden, full trygdetid.

Vi ser av figur 10.2 at den individuelle garantien bli viktigere for yngre årskull. Dette skyldes at levealdersjusteringen er sterkere for disse årskullene.

Selv om nye samordningsregler utformes slik at de i makro er om lag like gunstige som dagens regler, vil de naturligvis kunne slå ulikt ut på individnivå. Levealdersjusteringen vil isolert sett innebære en jevn nedgang i samlet pensjon jo yngre årskull man ser på. For personer med ulike samordningsfordeler, med gamle og nye samordningsregler, kan dette både bidra til å forsterke nedgangen i pensjon eller begrense nedgangen i pensjon, avhengig av om samordningsreglene i hhv. gammel eller ny folketrygd gir høyest samordningsfordeler. I tilfeller der effekten av levealdersjustering er større enn samordningsfordelen vil garantitillegget jevne ut effektene av samordningsreglene og gjøre forskjellene i samlet pensjon mellom årskull med samme opptjeningshistorikk små selv om samordningsreglene slår ulikt ut i gammel og ny samordning.

10.3 Statistikk over utbetalinger av garantitillegg

Vi har fått statistikk fra SPK og KLP over hvor mange som har fått utbetalt garantitillegg så langt, og hvor store beløp som utbetales.

Tabell 10.1 viser hvor mange som har fått utbetalt garantitillegg fra SPK i 2013, 2014 og pr. mai 2015. I 2013 var det 58 personer som fikk utbetalt et garantitillegg fra SPK. Personer som er født i 1946 vil tidligst få utbetalt et garantitillegg i løpet av kalenderåret 2013. Ettersom personer født i 1946 fyller 67 år på ulike tidspunkt i løpet av kalenderåret, vil gjennomsnittlig utbetalingstid være lavere enn 12 måneder. I gjennomsnitt fikk disse personene utbetalt garantitillegg i 7 måneder. Gjennomsnittlig utbetalingsbeløp i 2013 er snaue 600 kroner. Alle som har fått utbetalt et garantitillegg har full opptjening. For 1946-kullet er levealdersjusteringen relativt beskjedent, og samordningsfordelene vil for de fleste være høyere enn

effekten av levealdersjusteringen. For høytlønnende utgjør typisk samordningsfordelene en beskjeden andel av samlet pensjon, slik at for høytlønnende vil effekten av levealdersjusteringen kunne være større enn samordningsfordelene. Garantien vil i stor grad virke til gunst for personer med høyt pensjonsgrunnlag. Vi ser at gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som har fått utbetalt garantitillegg i 2013, er snaut 1 million kroner.

Tabell 10.1 Omfanget av individuell garanti 2013–2015 fordelt på årskull, SPK

Årskull	Antall med garantitillegg	Snitt måneder utbetaling	Snitt garantitillegg i kroner	Snitt tjenestetidsbrøk	Snitt pensjonsgrunnlag i kroner
Utbetalingsår 2013					
1946	58	7,0	595	1,00	969 134
Utbetalingsår 2014					
1946	72	11,3	957	1,00	981 618
1947	270	6,0	789	1,00	796 618
Utbetalingsår pr. mai 2015					
1946	74	4,6	427	1,00	990 128
1947	308	5,0	625	1,00	798 964
1948	282	2,4	445	1,00	675 972

I 2014 var det til sammen 342 personer som fikk utbetalt et garantitillegg. Gjennomsnittlig utbetalt garantibeløp i 2014 er noe høyere enn i 2013, men det er fortsatt beskjedne størrelser på garantitilleggene. Levealdersjusteringen er noe sterkere for 1947-kullet enn for 1946-kullet, og det betyr at effekten av levealdersjusteringen vil være større enn samordningsfordelene for flere personer. Dette gjenspeiles også i gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som mottar et garantitillegg, som er klart lavere enn gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som mottar et garantitillegg fra 1946-kullet.

I 2015 er det tre årskull som har mulighet til å få utbetalt et garantitillegg. Statistikken er hentet ut ved utgangen av mai 2015, og dette betyr at det kun er de som er født i april 1948 eller tidligere som kan inngå i statistikken. Selv om garantitillegget for de som er født i 1948 kun kan komme til utbetaling for de som er født de første 4 månedene av året, er det nesten like mange fra 1948-kullet som får utbetalt et garantitillegg som fra 1947-kullet. Dette kommer av at levealdersjusteringen er sterkere for 1948-kullet, slik at effekten av levealdersjusteringen vil være større enn samordningsfordelene for flere personer. Dette gjenspeiles i at gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som mottar et garantitillegg fra 1948-kullet, er klart lavere enn gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som mottar et garantitillegg fra 1946- og 1947-kullene.

Framover vil effekten av levealdersjusteringen være sterkere enn samordningsfordelene for stadig flere, og garantitillegget vil slå inn ved stadig lavere pensjonsgrunnlag, jf. avsnitt 10.4.

Tabell 10.2 viser hvor mange som har fått utbetalt garantitillegg fra KLP i 2013, 2014 og pr. april 2015.

Tabell 10.2 Omfanget av individuell garanti 2013–2015 fordelt på årskull, KLP

Årskull	Antall med garantitillegg	Snitt garantitillegg	Snitt tjenestetidsbrøk	Snitt pensjonsgrunnlag
Utbetalingsår 2013				
1946	46	1 591	1,00	970 377
Utbetalingsår 2014				
1946	55	2 223	1,00	917 151
1947	127	2 173	0,99	881 015
Utbetalingsår pr. april 2015				
1946	67	1 613	1,00	886 635
1947	147	2 322	1,00	838 633
1948	82	3 322	0,99	729 156

I 2013 var det 46 personer som fikk utbetalt et garantitillegg fra KLP. Gjennomsnittlig utbetaling av garantitillegg i 2013 i KLP er noe høyere enn i SPK, men tallstørrelsene i tabellene kan ikke sammenliknes direkte. KLP har oppgitt helårsekvivalenten av gjennomsnittlig utbetaling, dvs. gjennomsnittlig månedlig utbetaling ganget med 12, mens SPK har oppgitt gjennomsnittlig faktisk utbetaling. Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som har fått utbetalt garantitillegg fra 1946-kullet i 2013, er snau 1 million kroner.

I 2014 er det 182 personer som har fått utbetalt et garantitillegg og et klart flertall av disse tilhører 1947-kullet. Gjennomsnittlig utbetalt garantitillegg er også noe høyere i 2014 enn i 2013, men beløpene er fortsatt beskjedne.

I 2015 har også 1948-kullet mulighet til å få utbetalt et garantitillegg. Statistikken er hentet ut i april 2015, og dette betyr at det kun er de som er født i mars eller tidligere som kan inngå i statistikken. Selv om garantitillegget for de som er født i 1948 kun kan komme til utbetaling for de som er født de første 3 månedene av året, er det over 80 personer fra 1948-kullet som får utbetalt et garantitillegg mot 147 personer fra hele 1947-kullet. Dette kommer av at levealdersjusteringen er sterkere for 1948-kullet, slik at effekten av levealdersjusteringen vil være større enn samordningsfordelene for flere personer.

Fra tabell 10.1 og tabell 10.2 kan vi slå fast at størrelsene på garantitilleggene foreløpig har vært små og at garantien har fått effekt for få personer. Men det går helt klart fram av tabellene at gjennomsnittlig utbetaling av garantitillegg øker for yngre årskull, at antallet som får garantitillegg øker og at gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som mottar et garantitillegg går ned for yngre årskull.

10.4 Framskriving av utbetalinger av individuell garanti for årskull til og med 1958-kullet

SPK har beregnet framtidige utbetalinger av den vedtatte individuelle garantien for stat og skolesegmentet. I hvilken grad 1944–1958 kullene får garantitillegg blir bestemt av opptjeningshistorikken til medlemmene. Særlig uttaksalder for pensjon vil være avgjørende for hvor mye garantitillegg som blir utbetalt i årene framover. 1945-kullet er det yngste årskullet hvor vi kjenner hele opptjeningshistorikken til medlemmene (fram til 70 år) og med

sikkerhet vet når de tok ut pensjon. Beregningene tar derfor utgangspunkt i opptjeningshistorikken og avgangsmønsteret til 1945-kullet, og er gjennomført under ulike forutsetninger om når personene er født: pensjonen blir beregnet som om alle er født i 1944, 1945, 1946 osv. For de kullene som delvis har folketrygden opptjent med ny opptjeningsmodell er skissen til samordningsregler fra 2012 lagt til grunn.

Konkret er det beregnet samlet pensjon etter levealdersjustering for hele 1945-kullet, men det er forutsatt at pensjonistene tilhører hhv. 1944-, 1945-, 1946-kullet osv., slik at levealdersjusteringen får sterkere effekt for yngre årskull. Deretter er det beregnet hvilke garantitillegg som utløses for de ulike årskullene.

Det har skjedd enkelte regelendringer som påvirker pensjonsberegningen til årskullene som omfattes av den individuelle garantien. I 1992 ble pensjonsprosenten og knekkpunktet i folketrygden redusert. Dette vil påvirke tilleggspensjonen fra folketrygden og det kan påvirke den såkalte fiktivfordelen i offentlig tjenstepensjon. Videre har reguleringsbestemmelsene for pensjonsopptjening og pensjon under utbetaling blitt endret. Grunnbeløpet ble betydelig underregulert gjennom 1970- og 1980-tallet men følger nå gjennomsnittlig lønnsvekst. Eldre årskull vil i større grad være omfattet av gamle regler enn yngre årskull, men hvor stor effekt regelendringene har for samlet pensjon vil ikke direkte følge årskull men bli bestemt av når pensjonen er opptjent. I og med at beregningene kun foretas for 1945-kullet har vi kun informasjon om når pensjonen faktisk er opptjent for 1945-kullet.

Hensikten med beregningene er å vise hvordan økt effekt av levealdersjustering påvirker omfanget av garantitillegg. SPK har derfor gjort noen beregningstekniske forutsetninger som ser bort fra andre regelendringer som også påvirker pensjonen for de årskullene som omfattes. For å få en mest mulig konsistent beregning, som i minst mulig grad drar med seg gamle regler over på yngre årskull, er beregningene gjort som om alle årskull har hatt all opptjening med det regelverket som gjelder i dag, dvs. med gjeldende pensjonsprosent, gjeldende knekkpunkt og gjeldende reguleringsbestemmelser. Det er ikke entydig hvordan det å korrigere for gamle regler slår ut i samlet pensjon. Endringen av knekkpunktet og pensjonsprosenten vil typisk gi lavere samlet pensjon, fordi fiktivfordelen reduseres. Å korrigere for underregulering vil typisk gi høyere samlet pensjon, pga. økte samordningsfordeler.

Uføres alderspensjon i folketrygden inkluderer et tillegg som delvis skjermer for virkningen av levealdersjusteringen for personer født i 1944–1951 som ikke inngår i samordningen av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjon. Beregningene tar ikke hensyn til den delvise skjermingen av uføres alderspensjon fra folketrygden, og beregningen av individuell garanti for uføre født i 1944–1951 er derfor noe overestimert.

Tabell 10.3 viser hvor mange som vil få et garantitillegg fordelt på pensjonsgrupper, og tabell 10.4 viser gjennomsnittlig garantitillegg, målt i G, fordelt på pensjonsgrupper. Pensjonsgruppene referer til hvilket produkt medlemmene først mottok. UFO referer til de som mottok uførepensjon som første produkt, SAL referer til de som mottok særalderspensjon som første produkt, AFP referer til de som mottok AFP som første produkt og ALD referer til de som mottok alderspensjon som første produkt.

Tabell 10.3 Framskrivning av antall med individuell garanti for årskullene 1944–1958

	UFO	SAL	AFP	ALD	SUM
Antall totalt	2 836	783	2 757	2 994	9 370
Antall med individuell garanti					
1944-kullet	0	0	0	0	0
1945-kullet	0	0	0	0	0
1946-kullet	5	24	16	12	57
1947-kullet	14	35	48	26	123
1948-kullet	69	42	123	40	274
1949-kullet	154	45	198	56	453
1950-kullet	247	59	289	76	662
1951-kullet	330	78	408	95	911
1952-kullet	426	100	559	124	1 209
1953-kullet	532	119	677	150	1 478
1954-kullet	662	145	789	172	1 768
1955-kullet	813	196	974	216	2 199
1956-kullet	945	248	1 127	258	2 578
1957-kullet	1 118	313	1 330	309	3 070
1958-kullet	1 286	381	1 543	352	3 562

Beregningene i tabell 10.3 og tabell 10.4 viser at 1946-kullet er det første kullet som får utbetalt individuell garantitillegg. Dette stemmer med de faktiske utbetalingene av garantitillegg, se avsnitt 10.3. Beregningene indikerer at færre vil få et garantitillegg fra 1947-kullet enn det som går fram av de faktiske utbetalingene. Noe av denne forskjellen i antall mellom beregningene og de faktiske størrelsene kommer av at beregningene kun inkluderer personer fra stats- og skolesegmentet, og noe av forskjellene kan komme av at beregningene korrigerer for gammelt regelverk. I den grad opptjeningen, sivilstand, uttaksmønster, uførerater osv. avviker fra 1945-kullet, så vil beregningene kunne både under og overestimere omfanget av garantitillegg.

Beregningene indikerer at antallet som vil få et garantitillegg vil øke markert framover. Allerede for 1950-kullet vil over 7 prosent av pensjonistene få et garantitillegg. For 1955-kullet er andelen rundt 23 prosent og for 1958-kullet er den over 38 prosent. Andelen er klart lavest for alderspensjonistene, dvs. for de som står i jobb til 67 år eller lenger.

Beregningene indikerer også at gjennomsnittlig utbetaling av garantitillegg vil øke markert framover. For 1946-kullet er gjennomsnittlig utbetaling under 0,015 G og for 1958-kullet vil gjennomsnittlig utbetaling være godt over 0,1 G.

Tabell 10.4 Framskriving av gjennomsnittlig garantitillegg for årskullene 1944–1958. Antall grunnbeløp

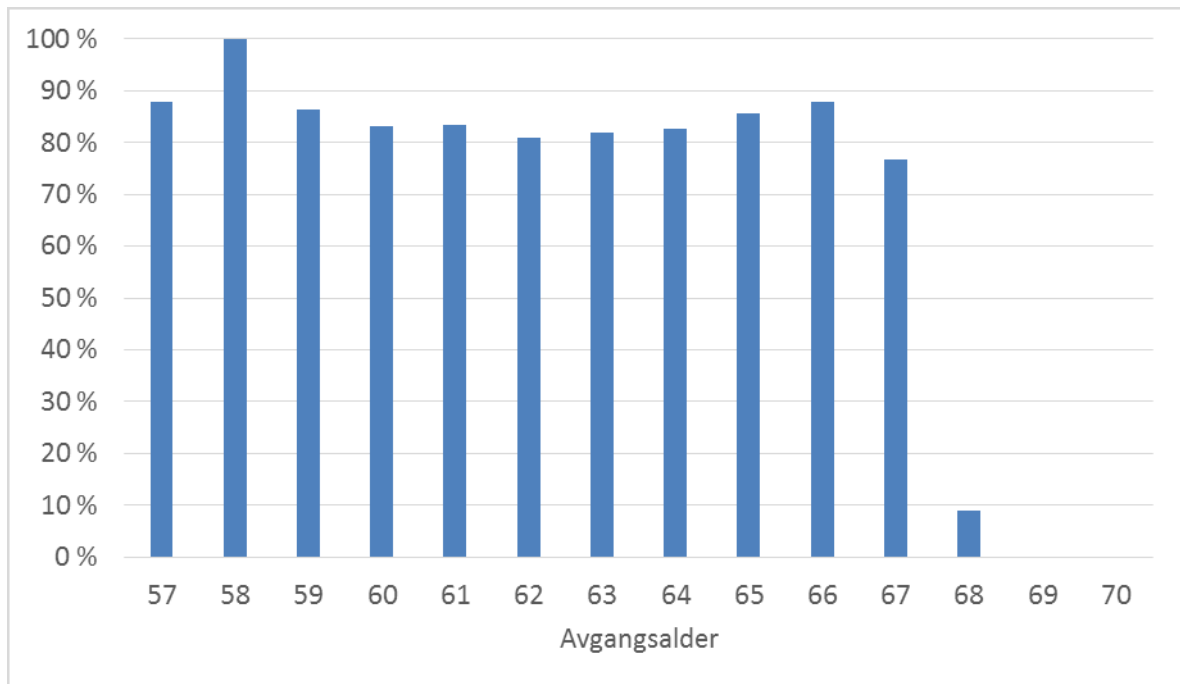
	UFO	SAL	AFP	ALD
1944-kullet	0	0	0	0
1945-kullet	0	0	0	0
1946-kullet	0,013	0,016	0,013	0,013
1947-kullet	0,022	0,039	0,022	0,032
1948-kullet	0,020	0,063	0,027	0,044
1949-kullet	0,025	0,088	0,036	0,055
1950-kullet	0,035	0,100	0,048	0,068
1951-kullet	0,048	0,106	0,056	0,082
1952-kullet	0,062	0,117	0,067	0,094
1953-kullet	0,071	0,126	0,078	0,103
1954-kullet	0,072	0,127	0,084	0,110
1955-kullet	0,079	0,119	0,090	0,111
1956-kullet	0,082	0,114	0,094	0,111
1957-kullet	0,092	0,120	0,103	0,119
1958-kullet	0,107	0,133	0,119	0,136

Selv om beregningene i tabell 10.3 og tabell 10.4 bygger på en rekke forenkende forutsetninger, er det ingen tvil om at omfanget av garantitillegg vil øke kraftig i tiden framover.

Framskrivingene viser at gjennomsnittlige utbetalinger av garantitillegg vil være på sitt høyeste for 1958-kullet. Figur 10.3 til figur 10.5 illustrerer hvordan garantitilleggene for 1958-kullet fordeler seg på uttaksalder, pensjonsgrunnlag, kjønn og tjenestetid.

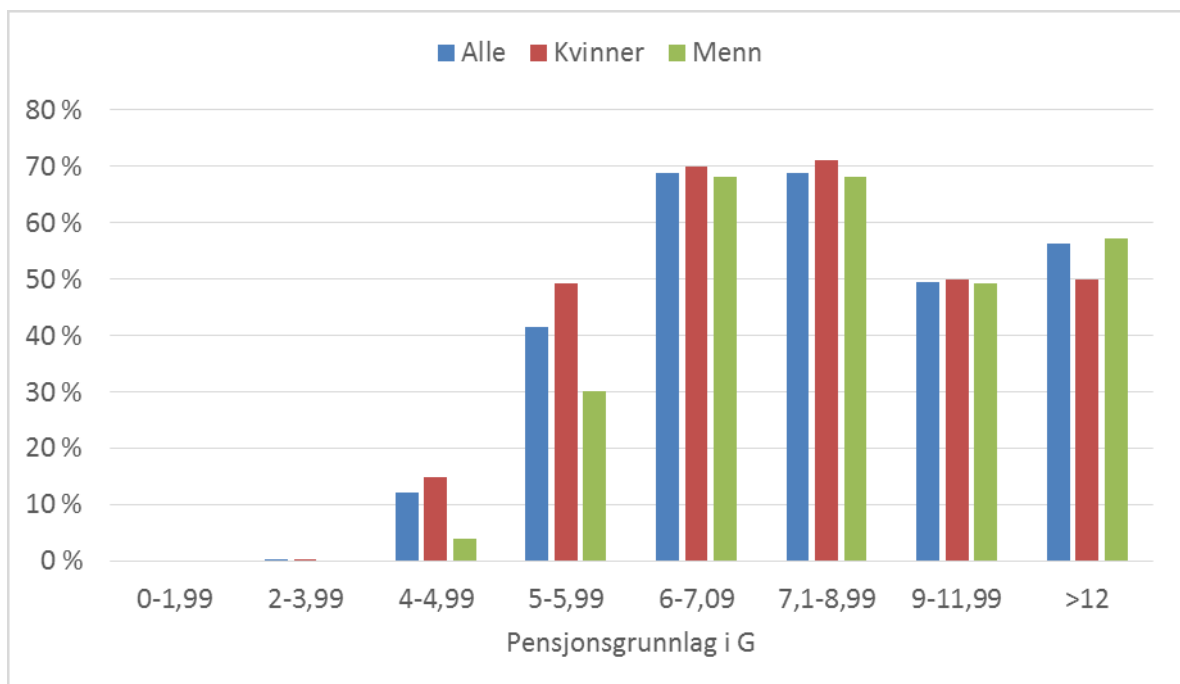
Figur 10.3 viser andelen med individuell garanti for de som pensjoneres fra en aktiv stilling fordelt etter avgangsalder for 1958-kullet. Personer som mottar uførepensjon som første pensjonsprodukt er ikke inkludert i figuren. Vi ser at andelen som mottar individuell garanti faller klart for de som står i jobb til 67 år eller lenger. Ved å jobbe etter 67 år kompenseres deler av effekten av levealdersjusteringen og dette gjør at samlet pensjon etter levealdersjustering øker, og færre vil derfor komme under det garanterte nivået. Beregningene viser videre at ingen som er født i 1958 og som står i jobb til 69 år eller lenger vil få noen individuell garanti, og dette viser at garantitillegget kan motvirke insentivene til å stå i arbeid ut over 67 år.

Figur 10.3 Andel med individuell garanti fordelt etter avgangsalder 1958-kullet, pensjon fra aktiv stilling (ikke uføre)

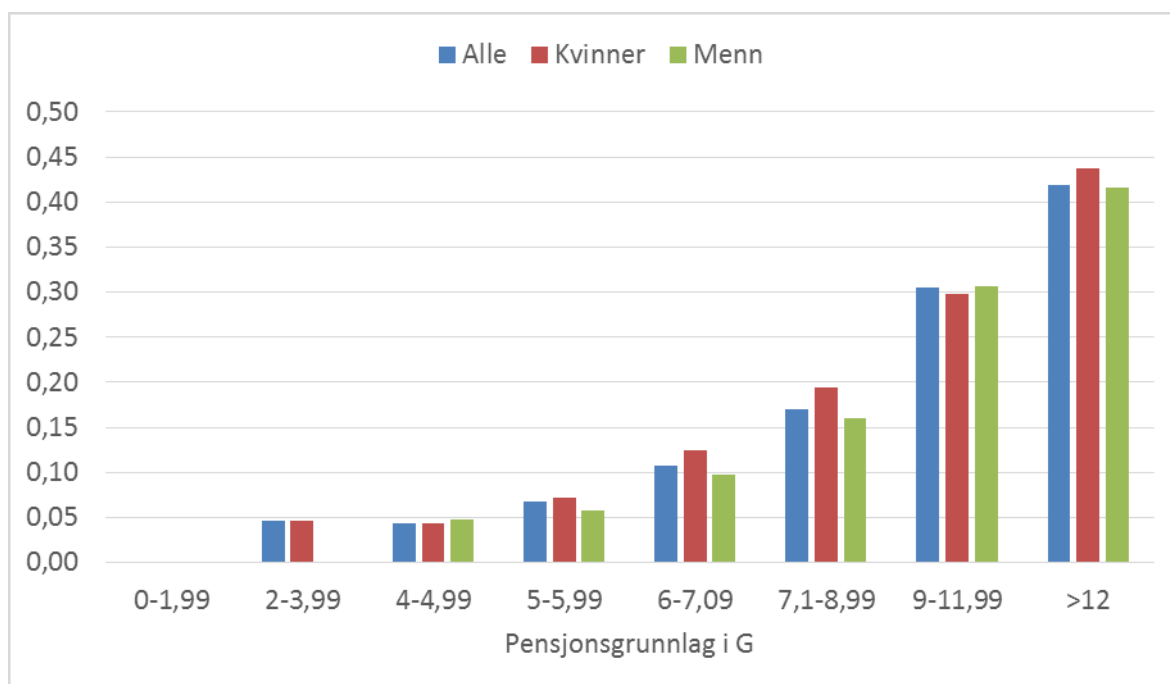


Figur 10.4 viser andelen med individuell garanti, og figur 10.5 viser garantitillegg målt i G (for de som mottar garantitillegg), for de som pensjoneres fra en aktiv stilling, fordelt etter pensjonsgrunnlag for 1958-kullet.

Figur 10.4 Andel med individuell garanti fordelt på pensjonsgrunnlag 1958-kullet, pensjon fra aktiv stilling



Figur 10.5 Garantitillegg målt i G fordelt på pensjonsgrunnlag
1958-kullet, pensjon fra aktiv stilling

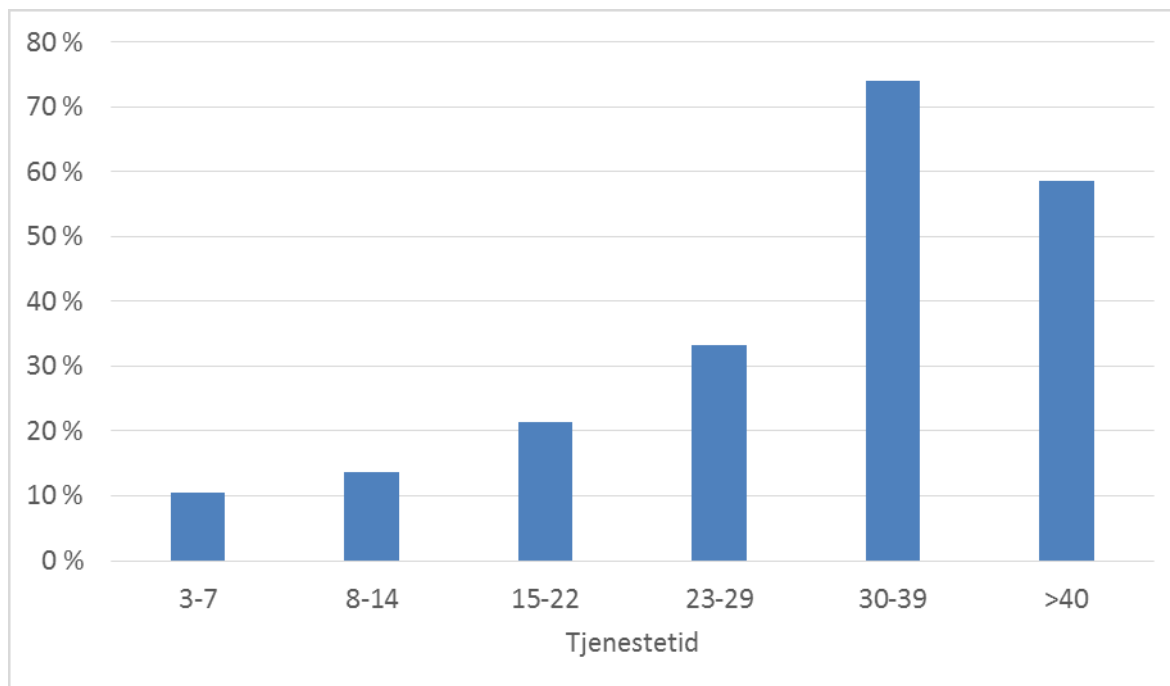


Vi ser at andelen som mottar individuell garanti er klart høyest for personer med pensjonsgrunnlag mellom 6 og 9 G. Samordningsfordelene er utgjør typisk en lavere andel av samlet pensjon for høytlønnede, og dette trekker i retning av at en høyere andel av personer med høyt pensjonsgrunnlag skal få individuell garanti. Samtidig står personer med høyt pensjonsgrunnlag lenger i jobb og langt færre går av med AFP, og dette trekker i retning av at en lavere andel av personer med høyt pensjonsgrunnlag skal få individuell garanti. Blant personer med samme pensjonsgrunnlag er det liten forskjell mellom kvinner og menn i andelen som får garantitillegg.

Vi ser av figur 10.5 at utbetalt garantitillegg, for de som mottar garantitillegg, ikke overraskende øker med størrelsen på pensjonsgrunnlaget. Samordningsfordelene utgjør typisk en lavere andel av samlet pensjon for høytlønte, og dette bidrar til at høytlønte får en lavere kompensasjonsgrad enn lavtlønte. Kompensasjonsgraden etter levealdersjustering vil derfor typisk ligge lenger under garantinivået for høytlønte. Videre vil det koste mer, i kroner, å løfte kompensasjonsgraden for høytlønte opp et gitt nivå enn for lavtlønte. Begge disse effektene bidrar til at utbetalt garantitillegg øker med størrelsen på pensjonsgrunnlaget.

Figur 10.6 viser andelen med individuell garanti for de som pensjoneres fra en aktiv stilling fordelt etter tjenestetid for 1958-kullet. Vi ser at andelen stiger med tjenestetid fram til intervallet 30-39 år og faller deretter noe for personer med tjenestetid over 40 år.

Figur 10.6 Andel med individuell garanti fordelt på tjenestetid 1958-kullet, pensjon fra aktiv stilling



10.5 Skissen til utfasing av den individuelle garantien fra 2012

I arbeidet med nye samordningsregler i 2012 la departementet fram en skisse til gradvis utfasing av den individuelle garantien. Skissen gikk i grove trekk ut på at årskullene 1959–1962 skulle få en andel av den individuelle garantien som var gitt til eldre årskull. Personer fra 1959-kullet skulle få 80 prosent av garantibeløpet de ville fått hvis 1959-kullet hadde vært omfattet av den individuelle garantien, 1960-kullet skulle få 60 prosent, 1961-kullet 40 prosent, 1962-kullet 20 prosent og 1963-kullet ville bli det første kullet som fullt ut skulle omfattes av levealdersjusteringen. Utfasingen av den individuelle garantien er med denne skissen parallell med innfasingen av ny folketrygdmodell.

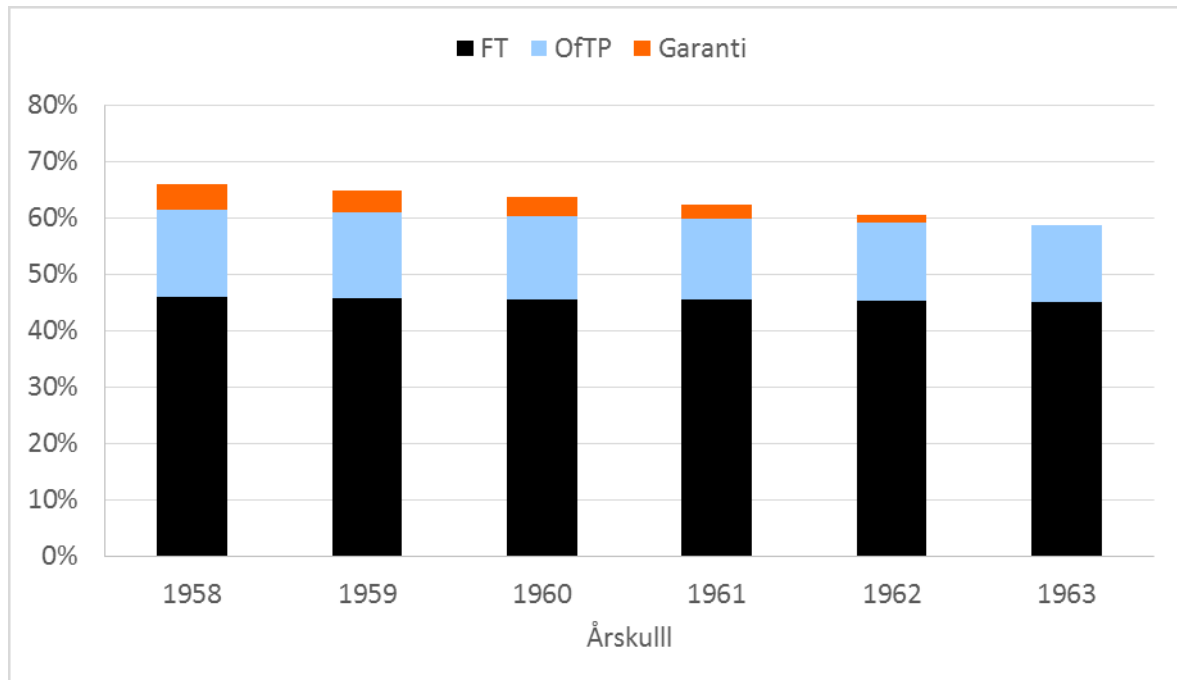
Intensjonen med gradvis utfasing av den individuelle garantien fra 2012 var å unngå en stor forskjell i pensjonsytelser mellom 1958-kullet og senere årskull. Fordelen med skissen som ble presentert i 2012 er at den er enkel å formidle og enkel å implementere i datasystemene. Dette skyldes at ordningen bygger videre på løsningen som er etablert for årskull til og med 1958-kullet. En lengre utfasingsperiode enn det som lå i skissen fra 2012 vil bety at effekten av levealdersjusteringen reduseres også for personer som i sin helhet er omfattet av ny opptjeningsmodell i folketrygden, og insentivene til å stå lenger i arbeid svekkes for flere årskull.

Verdien av den individuelle garantien vil være avhengig av samordningsreglene for yngre årskull. Jo strammere de nye samordningsreglene blir, jo viktigere vil den individuelle garantien bli for de årskullene som omfattes. Videre vil verdien avhenge av hvordan ny ordning fases inn.

Dersom vi igjen legger til grunn skissen til nye samordningsregler fra 2012, kan vi illustrere sammensetningen av samlet pensjon for de kullene som omfattes av skissen til utfasing av den

individuelle garantien. Figur 10.7 viser hvordan den individuelle garantien gradvis trappes ned for kullene 1959–1962 og er helt faset ut ved 1963-kullet.

Figur 10.7 Sammensetning av pensjon ved 67 for ulike årskull. Tidligere jevn inntekt på 6 G, gift. Ny samordning lik skissen fra 2012



Forutsetninger: Full opptjening i offentlig tjenestepensjon, 40 opptjeningsår i folketrygden, full trygdetid.

Levealdersjusteringen vil isolert sett innebære en gradvis nedgang i samlet pensjon jo yngre årskull man ser på. For personer med ulike samordningsfordeler i de to modellene kan dette både bidra til å forsterke nedgangen i pensjon eller begrense nedgangen i pensjon, avhengig av om samordningsreglene i hhv. gammel eller ny folketrygd gir høyest samordningsfordeler. Selv om samordningsfordelene, på individnivå, slår noe ulikt ut i ny og gammel samordning, vil en utfasing av den individuelle garantien på denne måten sikre at eldre årskull får en høyere samlet pensjon enn yngre årskull med samme opptjeningshistorikk.

10.6 Alternativ utfasing av den individuelle garantien – todelt beregning

I høringsvaret fra arbeidstakerorganisasjonene i forbindelse med oppfølgingen av avtalen om offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor, uttrykte organisasjonene at departementets løsning ikke i tilstrekkelig grad ivaretar opptjente rettigheter. De pekte på at en kan ha 30 års opptjening i tjenestepensjonsordningen per 2011 uten å omfattes av den individuelle garantien. Arbeidstakerorganisasjonene har argumentert for å skille mellom opptjening før og etter 2011 heller enn å knytte rettigheter til spesifikke årskull.

I høringsvaret, i diverse presentasjoner og ulike notater har det blitt skissert ulike varianter av en modell som tar sikte på å fullt ut skjerme opptjente rettigheter før 2011. I disse modellene er all opptjening før 2011 oppregulert med individuell lønnsvekst og fullt ut skjermet for levealdersjustering, inkludert samordningsfordelene. Samordningsfordelene har imidlertid et klart svakere grunnlovsværn enn bruttopensjonen. Arbeidstakerorganisasjonene har bedt om at

det i rapporten beskrives en alternativ utfasing av den individuelle garantien som bygger på den garantien som allerede er vedtatt men som hensyntar opptjening før 2011.

Et alternativ til å fase ut den individuelle garantien med årskull er å fase den ut med opptjeningsår før 2011. En praktikabel måte å gjøre dette på er å gi årskull født fra og med 1959 en andel av den individuelle garantien som er gitt til eldre årskull, men hvor andelen er avhengig av hvor stor andel av samlet opptjening som er før 2011.

Teknisk kan dette gjennomføres ved at den individuelle garantien beregnes på samme måte som for eldre årskull, også for årskull født etter 1958. Årskull født etter 1958 får en andel av den individuelle garantien som er gitt til kull født til og med 1958, og andelen bestemmes av en brøk hvor telleren er antall opptjeningsår før 2011 (men maksimalt det antall år som kreves for å få full opptjening) og nevneren er samlet tjenestetid ved pensjonering (men maksimalt det antall opptjeningsår som kreves for å få full opptjening). Med en slik modell for utfasing av den individuelle garantien vil alle som har full opptjening før 2011 være sikret en samlet pensjon på 66 prosent av sluttlønn.

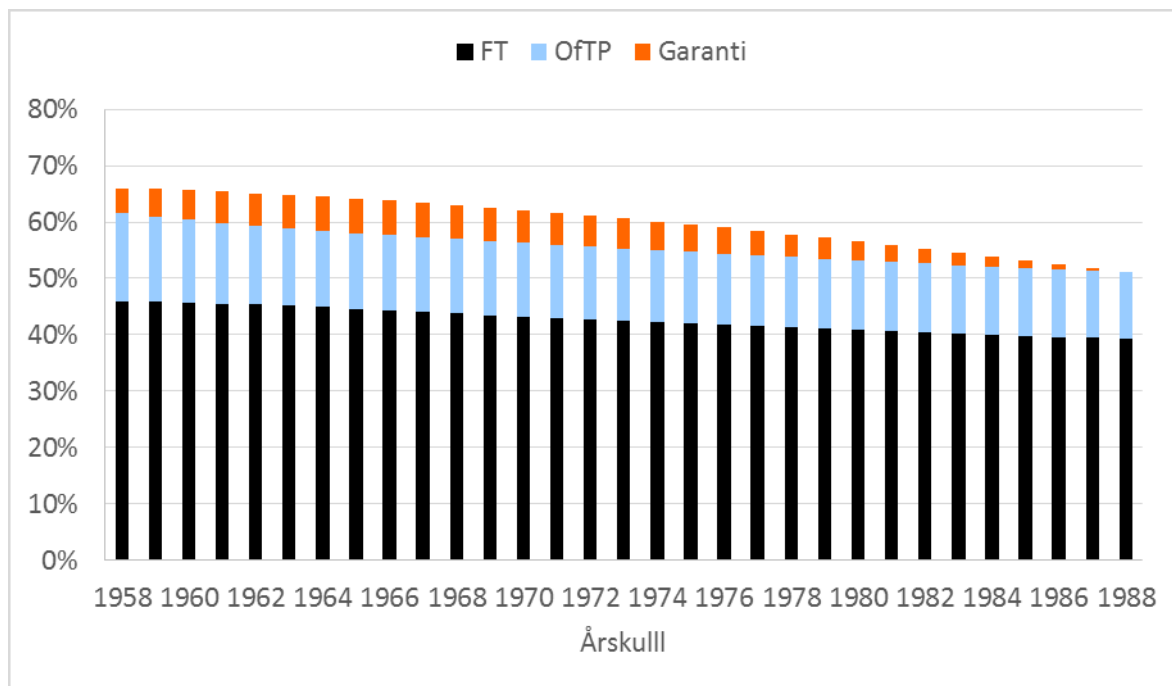
Forskjellen mellom denne måten å skille mellom opptjening før og etter 2011 på og den modellen organisasjonene argumenterte for i høringssvaret i forbindelse med oppfølgingen av avtalen om offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor, er at samordningsfordelene ikke skjermes fra levealdersjustering. Med en slik modell for utfasing av den individuelle garantien vil samordningsfordelene fullt ut levealdersjusteres.

Dersom vi legger til grunn den skissen til samordningsregler som ble presentert for partene i 2012, kan vi illustrere sammensetningen av samlet pensjon med denne alternative modellen for utfasing av den individuelle garantien for årskull født fra og med 1958. I figur 10.8 illustreres samlet pensjon og sammensetningen av samlet pensjon for ulike årskull som alle har full opptjening i tjenstepensjonsordningen. I figuren er det forutsatt at alle starter i offentlig sektor ved 23 år. Dette betyr at 1958-kullet har full opptjening før 2011, mens 1959-kullet har 29 års opptjening før 2011 osv. 1988-kullet er da det eldste kullet som ikke har noe av sin opptjening før 2011.

Vi ser av figur 10.8 at det blir en gradvis utfasing av den individuelle garantien ettersom yngre årskull vil ha færre og færre opptjeningsår før 2011. Fordelen med å fase ut den individuelle garantien på denne måten er at den bygger på samme prinsipper som den eksisterende garantien samtidig som den ivaretar hensynet til opptjening før 2011. Ulempen med modellen er at den vil bli langvarig. Med denne modellen vil personer født helt opp til 1990-tallet kunne få noe individuell garanti og dermed delvis bli skjermet for levealdersjustering og få reduserte insentiver til å stå i arbeid etter 67 år.

Lengden på utfasingsperioden kan begrenses noe ved å sette et minstekrav til opptjeningsår før 2011 (for eksempel 10 år) for å få et garantitillegg, ved å sette et minstekrav til opptjening ved pensjonering eller ved å begrense garantien kun til eldre årskull.

Figur 10.8 Sammensetning av pensjon ved 67 for ulike årskull. Tidligere jevn inntekt på 6 G, gift. Ny samordning lik skissen fra 2012



Forutsetninger: Starter i offentlig sektor ved 23 år, full opptjening i offentlig tjenestepensjon ved pensjonering, 40 opptjeningsår i folketrygden, full trygdetid.

10.7 Sammenlikning av de ulike modellene for utfasing av den individuelle garantien

SPK har beregnet framtidige utbetalinger ved de to ulike modellene for utfasing av den individuelle garantien. Beregningene er gjort på stat og skolesegmentet for de som mottar AFP eller alderspensjon som første pensjonsprodukt. Beregningene er gjort basert på opptjeningshistorikken og avgangsmønsteret til 1945-kullet, og er gjennomført under ulike forutsetninger om når personene er født: pensjonen blir beregnet som om alle er født i 1959, 1960, 1961 osv. Når forutsetningene om fødselsår endres, vil også antallet opptjeningsår før 2011 endres. For eksempel vil en person som startet i offentlig sektor som 25 åring ha 27 års opptjening før 2011 dersom vedkommende er født i 1959, 26 års opptjening før 2011 dersom vedkommende er født i 1960 osv. Basert på opptjeningshistorikken til 1945-kullet kan en på denne måten beregne hvor mange opptjeningsår før 2011 personer som tilhører ulike årskull vil ha.

Konkret er det beregnet samlet pensjon etter levealdersjustering for hele 1945-kullet, men det er forutsatt at pensjonistene tilhører hhv. 1959-, 1960-, 1961-kullet osv., slik at levealdersjusteringen får sterkere effekt for yngre årskull. Deretter er det beregnet hvilke fulle garanti-tillegg som utløses for de ulike årskullene. Skissen til samordningsregler fra 2012 er lagt til grunn ved beregningen av den delen av tjenestepensjonen som samordnes med ny folketrygd. De to modellene for utfasing av den individuelle garantien bestemmer hvor stor andel av fullt garantitillegg som gis.

Beregningene er gjort som om alle årskull har hatt all opptjening med det regelverket som gjelder i dag, dvs. med gjeldende pensjonsprosent, gjeldende knekkpunkt og gjeldende reguleringsbestemmelser.

At beregningene kun inkluderer personer som mottar AFP eller alderspensjon som første pensjonsprodukt bidrar trolig til å undervurdere omfanget av individuell garanti fordi det er relativt mange uføre- og særalderspensjonister som ville fått garantitillegg. At beregningene legger til grunn avgangsmønsteret til 1945-kullet bidrar trolig til å overvurdere omfanget av garantitillegg fordi yngre årskull vil stå lengre i arbeid enn 1945-kullet.

Tabell 10.5 og figurene 10.9 til 10.11 viser andelen som vil få et garantitillegg, gjennomsnittlig utbetaling av garantitillegg (til dem som får utbetalt garantitillegg) og utgifter til første års utbetaling av garantitillegg for de to variantene av utfasing av den individuelle garantien. Totalt består populasjonen av 4193 personer.

Beregningene er gjort under forutsetning om en videreført bruttoordning. For årskull født ut på 1960-tallet vil beregningene derfor kun representere teoretiske størrelser. Hvordan en eventuell individuell garanti skal utformes for personer som skal ha opptjening i ny ordning er langt fra opplagt, se avsnitt 10.8.

Figur 10.9 viser hvor lang gjennomsnittlig opptjeningstid ulike kull har før 2011. Det er viktig å understreke at dette ikke er statistikk over faktisk opptjening før 2011 for ulike årskull. Opptjening før 2011 er beregnet ut fra opptjeningshistorikken for 1945-kullet. Eksempelvis er tallet for 1959-kullet en beregning av hvor mange års opptjening før 2011 dette kullet ville ha hatt i gjennomsnitt dersom 1959-kullet hadde identisk opptjeningshistorikk som 1945-kullet.

Av beregningene går det for det første klart fram at første års utbetaling av garantitillegg er betydelig høyere med en todelt beregning enn ved utfasing med årskull over 4 år.

Andelen som vil få garantitillegg vil øke med yngre årskull ettersom levealdersjusteringen får sterkere effekt. Ved en todelt beregning vil andelen med garantitillegg nå en topp ved 1972-kullet. For årskull etter 1972-kullet vil færre ha opptjening før 2011 og dette bidrar til at andelen faller for yngre årskull. Ved en todelt beregning, uten ytterligere avgrensing, vil garantitillegget ikke være fullt ut utfaset før ved 1995-kullet.

Med en todelt beregning er det årskullene født sent på 1960-tallet og tidlig på 1970-tallet som vil få utbetalt mest garantitillegg. Gjennomsnittlig utbetalt garantitillegg øker med yngre årskull ved en todelt beregning. Gjennomsnittlig utbetalt garantitillegg når en topp ved 1968-kullet, og faller deretter ved at effekten av færre opptjeningsår før 2011 dominerer over effekten av sterkere levealdersjustering.

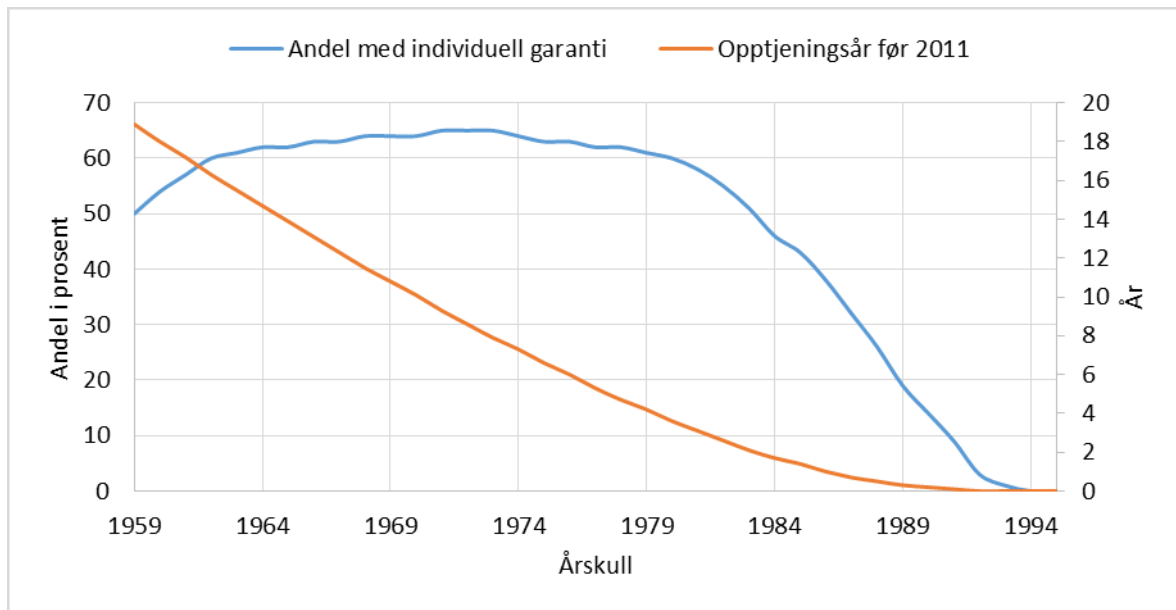
Tabell 10.5 og figur 10.11 viser bare første års utbetaling av garantitillegg for hvert årskull. Forventet gjenstående levetid for 1959-kullet fra 67 år er om lag 20 år ifølge middelalternativet til SSB. Dersom vi multipliserer første års utbetalinger med 20, vil de akkumulerte utgiftene til garantitillegg ved en todelt beregning være i underkant av 17 milliarder.¹³

¹³ I beregningen av dette anslaget har vi ikke tatt hensyn til at yngre årskull har en høyere forventet levealder enn 1959-kullet, men heller ikke at pensjon under utbetaling reguleres svakere enn alminnelig lønnsvekst.

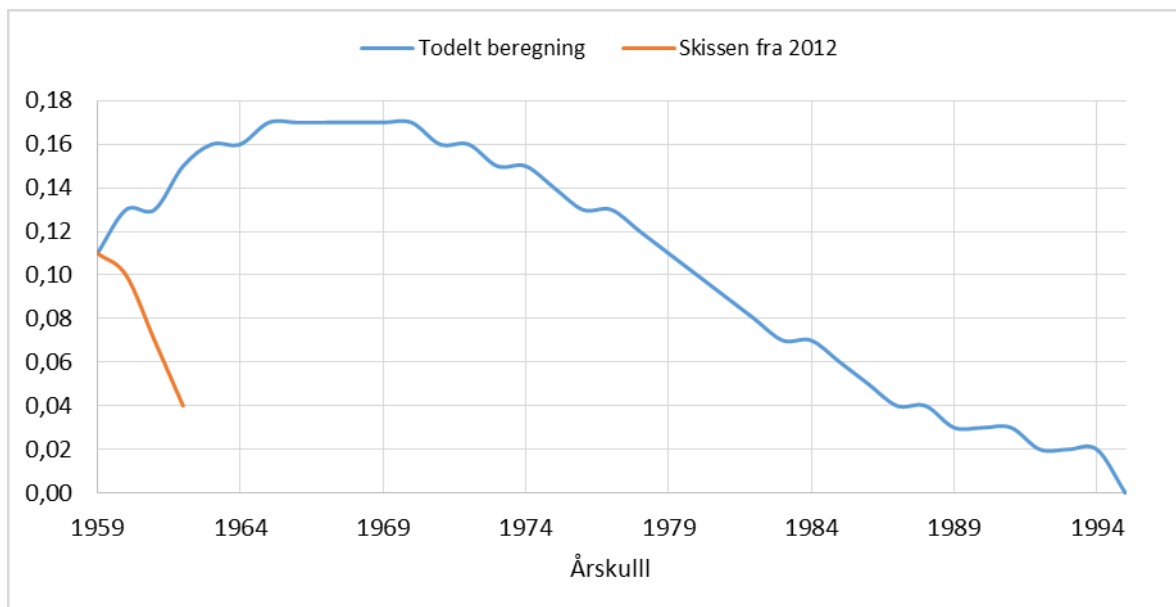
Tabell 10.5 Beregninger av garantitillegg ved todelt beregning og med skissen fra 2012

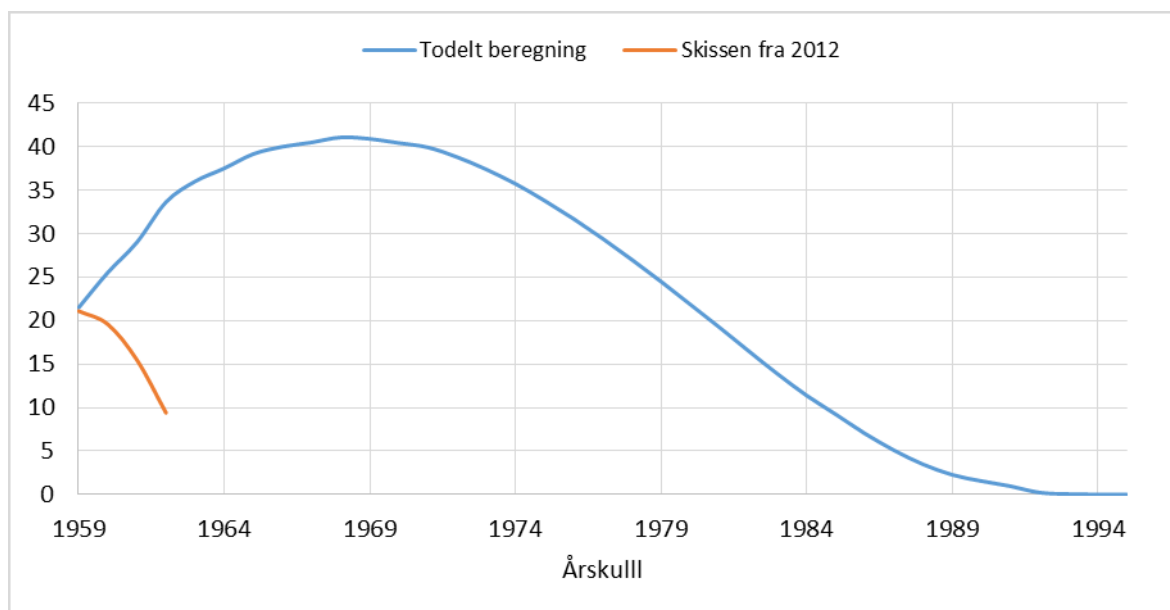
Årskull	Snitt opptjenings- tid før 2011, år	Andel med garanti i prosent	Todelt beregning		Skissen fra 2012	
			Snitt beløp i G	Sum utbetal- ing, første års pensjon, mill. kroner	Snitt beløp i G	Sum utbetal- ing, første års pensjon i G
1959	18,9	50	0,11	21,48	0,11	21,09
1960	18,0	54	0,13	25,52	0,10	19,57
1961	17,2	57	0,13	28,99	0,07	15,48
1962	16,3	60	0,15	33,61	0,04	9,40
1963	15,5	61	0,16	35,99		
1964	14,7	62	0,16	37,49		
1965	13,9	62	0,17	39,14		
1966	13,1	63	0,17	39,98		
1967	12,3	63	0,17	40,47		
1968	11,5	64	0,17	41,05		
1969	10,8	64	0,17	40,88		
1970	10,1	64	0,17	40,40		
1971	9,3	65	0,16	39,90		
1972	8,6	65	0,16	38,78		
1973	7,9	65	0,15	37,37		
1974	7,3	64	0,15	35,72		
1975	6,6	63	0,14	33,79		
1976	6,0	63	0,13	31,69		
1977	5,3	62	0,13	29,41		
1978	4,7	62	0,12	27,00		
1979	4,2	61	0,11	24,49		
1980	3,6	60	0,10	21,87		
1981	3,1	58	0,09	19,24		
1982	2,6	55	0,08	16,53		
1983	2,1	51	0,07	13,88		
1984	1,7	46	0,07	11,39		
1985	1,4	43	0,06	9,23		
1986	1,0	38	0,05	7,03		
1987	0,7	32	0,04	5,10		
1988	0,5	26	0,04	3,48		
1989	0,3	19	0,03	2,28		
1990	0,2	14	0,03	1,56		
1991	0,1	9	0,03	0,97		
1992	0,0	3	0,02	0,24		
1993	0,0	1	0,02	0,06		
1994	0,0	0	0,02	0,01		
1995	0,0	0	0,00	0,00		

Figur 10.9 Andel med individuell garanti i prosent og gjennomsnittlig antall opptjeningsår før 2011. Todelt beregning



Figur 10.10 Gjennomsnittlig utbetaling av garantitillegg. G



Figur 10.11 Første års utbetaling av garantitillegg. Millioner kroner

10.8 Individuell garanti kombinert med ny fleksibel offentlig tjenstepensjon

I en bruttomodell hvor pensjonen er fullt opptjent etter et gitt antall år og tidligst utbetales fra 67 år, vil en utfasing av den individuelle garantien være mulig å håndtere uten at regelverket blir veldig komplisert.

Den vedtatte individuelle garantien motvirker delvis effekten av levealdersjusteringen for de kullene som omfattes. Hensikten med levealdersjusteringen er at yngre årskull må stå lenger i jobb for å få like høy årlig pensjon som eldre årskull, og denne intensjonen undergraves delvis med en individuell garanti. Slik den vedtatte individuelle garantien er implementert, vil samlet pensjon langt på vei være upåvirket av hvorvidt personer med offentlig tjenstepensjon står lenge i jobb eller går av tidlig. For personer hvor den individuelle garantien har effekt vil, med dagens regler, både samlet pensjon og størrelsen på den individuelle garantien være upåvirket av hvorvidt personer tar ut AFP fra 62 år eller står i jobb til 67 år. For de som står i jobb etter 67 år vil den individuelle garantien bli mindre, og samlet pensjon vil være upåvirket. På denne måten bidrar den individuelle garantien til å svekke arbeidsinsentivene etter 67 år.

Med en ny offentlig tjenstepensjon – som beregnes uavhengig av folketrygden og som har alleårsopptjening og fleksible nøytrale uttaksregler – blir det langt mer komplisert å håndtere en individuell garanti uten at den direkte motvirker arbeidsinsentivene eller bryter nøytraliteten i det nye systemet. En garanti som skal sikre offentlig ansatte et gitt samlet nivå på pensjonen vil enten måtte reguleres med et komplisert regelverk eller ha uheldige insentiv-effekter. I regelverket vil en måtte ta stilling til hvilken alder den individuelle garantien skal utmåles med utgangspunkt i, hvilke elementer som skal inngå i prøvingen av den individuelle garantien (opptjening i bruttoordningen, opptjening i ny offentlig tjenstepensjon, ny AFP), hvilket pensjonsgrunnlag prøvingen av den individuelle garantien skal beregnes ut fra osv.

For å illustrere kompleksiteten kan vi utføre et tankeeksperiment: Anta at 1963-kullet delvis skal ha et garantitillegg, dvs. en andel av garantien som er gitt til årskull født før 1959. La oss videre tenke oss at en person født i 1963 har 25 opptjeningsår i bruttoordningen når nytt regelverk implementeres og 10 opptjeningsår i ny opptjeningsmodell før han tar ut fleksibel folketrygd, ny AFP og fleksibel offentlig tjenstepensjon ved 65 år. La oss videre anta at pensjonsgrunnlaget er høyere når nytt regelverk implementeres enn når vedkommende går av med pensjon ved 65 år.

Dersom samlet pensjon er høyere enn 66 prosent av det pensjonsgrunnlaget vedkommende har når han går av, skal vedkommende da ikke gis en individuell garanti? Hva om samlet pensjon er lavere enn 66 prosent av det pensjonsgrunnlaget vedkommende hadde da nytt regelverk ble innført? Skal vedkommende kun få en individuell garanti dersom samlet pensjon ville blitt lavere enn 66 prosent av pensjonsgrunnlaget om han hadde stått i jobb til 67 år, og hvilket pensjonsgrunnlag skulle i så fall benyttes? Hva om vedkommende sto i jobb til 70 år og derfor fikk høyere samlet pensjon enn 66 prosent av pensjonsgrunnlaget, skal vedkommende da fortsatt få en individuell garanti?

Å ikke ta hensyn til uttaksalder ved prøvingen av et garantitillegg vil åpenbart ødelegge nøytraliteten i en ny ordning. Med en ny fleksibel offentlig tjenstepensjon vil pensjonsnivåene bli lavere jo tidligere pensjonen tas ut. Dersom den individuelle garantien kompensere for at samlet pensjon blir lav ved tidlig uttak, vil det bryte nøytraliteten og bidra til dårlige arbeidsinsentiver.

Å kun ta hensyn til verdien av pensjon opptjent i bruttoordningen i prøvingen av en individuell garanti vil kunne bli urimelig gunstig for personer som også har en god del opptjening i ny opptjeningsmodell og som også får ny AFP.

Det er mulig å kombinere en garanti med en ny fleksibel offentlig tjenstepensjon, men dette tankeeksperimentet illustrer noe av kompleksiteten en da vil stå ovenfor.

10.9 Oppsummering

Det er helt klart Stortingets intensjon at også offentlig ansattes pensjon skal omfattes av levealdersjusteringen. En gradvis utfasing av den individuelle garantien som delvis skjermes for effekten av levealdersjusteringen også for kull født etter 1958, vil kunne motvirke insentivene til å stå i jobb, særlig for de som skal omfattes av ny opptjeningsmodell. Dersom utfasingen av den individuelle garantien strekkes ut i tid og omfatter årskull som skal få ny fleksibel offentlig tjenstepensjon, vil regelverket bli svært komplisert dersom en ikke skal bryte nøytraliteten i nytt system. En utfasing av den individuelle garantien som knyttes til årskull og ikke til opptjening før 2011 er mindre treffsikker i å verne opptjening før 2011 enn en todelt beregning. En utfasing som er knyttet til årskull vil kunne bety at personer som har lang opptjening før 2011 får et lavere garantitillegg enn personer som har kortere opptjening før 2011, men som er født tidligere.

En eventuell utfasing av den individuelle garantien bør ideelt sett ikke være for komplisert, den bør ikke undergrave arbeidsinsentivene i ny modell og den bør gi et sterkere vern til de som har lang opptjening før 2011 enn de som har kort opptjening før 2011. Samordningsfordelene har et klart svakere grunnlovsværn enn bruttopensjonen, og samordningsfordelene bør ikke skjermes fra levealdersjustering. En eventuell forlenget utfasing av den individuelle garantien bør ses i sammenheng med utformingen og innfasingen av ny pensjonsordning.

11. Innfasing av nye regler

11.1 Innledning

Det er tre hovedelementer i en ny pensjonsordning for offentlige ansatte som skal fases inn: ny fleksibel AFP, fleksibelt uttak av tjenestepensjon og nye opptjeningsregler for alderspensjon. Ny, fleksibel AFP skal erstatte AFP som tidligpensjon, og må derfor ses i sammenheng med fleksibelt uttak av alderspensjon. Nye opptjeningsregler kan i prinsippet fases inn uavhengig av innfasingen av fleksibelt uttak og ny AFP. Dette kapitlet diskuterer innfasing av de ulike elementene i en ny pensjonsordning og angir et mulig tidsvindu for innfasingen.

For å styrke insentivene til arbeid og redusere mobilitetshindrene mellom offentlig og privat sektor er det særlig innfasingen av fleksibilitet og ny AFP som er viktig. Fordelene med rask innfasing må imidlertid veies opp mot konsekvensene for den enkelte. De nye reglene vil kunne innebære både fordeler og ulemper for ulike grupper av offentlig ansatte. For den enkelte er det derfor ikke åpenbart om en tidlig eller sen innfasing er ønskelig.

Spørsmålene om fra hvilket tidspunkt de enkelte elementene i ny ordning skal innføres og for hvilke årskull, må også vurderes i lys av hvordan det samlede pensjonsregelverket vil bli for de berørte årskullene. Spesielt vil det være viktig med samtidighet dersom enkelte endringer bidrar til økt pensjon og andre til redusert pensjon for en eller flere grupper. I tillegg vil det selvsagt være mer oversiktlig med samtidige endringer.

Fra hvilket tidspunkt nye regler skal fases inn, er også et spørsmål om praktisk gjennomførbarhet. Nødvendig regelverk må avklares, vedtas og innarbeides i systemløsningene til leverandørene av offentlig tjenestepensjon.

I avsnitt 11.2 presenteres kort hvordan ny folketrygd og ny AFP i privat sektor blir faset inn. Avsnitt 11.3 diskuterer innfasing av ny AFP og fleksibel alderspensjon i de offentlige tjenestepensjonsordningene, mens avsnitt 11.4 diskuterer innfasing av nye opptjeningsregler. Avsnitt 11.5 angir et mulig tidsvindu for innfasingen av de ulike elementene, og avsnitt 11.6 gir noen illustrasjoner på mulig innfasing.

11.2 Kort om innfasing av nye regler i folketrygdens alderspensjon og ny AFP i privat sektor

Nye opptjeningsregler i folketrygdens alderspensjon ble innført 1. januar 2010, men bare for årskull født i 1954 eller senere og først med full effekt fra og med 1963-kullet. For de kullene som ble berørt, ble de nye opptjeningsreglene gitt med tilbakevirkende kraft fra og med fylte 17 år.¹⁴ For 1954-kullet innebar dette at opptjeningen i ny modell startet allerede i 1971. Årskullene 1954–1962 – «overgangskullene» – tjener opp alderspensjon delvis i gammel modell og delvis i ny modell fra fylte 17 år. I alle kalenderår fra og med 1971 til og med 2037 (da 1962-kullet fyller 75 år), kan det altså parallelt tjenes opp pensjonsrettigheter i de to opptjeningsmodellene i folketrygden og også samtidig av en og samme person i overgangskullene.

¹⁴ Opptjening fra fylte 13 år ble gitt med virkning fra og med 1. januar 2010. Opptjening før fylte 17 år blir derfor først faset inn fra og med 1994-kullet og fra 13 år først fra og med 1997-kullet.

Alderspensjon opptjent etter nye regler vil først bli utbetalt fra februar 2016, da de første fra 1954-kullet kan ta ut alderspensjon fra måneden etter fylte 62 år.

Fleksibelt uttak av folketrygdens alderspensjon ble innført fra 1. januar 2011 og omfatter alle som er født i 1943 eller senere. Årskullene 1943–1948 var på det tidspunkt allerede fylt 62 år, slik at for disse årskullene var fleksibiliteten begrenset nedad. Fleksibel alderspensjon fra 62 år hadde derfor først full effekt for 1949-kullet. Alderspensjon fra folketrygden opptjent etter både gamle og nye regler kan tas ut fleksibelt.

Ny AFP i privat sektor ble innført fra 1. januar 2011. Personer som hadde gått av med gammel AFP fikk ikke ny AFP, og alle som var i alderen 62–66 år kunne fram til og med desember 2010 gå av med gammel AFP, hvis de fylte vilkårene. Fra og med januar 2011 var det bare mulig å ta ut ny AFP. Alle som da var passert 63 år, men ennå ikke fylt 67 år, fikk ny AFP forholdsvis redusert med antall fylte år over 62 år.

Alle født i 1948 eller senere kunne dermed få full ny AFP, mens årskullene 1944–1948 kunne velge å ta ut *enten* gammel AFP før 2011 og motta denne fram til fylte 67 år *eller* ny AFP tatt ut etter 2010 og motta denne livet ut. Årskullene 1944–1947 fikk en ny AFP som var henholdsvis 10, 20, 40 og 60 prosent av full AFP. Om lag 55 prosent av 1948-kullet som hadde rett til privat AFP valgte ny modell, med en fallende andel ned til 11 prosent for 1944-kullet. Samtidig var det 20 prosent høyere andel som tok ut gammel AFP i 2010 fra 62 år i 1948-kullet enn blant de tidligere årskullene. Av de eldre kullene hadde imidlertid mange tatt ut AFP før 2010. Blant de som ikke hadde tatt ut AFP før 2010, var det mellom 35 og 55 prosent som valgte ny AFP i disse årskullene.

Ny AFP er beregnet på bakgrunn av alle år med pensjongsgivende inntekt etter fylte 17 år. Ny AFP var dermed fullt ut innfasert fra og med 2011, for alle årskullene etter 1947-kullet, mens gammel AFP i privat sektor vil være fullt utfaset innen utgangen av 2015, da alle i 1948-kullet har fylt 67 år.

11.3 Innfasing av ny fleksibel AFP og fleksibel alderspensjon

Ny, fleksibel AFP og dagens AFP i offentlig sektor er to helt forskjellige ytelser som både beregnes forskjellig, utbetales i ulik lengde, har helt andre konsekvenser av utsatt uttak og har forskjellige regler for hvorvidt AFP kan kombineres med arbeid. Ny, fleksibel AFP kan dermed ikke fases gradvis inn på samme måte som de nye opptjeningsreglene i folketrygden, men må gjelde fullt ut fra et gitt år eller fra et gitt årskull. Det er imidlertid mulig å tilby personer som har passert 62 år og som ennå ikke tatt ut gammel AFP en redusert AFP-pensjon, slik personer i årskullene 1944–1947 fikk i privat sektor.

Gammel AFP må avvikles når ny AFP innføres. Alle som allerede har tatt ut gammel AFP, må få beholde retten til gammel AFP fram til fylte 67 år. Gammel AFP kan enten avskaffes fra et gitt tidspunkt, eller fra og med et gitt årskull. Årskull som ikke har fylt 62 år når ny AFP innføres, kan ikke få rett til gammel AFP. Årskull som er fylt 67 år når ny AFP innføres, kan ikke få rett til ny AFP.

Årskull som er i alderen 62–66 år når ny AFP innføres, og som dermed har hatt muligheten til å ta ut gammel AFP, kan håndteres på ulike måter:

- a) Årskull som er fylt 62 år når ny AFP innføres, kan ta ut gammel AFP også etter dette tidspunktet, fram til fylte 67 år, men ikke ny AFP

- b) Årskull som er fylt 62 år når ny AFP innføres, men som ikke har tatt ut gammel AFP, kan ta ut ny AFP

Metode a) innebærer at det i fem år vil være åpent for parallelt uttak av ny og gammel AFP, for ulike årskull. Metode b) innebærer at fem årskull vil ha mulighet til å velge mellom ny og gammel AFP, men at valget må tas innen gammel AFP avskaffes, tilsvarende løsningen for innføring av ny AFP i privat sektor.

Å gi noen årskull valget mellom gammel og ny AFP, ved å ta ut gammel AFP før et gitt tidspunkt, kan gi den uheldige effekten at mange velger å gå av med gammel AFP tidligere enn de ellers ville gjort. Ved å velge gammel AFP vil man kunne utsette uttaket av alderspensjon fra folketrygden og fra tjenstepensjonsordningen til fylte 67 år. Denne uttakseffekten innebærer at årlig alderspensjon fra disse to ordningene blir høyere ved å ta ut gammel AFP enn ved å gå av før 67 år med fleksibelt uttak. Opptjening etter 62 år, og at personer i slike årskull, som ved innfasingen i privat sektor, også kan få en redusert ny AFP gjør at man får høyere alderspensjon hvis man står i jobb til 67 år. Hva som lønner seg for den enkelte er derfor avhengig av hvor lenge etter fylte 62 år man står i arbeid.

Det kunne også være mulig å tenke seg en løsning der det i en periode på noen år skal være mulig å velge gammel eller ny AFP også for årskullene som er mellom 62 og 67 år på innføringstidspunktet. Det ville imidlertid vært krevende å håndtere to ulike AFP-ytelser parallelt, med ulik varighet, ulike muligheter for å kombinere ytelsen med arbeidsinntekt og ikke minst ulike muligheter for å kombinere ytelsen med fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen. Det ville være krevende for den enkelte å forholde seg til hvilken AFP-ytelsen man skal søke om, med stor fare for misforståelser og feil. Ny AFP bør derfor fases inn som beskrevet i punkt a) eller b) ovenfor.

Alderspensjon fra folketrygden, ny AFP og tjenstepensjon vil samlet utgjøre den pensjonen som offentlige ansatte skal leve av fra det tidspunktet de avslutter arbeidslivet, tidligst fra fylte 62 år. Når alderspensjon fra folketrygden og ny AFP kan tas ut fleksibelt fra 62 år, er det logisk at også tjenstepensjonen kan tas ut fra samme alder.

Det er teknisk mulig å kombinere ny AFP med en tjenstepensjon som først kan tas ut fra 67 år. Summen av folketrygd og ny AFP kan gi en akseptabel pensjon fra 62 år, og det at tjenstepensjonen først kan tas ut 67 år, vil i første rekke bare innebære en annen periodisering av utbetalingene av tjenstepensjonen enn folketrygden og ny AFP. Det er likevel betydelig færre problemstillinger knyttet til innfasing av fleksibel tjenstepensjon enn til innfasing av ny AFP. Fleksibel tjenstepensjon har blant annet ikke noe motstykke i dagens regler som må avskaffes fra samme tidspunkt, og det er derfor ikke noen problemstilling at noen årskull må velge mellom fleksibel tjenstepensjon og en gammel ordning.

Det er også teknisk mulig å innføre fleksibel tjenstepensjon før ny AFP, men heller ikke dette synes som en løsning med klare fordeler. Nøytralt, fleksibelt uttak av alderspensjon betyr at pensjonisten selv betaler kostnaden ved tidlig uttak av alderspensjon, ved at den årlige ytelsen blir lavere ved tidlig uttak, slik at forventet utbetaling av samlet pensjon over livsløpet er uavhengig av uttakstidspunktet. Det er ikke naturlig å kombinere nøytralt fleksibelt uttak av alderspensjon med en tidligpensjonsordning, som åpenbart hverken er nøytral eller fleksibel. Fleksibel tjenstepensjon vil da være lite relevant som en vei ut av arbeidslivet og kun ha interesse for personer som står i arbeid til 67 år eller lengre og ønsker å ta ut tjenstepensjon samtidig. Det er ikke hensiktsmessig å fase inne nye regler av hensyn til slike motiver.

Det er derfor ingen tungtveiende argumenter som tilsier at fleksibel tjenstepensjon ikke bør fases inn på samme tidspunkt og for samme årskull som ny AFP, og det er hensynet til de problemstillingene som innfasing av ny AFP reiser, som bør være avgjørende for hvilken innfasing som velges.

I en påslagsmodell som beskrevet i kapittel 5, som bygger på folketrygdens delingstall, er det allerede etablerte regler som ivaretar fleksibelt og nøytralt uttak av alderspensjon. Innføringen av levealdersjustering av offentlig tjenstepensjon fra 2011 innebærer også at de samme mekanismene som ivaretar fleksible og nøytrale uttaksregler i folketrygdens alderspensjon er innarbeidet i regelverket for dagens offentlige tjenstepensjon. Foreløpig er det riktignok bare forholdstallene, som ivaretar levealdersjustering og fleksibelt uttak for alderspensjon opptjent etter gamle regler, som er innarbeidet. Bruttopenisjon samordnet med en folketrygd opptjent etter nye regler krever at også folketrygdens delingstall innarbeides i regelverket, som beskrevet i kapittel 9. Å innarbeide delingstallene i regelverket og pensjonsleverandørenes systemer er imidlertid ikke krevende.

Når forholds- og delingstall er innarbeidet i regelverket, er de viktigste elementene som er nødvendig for å innføre fleksibelt uttak av tjenstepensjon på plass. I dagens regler er det imidlertid bare fleksibilitet fra 67 år og fram til det er kompensert for effekten av levealdersjusteringen, det vil si ved den alder forholdstallet er 1,000. Det som gjenstår er da å åpne for bruk at forholds- og delingstall ved uttak før 67 år. Det kan dessuten vurderes å ha fleksible uttaksregler også etter effekten av levealdersjusteringen er kompensert for, det vil si at det åpnes for at det benyttes et forholdstall lavere enn 1,000 på bruttopensjonen ved høye uttaksaldrer.

11.4 Innfasing av nye opptjeningsregler

Dagens system for offentlig tjenstepensjon er sluttlønnbasert, og tjenstepensjonsleverandørene har derfor ikke nødvendigvis fullstendig historikk over årlig pensjonsgrunnlag bakover i tid. Det er derfor praktisk vanskelig å innføre et system med alleårsopptjening med tilbakevirkning, slik de nye opptjeningsreglene i folketrygden ble innført. Nye opptjeningsregler vil i tillegg kunne gi den enkelte offentlige ansatte svært forskjellig pensjonsberegning enn dagens opptjeningsregler. Det kan være teknisk mulige løsninger for å overføre opptjening fra dagens til ny modell personer med begrenset opptjening i dagens modell og som har lenge igjen til pensjonsalder. Tilbakevirkning for personer med få år igjen til pensjonsalderen eller som allerede har lang opptjening i dagens modell, vil imidlertid trolig ikke være mulig å gjennomføre på en måte som sikrer at dette ikke gir urimelige resultater for den enkelte.

Dersom nye opptjeningsregler ikke bare skal omfatte nyansatte, må årskull som skal omfattes av nye opptjeningsregler få behandlet opptjening av alderspensjon *før* innføringen av nye regler forskjellig fra opptjening av alderspensjon *etter* innføring av nye regler. Svært mange av dagens offentlige ansatte vil derfor få offentlig tjenstepensjon fra to ulike ordninger, den gamle ordningen og den nye ordningen. Det må derfor etableres regler for hvordan samlet opptjening skal beregnes, for hvordan opptjening i dagens bruttomodell skal samordnes med folketrygdopptjening og for hvordan slik pensjon skal tas ut fleksibelt.

Nye regler for opptjening av tjenstepensjon kan fases inn ved at det etter et gitt tidspunkt bare tjenes opp tjenstepensjon etter nye regler for alle ansatte. Dette vil innebære at alle som

fortsatt står i jobb på innføringstidspunktet vil måtte få en opptjening dels etter gamle og dels etter nye regler, selv personer som går av kort tid etter innføringstidspunktet. De eldste årskullene vil oppnå få år med opptjening etter de nye reglene og i hovedsak ha mange år med opptjening etter gamle regler. De nye opptjeningsreglene vil ikke ha noen stor effekt på arbeidsinsentivene for mange i disse årskullene. Videre vil denne løsningen kreve at det må være på plass regler for å utbetale pensjon etter nye regler allerede på innføringstidspunktet, noe som trekker i retning av at dette tidspunktet ikke kan være for tidlig. I så fall vil yngre årskull og nyansatte fortsatt tjene opp rettigheter i gammelt system i flere år framover. Å fase inn nye opptjeningsregler samtidig for alle årskull virker derfor lite hensiktsmessig.

Endrede opptjeningsregler uten tilbakevirkning kan også endre størrelsen på den pensjon man er forespeilet å få. I hvilken grad endringer i pensjonsregelverket er urimelige eller ikke er blant annet avhengig av i hvilken grad en kan innrette seg etter regelendringen. Det er mindre grunn til å anse en endring som klart urimelig hvis den først får virkning for personer som når pensjonsalderen om 10 eller 15 år, enn om den får virkning kort tid før pensjonsalderen. Omleggingen av opptjeningsreglene i folketrygden innebar at personer som i 2010 hadde 10 år eller mindre igjen til pensjonsalder (født i 1953 eller tidligere), fullt ut skulle få opptjening i gammel modell, mens de som hadde 20 år igjen til pensjonsalder (født i 1963 eller senere) fullt ut skulle få opptjening i ny modell. En lignende modell ble valg ved overgangen til nytt pensjonssystem i Sverige i 1998: personer med fem år eller mindre igjen til pensjonsalder var fullt ut omfattet av gammelt system, mens de med 21 år eller mer igjen til pensjonsalder var fullt ut omfattet av det nye pensjonssystemet.

Hovedtrekkene i alderspensjonsregelverket for offentlige ansatte er uendret siden 1917. De viktigste endringene som har skjedd er endringer i anledningen til å fratre med pensjon før aldersgrensen og de endringene som fulgte av innføring av allmenn alderspensjon gjennom alderstrygden og folketrygden. Det er derfor ingen tidligere erfaringer når det gjelder omleggingen av opptjening av tjenestepensjon for offentlige ansatte. Det er imidlertid bestemmelser og tidligere erfaringer med endring i aldersgrenser, som jo er avgjørende for pensjonsrettigheter. Aldersgrenseloven § 5 bestemmer blant annet at den som ikke har over 10 år igjen til aldersgrensen når det blir fastsatt en lavere aldersgrense enn den alminnelige, har rett til å fratre ved tidligere gjeldende aldersgrense. Denne bestemmelsen ble lagt til grunn da Stortinget, med virkning fra 1. januar 1996, blant annet vedtok at aldersgrensen på 68 år ikke skulle videreføres og også endret aldersgrensen for enkelte stillinger: de som ikke hadde mer enn 10 år igjen til den gamle aldersgrensen kunne velge å beholde den tidligere aldersgrensen eller gå over til den nye aldersgrensen.

I motsetning til offentlig tjenestepensjon har det vært en rekke omlegginger av tjenestepensjonsordningene i private virksomheter. Disse omleggingene har vært gjennomført på ulike måter. I noen tilfeller opphører all videre opptjening i den gamle ordningen for alle arbeidstakere. I andre tilfeller er ny pensjonsordning bare innført for nyansatte. Det har også vært vanlig at omleggingen har blitt gjennomført slik at arbeidstakere med inntil et gitt antall år igjen til pensjonsalder har fått fortsette opptjeningen i den gamle ordningen. Grensen på antall år er satt av den enkelte virksomhet og har gjerne blitt satt til 10–15 år.

Det kan derfor synes rimelig at personer med inntil om lag 10 år igjen til pensjonsalderen fullt ut følger gamle opptjeningsregler. Dette tilsier at personer født tidligere enn sent på 1950-tallet bør få fortsette opptjeningen etter gamle regler, mens ansatte som har kortere tid igjen fra et gitt tidspunkt tjener opp pensjon etter nye regler. Dersom de eldste årskullene ikke skal

omfattes av de nye opptjeningsreglene, vil det være vesentlig enklere, rent praktisk, å innføre ny opptjeningsmodell fra et tidlig tidspunkt, siden det da vil være forholdsvis lang tid igjen til slike pensjoner skal betales ut. Ved å la de eldste årskullene fortsette opptjeningen i gammel modell og innføre ny modell for de yngste fra et tidlig tidspunkt, vil man redusere antall personer som vil få opptjening både i gammel og ny modell.

Samlet sett tilsier hensynet til forutsigbarhet og enkelthet at de eldste årskullene fortsetter opptjening i gammelt regelverk, men at nye opptjeningsregler innføres så tidlig som mulig for yngre årskull.

11.5 Mulig tidsvindu for innfasing

11.5.1 Innledning

Dette avsnittet forsøker å illustrere hvilke mulige alternativer man står overfor når man skal velge innfasing av de ulike elementene i den nye pensjonsordningen for offentlig ansatte, og enkelte konsekvenser av å velge disse alternativene.

En eventuell avklaring av hovedtrekkene i ny ordning i 2016 vil måtte følges opp av nødvendige lovforslag og vedtak i Stortinget, og mer detaljerte regler i forskrift. Samtidig må systemløsningene hos de enkelte pensjonsleverandørene tilpasses regelendringene. Det er trolig helt urealistisk at nye regler kan få virkning før 2018, og det er heller ikke sikkert at innføring fra 2018 er realistisk. De enkelte elementene i ny ordning kan innføres fra ulike tidspunkt. Jo flere elementer som innføres samtidig, jo lengre tid vil det trolig måtte være til innføringstidspunktet.

11.5.2 Innfasing av ny AFP og fleksibel tjenstepensjon

I 2018 fyller 1956-kullet 62 år, og 1956-kullet er dermed det eldste kullet som i teorien kan få fleksibel offentlig tjenstepensjon og ny AFP fra 62 år. Eldre årskull kan ha tatt ut gammel AFP før 2018. Personer som har fylt 62 år innen 2018, men som ikke har tatt ut gammel AFP, kan enten få beholde retten til gammel AFP, eller de kan få fleksibel pensjon samt en tilpasset ny AFP, slik det ble gjort i privat sektor. Det siste alternativet er trolig mest aktuelt for de som ikke har fylt 65 ved inngangen til 2018, dvs. årskullene 1953–1955, fordi AFP i offentlig sektor kan bli beregnet som en 66 prosent tjenstepensjon fra fylte 65 år. Samlet er det derfor teoretisk mulig å tilby en form for fleksibilitet fra og med 1953-kullet fra 2018.

Overgangskullene 1954–1962, som skal få alderspensjon fra folketrygden delvis beregnet med nye opptjeningsregler og delvis med gamle, får et særlig komplisert pensjonsregelverk. Fleksibel tjenstepensjon vil komplisere regelverket ytterligere. Dersom fleksibel tjenstepensjon og ny AFP først innføres fra og med 1963-kullet, unngår man slike ytterligere komplikasjoner av et allerede komplisert regelverk. Det vil imidlertid innebære at ny AFP først innføres fra 2025. Årskullene 1958–1962 er i alderen 62–66 år i 2025. En løsning lik innfasing av ny AFP i privat sektor vil innebære at også disse årskullene vil ha mulighet til å ta ut ny AFP og det må i så tilfelle etableres regler og systemløsninger for hvordan ny AFP og fleksibelt uttak skal håndteres for årskull med ny og gammel folketrygdopptjening. Med denne løsningen er det derfor begrenset hvor mye komplikasjoner man unngår ved å først innføre ny AFP fra 2025, og det kan være grunn til å vurdere enn tidligere innfasing.

Dersom fleksibelt uttak og ny AFP innføres for årskull født før 1959, må det avklares hvordan garantitillegget skal beregnes for personer som tar ut tjenstepensjon og ny AFP fleksibelt før fylte 67 år. Det er ikke trivielt å kombinere en individuell garanti om et gitt samlet nivå med et fullt ut fleksibelt system. Med fleksibelt uttak av tjenstepensjon og AFP, vil den enkelte selv bære kostnaden av tidlig uttak i form av lavere livsvarig årlig pensjon. En garanti for et samlet nivå på pensjonen vil i stor grad motvirke effektene av fleksibelt uttak, slik garantien nå er utformet. Dagens regler for beregning av garantitillegg inneholder imidlertid regler for beregning av garantitillegget i tilfeller der folketrygdens alderspensjon er tatt ut før 67 år, som gjør at garantitillegget ikke kompenserer for at tidlig uttak av alderspensjon gir lavere årlig pensjon. Reglene for beregning av garantitillegget kan suppleres med tilsvarende regler dersom tjenstepensjon og ny AFP er tatt ut før 67 år.

11.5.3 Innfasing av nye opptjeningsregler

Når nye opptjeningsregler skal innføres, må ses i sammenheng med hvilke årskull de nye reglene skal gjelde for. Det er som nevnt vanlig at personer med 10 år igjen til pensjonsalder følger gamle regler. 1959-kullet fyller 57 år i 2016 og har da 10 år igjen til 67 år.

I tillegg bør det legges vekt på at enkelte årskull allerede har et komplisert regelverk for beregning av pensjon og at ytterligere regelverk er kompliserende. Årskull født før 1959 er gitt en individuell garanti, og opptjening i ny modell for årskull før 1959 krever derfor at beregning av garantitillegget må tilpasses nye opptjeningsregler. Årskull til og med 1962 har opptjening både etter gamle og nye regler i folketrygden og samordningen av bruttopensjonen må ta hensyn til dette. Nye opptjeningsregler for disse årskullene vil derfor innebære en tredelt beregning av tjenstepensjonen til offentlig ansatte.

Det vil være kortere tid til tjenstepensjon opptjent etter nye regler skal utbetales jo eldre årskull som blir omfattet, og jo tidligere tidspunkt de nye opptjeningsreglene gis virkning fra. Hvor tidlig det er praktisk mulig å innføre de nye opptjeningsreglene må vurderes nærmere, blant annet i lys av hvilke årskull som skal fortsette opptjening i gammel modell.

Gitt at de eldste årskullene fortsetter opptjening i gammelt regelverk, er det få problemer forbundet med et tidlig virkningstidspunkt for de nye opptjeningsreglene. Det vil bare påvirke opptjeningen til årskull som har lang tid igjen til pensjonsalder, og det vil være god tid til å få på plass systemer som gir utbetaling etter de nye opptjeningsreglene. Dessuten vil et tidlig virkningstidspunkt redusere antall som får en liten opptjening i de gamle reglene, men hovedsakelig i de nye reglene. Når de eldste årskullene fortsetter med gammel opptjening bør derfor de nye opptjeningsreglene innføres så tidlig som mulig, det vil si fra 2018.

Uansett fra hvilket tidspunkt de nye opptjeningsreglene innføres vil det på det tidspunktet være en god del offentlig ansatte med kort medlems tid i en offentlig tjenstepensjonsordning og som dermed har en liten opptjening i dagens bruttomodell. Denne opptjeningen vil i mange tilfeller først gi utbetaling av pensjon om svært mange år og hvor stor pensjon den vil gi er svært usikker. En løsning hvor opptjening i gammel modell overføres til ny modell, og som dermed innebærer en tilbakevirkende effekt av nye opptjeningsregler, vil være enklere og mindre inngripende for de yngste årskullene enn for de eldre. Dessuten vil en slik løsning redusere antall personer med opptjening i to systemer, og føre til en raskere utfasing av gamle regler. Det bør derfor utredes om man på en god måte kan ivareta denne opptjeningen i ny modell for personer som omfattes av ny opptjeningsmodell og som har liten opptjening i

gammel modell. I tillegg til at en slik ordning bør begrenses til personer med kort opptjening i gammel modell, bør ordningen også være begrenset til personer født etter et gitt tidspunkt, for å unngå at det er nødvendig å benytte opplysninger som ligger langt tilbake i tid. Hvordan rettigheter eventuelt skal overføres fra gammel til ny opptjeningsmodell, må ses i sammenheng med hvordan ordningen avgrenses.

Opptjeningssatsene i nytt regelverk for alderspensjon vil være tilpasset at det gis en livsvarig AFP. Det taler for at nye opptjeningsregler for alderspensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene bare innføres for de årskullene som omfattes av ny AFP. Å gi opptjening av ny alderspensjon til årskull som får gammel AFP, vil innebære at de får en lavere tjenstepensjon uten at de samtidig får ny AFP.

Tabell 11.1 oppsummerer alternative innfasingsmodeller for ulike årskull og viser hvordan det samlede pensjonsregelverket da blir. I tabellen er det lagt til grunn at det er teknisk mulig å innføre nytt regelverk fra 2018. Det er videre lagt til grunn at alle elementer i nytt regelverk er innført for årskull født i 1963 eller senere. Nye opptjeningsregler er forutsatt innført fra og med 2018. Som nevnt over er det mulig at det vil være teknisk mulig med en viss tilbakevirkning av nye opptjeningsregler for yngre årskull. Endelig er det lagt til grunn at det ikke er aktuelt å la årskull som fortsetter med gammel AFP få opptjening i ny opptjeningsmodell i tjenstepensjonsordningen.

Det er tilsynelatende 81 forskjellige kombinasjoner i tabellen, men det vil i praksis være langt færre aktuelle kombinasjoner. Dersom en hurtig innfasing av et gitt element blir valgt for et gitt årskull, er det ikke aktuelt med mindre hurtig innfasing for årskull som er yngre. Dersom alternativ a) velges for de eldste årskullene, må alternativ a) velges også for de yngre. Dette tatt i betraktning er det «bare» 15 tenkelige kombinasjoner av alternativer i tabellen.

Årskull født i 1950 eller tidligere har allerede fylt 67 år ved inngangen til 2018, og det vil derfor ikke være aktuelt å fase inn nye pensjonselementer for disse årskullene.

Årskullene 1951–1955 er i fylt 62 år, men ennå ikke 67 år ved inngangen til 2018. Fleksibilitet fra 62 år er dermed ikke aktuelt. Disse årskullene kan enten beholde retten til gammel AFP også etter 2018, eller få mulighet til fleksibilitet med ny AFP fra 2018 dersom de ikke har tatt ut gammel AFP. Dersom det innføres fleksibilitet, er det også mulig at det fra 2018 kan tjenes opp tjenstepensjon etter ny modell fra 2018, men siden deler av disse årskullene da har gått av med gammel AFP, kan det være problematisk med ny opptjening for disse kullene. Grunnen til at 54- og 55-kullet er skilt ut som en egen gruppe er at disse kullene i motsetning til de eldre, får delvis opptjening i ny modell i folketrygden.

Tabell 11.1 Mulige innfasingsalternativer med virkninger for ulike årskull

Alternativer	Opptjening i ny modell	AFP	Fleksibel tjenestepensjon	Folketrygd	Delt opptjening i brutto og netto	Endring i vedtatt individuell garanti
1963 eller senere						
a)	Ja	Ny	Fra 62 år	Ny	Ja, for ansatte før 2018	
1959–1962						
a)	Ja	Ny	Fra 62 år	Ny og gammel	Ja, for ansatte før 2018	
b)	Nei	Ny	Fra 62 år	Ny og gammel	Nei	
c)	Nei	Gammel	Nei	Ny og gammel	Nei	
1956–1958						
a)	Ja	Ny	Fra 62 år	Ny og gammel	Ja, for ansatte før 2018	Tilpasses fleksibelt uttak og ny opptjening
b)	Nei	Ny	Fra 62 år	Ny og gammel	Nei	Tilpasses fleksibelt uttak
c)	Nei	Gammel	Nei	Ny og gammel	Nei	
1954–1955						
a)	Ja	Gammel hvis tatt ut før 2018, ny fra 2018	Fra 2018 dersom gammel AFP ikke er tatt ut	Ny og gammel	Ja, for ansatte før 2018	Tilpasses fleksibelt uttak og ny opptjening
b)	Nei	Gammel hvis tatt ut før 2018, ny fra 2018	Fra 2018 dersom gammel AFP ikke er tatt ut	Ny og gammel	Nei	Tilpasses fleksibelt uttak
c)	Nei	Gammel	Nei	Ny og gammel	Nei	
1951–1953						
a)	Ja	Gammel hvis tatt ut før 2018, ny fra 2018	Fra 2018 dersom gammel AFP ikke er tatt ut	Gammel	Ja, for ansatte før 2018	Tilpasses fleksibelt uttak
b)	Nei	Gammel hvis tatt ut før 2018, ny fra 2018	Fra 2018 dersom gammel AFP ikke er tatt ut	Gammel	Nei	Tilpasses fleksibelt uttak
c)	Nei	Gammel	Nei	Gammel	Nei	

Personer født i 1956 eller senere har ennå ikke fylt 62 år ved inngangen til 2018 og kan få full fleksibilitet og ny AFP fra fylte 62 år og ny opptjening fra 2018. For personer født før 1959 er det gitt en individuell garanti for samlet pensjon ved 67 år. Reglene for denne garantien må tilpasses at disse kullene eventuelt skal gis ny opptjening og fleksibel tjenestepensjon og ny AFP. I tillegg vil disse kullene ha en delt folketrygdberegning. Fra og med 1959-kullet er det pr. i dag ikke gitt noen individuell garanti. Grunnen til at 1959–1962-årskullene er skilt ut som en egen gruppe er at de, i motsetning til yngre årskull, har en delt beregning i folke-trygden.

11.6 Virkning av innfasing av ny opptjeningsmodell

11.6.1 Innledning og forutsetninger

Dette avsnittet belyser virkningen dersom personer med opptjening i dagens bruttomodell fra 2018 får opptjening i ny pensjonsordning for offentlig ansatte.

Effekten av innfasingen av nye opptjeningsregler blir belyst for ulike årskull og under ulike forutsetninger om samlet opptjening i en offentlig tjenstepensjonsordning. Det er ikke åpenbart at alle disse årskullene vil få opptjening i både dagens og ny modell. Som nevnt over kan det være aktuelt å la eldre årskull fortsette opptjeningen i dagens bruttomodell, også etter at nye opptjeningsregler er innført. Videre kan det være aktuelt med en løsning der opptjening i dagens modell teknisk overføres til ny opptjeningsmodell for de yngste årskullene.

Resultatene i de påfølgende avsnittene må derfor tolkes som et forsøk på å belyse effekten av å få pensjon opptjent i begge sett med regler for årskull *som kan være aktuelle* for å få en slik delt beregning. I alle eksemplene er det lagt til grunn at man står i offentlig stilling til minst 67 år og at man er sammenhengende ansatt fram til pensjonering. Årskullene har forskjellig alder i 2018 og vil som følge av det ha forskjellig andel av opptjeningen i dagens brutto-modell for samme samlet opptjening. Det er lagt til grunn 40 opptjeningsår i folketrygden ved 67 år.

Ved beregningen av alderspensjon fra folketrygden er det regnet på ny opptjeningsmodell for personer født i 1963 eller senere og et vektet gjennomsnitt av ny og gammel opptjeningsmodell for eldre årskull. Beregningen av pensjon fra tjenstepensjonsordningen opptjent i bruttomodellen er gjort ved å beregne en oppsatt bruttopensjon med opptjeningstid fram til 2018 som samordnes med folketrygden, der samordningsfradraget er avkortet med samme forhold som bruttopensjonen. Kravet til full opptjening settes da til 40 år. Ved beregningen av samordningsfradraget for øvrig er skissen fra 2012 lagt til grunn, se kapittel 9.

Tabellene i de følgende avsnittene presenterer pensjon som andel av sluttlønn i prosent, etter levealdersjustering. Effekten av levealdersjustering er beregnet på bakgrunn av Arbeids- og velferdsdirektoratets prognoser på framtidige delings- og forholdstall. Samlet pensjon er vist både med og uten ny AFP. Tabellene viser også hva tjenstepensjonen og samlet pensjon vil bli dersom bruttomodellen videreføres. Eventuelle garantitillegg er ikke inkludert i beregningene.

At man står i stilling til minst 67 år er en sentral forutsetning for å kunne sammenlikne med en videreført bruttomodell. En lavere uttaksalder enn 67 år med dagens bruttomodell ville ikke gi mening uten at man *enten* forutsatte at dagens AFP-ordning samtidig ble videreført som en tidligpensjonsordning *eller* at man forutsatte fleksibel tjenstepensjon og ny AFP for personer som fikk videreført bruttoordningen. Det ville åpenbart bety at man sammenliknet mer enn de to opptjeningsmodellene.

Levealdersjustering innebærer at yngre årskull må stå lenger i arbeid for å opprettholde pensjonsnivået som andel av lønn. Jo yngre årskull man ser på, jo mindre realistisk blir forutsetningen om at man bare står i jobb til 67 år. For å belyse forskjellene med modellene også i tilfeller der man står i jobb utover 67 år, presenteres det også tabeller som sammenlikner pensjonsnivåene ved høyere uttaksaldre. Her der det valgt å vise hva pensjonsnivåene vil bli dersom man står i arbeid fram til det Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet å

være nødvendig pensjoneringsalder, det vil si den alderen der årlig alderspensjon fra folketrygden er like høy som ved uendret levealder fra 2010. Ny opptjeningsmodell vil gi langt sterkere insentiver til å stå i jobb utover 67 år, spesielt for personer som da har minst 30 års opptjening. Høyere uttaksalder enn 67 år vil derfor gjøre ny opptjeningsmodell relativt gunstigere enn en videreført bruttomodell.

Til grunn for beregningene er det forutsatt en opptjeningssats i ny offentlig tjenstepensjonsordning på 5 prosent og en opptjeningssats i ny AFP på 4,21 prosent. Alle beregningene er gjort med en forutsetning om jevn inntekt på 6 G.

11.6.2 Effekter for 1959-kullet

Tabell 11.2 viser pensjon etter levealdersjustering som andel av sluttlønn ved uttak 67 år for en person født i 1959 med en jevn inntekt på 6 G. Personen har hatt 40 år med opptjening på 6 G i folketrygden og står i offentlig stilling ved 67 år. Tabellen viser hvordan pensjonen varierer med totalt antall opptjeningsår i en offentlig tjenstepensjonsordning. Med færre enn 40 års opptjening, vil de resterende årene med opptjening stamme fra arbeidsforhold i privat sektor. I disse årene kan personen ha vært dekket av en privat tjenstepensjonsordning, men ikke nødvendigvis før obligatorisk tjenstepensjon ble innført fra 2006. En slik eventuell privat tjenstepensjon er ikke inkludert i beregningene i tabellen.

Personer født i 1959 er 59 år i 2018. Dersom de gis opptjening i ny modell for offentlig tjenstepensjon fra 2018, vil de derfor maksimalt få 8 års opptjening i ny modell ved 67 år. Det er derfor 8 års differanse mellom samlet opptjening og opptjeningen i bruttomodellen, jf. de to første kolonnene i tabellen. Pensjon opptjent i nettomodellen er av samme grunn konstant så lenge samlet antall opptjeningsår er høyere enn 7.

Tabell 11.2 Pensjon i prosent av sluttlønn for 1959-kullet etter antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon. Uttak ved 67 år. Etter levealdersjustering

Antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon			Pensjon i prosent av sluttlønn med overgang til ny netto OfTP i 2018					Pensjon i prosent av sluttlønn med videreført brutto	
			Offentlig tjenstepensjon			Samlet pensjon		Offentlig tjenstepensjon	Samlet pensjon
			Fra brutto	Fra netto	Samlet	Uten AFP	Med AFP		
Samlet	I brutto								
40	32		16,5	2,6	19,0	65,9	75,3	20,6	67,4
35	27		13,9	2,6	16,4	63,3	72,7	20,6	67,4
30	22		11,3	2,6	13,9	60,7	70,1	20,6	67,4
25	17		8,7	2,6	11,3	58,1	67,6	17,1	64,0
20	12		6,2	2,6	8,7	55,6	65,0	13,7	60,6
15	7		3,6	2,6	6,2	53,0	62,4	10,3	57,1
10	2		1,0	2,6	3,6	50,4	59,9	6,9	53,7
Lønn 2018	Stillingsprosent	År i FT ved 67 år	Sluttlønn vs. snittlønn		Sluttlønn vs. lønn 2018				
6 G	100	40 år	1,00		1,00				

Tabellen viser ikke nivået på alderspensjon fra folketrygden og ny AFP direkte. Siden opptjeningen til disse ytelsene bare er basert på opptjening i folketrygden, som her er forutsatt å være 40 år, varierer ikke disse med antall opptjeningsår i tjenstepensjonsordningen. Med

forutsetningene som er lagt til grunn her vil alderspensjonen fra folketrygden utgjøre 46,8 prosent av sluttlønn, mens ny AFP vil utgjøre 9,4 prosent av sluttlønn.

Tabellen viser at samlet pensjon med ny AFP er høyere enn dersom bruttomodellen videreføres, mens samlet pensjon uten ny AFP er lavere. Tjenstepensjonen er lavere med overgang til ny nettomodell enn ved en videreført bruttomodell. Forskjellen er størst dersom man ville endt opp med 30 opptjeningsår ved 67 år, og dermed fått full opptjening i bruttomodellen, men for alle nivåer på opptjeningsår under 30 år vil en videreføring gi høyere årlig uttelling enn i en ny nettomodell, siden man får 1/30 uttelling av full pensjon i dagens modell dersom man står i stilling ved 67 år. Med mer enn 30 års samlet opptjeningstid reduseres forskjellene i tjenestetid.

Ny AFP til personer i 1959-kullet vil gi, som tabellen viser, svært høy samlet pensjon til de som står i jobb til 67 år, også etter levealdersjustering. Tabellen illustrerer at det er behov for å vurdere regler som begrenser samlet utbetaling av tjenstepensjon opptjent etter dagens regler og AFP i offentlig sektor, som nevnt i avsnitt 4.5.2.

Tabell 11.3 viser pensjon etter levealdersjustering som andel av sluttlønn for en person født i 1959 med de samme forutsetningene som over, men der effekten av levealdersjusteringen kompenseres ved å stå i arbeid til 68 år 10 måneder. Samlet antall opptjeningsår er derfor økt sammenliknet med tabell 11.2. Som en forenkling er det medregnet to hele ekstra år med opptjening, både i folketrygden og i tjenstepensjonsordningen.

Tabell 11.3 Pensjon i prosent av sluttlønn for 1959-kullet etter antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon. Uttak ved 68 år og 10 mnd.

Antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon		Pensjon i prosent av sluttlønn med overgang til ny netto OfTP i 2018					Pensjon i prosent av sluttlønn med videreført brutto	
		Offentlig tjenstepensjon			Samlet pensjon		Offentlig tjenstepensjon	Samlet pensjon
		Fra brutto	Fra netto	Samlet	Uten AFP	Med AFP		
Samlet	I brutto							
42	32	13,7	2,8	16,5	69,7	80,1	17,1	70,3
37	27	11,5	2,8	14,4	67,6	78,0	17,1	70,3
32	22	9,4	2,8	12,2	65,4	75,8	17,1	70,3
27	17	7,3	2,8	10,1	63,3	73,7	15,4	68,6
22	12	5,1	2,8	8,0	61,2	71,6	12,5	65,7
17	7	3,0	2,8	5,8	59,0	69,4	9,7	62,9
12	2	0,9	2,8	3,7	56,9	67,3	6,8	60,0
Lønn 2018	Stillingsprosent	År i FT ved 67 år			Sluttlønn vs. snittlønn		Sluttlønn vs. lønn 2018	
6 G	100	40 år			1,00		1,00	

Det å utsette uttaket til 68 år og 10 måneder øker både alderspensjon fra folketrygden og AFP, hovedsakelig på grunn av uttakseffekten, men det er også en effekt av økt opptjening i den delen av folketrygden som tjenes opp i ny modell (60 prosent). Også ny netto offentlig tjenstepensjon øker ved utsatt uttak, både på grunn av uttaks- og opptjeningseffekten. Det er også en uttakseffekt som trekker i retning av høyere pensjon opptjent i bruttoordningen, men kun en opptjeningseffekt dersom kravet til full opptjening ikke allerede er oppfylt. Kravet til

full opptjening er høyere med enn oppsatt pensjon enn med en videreført bruttoordning. Det er derfor opptjeningseffekt i den oppsatte pensjonen i flere tilfeller enn i videreført brutto. Pensjon opptjent i bruttomodellen har imidlertid også en effekt av utsatt uttak som trekker i retning av lavere utbetaling: høyere folketrygd gir høyere samordningsfradrag og dermed lavere utbetaling. Denne effekten dominerer de positive effektene og pensjon fra bruttomodellen er derfor lavere i tabell 11.2 enn i tabell 11.1

Opptjeningseffekten er sterkere med en oppsatt pensjon enn med en videreført bruttomodell. Siden samordningsfradraget reduseres med manglende opptjening er også samordnings-effekten svakere. Samlet sett øker derfor samlet pensjon mer ved utsatt uttak med overgang til ny opptjeningsmodell enn med en videreført bruttomodell.

11.6.3 Effekter for 1963-kullet

Tabell 11.4 viser pensjon etter levealdersjustering som andel av sluttlønn ved uttak 67 år for en person født i 1963 med en jevn inntekt på 6 G. Personen har hatt 40 år med opptjening på 6 G i folketrygden og står i offentlig stilling ved 67 år. Tabellen viser hvordan pensjonen varierer med totalt antall opptjeningsår i en offentlig tjenstepensjonsordning. Med færre enn 40 års opptjening, vil de resterende årene med opptjening stamme fra arbeidsforhold i privat sektor. I disse årene kan personen ha vært dekket av en privat tjenstepensjonsordning, noe som ikke er inkludert i tabellen.

Tabell 11.4 Pensjon i prosent av sluttlønn for 1963-kullet etter antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon. Uttak ved 67 år. Etter levealdersjustering

Antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon		Pensjon i prosent av sluttlønn med overgang til ny netto OfTP i 2018					Pensjon i prosent av sluttlønn med videreført brutto	
		Offentlig tjenstepensjon			Samlet pensjon		Offentlig tjenstepensjon	Samlet pensjon
Samlet	I brutto	Fra brutto	Fra netto	Samlet	Uten AFP	Med AFP		
40	28	9,5	3,7	13,2	58,3	67,5	13,6	58,7
35	23	7,8	3,7	11,5	56,7	65,8	13,6	58,7
30	18	6,1	3,7	9,8	55,0	64,1	13,6	58,7
25	13	4,4	3,7	8,1	53,3	62,4	11,3	56,4
20	8	2,7	3,7	6,5	51,6	60,7	9,0	54,2
15	3	1,0	3,7	4,8	49,9	59,0	6,8	51,9
10	0	0,0	3,1	3,1	48,2	57,4	4,5	49,6
Lønn 2018	Stillingsprosent	År i FT ved 67 år			Sluttlønn vs. snittlønn		Sluttlønn vs. lønn 2018	
6 G	100	40 år			1,00		1,00	

Personer født i 1963 er 55 år i 2018. Dersom de gis opptjening i ny modell for offentlig tjenstepensjon fra 2018, vil de derfor maksimalt få 12 års opptjening i ny modell ved 67 år. Det er derfor 12 års differanse mellom samlet opptjening og opptjeningen i bruttomodellen i tabellen. Pensjon opptjent i nettomodellen er av samme grunn konstant så lenge samlet antall opptjeningsår er høyere enn 11.

Med de forutsetningene som er lagt til grunn her vil alderspensjon fra folketrygden utgjøre 45,1 prosent av sluttlønn, mens ny AFP vil utgjøre 9,2 prosent av sluttlønn.

Tabellen viser at samlet pensjon med ny AFP er høyere enn dersom bruttomodellen videreføres. Samlet pensjon uten ny AFP er noe lavere, hovedsakelig dersom samlet antall opptjeningsår er mellom 20 og 35 år. Med 40 års opptjening er samlet tjenestepensjon lik ved overgang til en nettomodell som med videreføring av dagens bruttomodell.

Med 5 eller 10 års opptjening i denne tabellen, vil all opptjening av offentlig tjenestepensjon skje i ny modell. Satsen i ny opptjeningsmodell er satt ut fra at tjenestepensjonen sammen med ny AFP skal gi ønsket påslag på alderspensjon fra folketrygden. Tjenestepensjonen i ny modell er da som følge av dette lavere enn med en videreføring av bruttopensjonen.

Tabell 11.5 viser pensjon etter levealdersjustering som andel av sluttlønn for en person født i 1963 med de samme forutsetningene som over, men der effekten av levealdersjusteringen kompenseres ved å stå i arbeid til 69 år 4 måneder. Samlet antall opptjeningsår er derfor økt sammenliknet med tabell 11.4. Selv om uttaksalderen her er økt med 2 år og 4 måneder sammenliknet med tabell 11.4, er det som en forenkling bare medregnet to hele ekstra år med opptjening, både i folketrygden og i tjenestepensjonsordningen.

I dette eksemplet står man altså over to år lenger i jobb for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Betydningen av det som skjer etter 67 år er dermed større her enn for 1959-kullet. Det er likevel de samme effektene som inngår, med den forskjellen at effekten av økt opptjening i folketrygden er sterkere siden hele pensjonen er opptjent i alleårsmodellen. Vi ser at selv med 30 års samlet opptjening, er pensjonsnivåene uten ny AFP med overgang til ny modell ikke mye lavere enn med en videreført bruttomodell.

Tabell 11.5 Pensjon i prosent av sluttlønn for 1963-kullet etter antall opptjeningsår i offentlig tjenestepensjon. Uttak ved 69 år og 4 mnd.

Antall opptjeningsår i offentlig tjenestepensjon		Pensjon i prosent av sluttlønn med overgang til ny netto OfTP i 2018					Pensjon i prosent av sluttlønn med videreført brutto	
		Offentlig tjenestepensjon			Samlet pensjon		Offentlig tjenestepensjon	Samlet pensjon
		Fra brutto	Fra netto	Samlet	Uten AFP	Med AFP		
Samlet	I brutto							
42	28	9,0	4,2	13,2	66,8	77,2	12,9	66,5
37	23	7,4	4,2	11,6	65,2	75,6	12,9	66,5
32	18	5,8	4,2	10,0	63,6	74,0	12,9	66,5
27	13	4,2	4,2	8,4	62,0	72,4	11,6	65,2
22	8	2,6	4,2	6,8	60,4	70,8	9,4	63,0
17	3	1,0	4,2	5,2	58,8	69,2	7,3	60,9
12	0	0,0	3,5	3,5	57,1	67,5	5,1	58,8
Lønn 2018	Stillingsprosent	År i FT ved 67 år			Sluttlønn vs. snittlønn		Sluttlønn vs. lønn 2018	
6 G	100	40 år			1,00		1,00	

11.6.4 Effekter for 1973-kullet

Tabell 11.6 viser pensjon etter levealdersjustering som andel av sluttlønn ved uttak 67 år for en person født i 1973 med en jevn inntekt på 6 G. Personen har hatt 40 år med opptjening på 6 G i folketrygden og står i offentlig stilling ved 67 år. Tabellen viser hvordan pensjonen varierer med totalt antall opptjeningsår i en offentlig tjenstepensjonsordning. Med færre enn 40 års opptjening, vil de resterende årene med opptjening stamme fra arbeidsforhold i privat sektor. I disse årene kan personen ha vært dekket av en privat tjenstepensjonsordning, noe som ikke er inkludert i tabellen.

Personer født i 1973 er 45 år i 2018. Dersom de gis opptjening i ny modell for offentlig tjenstepensjon fra 2018, vil de derfor maksimalt få 22 års opptjening i ny modell ved 67 år. Det er derfor 22 års differanse mellom samlet opptjening og opptjeningen i bruttomodellen i tabellen. Pensjon opptjent i nettomodellen er av samme grunn konstant så lenge samlet antall opptjeningsår er høyere enn 21.

Med forutsetningene som er lagt til grunn her vil alderspensjon fra folketrygden utgjøre 42,5 prosent av sluttlønn, mens ny AFP vil utgjøre 8,6 prosent av sluttlønn.

Tabellen viser at samlet pensjon med ny AFP er høyere enn med dersom bruttomodellen videreføres. Samlet pensjon uten ny AFP er noe lavere, hovedsakelig dersom samlet antall opptjeningsår er mellom 20 og 35 år. Med 40 års opptjening er samlet pensjon lik ved overgang til en nettomodell som med en videreføring av dagens bruttomodell.

Med færre enn 22 års opptjening i denne tabellen, vil all opptjening av offentlig tjenstepensjon skje i ny modell. Satsen i ny opptjeningsmodell er satt ut fra at tjenstepensjonen sammen med ny AFP skal gi ønsket påslag på alderspensjon fra folketrygden. Tjenstepensjonen i ny modell er da som følge av dette lavere enn med en videreføring av bruttopensjonen.

Tabell 11.6 Pensjon i prosent av sluttlønn for 1973-kullet etter antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon. Uttak ved 67 år. Etter levealdersjustering

Antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon		Pensjon i prosent av sluttlønn med overgang til ny netto OfTP i 2018					Pensjon i prosent av sluttlønn med videreført brutto	
		Offentlig tjenstepensjon			Samlet pensjon		Offentlig tjenstepensjon	Samlet pensjon
Samlet	I brutto	Fra brutto	Fra netto	Samlet	Uten AFP	Med AFP		
40	18	5,8	6,5	12,2	54,7	63,3	12,8	55,3
35	13	4,2	6,5	10,6	53,1	61,7	12,8	55,3
30	8	2,6	6,5	9,0	51,5	60,1	12,8	55,3
25	3	1,0	6,5	7,4	49,9	58,5	10,7	53,1
20	0	0,0	5,9	5,9	48,4	57,0	8,5	51,0
15	0	0,0	4,4	4,4	46,9	55,5	6,4	48,9
10	0	0,0	2,9	2,9	45,4	54,1	4,3	46,8
Lønn 2018	Stillingsprosent	År i FT ved 67 år			Sluttlønn vs. snittlønn		Sluttlønn vs. lønn 2018	
6 G	100	40 år			1,00		1,00	

Tabell 11.7 viser pensjon etter levealdersjustering som andel av sluttlønn for en person født i 1973 med de samme forutsetningene som over, men der effekten av levealdersjusteringen kompenseres ved å stå i arbeid til 70 år 2 måneder. Samlet antall opptjeningsår er derfor økt sammenliknet med tabell 11.6. Som en forenkling er det bare medregnet tre hele ekstra år med opptjening, både i folketrygden og i tjenestepensjonsordningen.

Tabell 11.7 Pensjon i prosent av sluttlønn for 1973-kullet etter antall opptjeningsår i offentlig tjenestepensjon. Uttak ved 70 år og 2 mnd.

Antall opptjeningsår i offentlig tjenestepensjon		Pensjon i prosent av sluttlønn med overgang til ny netto OfTP i 2018					Pensjon i prosent av sluttlønn med videreført brutto	
		Offentlig tjenestepensjon			Samlet pensjon		Offentlig tjenestepensjon	Samlet pensjon
Samlet	I brutto	Fra brutto	Fra netto	Samlet	Uten AFP	Med AFP		
43	18	5,1	7,6	12,7	66,4	76,6	11,4	65,1
38	13	3,7	7,6	11,3	65,0	75,2	11,4	65,1
33	8	2,3	7,6	9,9	63,6	73,7	11,4	65,1
28	3	0,9	7,6	8,4	62,2	72,3	10,6	64,3
23	0	0,0	6,9	6,9	60,6	70,8	8,7	62,4
18	0	0,0	5,2	5,2	58,9	69,1	6,8	60,5
13	0	0,0	3,5	3,5	57,2	67,3	4,9	58,6
Lønn 2018	Stillingsprosent	År i FT ved 67 år			Sluttlønn vs. snittlønn		Sluttlønn vs. lønn 2018	
6 G	100	40 år			1,00		1,00	

11.6.5 Effekter for 1983-kullet

Tabell 11.8 viser pensjon etter levealdersjustering som andel av sluttlønn ved uttak 67 år for en person født i 1983 med en jevn inntekt på 6 G. Personen har hatt 40 år med opptjening på 6 G i folketrygden og står i offentlig stilling ved 67 år. Tabellen viser hvordan pensjonen varierer med totalt antall opptjeningsår i en offentlig tjenestepensjonsordning. Med færre enn 40 års opptjening, vil de resterende årene med opptjening stamme fra arbeidsforhold i privat sektor. I disse årene kan personen ha vært dekket av en privat tjenestepensjonsordning, noe som det ikke er tatt høyde for i tabellen.

Personer født i 1983 er 35 år i 2018. Dersom de gis opptjening i ny modell for offentlig tjenestepensjon fra 2018, vil de derfor maksimalt få 32 års opptjening i ny modell ved 67 år. Det er derfor 32 års differanse mellom samlet opptjening og opptjeningen i brutto modellen i tabellen. Pensjon opptjent i nettomodellen er av samme grunn konstant så lenge samlet antall opptjeningsår er høyere enn 31.

Med de forutsetningene som er lagt til grunn her vil alderspensjon fra folketrygden utgjøre 40,2 prosent av sluttlønn, mens ny AFP vil utgjøre 8,2 prosent av sluttlønn.

Tabellen viser at samlet pensjon med ny AFP er høyere enn dersom bruttomodellen videreføres. Samlet pensjon uten ny AFP er noe lavere, hovedsakelig dersom samlet antall opptjeningsår er mellom 20 og 35 år. Med 40 års opptjening er samlet pensjon lik ved overgang til en nettomodell som med videreføring av dagens bruttomodell.

Tabell 11.8 Pensjon i prosent av sluttlønn for 1983-kullet etter antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon. Uttak ved 67 år. Etter levealdersjustering

Antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon		Pensjon i prosent av sluttlønn med overgang til ny netto OfTP i 2018					Pensjon i prosent av sluttlønn med videreført brutto	
		Offentlig tjenstepensjon			Samlet pensjon		Offentlig tjenstepensjon	Samlet pensjon
Samlet	I brutto	Fra brutto	Fra netto	Samlet	Uten AFP	Med AFP		
40	8	2,4	8,9	11,3	51,5	59,7	12,1	52,3
35	3	0,9	8,9	9,8	50,0	58,2	12,1	52,3
30	0	0,0	8,3	8,3	48,5	56,7	12,1	52,3
25	0	0,0	6,9	6,9	47,1	55,3	10,1	50,3
20	0	0,0	5,6	5,6	45,8	53,9	8,1	48,3
15	0	0,0	4,2	4,2	44,4	52,5	6,0	46,2
10	0	0,0	2,8	2,8	43,0	51,2	4,0	44,2
Lønn 2018	Stillingsprosent	År i FT ved 67 år			Sluttlønn vs. snittlønn		Sluttlønn vs. lønn 2018	
6 G	100	40 år			1,00		1,00	

Med færre enn 32 års opptjening i denne tabellen, vil all opptjening av offentlig tjenstepensjon skje i ny modell. Satsen i ny opptjeningsmodell er satt ut fra at tjenstepensjonen sammen med ny AFP skal gi et ønsket påslag på alderspensjonen fra folketrygden. Tjenstepensjonen i ny modell er da som følge av dette lavere enn med en videreføring av bruttoordningen. Samlet pensjon med ny AFP gir da et riktigere bilde av pensjonsnivået i ny pensjonsordning for offentlige ansatte.

Tabell 11.9 viser pensjon etter levealdersjustering som andel av sluttlønn for en person født i 1983 med de samme forutsetningene som over, men der effekten av levealdersjusteringen kompenseres ved å stå i arbeid til 71 år. Samlet antall opptjeningsår er derfor økt med fire år sammenliknet med tabell 11.8, både i folketrygden og i tjenstepensjonsordningen.

Tabell 11.9 Pensjon i prosent av sluttlønn for 1983-kullet etter antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon. Uttak ved 71 år

Antall opptjeningsår i offentlig tjenstepensjon		Pensjon i prosent av sluttlønn med overgang til ny netto OfTP i 2018					Pensjon i prosent av sluttlønn med videreført brutto	
		Offentlig tjenstepensjon			Samlet pensjon		Offentlig tjenstepensjon	Samlet pensjon
Samlet	I brutto	Fra brutto	Fra netto	Samlet	Uten AFP	Med AFP		
44	8	2,0	10,8	12,8	66,7	76,7	9,9	63,9
39	3	0,7	10,8	11,6	65,5	75,5	9,9	63,9
34	0	0,0	10,2	10,2	64,1	74,1	9,9	63,9
29	0	0,0	8,5	8,5	62,4	72,4	9,6	63,5
24	0	0,0	6,8	6,8	60,7	70,7	8,0	61,9
19	0	0,0	5,1	5,1	59,0	69,0	6,3	60,2
14	0	0,0	3,4	3,4	57,3	67,3	4,6	58,6
Lønn 2018	Stillingsprosent	År i FT ved 67 år			Sluttlønn vs. snittlønn		Sluttlønn vs. lønn 2018	
6 G	100	40 år			1,00		1,00	

Med fire ekstra års opptjening etter fylte 67 år vil overgang til nye opptjeningsmodell gi høyere pensjonsnivåer med en videreført bruttoordning så lenge samlet opptjeningstid er på minst 30 år.

12. Kostnader

12.1 Innledning

Finansieringen av offentlig ansattes pensjonsordninger er ulik for ulike arbeidsgivere, der hovedskillet går på om alderspensjonen er forhåndsfinansiert eller løpende finansiert. Hovedregelen er at alderspensjonen er løpende finansiert i staten, mens den er forhåndsfinansiert, altså fondert, i kommunene og for øvrige arbeidsgivere. Enkelte av SPKs kunder har likevel såkalte «fiktive fond», altså forhåndsfinansierte ordninger. AFP er finansiert på litt ulike måter – løpende finansiering, engangspremier og forhåndsfinansiering.

Det er ikke trivielt å vurdere kostnader knyttet til en omlegging av pensjonsordningene i offentlig sektor. Det er relativt uproblematisk å beregne kostnader knyttet til de nye pensjonsordningene, men ikke åpenbart hvordan disse kostnadene kan sammenliknes med kostnadene knyttet til de ordningene som gjelder nå. De viktigste innsparingstiltakene – levealdersjustering og nye regler for årlig regulering av pensjon – er allerede innført i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Kombinert med videreføringen av AFP som tidligpensjon og bruttoordningen med tak på antall opptjeningsår, gjør dette at kostnadene knyttet til å videreføre dagens ordninger etter hvert trolig vil bli svært lave. Dette vil være tilfellet dersom bruken av dagens AFP-ordning etter hvert blir liten og en stor del av offentlig ansatte velger å kompensere for virkningen av levealdersjustering ved å jobbe lenger. En videreføring av dagens løsning er derfor ikke noe fullgodt sammenlikningsalternativ.

Det vil variere hvor raskt nye pensjonsordninger påvirker arbeidsgivernes kostnader. I de forhåndsfinansierte pensjonsordningene vil kostnadene til nye ordninger påvirkes fra det tidspunktet noen starter å tjene opp rettigheter etter nye regler. Med løpende finansiering vil imidlertid ikke utgiftene påvirkes før det betales ut pensjon opptjent med nye regler. I slike ordninger vil derfor utgiftene knyttet til dagens pensjonsordninger og overgangsreglene dominere utgiftene i flere tiår framover.

I dette kapitlet søkes det å belyse hvordan en omlegging av pensjonsordningen for offentlig ansatte vil påvirke arbeidsgivernes utgifter på lang sikt. I avsnitt 12.2 presenteres beregninger av SPKs medlemsbestand født i 1945 som belyser hvordan en omlegging vil påvirke arbeidsgivere med pensjonsordning i SPK. I avsnitt 12.3 presenteres beregninger av KLPs medlemmer, som belyser hvordan en omlegging vil kunne påvirke kommunale arbeidsgivere og andre arbeidsgivere med forhåndsfinansierte ordninger. Beregningene omfatter ikke uføre eller personer med særaldersgrense, verken for SPK eller KLP, fordi regelverket for opptjening til alderspensjon for disse gruppene ikke er utredet. Som omtalt i kapitlene 7 og 8, er personer født i 1945 trolig ikke representative for framtidens pensjonister.

Kapitlet belyser ikke totale samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster og heller ikke samlede effekter på statsbudsjettet etter at folk har tilpasset seg det nye systemet. Disse vil være betydelige dersom en omlegging lykkes i å få folk til å stå lengre i jobb. Mens pensjonsutbetalingene påvirkes lite av avgangsalder i det nye systemet, har avgangsalderen avgjørende betydning for samlede skatteinntekter.

12.2 Statens pensjonskasse

For å belyse kostnadene knyttet til nye pensjonsordninger, er det gjennomført beregninger på individdata for ulike utvalg av medlemmer i Statens pensjonskasse, se avsnittene 8.2 og 8.3 for en nærmere beskrivelse av beregningene. Det er sammenliknet hvilke pensjonsutbetalinger dagens ordninger (alderspensjon og AFP) gir med hvilke utbetalinger forslag til nye ordninger vil gi. Disse beregningene kan også bidra til å belyse de langsiktige kostnadseffektene av en omlegging av de pensjonsordningene som er løpende finansiert, altså virkningene når de nye ordningene er fullt innfasat.

Det er gjennomført beregninger for segmentene stat og skole, og under vises resultatene dersom opptjeningssatsene for alderspensjon settes til 5,0/23,1 prosent.

Tabell 12.1 viser prosentvis endring i gjennomsnittlig samlet pensjon (nåverdi) med ny modell sammenliknet med dagens modell. Videre vises gjennomsnittlig prosentvis endring i de tre delene av pensjonen: alderspensjon fra folketrygden, AFP og alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen. Den nest siste kolonnen viser samlet pensjon fra Statens pensjonskasse, altså summen av AFP og tjenestepensjon. Tabellen viser også sammensetning av samlet pensjon med ny modell og endring i prosentpoeng, i de ulike komponentene, sammenliknet med dagens modell.

Tabellen omfatter alle medlemmer av SPK født i 1945 som har hatt AFP eller alderspensjon som første pensjonsprodukt med SPK som utbetalende ordning og alle i samme kull som var aktive medlemmer ved utgangen av 2014. Tabellen omfatter alle som var aktive fram til pensjonsuttak, også personer med deltid og som ikke har full opptjening, og alle som får utbetalt en alderspensjon fra en oppsatt rettighet fra SPK. I kapittel 8 er det presentert beregninger for SPK-medlemmer med full opptjening og med pensjon fra aktiv stilling, i den hensikt å belyse hva slags pensjonsnivåer man vil få med fulle karrierer i offentlig sektor fra ny ordning sammenliknet med dagens modell. Her vil vi belyse kostnadene ved ny pensjonsordning, som åpenbart vil påvirkes også av at mange vil være ansatt i offentlig sektor i deler av yrkeskarrieren. Tabellen omfatter 3156 personer i statssegmentet og 2595 personer i skolesegmentet.

Tabell 12.1 Endring i pensjon fra dagens modell for 1945-kullet og sammensetning av samlet pensjon med ny pensjonsmodell. Satser på 5,0 og 23,1 prosent. Pensjon fra aktiv stilling og fra oppsatt rettighet. Stat og skole. Prosent og prosentpoeng*

	Folketrygd	AFP	Tjenestepensjon	Sum fra SPK	Sum pensjon
Endring i prosent	3,5	93,2	-31,0	-6,4	0,7
Sammensetningen av samlet pensjon i prosent i ny modell	73,6	10,8	15,6	26,4	100,0
Endring i sammensetning av samlet pensjon i prosentpoeng	2,0	5,2	-7,2	-2,0	0,0

* Tallene er korrigert for endringene i uttaksmønsteret fra 1945-kullet til 2014.

Tabell 12.1 viser blant annet:

- Gjennomsnittlig, samlet pensjon øker med 0,7 prosent.
- Alderspensjon fra folketrygden er 3,5 prosent høyere med nye regler enn med gamle regler.
- Samlet utbetaling fra SPK reduseres klart med 6,4 prosent.
- Sammensetningen av pensjonen fra SPK endres markert: Gjennomsnittlig AFP øker betydelig når AFP utformes på samme måte som i privat sektor, mens gjennomsnittlig tjenstepensjon (alderspensjon) går klart ned.
- Ny AFP blir en stor andel av samlet pensjon fra tjenstepensjonsordningen.

Tabellen over omfatter vel 2000 personer som går av med pensjon med mindre enn full opptjening og vel 1500 som får alderspensjon fra en oppsatt pensjonsrett. Disse inngår ikke i beregningene i kapittel 8. Store deler av denne gruppen vil ha privat tjenstepensjon i tillegg, som det ikke tas hensyn til her.¹⁵ Å inkludere disse gruppene reduserer derfor åpenbart gjennomsnittlig pensjonsnivå i beregningene, dette gjelder både i dagens og ny modell. I tillegg vil en mindre andel av samlet pensjon i beregningene stamme fra offentlig tjenstepensjon. Ved å sammenlikne tabell 12.1 med tabell 8.1 framgår det at når man inkluderer oppsatte og aktive uten full opptjening, så vil økningen i samlet pensjon reduseres sammenliknet med å kun se på de med full opptjening som pensjoneres fra en aktiv stilling. Økningen i folketrygden blir også lavere, mens samlet pensjon fra SPK går ned.

Tabell 12.1 tyder på at pensjonsutbetalingene fra SPK på lang sikt reduseres som følge av å innføre en påslagsordning for alderspensjon med opptjeningssatser på 5,0 og 23,1 prosent. Lavere utbetalinger fra SPK fører imidlertid ikke til lavere pensjonsnivåer for SPK-medlemmer, fordi en større andel av samlet pensjon kommer fra folketrygdens alderspensjon som følge av de nye opptjeningsreglene. Folketrygdens bidrag til samlet pensjon er beregnet å øke fra 71,6 til 73,6 prosent for denne gruppen. Det er derfor ikke slik at reduserte utbetalinger fra SPK betyr reduserte pensjonskostnader for det offentlige totalt sett. Omleggingen betyr en annen fordeling mellom utbetalingene fra folketrygden og SPK. Samlet sett tyder beregningene på at kostnadene for staten totalt sett av pensjonssystemet for medlemmer av SPK øker svakt med opptjeningssatser på 5,0 og 23,1 prosent.

Foretakssegmentet er holdt utenom i tabell 12.1. Det er fordi at det i dette segmentet er et stort omfang av lukkede pensjonsordninger som av den grunn vil gi et mye lavere omfang av pensjonsopptjening for framtidige kull enn det som framgår av 1945-kullet. Det hadde imidlertid i liten grad påvirket resultatene av beregningene: nedgangen i ytelser fra SPK hadde da vært litt mindre, mens økningen i samlet ytelse hadde vært litt større.

Effekten av ny pensjonsordning på pensjonskostnadene på lang sikt er kritisk avhengig av avgangsmønsteret. Generelt er det slik at kostnadene knyttet til ny modell er relativt upåvirket av uttaksmønsteret pga. de nøytrale uttaksreglene.¹⁶ Dersom ikke samlet sysselsetting i SPK-

¹⁵ Personer med oppsatte rettigheter får ikke offentlig AFP, verken dagens AFP-ytelse eller ny AFP-ytelse. Enkelte av disse vil kunne motta privat AFP. SPK har ikke informasjon om hvem som får utbetalinger av privat AFP.

¹⁶ Kostnadene vil øke noe ved senere uttak fordi medlemmer av Statens pensjonskasse i gjennomsnitt lever lenger enn befolkningen samlet.

området endres på grunn av at eldre står lenger i arbeid, vil videre den økte pensjonsopptjeningen som eldre medlemmer av SPK får ved å stå lengre i arbeid, motsvares av at det er færre yngre som tjener opp pensjon.

Med dagens pensjonsordninger blir SPKs utbetalinger lavere desto lenger medlemmene venter med å ta ut pensjon. Det skyldes dels at AFP er en ikke-nøytral tidligpensjonsordning; de som ikke tar ut AFP får ikke disse pengene tilbake senere.

Dette betyr at utbetalingene knyttet til den nye pensjonsløsningen vil bli relativt høyere, sammenliknet med de gamle ordningene, desto senere SPK-medlemmer i gjennomsnitt tar ut pensjon. I tillegg vil utbetalingene fra SPK bli mindre desto senere pensjonen tas ut for de som utsetter uttaket av pensjon til etter 67 år. Dette er fordi bruttopensjonen maksimalt kan være 66 prosent av pensjonsgrunnlaget og at den samordnes med en folketrygd som øker desto senere den tas ut. Folketrygdens utgifter vil samtidig øke tilsvarende.

Avgangsmønsteret bak tallene i tabell 12.1 er det faktiske avgangsmønsteret for SPK-medlemmer født i 1945, som kunne ta ut AFP fra 2007, men korrigert for utviklingen fram til 2014. Den økte avgangsalderen i SPK som er observert i denne perioden har bidratt til lavere pensjonsutbetalinger med dagens pensjonsmodell. En slik endring i avgangsmønster ville i mye mindre grad bidratt til lavere utbetalinger i en påslagsmodell, der gevinsten av å stå lenger i arbeid i mye større grad tilfaller den enkelte i form av økte årlige utbetalinger. Ytterligere økninger i avgangsalderen kan ventes framover.

Dersom utviklingen med økende avgangsalder fortsetter også i årene framover, vil det med andre ord innebære gradvis lavere pensjonsutbetalinger fra SPK med uendrede regler, mens utbetalingene vil holde seg om lag på dagens nivå med en omlegging til en påslagsordning.

Ny pensjonsordning for offentlig ansatte må forventes å føre til at offentlig ansatte står lenger i arbeid. Framtidig avgangsmønster er derfor avhengig av om pensjonsordningen legges om.

12.3 KLP

Alderspensjonen i kommunesektoren er forhåndsfinansiert. Levealdersjustering er innarbeidet i premier og premiereserver. Dette ble gjort fra 2014 samtidig med at livselskapene implementerte nye levealdersforutsetninger, den såkalte 2013-tariffen. Fordi det ikke er vedtatt regler for samordning av pensjon med alderspensjon opptjent etter nye regler, beregnes premiene (og nødvendige reserver) fortsatt som om all alderspensjon fra folketrygden opptjenes og samordnes etter gamle regler, men virkningen av levealdersjustering i ny folketrygd er ivaretatt.¹⁷

KLP har anslått de økonomiske konsekvensene av å innføre nye pensjonsordninger i kommunene. De har regnet på premien for årets opptjening av alderspensjon første år etter at ny ordning innføres. De har lagt til grunn opptjeningssatsene i kombinasjonsalternativet fra 2009, altså 5,64 prosent opptjening på inntekt opp til 7,1 G og 23,74 prosent på inntekt i

¹⁷ KLP har vurdert virkningen på premiereserven av forslaget til nye samordningsregler som ble presentert for organisasjonene i desember 2012. Nødvendige reserver i alle risikofelleskapene under ett anslås å bli 4 prosent lavere enn de avsatte reservene for alderspensjon etter 67 år for alle årskullene samlet. Effekten er en del større enn dette i fellesordningen for kommuner og bedrifter.

intervallet 7,1–12 G. Det er også foretatt beregninger med opptjeningssatser på 5,0 og 23,1 prosent. KLP har benyttet en beregningsrente på 2 prosent i beregningene.

KLPs beregninger gjelder primært kortsiktige premievirkninger for kommunene. KLPs erfaring er imidlertid at det som er beregnet som første års premie også vil være et godt anslag for årspremie i prosent av pensjonsgrunnlaget på noe lengre sikt, ettersom aldersfordelingen blant de yrkesaktive medlemmene har vist seg å være nokså stabil over tid.

Reglene for regnskapsføring av pensjon i kommunene innebærer at de regnskapsmessige pensjonskostnadene vil avvike fra den årlige pensjonspremien.

For alderspensjon etter nye regler har KLP lagt til grunn det samme pensjonsgrunnlaget som i dag. Ved å avgrense beregningene til personer med aldersgrense 70 år i årskullene fra og med 1963-kullet, anslår de en årlig premie på mellom 3,66 og 3,79 prosent av pensjonsgrunnlaget dersom opptjeningssatsene i kombinasjonsalternativet legges til grunn. Dette er noe lavere enn premien for dagens alderspensjon, som er 4,37 prosent i Fellesordningen for kommuner og bedrifter. Forskjellen i årlig premie vil bli noe større over tid, særlig fordi behovet for engangspremier ved pensjonering vil bli lavere med den nye ordningen. Med opptjenings-satser på henholdsvis 5,0 og 23,1 prosent blir den årlige premien mellom 3,32 og 3,47 prosent av pensjonsgrunnlaget.

KLP har ikke beregnet kostnadene knyttet til en ny AFP-ytelse etter mønster av AFP i privat sektor, men har anslått premien knyttet til en «forsikret AFP» for personer med aldersgrense 70 år, gitt at også uføre og personer med oppsatte rettigheter skal få denne rettigheten. Den beregnede premien ligger i området 2,5–2,6 prosent av pensjonsgrunnlaget. Premien for AFP beregnet etter reglene i privat sektor blir høyere enn dette, siden beregningsgrunnlaget er større, se avsnitt 4.6.2. På den andre siden inkluderer den beregnede premien uføre og personer med oppsatt rett som ikke har rett til AFP i dag.

Den beregnede AFP-premien kan sammenliknes med kostnadene knyttet til dagens AFP-ordning. Utjevnete satser for finansiering av AFP i alderen 62–66 år, altså både folke-trygdberegnet og tjenstepensjonsberegnet AFP, er om lag 2 prosent av pensjonsgrunnlaget for hele den yrkesaktive bestand i Fellesordningen for kommuner og bedrifter.

Dersom premien til alderspensjon og AFP ses i sammenheng, konkluderer KLP med at en omlegging til en påslagsmodell for alderspensjon og ny AFP ikke vil gi store kostnadmessige utslag i kommunenes regnskaper.

Vedlegg 1: Oppdragsbeskrivelse

Offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor Departementets oppdragsbeskrivelse

Bakgrunn

Det er innført levealdersjustering av offentlig tjenstepensjon og nye regler for årlig regulering av pensjon. AFP er videreført som en tidligpensjonsordning for alderen 62–66 år. Pensjonsreglene for offentlig ansatte er dessuten teknisk tilpasset fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden.

Tjenstepensjon i privat sektor er i endring. Ny AFP og de nye tjenstepensjonene bygger på de samme prinsippene som den nye folketrygden. Ansatte i privat sektor har fått sterkere stimulanser til å stå lengre i arbeid, noe som er et viktig bidrag til å møte utfordringene knyttet til økt forventet levealder og en aldrende befolkning.

Regjeringen ønsker likere pensjonsordninger i offentlig og privat sektor. Mobilitetshindrene i dagens regelverk må bygges ned og offentlig ansatte må i større grad tjene på å stå lengre i jobb. Offentlige ansatte skal fortsatt ha gode pensjonsordninger.

Pensjonsordningene i offentlig sektor sikrer mange ansatte gode pensjoner. Mange i offentlig sektor har imidlertid mindre fleksibilitet enn ansatte i privat sektor og svakere muligheter til å kompensere for virkningen av levealdersjustering. Hvis arbeidstakerne kompenserer for virkningen av levealdersjustering ved å arbeide lenger, kan folketrygdens andel av samlet pensjon øke, og utbetalingene fra tjenstepensjonsordningene kan bli redusert. Denne effekten forsterkes ved økt forventet levealder og dagens offentlige tjenstepensjonsordninger blir derfor dårligere for yngre årskull.

Nye pensjonsregler i offentlig sektor må utformes slik at de er en fordel både for de ansatte, for arbeidsgiverne i stat og kommune og for samfunnet.

Utredningsoppdrag

ASD skal utarbeide en rapport om nye pensjonsordninger for ansatte i offentlig sektor samt overgangsregler fra dagens ordninger. Rapporten skal være grunnlag for å vurdere om man sammen med partene skal arbeide for å oppnå enighet om nye pensjonsløsninger for offentlig ansatte.

De nye ordningene skal være bedre tilpasset pensjonsreformen, og departementet tar utgangspunkt i følgende prinsipper:

- Alle år i jobb skal gi pensjonsopptjening
- Tjenstepensjonen skal beregnes uavhengig av folketrygden
- Pensjonen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år og kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir avkortet

Rapporten skal dels beskrive mulige løsninger og dels presentere statistikk om pensjoner og pensjoneringsatferd i offentlig sektor. Arbeidet skal blant annet belyse følgende problemstillinger:

- Status for og forholdet til tjenstepensjoner i privat sektor
- Om AFP skal være en selvstendig pensjon i offentlig sektor og hvordan AFP eventuelt skal utformes, samt vilkår for å få AFP
- Opptakskrav og hvor lenge en skal tjene opp offentlig tjenstepensjon
- Hvor lenge det skal være fleksibelt uttak av offentlig tjenstepensjon
- Hvordan nye regler skal fases inn og forholdet til grunnlovsværn for pensjonsrettigheter
- Overføringsavtalen, organisering og kjønns- og aldersnøytrale premier
- Gjenstående spørsmål knyttet til dagens ordninger, herunder reglene for samordning av tjenstepensjon med alderspensjon fra folketrygden opptjent med nye regler
- Virkninger av nye regler for den enkelte og for grupper av offentlig ansatte (fordelingsvirkninger)
- Kostnader for arbeidsgiverne og for staten, herunder regnskapsmessige konsekvenser

Rapporten skal ikke vurdere hvor høye ytelser de nye ordningene skal gi, herunder parametere. Egenskapene ved ulike løsninger skal illustreres for realistiske lønnsprofiler og karrierer i kommunene, staten og helsesektoren, og sammenliknes med dagens ordning med samordningsfordeler.

Arbeidet skal vurdere pensjonsordningene for personer med aldergrense 70 år, men ikke ordningene for personer med særaldersgrenser.

Hovedsammenslutningene i staten, KS-området og Oslo kommune inviteres til møter for å kunne gi innspill til temaer som bør omtales i rapporten og kommentere utkast til rapporten underveis i arbeidet. Også KS, NHO, Spekter og Virke inviteres til å delta. Det bør tas sikte på å ha 4–5 møter, med mulighet for særskilte møter ved behov.

Rapporten skal ferdigstilles 20. november 2015.

Vedlegg 2: Statistikk SPK og KLP

1. Innledning

Hvilke pensjonsnivåer en ny offentlig tjenstepensjonsordning produserer vil, i tillegg til opptjeningssatsen i den nye ordningen, avhenge av hvor lang tjenestetid personer med offentlig tjenstepensjon har, hvilket lønnsnivå de har, hvilken stillingsstørrelse de har jobbet i, hvor lenge de jobber, forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn og hvilken opptjening de har i folketrygden. Disse faktorene påvirker også pensjonsnivåene i dagens offentlige tjenstepensjonsordninger, men hver faktor kan ha ulik effekt i de to ordningene.

Det er store individuelle forskjeller langs disse dimensjonene for ulike medlemmer med offentlig tjenstepensjon og det er store forskjeller mellom ulike grupper av ansatte med offentlig tjenstepensjon. For å få en bedre forståelse av hvordan en ny offentlig tjenstepensjon vil kunne slå ut for ulike grupper presenterer dette vedlegget diverse statistikk for medlemmene i Statens pensjonskasse (SPK) og Kommunal Landspensjonskasse (KLP).

2. Om pensjonsordningene i SPK og KLP

2.1 SPK

SPK er en tjenstepensjonsordning for ansatte i staten og skoleverket. I tillegg er mange innen forskningssektoren, forskjellige forvaltningsvirksomheter og flere andre virksomheter, for det meste innen offentlig sektor, medlemmer.

I dette vedlegget er enkelte ordninger for spesielle grupper holdt utenom, blant annet ordningene for apotekansatte, for stortingsrepresentanter og for ledsagere i utenriktjenesten. De som gjenstår er delt inn i tre grupper etter hvilken arbeidsgiver de er registrert ansatt hos:

- *Stat*: Omfatter statsansatte i vid forstand, dvs. ansatte i indre og ytre etat. I tillegg er ansatte på universiteter og statlige høyskoler inkludert og også noen mindre grupper i privat sektor.
- *Skole*: Omfatter undervisningspersonalet i kommunale og fylkeskommunale skoler. Disse fikk inntil videre beholde medlemskapet i SPK da KS overtok forhandlingsansvaret for lærerne fra 2004. I tillegg er folkehøyskoler og enkelte private skoler inkludert i dette segmentet.
- *Foretak*: Omfatter en del statlige og private virksomheter og tidligere statlige virksomheter som har fått beholde medlemskapet i SPK etter fristilling. Eksempler er NSB, Mesta og Posten. En del av virksomhetene har såkalt lukkede ordninger, dvs. at de ikke tar opp nye medlemmer.

2.2 KLP

De fleste kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og bedrifter med tilknytning til offentlig sektor har inngått avtale om offentlig tjenstepensjon for sine ansatte hos KLP. Medlemsmassen i KLP er delt inn i fem risikofellesskap etter hvilken arbeidsgiver de er registrert ansatt hos eller hvilken yrkesgruppe de tilhører. De fem risikofellesskapene er:

- *Fellesordningen for fylkeskommuner*
- *Fellesordningen for kommuner og bedrifter*
- *Fellesordningen for statlige helseforetak*
- *Pensjonsordningen for sykepleiere*
- *Pensjonsordningen for sykehusleger*

3. Antall medlemmer i SPK og KLP

3.1 SPK

SPK er Norges største pensjonsleverandør og har samlet mer enn én million medlemmer. Som medlemmer regnes her yrkesaktive med pensjonsordning i SPK, pensjonister som direkte eller indirekte mottar pensjon fra SPK og personer som har en oppsatt pensjonsrett fra et tidligere arbeidsforhold med pensjonsordning i SPK og som ennå ikke har begynt å motta pensjon.

Tabell 3.1 viser utviklingen i antall medlemmer i SPK de siste ti årene fordelt på tre hovedgrupper. Medlemmer i apotekordningen er holdt utenom, mens enkelte ordninger for noen mindre grupper er inkludert. Tabellen viser at samlet antall medlemmer i SPK har økt fra rundt 845 000 til 985 000 siden 2005. Målt i antall personer har veksten vært sterkest for personer med en oppsatt pensjonsrett, og denne gruppen utgjorde nesten halvparten av medlemmene ved utgangen av 2014. En del av disse har kortere opptjeningstid enn minstekravet på tre år for å ha rett til pensjon, og de vil dermed bare få pensjon dersom de også har opptjening i en annen offentlig tjenstepensjonsordning. Gruppen som har økt mest siden 2005, målt i prosent, er pensjonister med en økning på 33 prosent.

Tabell 3.1 Antall medlemmer i SPK ved utgangen av året. Medlemmer i apotekordningen er holdt utenom

	Aktive	Oppsatt rett	Pensjonister	SUM
2005	284 290	385 569	174 755	844 614
2006	269 531	408 607	181 786	859 924
2007	275 187	414 773	187 853	877 813
2008	277 810	424 128	193 683	895 621
2009	283 168	429 473	199 879	912 520
2010	285 188	435 704	206 608	927 500
2011	285 725	443 222	213 074	942 021
2012	288 076	448 698	220 038	956 812
2013	290 047	454 365	226 911	971 323
2014	290 951	460 828	232 825	984 604

Kilde: SPK

Tabell 3.1 viser at antall aktive, altså yrkesaktive med pensjonsordning i SPK, har vært relativt stabilt i perioden. Nedgangen fra 2005 til 2006 skyldes særlig at Posten gikk over til en innskuddsordning fra 1. januar 2006.

Tabell 3.2 viser utviklingen i antall aktive medlemmer og antall medlemmer med en oppsatt pensjonsrett fordelt på de tre segmentene stat, skole og foretak. Merk at fordi det mangler

opplysning om segment for noen av medlemmene, er summen av de tre segmentene noe lavere enn totaltallene.

Det går fram av tabell 3.2 at det har vært en relativt stor endring i sammensetningen av de aktive medlemmene: Antall aktive i statssegmentet har økt med 18 prosent, mens antall medlemmer innenfor foretakssegmentet er mer enn halvert. Innenfor skolesegmentet har antall aktive vært relativt stabilt.

Antall medlemmer med en oppsatt rett har økt med rundt 30 prosent fra 2005 til 2014 både innenfor stat og skole. Innenfor foretakssegmentet var det en sterk økning i antall med oppsatt rett fra 2005 til 2006, noe som henger sammen med omleggingen av Postens pensjonsordning. Deretter har antall medlemmer med oppsatt rett innenfor foretakssegmentet blitt noe redusert.

Tabell 3.2 Antall medlemmer i SPK ved utgangen av året. Aktive og medlemmer med oppsatt rett etter segment. Medlemmer i apotekordningen er holdt utenom

	Aktive				Oppsatt rett			
	Totalt	Stat	Skole	Foretak	Totalt	Stat	Skole	Foretak
2005	284 290	140 733	101 594	41 723	385 569	183 621	70 359	130 819
2006	269 531	143 742	101 953	23 585	408 607	187 762	73 165	146 912
2007	275 187	149 143	102 870	22 894	414 773	192 154	75 486	146 359
2008	277 810	153 161	103 729	20 635	424 128	198 206	77 881	147 250
2009	283 168	158 032	104 666	20 165	429 473	202 973	79 853	145 824
2010	285 188	160 374	104 542	19 944	435 704	209 024	82 066	143 787
2011	285 725	161 050	104 615	19 706	443 222	216 232	84 445	141 711
2012	288 076	163 343	104 686	19 687	448 698	222 288	86 428	139 139
2013	290 047	165 313	104 481	19 874	454 365	228 706	88 431	136 331
2014	290 951	166 174	105 019	19 491	460 828	235 506	90 275	134 028

Kilde: SPK

Tabell 3.3 viser sammensetningen av aktive medlemmer i SPK ved utgangen av 2014 etter kjønn, segment og alder. Tabellen viser at drøyt halvparten av de aktive er kvinner. Det er små kjønnsforskjeller i alderssammensetningen: Både blant kvinner og menn er vel en tredel av de aktive medlemmene under 40 år, mens knapt halvparten er i alderen 40–56 år. En noe høyere andel menn er 62 år eller eldre.

Tabell 3.3 viser også at det heller ikke er store forskjeller på aldersfordelingen innenfor de tre segmentene stat, skole og foretak. Det er imidlertid litt færre under 50 år innenfor foretakssegmentet.

Tabell 3.3 *Aktive medlemmer i SPK etter alder ved utgangen av 2014 etter kjønn og segment i prosent av totalen. Medlemmer i apotekordningen er holdt utenom*

	Herav:			Stat	Skole	Foretak
	Alle	Menn	Kvinner			
< 30 år	12	13	11	13	11	10
30-39 år	23	22	24	23	24	21
40-49 år	29	27	30	28	30	28
50-56 år	17	17	17	18	15	20
57-61 år	11	12	11	11	12	14
62-64 år	4	5	4	4	5	5
65-66 år	2	2	1	2	1	2
67 år	0	1	0	1	0	0
68-70 år	1	1	0	1	0	0
71 år >	0	0	0	0	0	0
Antall	290 951	132 094	158 857	166 174	105 019	19 491

Kilde: SPK

Tabell 3.4 viser utviklingen i antall pensjonister siden 2005 fordelt på hovedgrupper av pensjonstyper. Personer med særaldersgrense kan ta ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen, som i all hovedsak er enten 60, 63 eller 65 år. Personer med en oppsatt rett fra en stilling med særaldersgrense kan motta pensjon fra 65 år, uavhengig av aldersgrensen. Personer med særaldersgrense inngår i kolonnen «særalderspensjon» fra de mottar tjenestepensjon, tidligst fra 57 år, og fram til de fyller 67 år. Deretter mottar de en alderspensjon som blir samordnet med folketrygden og de inngår da i kolonnen «alderspensjon». Kolonnen for AFP omfatter både de som mottar folketrygdberegnet AFP og de som mottar tjenestepensjonsberegnet AFP. AFP kan bare tas ut av aktive medlemmer og tas tidligst ut fra 62 år og fram til fylte 67 år. Fra fylte 67 år inngår også disse i kolonnen «alderspensjon». Inntil 2015 kunne man motta uførepensjon fram til 70 år ved ordinær aldersgrense og fram til den aktuelle lavere aldersgrensen for stillinger med særaldersgrense. Alderspensjon ytes livsvarig. Alderspensjonen og uførepensjon er de to pensjonstypene som kan mottas i lengst periode og vil som følge av dette dominere i antall pensjonister.

Tabell 3.4 viser at antall pensjonister totalt har økt med $\frac{1}{3}$ fra 2005 til 2014. Det har blitt flest nye alderspensjonister, og om lag $\frac{2}{3}$ av pensjonistene var alderspensjonister ved utgangen av 2014. Særalderspensjonistene har imidlertid økt prosentvis mest i perioden med en økning på snau $\frac{3}{4}$. Mer detaljerte tall viser at nesten $\frac{2}{3}$ av særalderspensjonistene i 2014 var i statssegmentet, mens vel $\frac{1}{4}$ var i foretakssegmentet. I staten er det særaldersgrense på 60 år som er mest utbredt. En særaldersgrense på 60 år innebærer at mange kan bli særalderspensjonister allerede fra 57 år.

Den sterke økningen i andelen særalderspensjonister henger trolig sammen med at befolkningen i alderen 57–67 år har økt med 30 prosent og befolkningen i alderen 60–67 år har økt med 45 prosent i denne perioden.

Antallet som mottar AFP økte fram til 2010 og har deretter gått en del ned. Dette har trolig flere årsaker.

Antall medlemmer som mottar uførepensjon har blitt redusert de siste årene. Mer detaljerte tall viser at nedgangen skyldes at det har blitt færre uføre i foretakssegmentet, trolig særlig fordi det har blitt færre aktive i dette segmentet. Men tallene viser også at antall uføre har flatet ut og gått litt ned etter 2008/2009 også i statssegmentet og skolesegmentet.

Tabell 3.4 Antall pensjonister i SPK ved utgangen av året etter pensjonstype. Medlemmer i apotekordningen er holdt utenom

	Uføre- pensjon	Særalders- pensjon	AFP	Alders- pensjon	Andre	Sum
2005	55 962	5 908	8 725	101 831	2 329	174 755
2006	57 672	6 087	9 773	105 802	2 452	181 786
2007	58 870	6 542	10 245	109 873	2 323	187 853
2008	59 653	6 990	11 022	113 725	2 293	193 683
2009	59 742	7 585	11 500	118 860	2 192	199 879
2010	59 464	8 522	11 806	124 595	2 221	206 608
2011	58 735	9 382	11 336	131 205	2 416	213 074
2012	57 348	10 057	11 066	138 944	2 623	220 038
2013	55 467	10 241	10 413	147 835	2 955	226 911
2014	52 719	10 253	10 182	156 276	3 395	232 825

Kilde: SPK

3.2 KLP

Som medlemmer regnes her yrkesaktive med pensjonsordning i KLP, pensjonister som direkte eller indirekte mottar pensjon fra KLP og personer som har en oppsatt pensjonsrett fra et tidligere arbeidsforhold med pensjonsordning i KLP.

Tabell 3.5 viser utviklingen i antall medlemmer i KLP de siste ti årene fordelt på tre hovedgrupper – aktive medlemmer, oppsatte rettigheter og pensjonister. I gruppen med pensjonister er også personer som mottar ektefelle- eller barnepensjon inkludert. Gruppen med oppsatt rett inkluderer personer med pensjonsrett, dvs. med minst 3 års tjenestetid i KLP. Gruppen av oppsatte uten rett til pensjon, dvs. med mindre enn 3 års tjenestetid, er om lag dobbelt så stor som gruppen oppsatte med rett til pensjon.

Tabellen viser at samlet antall medlemmer har økt fra rundt 530 000 til 790 000 siden 2005. Målt i antall personer har økningen i aktive medlemmer vært klart størst. Gruppen som har økt mest siden 2005, målt i prosent, er pensjonister med en økning på rundt 70 prosent.

Utviklingen de siste årene er blant annet påvirket av strukturendringer i markedet for offentlig tjenstepensjon. Storebrand og DNB tilbyr ikke lenger offentlig tjenstepensjon og i 2014 flyttet 58 kommuner pensjonsordningen sin til KLP. I 2014 avga KLP dessuten en del medlemmer til den nystartede pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet (PKH).

Tabell 3.5 Antall medlemmer i KLP ved utgangen av året

	Aktive	Oppsatt rett	Pensjonister	SUM
2005	291 053	108 674	129 951	529 678
2006	290 549	111 066	137 063	538 678
2007	296 788	113 295	143 290	553 373
2008	298 952	129 320	148 584	576 856
2009	304 231	128 944	155 208	588 383
2010	304 491	133 345	163 086	600 922
2011	308 785	137 318	171 748	617 851
2012	315 807	143 435	181 967	641 209
2013	367 403	147 402	197 185	711 990
2014	416 557	152 590	221 060	790 207

Kilde: KLP

Tabell 3.6 viser utviklingen i antall aktive medlemmer fordelt på de fem risikofellesskapene: fellesordningen for fylkeskommuner (fylkeskommuner), fellesordningen for kommuner og bedrifter (kommuner og bedrifter), fellesordningen for statlige helseforetak (statlige helseforetak), pensjonsordningen for sykepleiere (sykepleiere), pensjonsordningen for sykehusleger (sykehusleger).

Det går fram av tabell 3.6 at det har vært en relativt stor endring i sammensetningen av de aktive medlemmene innenfor de ulike risikofellesskapene: Antall aktive i fellesordningen for kommuner og bedrifter har økt med hele 66 prosent mens fellesordningen for fylkeskommuner, pensjonsordningen for sykepleiere og pensjonsordningen for sykehusleger har hatt en mer moderat økning, hhv. 18 prosent, 32 prosent og 17 prosent. I fellesordningen for statlige helseforetak har antallet aktive medlemmer gått ned fra 2005 til 2014.

Tabell 3.6 Antall aktive medlemmer i KLP ved utgangen av året fordelt på risikofellesskapene

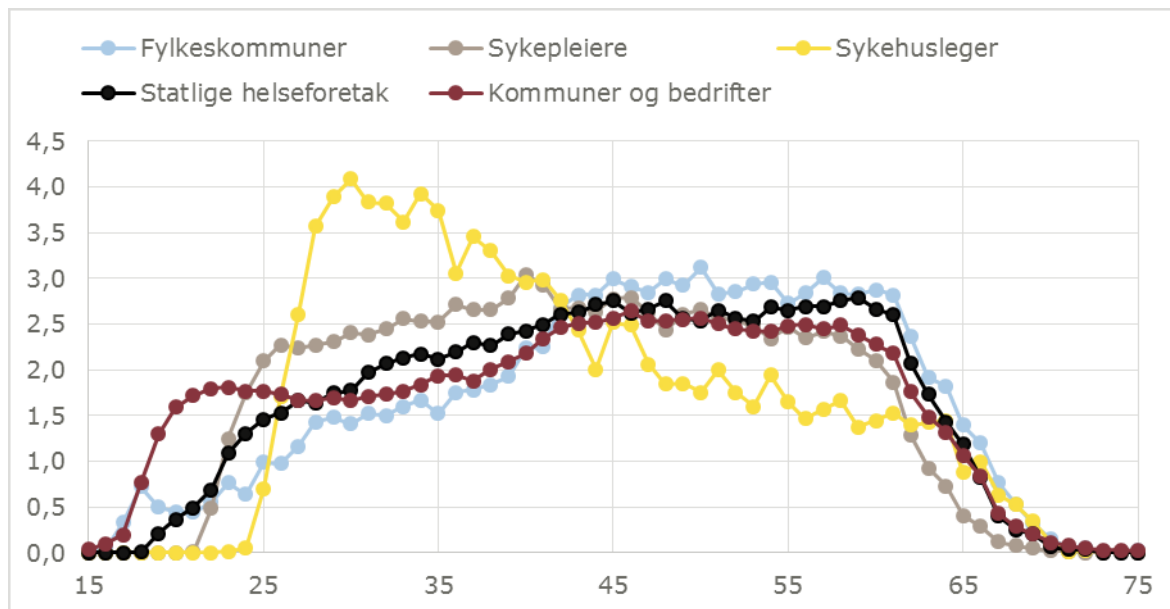
	Totalt	Fylkeskommuner	Kommuner og bedrifter	Statlige helseforetak	Sykepleiere	Sykehusleger
2005	291 053	13 564	163 743	45 841	59 528	8377
2006	290 549	13 739	160 889	46 039	61 321	8561
2007	296 788	14 124	165 423	45 385	62 909	8947
2008	298 952	11 843	167 927	45 106	64 687	9389
2009	304 231	12 286	168 891	46 624	66 716	9714
2010	304 491	12 609	167 525	46 285	68 065	10007
2011	308 785	12 769	172 805	43 308	69 526	10377
2012	315 807	12 685	176 825	43 958	71 586	10753
2013	367 403	13 616	223 705	44 979	74 064	11039
2014	416 557	16 136	271 624	39 825	79 166	9806

Kilde: KLP

Figur 3.1 viser aldersfordelingen på de aktive medlemmene fordelt på risikofellesskap. Vi ser at det er relativt få som er under 20 år og eldre enn 67 år i alle risikofellesskapene. I pensjonsordningen for sykehusleger er det klart færre som er under 25 år enn i de andre risikofellesskapene. Dette henger trolig sammen med at sykehusleger har lengre utdanning enn medlemmene i de andre risikofellesskapene. I pensjonsordningen for sykehusleger er det også

en betydelig lavere andel av de aktive medlemmene som er mellom 45 og 65 år enn i de andre ordningene.

Figur 3.1 Aldersfordeling aktive medlemmer ved utgangen av 2014, andeler i prosent



Pensjonsordningen for sykehusleger og fellesordningen for fylkeskommuner har også en noe høyere andel aktive medlemmer som er 67 år og eldre enn de andre risikofellesskapene, noe som trolig henger sammen med at et klart mindretall har særaldersgrenser i fellesordningen for fylkeskommuner og ingen i pensjonsordningen for sykehusleger har særaldersgrense.

I pensjonsordningen for sykepleiere er det en lavere andel aktive medlemmer over 62 år, noe som henger sammen med særaldersgrensen til sykepleierne. Fellesordningen for kommuner og bedrifter har den høyeste andelen av aktive medlemmer under 25 år, noe som trolig henger sammen med at det innenfor denne ordningen er en god del stillingstyper som ikke krever høyere utdanning.

Tabell 3.7 viser utviklingen i antall med oppsatt rett fordelt på de de fem risikofellesskapene. Antall medlemmer med en oppsatt rett har økt med over 100 prosent for sykepleierordningen. Antall medlemmer med oppsatt rett har også økt betydelig for fellesordningen for kommuner og bedrifter og for fellesordningen for statlige helseforetak, mens antallet medlemmer med oppsatt rett har vært relativt stabilt i fellesordningen for fylkeskommuner og i pensjonsordningen for sykehusleger.

Tabell 3.7 Antall *oppsatte* medlemmer i KLP ved utgangen av året fordelt på risikofellesskapene

	Totalt	Fylkes- kommuner	Kommuner og bedrifter	Statlige helseforetak	Sykepleiere	Sykehus- leger
2005	108 674	9 424	67 905	14 088	12 909	4 348
2006	111 066	9 614	68 433	15 058	13 469	4 492
2007	113 295	9 357	68 204	16 919	14 234	4 581
2008	129 320	8 776	74 750	19 787	20 463	5 544
2009	128 944	8 732	72 651	20 482	21 462	5 617
2010	133 345	8 687	74 821	21 553	22 559	5 725
2011	137 318	8 707	78 067	20 847	23 868	5 829
2012	143 435	8 875	82 195	21 600	24 880	5 885
2013	147 402	8 864	84 387	22 269	25 945	5 937
2014	152 590	9 515	90 023	20 893	27 881	4 278

Kilde: KLP

Tabell 3.8 viser utviklingen antall pensjonister siden 2005 fordelt på hovedgrupper av pensjonstyper. Merk at i statistikken fra KLP inngår personer med særaldersgrense som mottar tjenstepensjon i kolonnen «særalderspensjon» også etter at de fyller 67 år. Definisjonen av særalderspensjonister er altså forskjellig i KLP og SPK. Kolonnen «særalderspensjon» under inkluderer alle med særaldersgrense som enten mottar (sær)alderspensjon før 67 år eller alderspensjon fra og med 67 år. I statistikken fra KLP vil det altså se ut som om KLP har en langt høyere andel særalderspensjonister sammenlignet med SPK enn det som er reelt. Ved utgangen av 2014 var det 7 267 særalderspensjonister under 67 år i KLP. Av de om lag 50 000 som står registrert som særalderspensjonister i tabell 3.8 er altså kun om lag 15 prosent av disse under 67 år.

Pensjonister (alders- og særalderspensjonister) med særaldersgrense har økt prosentvis mest i perioden med en økning på 98 prosent. Alderspensjonister, uten særaldersgrense, har også økt betydelig med en økning på 79 prosent i perioden. AFP mottakere har økt med 57 prosent i perioden mens uførepensjonister har hatt en mer beskjeden økning på 19 prosent.

Tabell 3.8 Antall *pensjonister* i KLP ved utgangen av året etter pensjonstype, pensjon fra aktiv stilling

	Uførepensjon	Særalders- pensjon	AFP	Alderspensjon	Sum
2005	39 765	25 023	6 074	30 673	101 535
2006	40 616	27 082	6 564	31 920	106 182
2007	41 598	28 698	7 070	32 916	110 282
2008	41 846	29 909	7 640	33 102	112 497
2009	42 647	31 569	8 006	33 727	115 949
2010	43 761	33 688	8 588	34 984	121 021
2011	44 238	36 195	8 544	36 672	125 649
2012	45 203	39 062	8 384	39 152	131 801
2013	46 488	42 118	8 307	41 610	138 523
2014	47 434	49 616	9 508	54 787	161 345

Kilde: KLP

4. Alders-, særalders- og AFP-pensjonister – Datagrunnlag

4.1 Innledning

I kapitlene 5, 6, 7, 8 og 9 beskrives noen egenskaper ved alders-, særalders- og AFP pensjonistene i SPK og KLP. I dette kapitlet beskrives datagrunnlaget som ligger til grunn for den statistikken som presenteres i kapitlene 5–9. Uføre har spesielle regler for å beregne blant annet tjenestetid og stillingsprosent, og uførepensjonister er derfor ikke inkludert i datagrunnlaget. Merk at det er en forskjell mellom avgrensningen av populasjonen i SPK og KLP: Tallene for SPK er pensjonsvedtakene som SPK har fattet i tiårsperioden 2005–2014, mens tallene for KLP er hele pensjonsbestanden ved utgangen av 2014.

4.2 Populasjonen – SPK

Utgangspunktet er pensjonsvedtakene i SPK i perioden 2005–2014. For å få et best mulig vurderingsgrunnlag, er datagrunnlaget justert på enkelte punkter. De to viktigste korreksjonene gjelder endringsvedtak og såkalte refusjonspensjonister:

Endringsvedtak: Enkelte vedtak gjelder endringer, for eksempel endring i pensjonsgrad. For å unngå at disse personene skal få for stor vekt, er bare det siste vedtaket regnet med.

Refusjonspensjonister: Overføringsavtalen mellom leverandører av offentlig tjenstepensjon innebærer at pensjonen beregnes og utbetales av den pensjonsordningen som personen sist var medlem av og som om vedkommende har all tjenestetid i denne ordningen. Dersom deler av tjenestetiden er i andre pensjonsordninger, betaler disse andre ordningene refusjon til den utbetalende ordningen. SPK har derfor en del såkalte refusjonspensjonister, altså personer det utbetales pensjon for gjennom andre ordninger. For disse pensjonistene mangler SPK viktig informasjon, blant annet om samlet tjenestetid og pensjonsgrunnlag. Vedtak om refusjonspensjoner er derfor ikke med i tabellene. Datagrunnlaget er altså avgrenset til vedtak som gjelder pensjoner der SPK er den utbetalende ordningen.

Tabell 4.1 gir enkelte strukturtall for populasjonen. Noen kommentarer til strukturtallene i tabell 4.1:

- Det er skilt mellom folketrygdberegnet og tjenstepensjonsberegnet AFP. Dette skillet faller i stor grad sammen med skillet mellom AFP før og etter 65 år, men for enkelte med kort tjenestetid i tjenstepensjonsordning og mye opptjening i folketrygden, kan det være fordelaktig å motta folketrygdberegnet AFP også etter fylte 65 år.
- «Særalderspensjon» er vedtak om (ikke samordnet) alderspensjon før 67 år til personer med særaldersgrense, mens «alderspensjon» er vedtak om (samordnet) alderspensjon fra (tidligst) 67 år. Personer med vedtak om særalderspensjon vil få vedtak om alderspensjon når de får samordnet alderspensjonen med pensjon fra folketrygden fra fylte 67 år.
- I siste del av tabellen er vedtakene delt inn etter «grunnlag». Skillet går her mellom de som går over på alderspensjon fra en stilling som gir rett til medlemskap i SPK (såkalt «straks løpende» pensjon) og de som ikke lenger er medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning og derfor mottar pensjon på grunnlag av en oppsatt rettighet fra SPK.

Personer med en oppsatt rettighet i SPK på grunnlag av en stilling med særaldersgrense får utbetalt (sær)alderspensjon fra fylte 65 år, uavhengig av aldersgrensen.

- Mange personer vil ha flere vedtak. For eksempel vil en som tar ut folketrygdberegnet AFP, normalt få et vedtak om tjenstepensjonsberegnet AFP ved fylte 65 år og et vedtak om alderspensjon ved fylte 67 år. Summene i hver linje omfatter antall personer som vedtakene gjelder. De er altså korrigert for at en person kan ha flere vedtak, og vil normalt være lavere enn summen av tallene i kolonnene foran.
- Av tabellen går det fram at noen av vedtakene mangler informasjon om sektor-tilknytning og grunnlag. Disse er utelatt i de påfølgende tabellene ettersom de påfølgende tabellene viser ulike karakteristikk fordelt på hhv. aktive og oppsatte og fordelt på segment.

Tabell 4.1 Antall pensjonsvedtak i SPK i perioden 2005–2014 for utvalgte pensjonstyper og -ordninger

	Særalders- pensjon	Folketrygd- beregnet AFP	Tjeneste- pensjons- beregnet AFP	Alderspensjon	Sum personer
Sum vedtak	14 434	24 311	30 367	89 900	108 408
Segment:					
Stat	9 692	8 081	10 680	37 503	46 824
Skole	412	13 959	16 595	28 850	36 079
Foretak	4 248	2 269	3 088	23 036	24 976
Ukjent	82	3	6	519	529
Kjønn:					
Kvinner	3 776	13 156	15 585	41 680	49 377
Menn	10 576	11 153	14 779	47 709	58 502
Aldersgrense:					
70 år		23 511	29 043	72 340	84 295
52 år	301	1	1	317	366
60 år	5 285	5	5	4 224	7 983
63 år	1 490	23	34	1 403	1 968
65 år	7 168	620	930	7 922	10 186
68 år	9		2	2 670	2 675
Ukjent	101	149	350	513	923
Grunnlag:					
Aktiv	9 528	24 309	30 247	64 337	81 961
Oppsatt	4 812			24 913	27 134
Ukjent	14			139	150

Kilde: SPK

4.3 Populasjonen – KLP

Datagrunnlaget i KLP er hele pensjonsbestanden ved utgangen av 2014. Disse er gruppert etter om de mottar alderspensjon uten særaldersgrense (alderspensjon), alderspensjon med særaldersgrense (særalderspensjon), folketrygdberegnet AFP eller tjenstepensjonsberegnet

AFP. Vi har ikke fått statistikk for hvilken aldersgrense de ulike gruppene har, så pensjonsmottakerne er derfor ikke fordelt etter aldersgrenser.

KLP har også en del såkalte refusjonspensjonister, altså personer det utbetales pensjon for gjennom andre ordninger. For disse pensjonistene mangler KLP viktig informasjon, blant annet om samlet tjenestetid og pensjonsgrunnlag. Pensjonister som får utbetalt pensjon fra en annen ordning og hvor KLP refunderer deler av pensjonen er derfor ikke med i tabellene. Datagrunnlaget er altså avgrenset til pensjonsbestanden der KLP er den utbetalende ordningen.

Tabell 4.2 gir enkelte tall for populasjonen av pensjonister som mottar pensjon fra en aktiv stilling og tabell 4.3 gir enkelte tall for populasjonen av pensjonister som mottar pensjon fra en oppsatt rett. Tabellene gir også informasjon om hvor mange som mottar de ulike pensjonsproduktene i de ulike risikofellesskapene. Noen kommentarer:

- Skillet mellom folketrygdberegnet og tjenstepensjonsberegnet AFP reflekterer i stor grad hvem som mottar AFP før og etter 65 år.
- «Særalderspensjon» inkluderer alle alders- og særalderspensjonister med særaldersgrense, mens «alderspensjon» inkluderer alle som mottar alderspensjon uten særaldersgrense.
- Tabellene gir informasjon om hvilken pensjonstype medlemmene har ved utgangen av 2014, og ikke hvilken pensjonstype de først mottok.
- Mange personer i pensjonistpopulasjonen kan ha hatt vedtak om en annen pensjonstype tidligere, med dette går ikke fram i statistikken.
- De klart største gruppene i pensjonistbestanden i KLP er personer som mottar alderspensjon og særalderspensjon.

Tabell 4.2 Antall personer i utvalgte pensjonstyper og risikofellesskapene i KLP, pensjon fra en aktiv stilling

	Særalders- pensjon	Folketrygd- beregnet AFP	Tjeneste- pensjons- beregnet AFP	Alderspensjon	Sum personer
Sum	49 616	7 819	1 689	54 787	113 911
Forsikrings- kollektiv:					
Fylkeskommuner	2 502	409	124	4 606	7 641
Kommuner og bedrifter	26 288	5 917	1 190	39 390	72 785
Statlige helseforetak	6 091	956	266	8 510	15 823
Sykepleiere	14 735	525	33	1 042	16 335
Sykehusleger		12	76	1 239	1 327
Kjønn:					
Kvinner	45 586	6 246	938	38 223	90 993
Menn	4 030	1 573	751	16 564	22 918

Kilde: KLP

- Det klart største risikofellesskapet er fellesordningen for kommuner og bedrifter, og dette risikofellesskapet utgjør over halvparten av pensjonistene i KLP.
- Det er et klart flertall av kvinner i pensjonistbestanden til KLP, i underkant av 80 prosent av pensjonistbestanden er kvinner. Blant særalderspensjonistbestanden er kvinneandelen enda høyere, over 90 prosent.

Tabell 4.3 Antall personer i utvalgte pensjonstyper og risikofellesskapene i KLP, pensjon fra en oppsatt rett

	Særalderspensjon	Alderspensjon	Sum personer
Sum	9 975	16 963	26 738
Forsikringskollektiv:			
Fylkeskommuner	777	2 219	2 996
Kommuner og bedrifter	3 649	10 838	14 487
Statlige helseforetak	1 009	2 249	3 258
Sykepleiere	4 540	454	4 994
Sykehusleger		1 203	1 003
Kjønn:			
Kvinner	9 018	10 017	19 035
Menn	957	6 949	7 906

Kilde: KLP

5. Tjenestetid

5.1 Tjenestetid – SPK

Tabell 5.1 viser gjennomsnittlig tjenestetid for ulike grupper av pensjonister, og hvordan tjenestetiden er fordelt. I tabellen er det skilt mellom personer som er pensjonert fra aktiv stilling («straks løpende rettighet») og personer som har fått pensjon med utgangspunkt i en oppsatt pensjonsrettighet. Det går fram at personer som har en oppsatt pensjon gjennomgående har langt færre opptjeningsår enn personer som er pensjonert fra en aktiv stilling. Nesten halvparten av de med alderspensjon basert på en oppsatt rett har mindre enn 10 års opptjening, og gjennomsnittet er vel 14 år for alderspensjonistene og om lag 11 år for særalderspensjonistene. Personer med en oppsatt pensjonsrett har ikke rett til AFP, og det er derfor ikke tall i kolonnene for AFP for denne gruppen.

Det går fram av tabell 5.1 at blant personer som pensjoneres fra en aktiv stilling er gjennomsnittlig tjenestetid over 33 år for alle pensjonistgruppene bortsett fra de som mottar folkestrygdberegnet AFP hvor gjennomsnittlig tjenestetid er om lag 32 år. Vel $\frac{2}{3}$ av alderspensjonistene har 30 eller flere opptjeningsår.

Tabell 5.1 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år. Alle segmenter. Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom

Straks løpende rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenstepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0 - 4 år	0	0	0	1
5 - 9 år	1	2	0	2
10 - 14 år	1	3	3	3
15 - 19 år	2	5	4	4
20 - 24 år	5	7	7	7
25 - 29 år	10	11	10	11
30 - 34 år	22	23	20	17
35 - 39 år	40	34	32	25
40 - 44 år	13	14	21	20
45 - 49 år	3	1	2	9
50 år >	0	0	0	2
Snitt tjenestetid. År	34,7	32,1	33,5	33,9
Antall vedtak	9 528	24 309	30 249	64 337
Oppsatt rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenstepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0 - 4 år	23			17
5 - 9 år	38			30
10 - 14 år	14			15
15 - 19 år	8			11
20 - 24 år	5			8
25 - 29 år	4			6
30 - 34 år	4			5
35 - 39 år	2			3
40 - 44 år	1			3
45 - 49 år	0			1
50 år -->	23			17
Snitt tjenestetid. År	11,1			14,3
Antall vedtak	4 812			24 913

Kilde: SPK

Tabell 5.2 og tabell 5.3 viser de samme tallene fordelt på kvinner og menn. Det går fram at menn har noe høyere gjennomsnittlig tjenestetid enn kvinner i alle pensjonistgruppene, og særlig blant særalderspensjonistene, jf. figur 5.1 og figur 5.2. Dette på tross av at langt flere menn enn kvinner har særaldersgrense 60 år, mens 65 års aldersgrense er mest vanlig blant kvinner. Blant særalderspensjonistene er det en langt høyere andel blant kvinnene enn blant mennene som har færre enn 20 opptjeningsår, mens blant alderspensjonistene er det en høyere andel menn som har mange opptjeningsår. Blant menn som pensjoneres fra en aktiv stilling har $\frac{3}{4}$ av alderspensjonistene og 88 prosent av særalderspensjonistene minst 30 opptjeningsår.

Tabell 5.2 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år. Alle segmenter. Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. *Kvinner*

Straks løpende rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenestepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0 - 4 år	1	0	0	0
5 - 9 år	2	1	0	2
10 - 14 år	3	3	3	3
15 - 19 år	7	5	5	5
20 - 24 år	13	9	9	9
25 - 29 år	24	14	13	15
30 - 34 år	24	22	21	19
35 - 39 år	17	30	27	20
40 - 44 år	7	14	20	17
45 - 49 år	1	1	2	8
50 år >	1	0	0	1
Snitt tjenestetid. År	31,6	31,6	32,6	32,8
Antall vedtak	2 255	13 156	15 520	30 989
Oppsatt rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenestepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0 - 4 år	26			19
5 - 9 år	36			32
10 - 14 år	14			14
15 - 19 år	8			10
20 - 24 år	6			8
25 - 29 år	4			6
30 - 34 år	4			5
35 - 39 år	1			3
40 - 44 år	0			2
45 - 49 år	0			1
Snitt tjenestetid. År	10,7			13,6
Antall vedtak	1 514			10 604

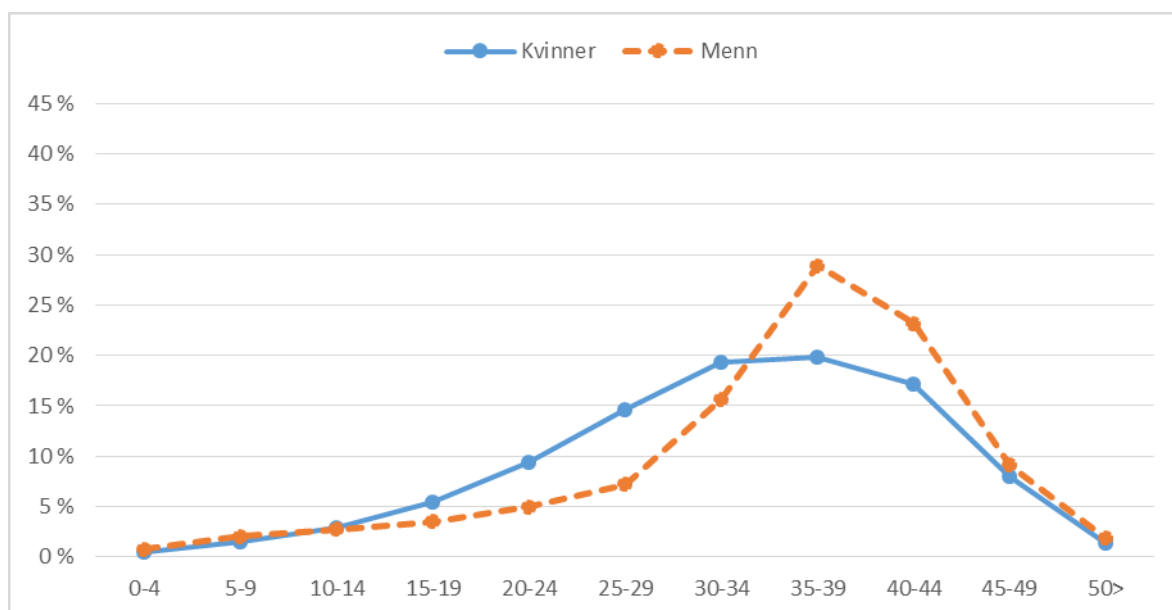
Kilde: SPK

Tabell 5.3 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år. Alle segmenter. Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. *Menn*

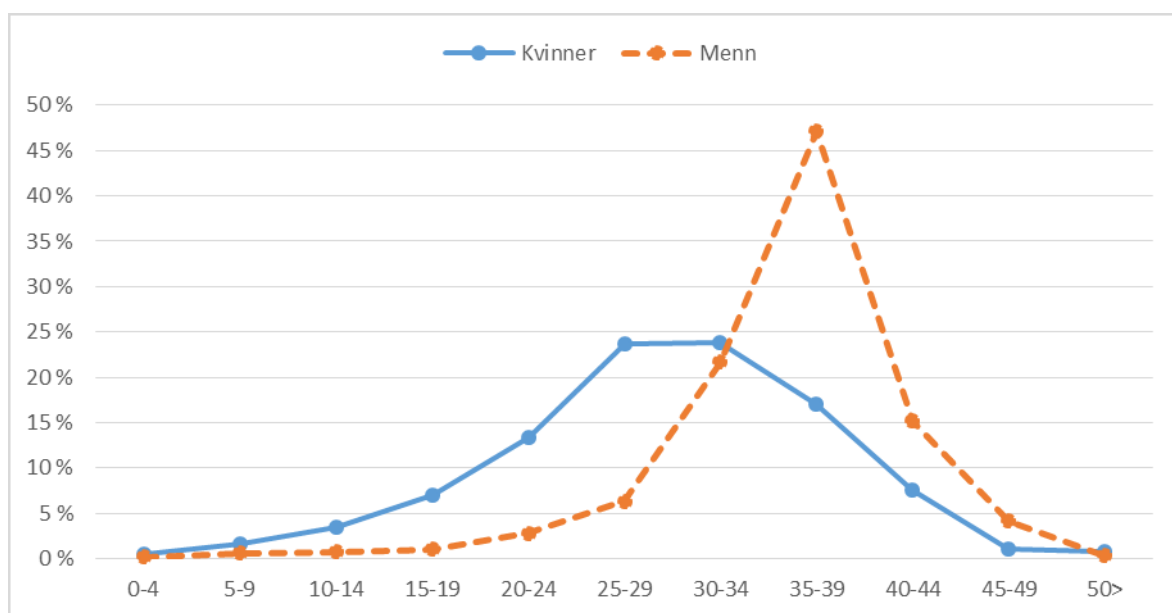
Straks løpende rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenestepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0 - 4 år	0	0	0	1
5 - 9 år	1	2	0	2
10 - 14 år	1	3	3	3
15 - 19 år	1	4	3	4
20 - 24 år	3	6	5	5
25 - 29 år	6	8	7	7
30 - 34 år	22	24	19	16
35 - 39 år	47	38	37	29
40 - 44 år	15	14	22	23
45 - 49 år	4	2	3	9
50 år >	0	0	0	2
Snitt tjenestetid. År	35,7	32,8	34,5	34,9
Antall vedtak	7 273	11 153	14 729	33 348
Oppsatt rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenestepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0 - 4 år	22			16
5 - 9 år	40			29
10 - 14 år	14			15
15 - 19 år	8			11
20 - 24 år	5			8
25 - 29 år	4			7
30 - 34 år	4			5
35 - 39 år	3			4
40 - 44 år	1			3
45 - 49 år	0			1
Snitt tjenestetid. År	11,3			14,9
Antall vedtak	3 298			14 309

Kilde: SPK

Figur 5.1 Tjenestetid for *alderspensjonister* fra aktiv stilling etter hvor lang opptjeningstiden er. Andeler i prosent



Figur 5.2 Tjenestetid for *særalderspensjonister* fra aktiv stilling etter hvor lang opptjeningstiden er. Andeler i prosent



Tabell 5.4 til tabell 5.6 viser tjenestetid for de tre segmentene stat, skole og foretak.

Tabell 5.4 viser resultatet for statssegmentet: Blant de som pensjoneres fra en aktiv stilling har særalderspensjonistene en gjennomsnittlig tjenestetid på snaue 35 år, alderspensjonistene har en gjennomsnittlig tjenestetid på rundt 33 år, mens de som går av med AFP i gjennomsnitt har noe lavere tjenestetid. Siste del av tabell 5.4 viser at alders- og særalderspensjonistene i statssegmentet med oppsatt rett i gjennomsnitt har under 10 års opptjeningstid og godt over halvparten har færre enn 10 år.

Tabell 5.4 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år.
Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. *Stat*

Straks løpende rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenstepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0 - 4 år	0	0	0	1
5 - 9 år	1	3	1	2
10 - 14 år	1	5	4	4
15 - 19 år	2	7	7	5
20 - 24 år	5	10	8	8
25 - 29 år	9	12	11	12
30 - 34 år	22	22	20	18
35 - 39 år	45	23	26	24
40 - 44 år	13	16	18	17
45 - 49 år	2	2	4	7
50 år >	0	0	0	2
Snitt tjenestetid. År	34,7	30,4	32,3	33,0
Antall vedtak	7 127	8 081	10 629	29 053

Oppsatt rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenstepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0 - 4 år	25			23
5 - 9 år	45			40
10 - 14 år	16			16
15 - 19 år	8			10
20 - 24 år	4			5
25 - 29 år	2			3
30 - 34 år	1			2
35 - 39 år	0			1
40 - 44 år	0			1
45 - 49 år	0			0
Snitt tjenestetid. År	8,6			10,0
Antall vedtak	2 559			8 392

Kilde: SPK

Tabell 5.5 viser at gjennomsnittlig tjenestetid blant de som pensjoneres fra en aktiv stilling i skolesegmentet ligger noe høyere enn i statssegmentet. For alderspensjon er snittet over 35 år og rundt 80 prosent har minst 30 år, jf. figur 5.3.

Tabell 5.5 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år.
Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. *Skole*

Straks løpende rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenestepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år	1	0	0	0
5-9 år	1	1	0	1
10-14 år	1	2	1	2
15-19 år	4	3	3	3
20-24 år	2	6	5	5
25-29 år	11	10	9	9
30-34 år	24	24	20	16
35-39 år	44	43	39	29
40-44 år	11	12	23	26
45-49 år	0	0	0	10
≥ 50år	1	0	0	0
Snitt tjenestetid. År	34,9	33,4	34,6	35,6
Antall vedtak	337	13 959	16 581	25 247

Oppsatt rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenestepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år	32			21
5-9 år	42			31
10-14 år	14			17
15-19 år	1			13
20-24 år	4			8
25-29 år	1			6
30-34 år	4			3
35-39 år	1			1
40-44 år	0			1
45-49 år	0			0
≥ 50år	0			0
Snitt tjenestetid. År	8,8			12,1
Antall vedtak	72			3 540

Kilde: SPK

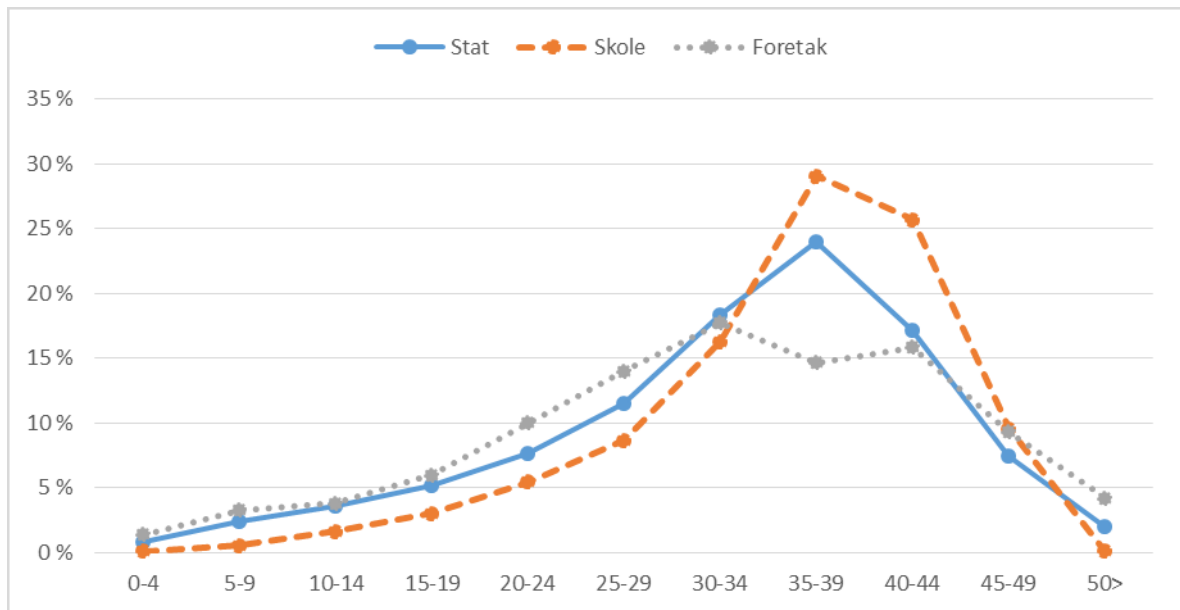
For foretakssegmentet viser tabell 5.6 at tjenestetiden for de som pensjoneres fra en aktiv stilling ligger lavere enn for stat og skole, særlig for særalders- og alderspensjon. I dette segmentet har imidlertid personer med en oppsatt rett relativt mange opptjeningsår – nesten 18 år blant alderspensjonistene.

Tabell 5.6 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år.
Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. Foretak

Straks løpende rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenestepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år	1	1	0	1
5-9 år	1	4	1	3
10-14 år	2	5	4	4
15-19 år	3	6	6	6
20-24 år	8	11	11	10
25-29 år	15	13	13	14
30-34 år	23	18	18	18
35-39 år	21	16	17	15
40-44 år	17	22	22	16
45-49 år	9	4	7	9
≥ 50 år	1	0	0	4
Snitt tjenestetid. År	34,9	30,7	32,2	32,5
Antall vedtak	2 064	2 269	3 039	10 037
Oppsatt rettighet	Særalderspensjon	Folketrygd-beregnet AFP	Tjenestepensjons-beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år	20			13
5-9 år	31			24
10-14 år	12			13
15-19 år	8			10
20-24 år	7			9
25-29 år	7			9
30-34 år	8			9
35-39 år	5			5
40-44 år	2			5
45-49 år	0			2
≥ 50 år	0			0
Snitt tjenestetid. År	14,1			17,8
Antall vedtak	2 181			12 981

Kilde: SPK

Figur 5.3 Tjenestetid for *alderspensionister* fra aktiv stilling i ulike segmenter etter hvor lang opptjeningstiden er. Andeler i prosent



Kilde: SPK

Tabell 5.7 til tabell 5.9 viser tjenestetid for de tre segmentene stat, skole og foretak for personer med ordinær aldersgrense, altså 70 år.

Tabell 5.7 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år.
Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. Aldersgrense 70 år. Stat

Straks løpende rettighet	Folketrygdberegnet AFP	Tjenestepensjons- beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år	0	0	0
5-9 år	2	1	2
10-14 år	5	4	3
15-19 år	7	6	5
20-24 år	9	8	8
25-29 år	12	11	12
30-34 år	22	21	18
35-39 år	24	27	21
40-44 år	16	19	19
45-49 år	2	4	9
≥ 50 år	0	0	3
Snitt tjenestetid. År	30,8	32,6	33,5
Antall vedtak	7 520	9 818	21 343
Oppsatt rettighet	Folketrygdberegnet AFP	Tjenestepensjons- beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år			23
5-9 år			37
10-14 år			16
15-19 år			11
20-24 år			6
25-29 år			3
30-34 år			2
35-39 år			1
40-44 år			1
45-49 år			0
≥ 50 år			0
Snitt tjenestetid. År			10,5
Antall vedtak			6 138

Kilde: SPK

Tabell 5.8 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år.
 Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. *Aldersgrense 70 år. Skole*

Straks løpende rettighet	Folketrygdberegnet AFP	Tjenestepensjons- beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år	0	0	0
5-9 år	1	0	1
10-14 år	2	1	2
15-19 år	3	3	3
20-24 år	6	5	5
25-29 år	10	9	9
30-34 år	24	20	16
35-39 år	43	39	29
40-44 år	12	23	26
45-49 år	0	0	10
≥ 50 år	0	0	0
Snitt tjenestetid. År	33,4	34,6	35,6
Antall vedtak	13 871	16 389	24 831
Oppsatt rettighet	Folketrygdberegnet AFP	Tjenestepensjons- beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år			20
5-9 år			31
10-14 år			17
15-19 år			13
20-24 år			8
25-29 år			6
30-34 år			3
35-39 år			1
40-44 år			1
45-49 år			0
≥ 50 år			0
Snitt tjenestetid. År			12,5
Antall vedtak			3 436

Kilde: SPK

Tabell 5.9 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år.
Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. Aldersgrense 70 år.
Foretak

Straks løpende rettighet	Folketrygdberegnet AFP	Tjenstepensjons- beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år	1	0	1
5-9 år	4	1	2
10-14 år	5	4	4
15-19 år	6	6	6
20-24 år	11	11	10
25-29 år	13	12	13
30-34 år	18	18	17
35-39 år	17	17	15
40-44 år	22	23	16
45-49 år	4	8	10
≥50 år	0	0	5
Snitt tjenestetid. År	30,8	32,4	33,0
Antall vedtak	2 120	2 735	6 790

Oppsatt rettighet	Folketrygdberegnet AFP	Tjenstepensjons- beregnet AFP	Alderspensjon
0-4 år			10
5-9 år			20
10-14 år			12
15-19 år			11
20-24 år			11
25-29 år			11
30-34 år			10
35-39 år			6
40-44 år			6
45-49 år			3
≥50 år			0
Snitt tjenestetid. År			19,9
Antall vedtak			9 686

Kilde: SPK

En sammenlikning av disse tabellene med tabell 5.4 til tabell 5.6 viser at det er relativt små forskjeller mellom personer med aldersgrense 70 år og gjennomsnittet for alle. For skolesegmentet skyldes dette at relativt få har særaldersgrense. I statssegmentet er gjennomsnittlig tjenestetid litt høyere for personer med aldersgrense 70 år enn for alle aldersgrenser, men forskjellen er relativt liten.

5.2 Tjenestetid – KLP

Tabell 5.10 til tabell 5.14 viser gjennomsnittlig tjenestetid og fordelingen av tjenestetid for ulike grupper av pensjonister for de fem risikofellesskapene i KLP.

I statistikken for tjenestetid har KLP ikke inkludert personer med inngående refusjon fra pensjonsordninger som ikke ligger i KLP. Grunnen er at deres pensjonsberegningssystem gir opplysninger om opptjeningstid benyttet i pensjonsberegningen og således ikke informasjon om opptjening utover full tjenestetid. Dette betyr for det første at gjennomsnittlig tjenestetid undervurderes i tabellene og det betyr videre at antallet medlemmer innenfor hver kategori av pensjonister er noe lavere enn det som går fram av datagrunnlaget i kapittel 4.

KLP har kun presentert gjennomsnittlig tjenestetid for kvinner og menn separat, og statistikken presenteres derfor separat for kvinner og menn.

Noen hovedresultater fra tabell 5.10 til tabell 5.14:

- De som mottar pensjon fra en aktiv stilling har klart lengre tjenestetid enn de som mottar pensjon fra en oppsatt rett. Dette gjelder i alle risikofellesskapene og for begge kjønn.
- De som mottar pensjon fra en oppsatt rett har en gjennomsnittlig tjenestetid på 15 år eller mindre i alle risikofellesskapene.
- Både kvinner og menn som mottar tjenestepensjonsberegnet AFP har gjennomgående lenger gjennomsnittlig tjenestetid enn de som mottar de andre pensjonstypene (bortsett fra kvinner i pensjonsordningen for sykehusleger hvor alderspensjonistene har lenger gjennomsnittlig tjenestetid).
- Alderspensjonistene som mottar pensjon fra en aktiv stilling har lavere gjennomsnittlig tjenestetid i fellesordningen for fylkeskommuner og fellesordningen for kommuner og bedrifter enn i de andre risikofellesskapene.
- Forskjeller i gjennomsnittlig tjenestetid mellom kjønnene varierer mellom de ulike risikofellesskapene og er størst blant særalderspensjonistene i fellesordningen for kommuner og bedrifter (om lag 6 år). Dette skyldes trolig at de typiske kvinne-dominerte yrkene i denne kategorien er forskjellig fra de typisk mannsdominerte yrkene.
- Gjennomsnittlig tjenestetid for de som mottar pensjon fra en aktiv stilling er lavere i KLP enn i SPK og det er færre av de som pensjoneres fra en aktiv stilling som har full opptjening. Noe av forskjellene mellom KLP og SPK kan trolig forklares med at datagrunnlaget i SPK er vedtak fra de siste 10 årene mens tallene fra KLP er hele pensjonistbestanden. Hovedgrunnen til at tjenestetiden i snitt er lavere i KLP enn i SPK er nok likevel at yrkesgruppene er veldig forskjellige i de to selskapene.

Tabell 5.10 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år. Fellesordningen for fylkeskommuner

	Folketrygdberegnet AFP		Tjenestepensjons- beregnet AFP		Særalderspensjon		Alderspensjon	
Straks løpende	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år	2	7	8	6	1	9	1	3
5-9 år	8	19	5	0	8	15	6	11
10-14 år	13	15	0	0	16	16	12	14
15-19 år	16	23	0	0	21	13	17	15
20-24 år	16	6	0	0	22	9	20	17
25-29 år	22	12	16	17	20	16	17	13
30-34 år	13	12	32	44	10	15	16	14
35-39 år	7	4	24	33	3	7	6	7
40-44 år	3	1	13	0	0	1	2	4
45-49 år	0	0	3	0	0	0	1	1
>50 år	0	0	0	0	0	0	0	0
Snitt tjenestetid	22,14	17,38	30,22	31,21	20,17	19,42	22,98	21,88
Antall vedtak	276	81	38	18	1 774	82	1 918	651
Oppsatte rettigheter	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år					30	28	39	45
5-9 år					37	19	30	30
10-14 år					23	12	20	14
15-19 år					6	13	6	6
20-24 år					3	15	3	3
25-29 år					1	9	1	1
30-34 år					0	3	0	1
35-39 år					0	0	0	0
40-44 år					0	0	0	0
45-49 år					0	0	0	0
>50 år					0	0	0	0
Snitt tjenestetid					7,9	12,3	7,4	7,0
Antall vedtak					574	98	1 230	699

Kilde: KLP

Tabell 5.11 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år. Fellesordningen for kommuner og bedrifter

	Folketrygdberegnet AFP		Tjenestepensjons- beregnet AFP		Særalderspensjon		Alderspensjon	
Straks løpende	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år	3	6	4	5	2	1	2	3
5-9 år	7	13	5	4	8	4	8	7
10-14 år	13	13	5	2	15	9	15	11
15-19 år	18	16	4	5	20	11	19	15
20-24 år	23	13	10	7	22	11	20	15
25-29 år	18	13	28	14	17	16	17	15
30-34 år	11	13	22	28	11	26	11	16
35-39 år	5	8	12	24	4	14	5	10
40-44 år	1	3	9	9	1	6	2	6
45-49 år	0	1	1	2	0	1	1	2
>50 år	0	0	0	0	0	0	0	1
Snitt tjenestetid	21,1	20,5	27,5	29,6	20,6	26,9	21,0	24,3
Antall vedtak	4 150	1 189	390	374	20 306	1 964	20 637	920
Oppsatte rettigheter	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år					31	23	41	38
5-9 år					34	25	31	28
10-14 år					18	16	15	15
15-19 år					10	13	8	9
20-24 år					4	9	3	5
25-29 år					2	9	1	3
30-34 år					0	3	0	1
35-39 år					0	1	0	1
40-44 år					0	0	0	0
45-49 år					0	0	0	0
>50 år					0	0	0	0
Snitt tjenestetid					8,5	12,4	7,4	8,5
Antall vedtak					2 798	388	5 343	3 726

Kilde: KLP

Tabell 5.12 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år. Fellesordningen for statlige helseforetak

	Folketrygdberegnet AFP		Tjenestepensjons- beregnet AFP		Særalderspensjon		Alderspensjon	
Straks løpende	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år	1	2	1	2	0	2	1	2
5-9 år	5	10	1	0	3	7	4	5
10-14 år	8	10	1	2	7	9	9	10
15-19 år	12	13	5	4	14	11	16	13
20-24 år	16	12	5	7	20	13	20	16
25-29 år	19	14	16	13	24	18	22	17
30-34 år	17	18	28	29	19	24	17	16
35-39 år	16	16	30	22	10	13	8	12
40-44 år	5	5	13	18	3	3	3	5
45-49 år	0	0	0	2	0	0	1	2
>50 år	0	0	0	0	0	0	0	1
Snitt tjenestetid	25,8	24,4	31,7	32,0	25,5	24,8	24,3	25,2
Antall vedtak	749	126	106	45	4 562	316	5 625	877
Oppsatte rettigheter	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år					28	32	41	41
5-9 år					29	31	32	31
10-14 år					21	15	16	14
15-19 år					10	9	7	7
20-24 år					6	7	3	4
25-29 år					4	3	1	2
30-34 år					1	0	0	1
35-39 år					1	2	0	0
40-44 år					0	0	0	0
45-49 år					0	0	0	0
>50 år					0	0	0	0
Snitt tjenestetid					9,9	9,3	7,2	7,4
Antall vedtak					816	97	1476	545

Kilde: KLP

**Tabell 5.13 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år.
Pensjonsordningen for sykepleiere**

	Folketrygdberegnet AFP		Tjenestepensjons- beregnet AFP		Særalderspensjon		Alderspensjon	
Straks løpende	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år	4	5	5		4	9	2	5
5-9 år	9	11	5		3	8	4	0
10-14 år	7	0	0		5	9	9	11
15-19 år	17	16	0		9	6	7	16
20-24 år	15	5	5		14	8	12	11
25-29 år	15	16	5		17	13	17	21
30-34 år	15	16	25		20	25	18	5
35-39 år	13	26	15		18	15	17	16
40-44 år	4	5	40		9	5	11	16
45-49 år	0	0	0		1	0	4	0
>50 år	0	0	0		0	0	0	0
Snitt tjenestetid	23,3	25,9	33,3		27,4	24,4	28,1	26,2
Antall vedtak	430	19	20		8 748	208	550	19
Oppsatte rettigheter	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år					35	36	23	14
5-9 år					26	25	19	11
10-14 år					16	15	18	21
15-19 år					10	10	13	20
20-24 år					7	6	11	16
25-29 år					4	5	10	13
30-34 år					2	3	4	4
35-39 år					1	0	1	2
40-44 år					0	0	0	0
45-49 år					0	0	0	0
>50 år					0	0	0	0
Snitt tjenestetid					9,7	9,6	13,3	15,5
Antall vedtak					3 586	165	348	56

Kilde: KLP

Tabell 5.14 Tjenestetid. Andeler i prosent og gjennomsnittlig tjenestetid i år.
Pensjonsordningen for sykehusleger

	Folketrygdberegnet AFP		Tjenestepensjons- beregnet AFP		Særalderspensjon		Alderspensjon	
Straks løpende	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år	40	0	22	6			5	4
5-9 år	0	0	0	3			5	8
10-14 år	0	17	0	6			8	5
15-19 år	0	0	11	3			8	5
20-24 år	40	17	11	3			14	7
25-29 år	0	17	0	16			14	10
30-34 år	0	33	22	13			19	20
35-39 år	20	17	33	50			19	28
40-44 år	0	0	0	0			9	12
45-49 år	0	0	0	0			0	1
>50 år	0	0	0	0			0	0
Snitt tjenestetid	18,2	27,5	24,0	29,2			26,1	28,6
Antall vedtak	5	6	9	32			79	449
Oppsatte rettigheter	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
0-4 år							44	45
5-9 år							29	25
10-14 år							11	11
15-19 år							9	7
20-24 år							5	6
25-29 år							1	5
30-34 år							1	1
35-39 år							0	1
40-44 år							0	0
45-49 år							0	0
>50 år							0	0
Snitt tjenestetid							7,1	8,2
Antall vedtak							153	834

Kilde: KLP

6. Stillingsstørrelse

6.1 SPK

Tabell 6.1 under viser gjennomsnittlig stillingsandel i de tre segmentene stat, skole og foretak, og gjennomsnittlig stillingsandel for kvinner og menn.

Tabellen viser at de som pensjoneres fra en aktiv stilling har gjennomgående høyere stillingsandel enn de som mottar pensjon fra en oppsatt rett.

I tillegg til å skille mellom de tre ulike segmentene skilles det også mellom medlemmene etter hvilket pensjonsprodukt som er det første som mottas.

- FT AFP representerer de som har folketrygdberegnet AFP som første produkt,
- TP AFP representerer de som har tjenstepensjonsberegnet AFP som første produkt
- SAL representerer de som har særalderspensjon som første produkt
- ALD representerer de som har alderspensjon som første produkt.

For de som pensjoneres fra en aktiv stilling er gjennomsnittlig stillingsandel over 90 prosent for alle de ulike segmentene og produktene. Gjennomsnittlig stillingsandel er noe lavere for kvinner enn for menn for alle de fire produktene.

Tabell 6.1 Gjennomsnittlig stillingsandel i prosent fordelt på segment og kjønn

Straks løpende	SAL	FT AFP	TP AFP	ALD
Segment:				
Stat	97,3	96,2	96,6	96,5
Skole	93,5	96,0	96,4	96,2
Foretak	94,5	94,6	95,0	93,1
Kjønn:				
Kvinner	85,8	93,0	93,3	92,2
Menn	99,9	99,4	99,5	99,3
Snitt	96,6	95,9	96,3	95,9
Oppsatt rett	SAL	FT AFP	TP AFP	ALD
Segment:				
Stat	94,5			93,3
Skole	89,8			89,0
Foretak	89,7			92,3
Kjønn:				
Kvinner	81,4			86,4
Menn	97,2			96,4
Snitt	92,3			92,2

Kilde: SPK

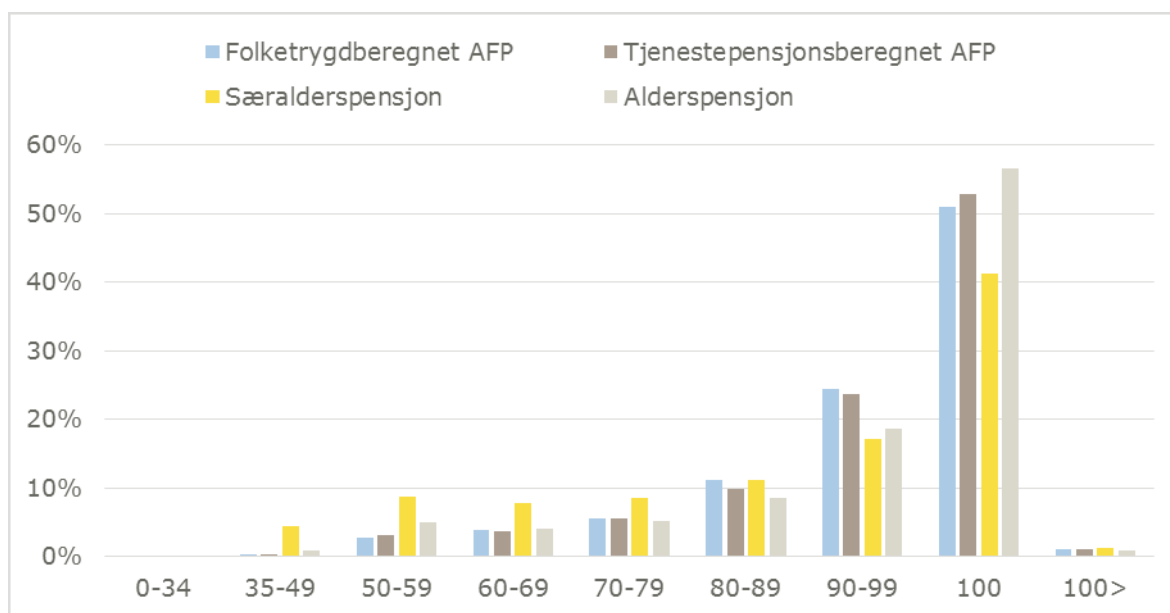
Figur 6.1 til figur 6.3 viser fordelingen av stillingsprosent for kvinner i segmentene *Stat*, *Skole* og *Foretak* for de ulike produktene.

I staten har over 50 prosent av kvinnene en stillingsstørrelse på 100 prosent både for alderspensjon og AFP. Blant de som pensjoneres med særalderspensjon er det færre som har jobbet full stilling, om lag 40 prosent.

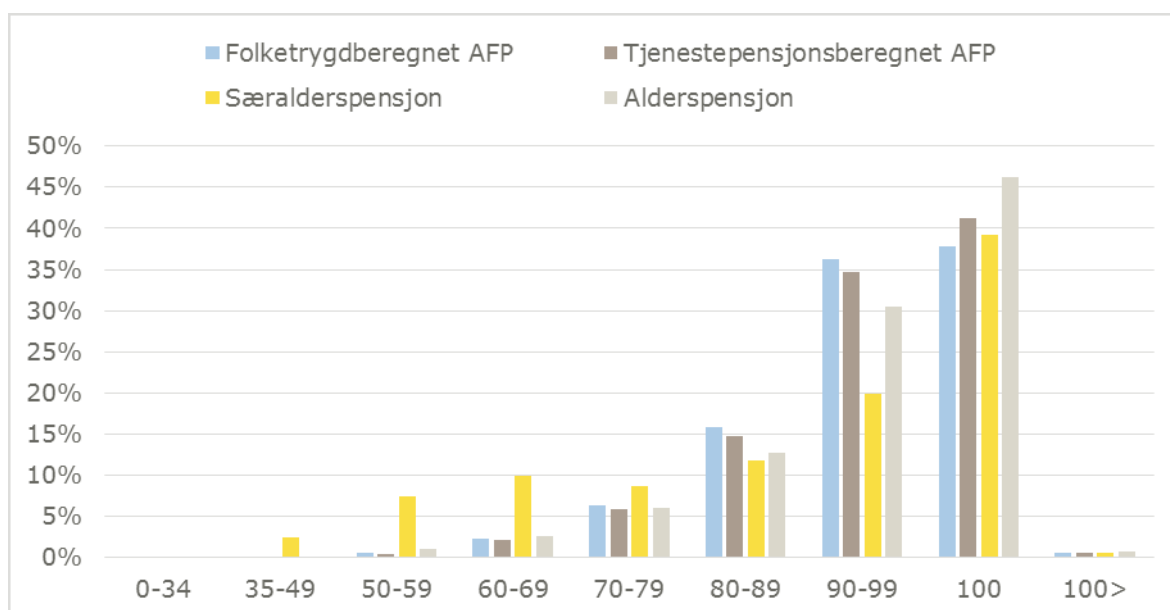
I skolesegmentet er det færre som har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 100 prosent enn i staten. I skolesektoren er det en relativt stor andel av alders- og AFP-pensjonistene (over 30 prosent) som har stillingsstørrelse mellom 90 og 99 prosent.

Også i foretakssegmentet er det færre som har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 100 prosent enn i staten.

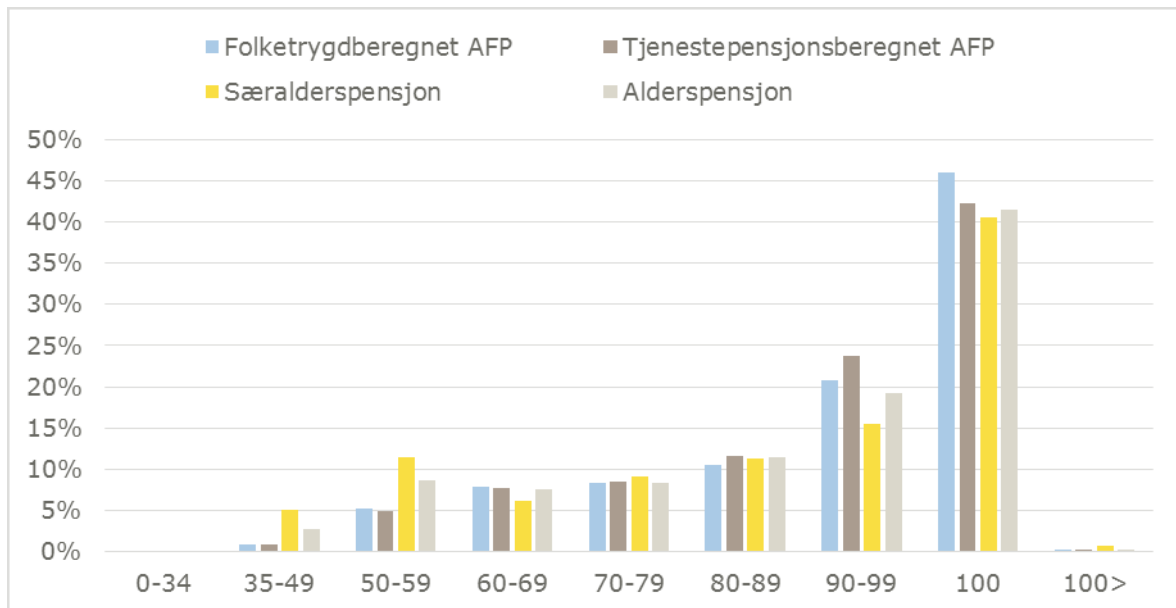
Figur 6.1 Stillingsprosent for *kvinner i staten* fra aktiv stilling.
Andeler i prosent



Figur 6.2 Stillingsprosent for *kvinner i skolesegmentet* fra aktiv stilling.
Andeler i prosent

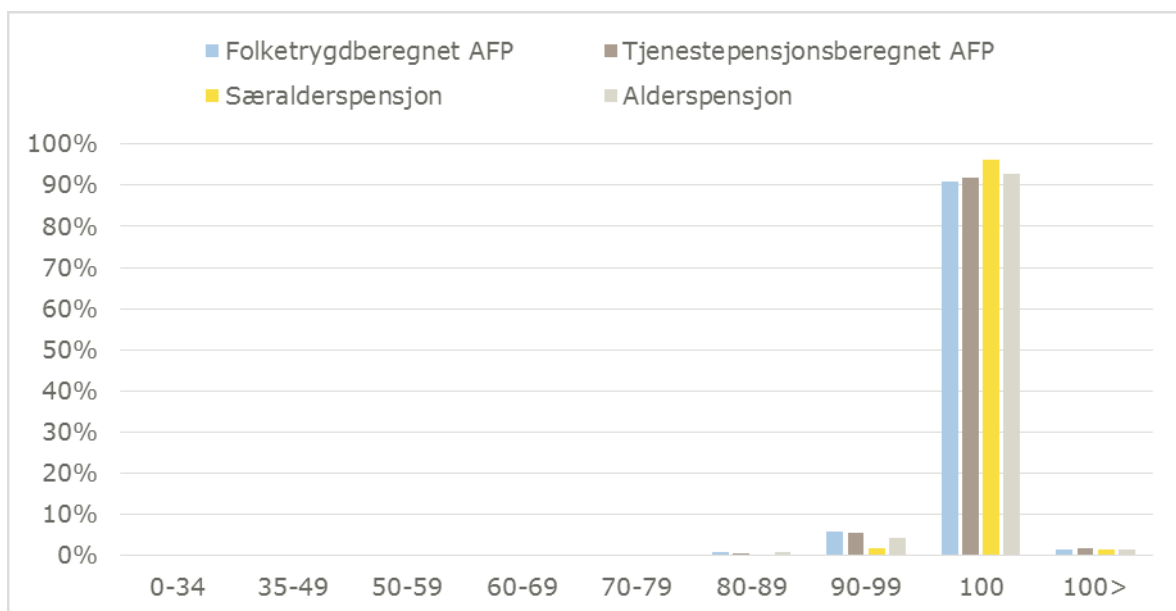


Figur 6.3 Stillingsprosent for *kvinner i foretakssegmentet* fra aktiv stilling. Andeler i prosent

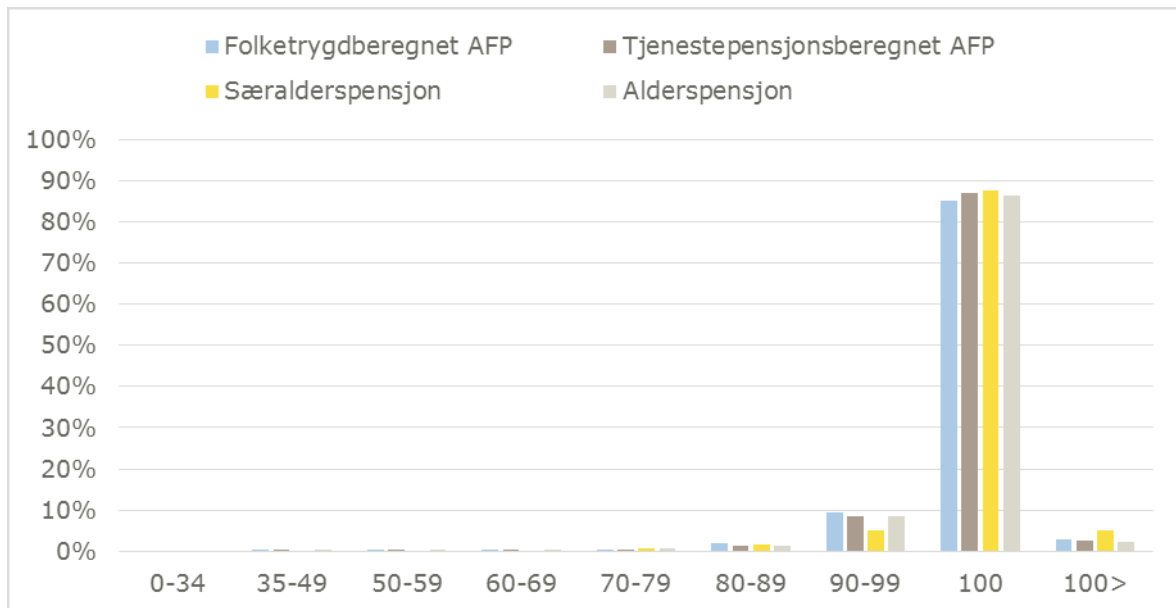


Figur 6.4 til figur 6.6 viser fordelingen av stillingsprosent for menn i segmentene *Stat*, *Skole* og *Foretak*.

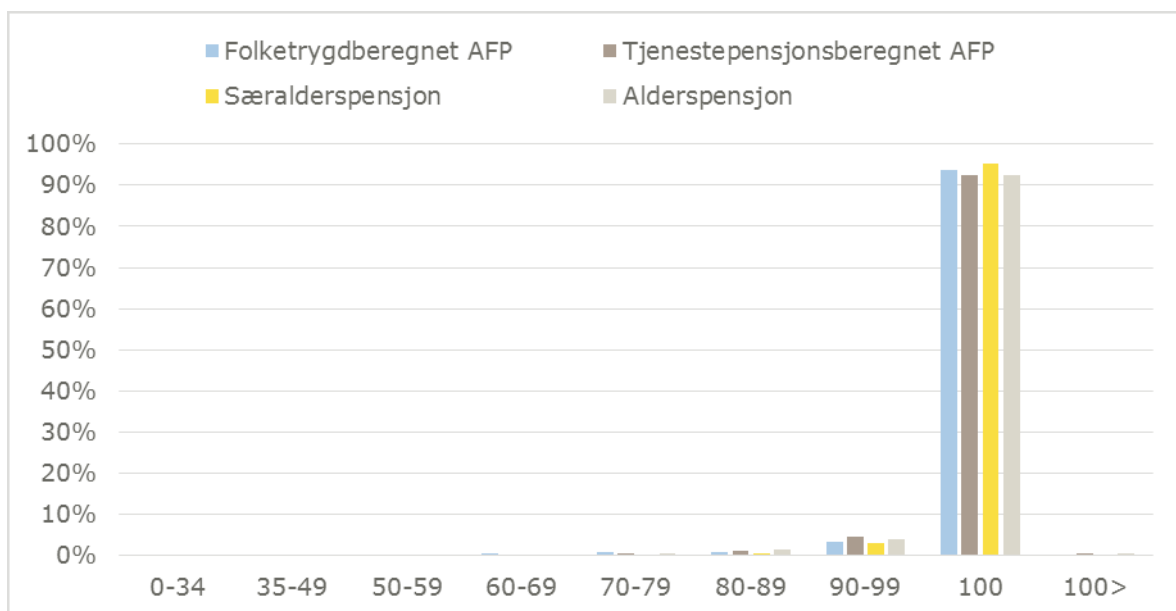
Figur 6.4 Stillingsprosent for *menn i staten* fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Figur 6.5 Stillingsprosent for *menn i skolesegmentet* fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Figur 6.6 Stillingsprosent for *menn i foretakssegmentet* fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Av figur 6.4 til figur 6.6 ser vi at et overveiende flertall av mennene har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 100 prosent, både i staten, i skolesegmentet og i foretakssegmentet. I skolesegmentet er andelen med stillingsandeler under 100 prosent noe høyere enn i staten og i foretakssegmentet.

6.2 KLP

Tabell 6.2 under viser gjennomsnittlig stillingsandel i de fem risikofellesskapene for kvinner og menn. I tillegg til å skille mellom de fem risikofellesskapene skilles det også mellom medlemmene etter hvilket pensjonsprodukt de mottar:

- AFP FT representerer de som mottar folketrygdberegnet AFP,
- AFP TP representerer de som mottar tjenstepensjonsberegnet AFP
- SAL representerer personer med særaldersgrense som mottar særalder- eller alderspensjon
- ALD representerer personer uten særaldersgrense som mottar alderspensjon

Tabellen viser at de som pensjoneres fra en aktiv stilling har høyere stillingsandel enn de som mottar pensjon fra en oppsatt rett, bortsett fra kvinner med særaldersgrense i fellesordningen for fylkeskommuner og kvinnelige sykehusleger med ordinær alderspensjon.

For menn som pensjoneres fra en aktiv stilling er gjennomsnittlig stillingsandel er over 90 prosent for alle risikofellesskapene og produktene. Gjennomsnittlig stillingsandel er noe lavere for kvinner enn for menn for alle de fire produktene.

Tabell 6.2 Gjennomsnittlig stillingsandel i prosent fordelt på risikofellesskap

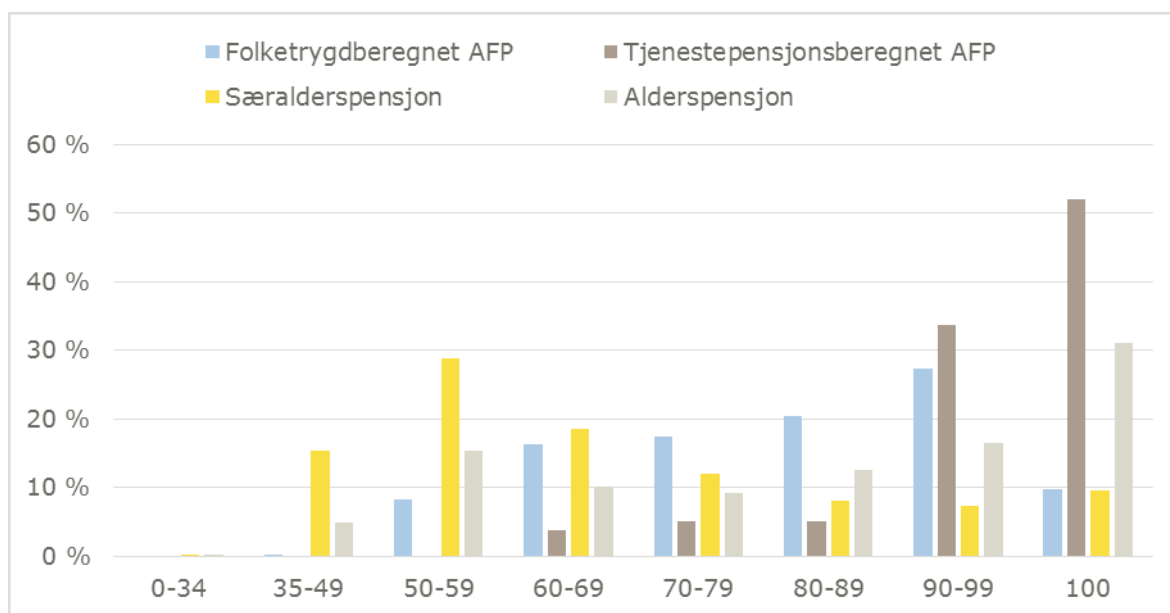
Straks løpende	SAL		AFP FT		AFP TP		ALD	
Segment:	K	M	K	M	K	M	K	M
Fylkeskommuner	67,0	97,4	81,9	96,9	94,6	99,9	81,4	97,8
Kommuner og bedrifter	70,7	97,6	77,8	97,2	93,3	99,6	76,5	97,1
Helseforetak	77,9	97,7	82,8	98,1	93,7	99,9	82,4	98,5
Sykepleiere	82,8	98,0	80,1	94,2	96,3	100	90,8	99,9
Sykehusleger			95,7	99,00	99,1	100	97,8	99,2
Oppsatte	SAL		AFP FT		AFP TP		ALD	
Segment:	K	M					K	M
Fylkeskommuner	67,3	93,2					76,9	96,7
Kommuner og bedrifter	66,7	94,6					78,0	94,8
Helseforetak	73,8	90,6					79,8	96,6
Sykepleiere	82,0	95,1					88,0	97,6
Sykehusleger							98,0	98,3

Kilde: KLP

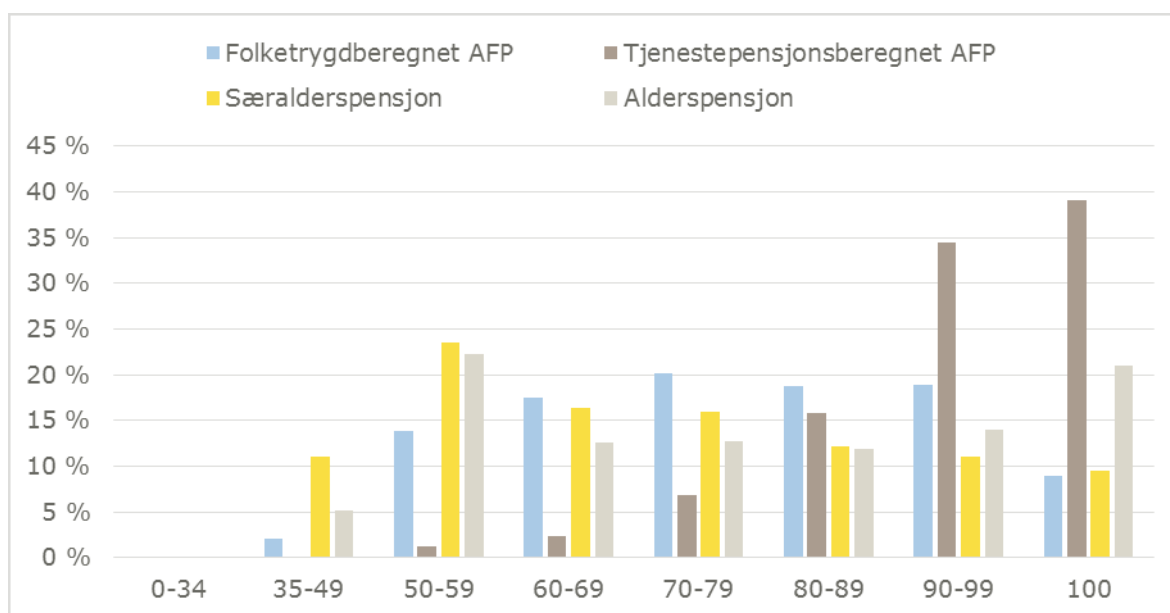
Figur 6.7 til figur 6.11 viser fordelingen av stillingsprosent for *kvinner* i risikofellesskapene fellesordningen for fylkeskommuner, fellesordningen for kommuner og bedrifter, fellesordningen for statlige helseforetak, pensjonsordningen for sykepleiere og pensjonsordningen

for sykehusleger for de fire produktene. Også i KLP er det noen få personer som har en stillingsprosent på over 100. Dette gjelder 2 personer i fellesordningen for fylkeskommuner, 350 personer i fellesordningen for kommuner og bedrifter og 11 personer i pensjonsordningen for sykepleiere. I figurene inngår personer med stillingsandel over 100 i kategorien for 100 prosent stilling. I tabell 6.2 er stillingsprosjenter over 100 medregnet i tallene for gjennomsnittlig stillingsprosent.

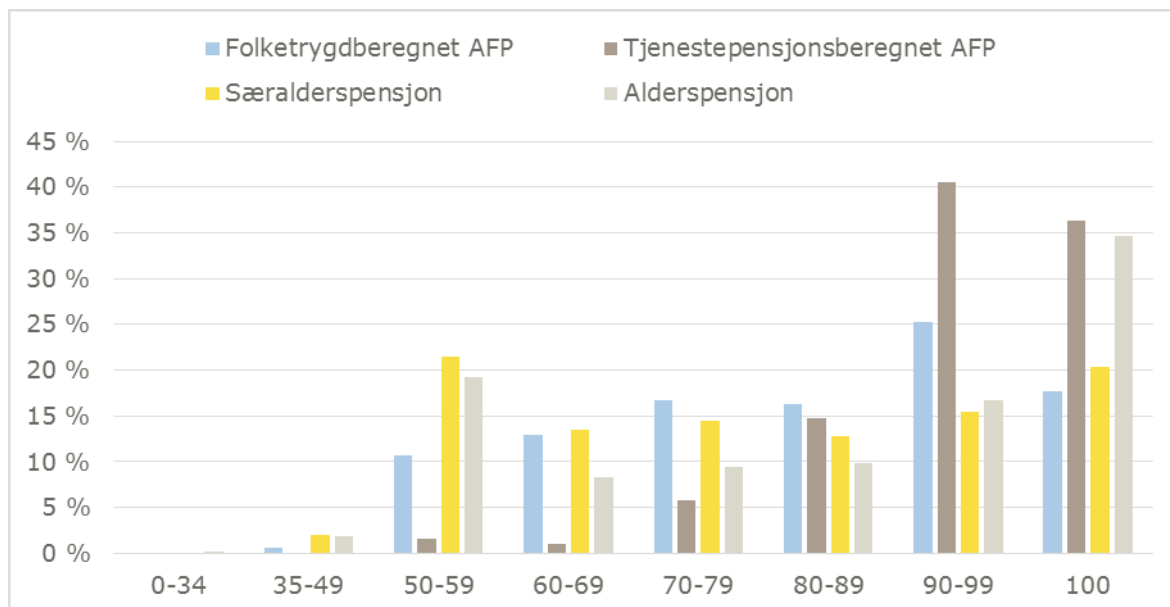
Figur 6.7 Stillingsprosent for kvinner i fellesordningen for fylkeskommuner fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Figur 6.8 Stillingsprosent for kvinner i fellesordningen for kommuner og bedrifter fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Figur 6.9 Stillingsprosent for *kvinner i fellesordningen for statlige helseforetak fra aktiv stilling. Andeler i prosent*



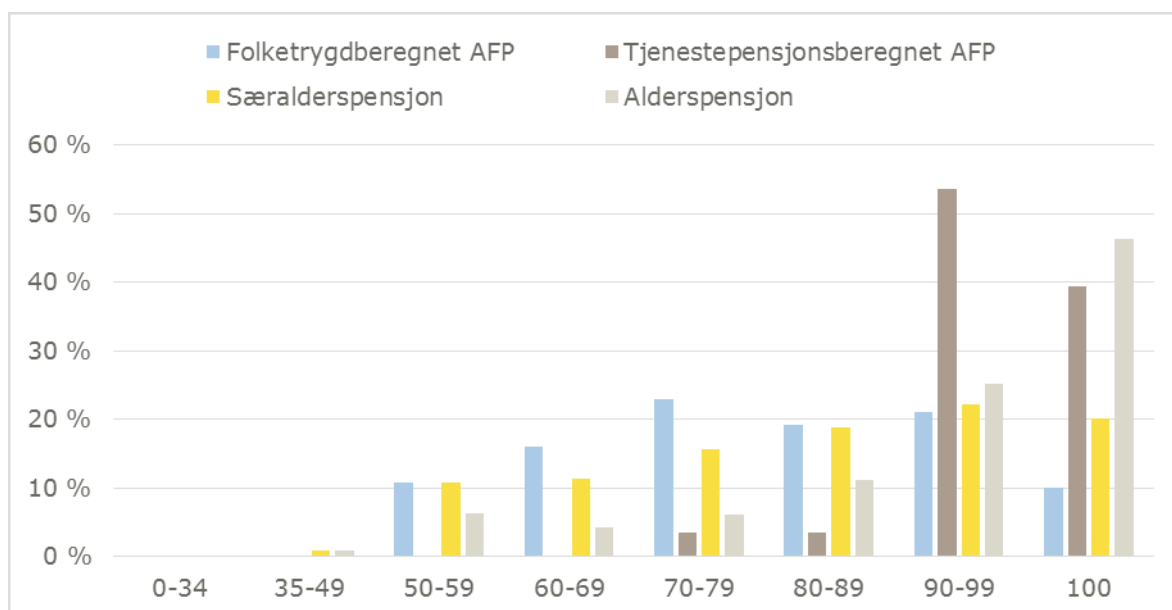
I fellesordningen for fylkeskommuner har om lag 50 prosent av kvinnene som mottar tjenestepensjonsberegnet AFP en stillingsstørrelse på 100 prosent. Blant de som pensjoneres med særalderspensjon og de som mottar folketrygdberegnet AFP er det langt færre som har jobbet full stilling, om lag 10 prosent. Blant de som mottar ordinær alderspensjon har om lag 30 prosent jobbet full stilling.

Kvinnene i fellesordningen for kommuner og bedrifter har gjennomgående lavere stillingsprosent enn kvinnene i fellesordningen for fylkeskommuner. I fellesordningen for kommuner og bedrifter er det færre av alderspensjonistene og de med tjenestepensjonsberegnet AFP som har en stillingsstørrelse på 100 prosent enn i fellesordningen for fylkeskommuner. Blant de som mottar særalderspensjon og tjenestepensjonsberegnet AFP er det om lag like stor andel som har jobbet fulltid i fellesordningen for kommuner og bedrifter som i fellesordningen for fylkeskommuner.

I fellesordningen for statlige helseforetak har en større andel av kvinnene jobbet fulltid enn i de to andre fellesordningene.

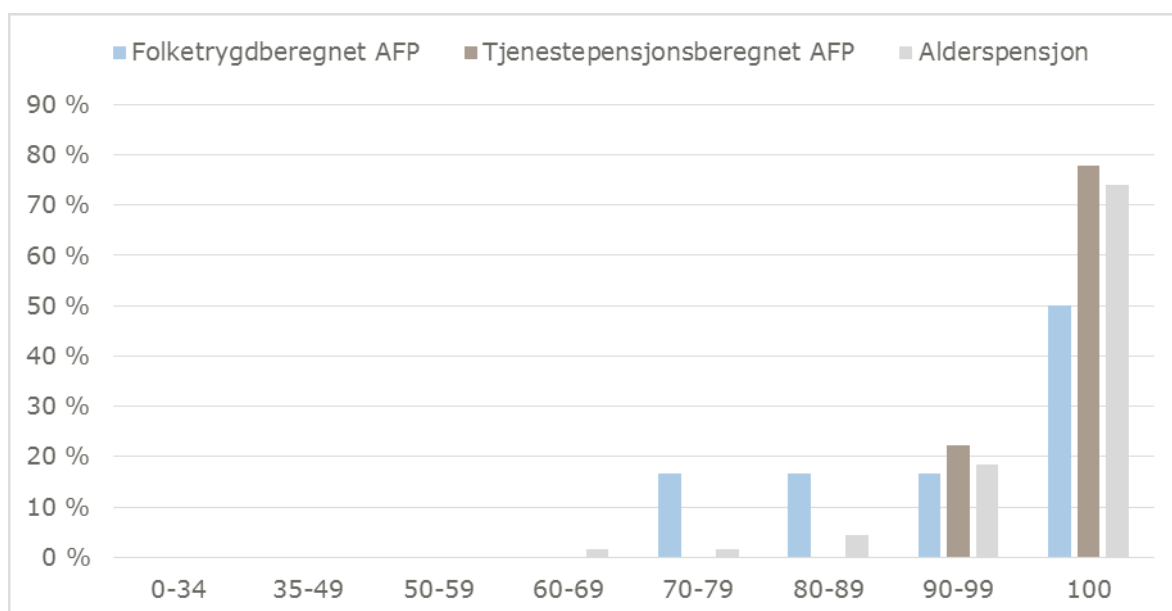
I pensjonsordningen for sykepleiere, jf. figur 6.10, har flertallet av kvinnene som mottar ordinær alderspensjon og tjenestepensjonsberegnet AFP en stillingsstørrelse på 90 prosent eller mer. De som mottar folketrygdberegnet AFP og særalderspensjon har gjennomgående lavere stillingsstørrelse.

Figur 6.10 Stillingsprosent for *kvinner i pensjonsordningen for sykepleiere fra aktiv stilling. Andeler i prosent*



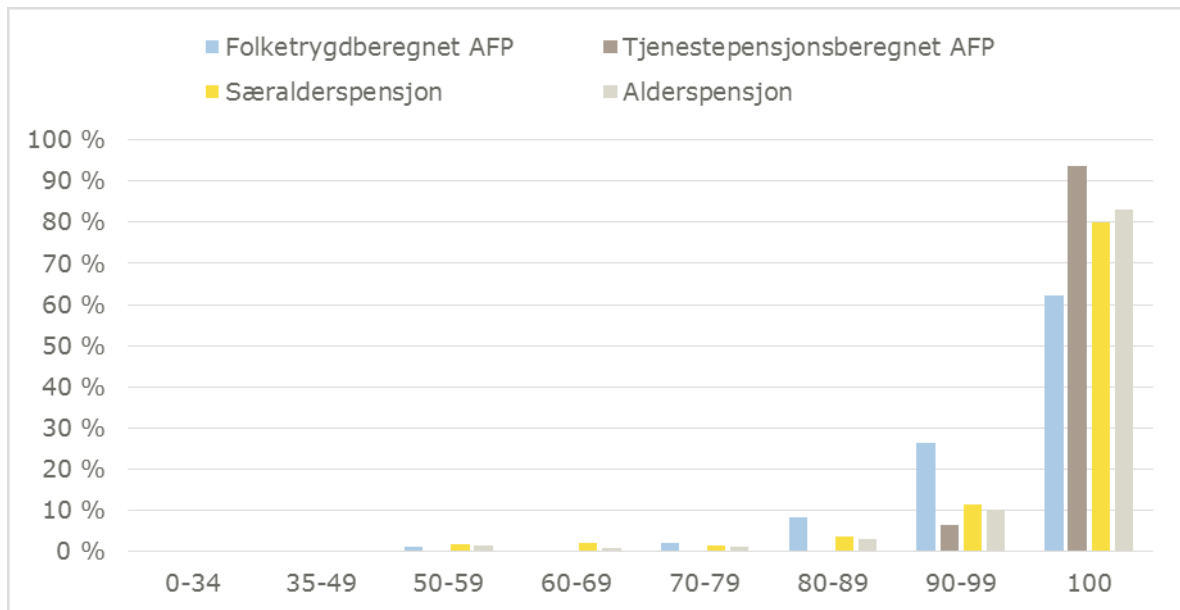
Et klart flertall av kvinnene i pensjonsordningen for sykehusleger har jobbet fulltid, over 70 prosent for de som mottar ordinær alderspensjon og tjenestepensjonsberegnet AFP og om lag 50 prosent av de som mottar folketrygdberegnet AFP.

Figur 6.11 Stillingsprosent for *kvinner i pensjonsordningen for sykehusleger fra aktiv stilling. Andeler i prosent*

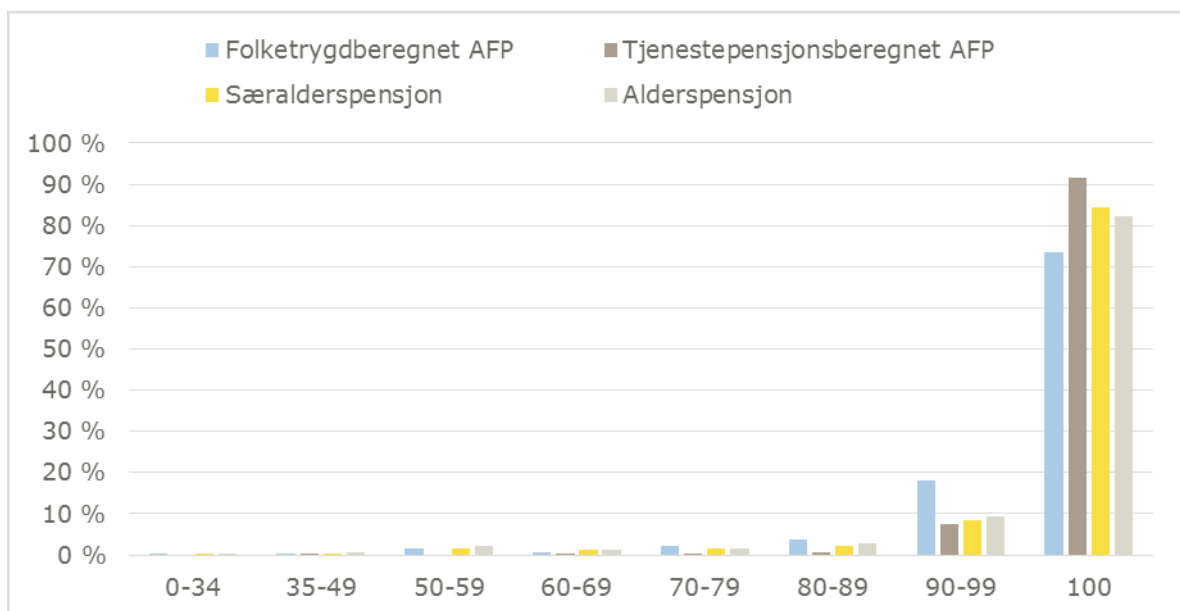


Figur 6.12 til figur 6.16 viser fordelingen av stillingsprosent for *menn* i risikofellesskapene fellesordningen for fylkeskommuner, fellesordningen for kommuner og bedrifter, fellesordningen for statlige helseforetak, pensjonsordningen for sykepleiere og pensjonsordningen for sykehusleger for de fire produktene.

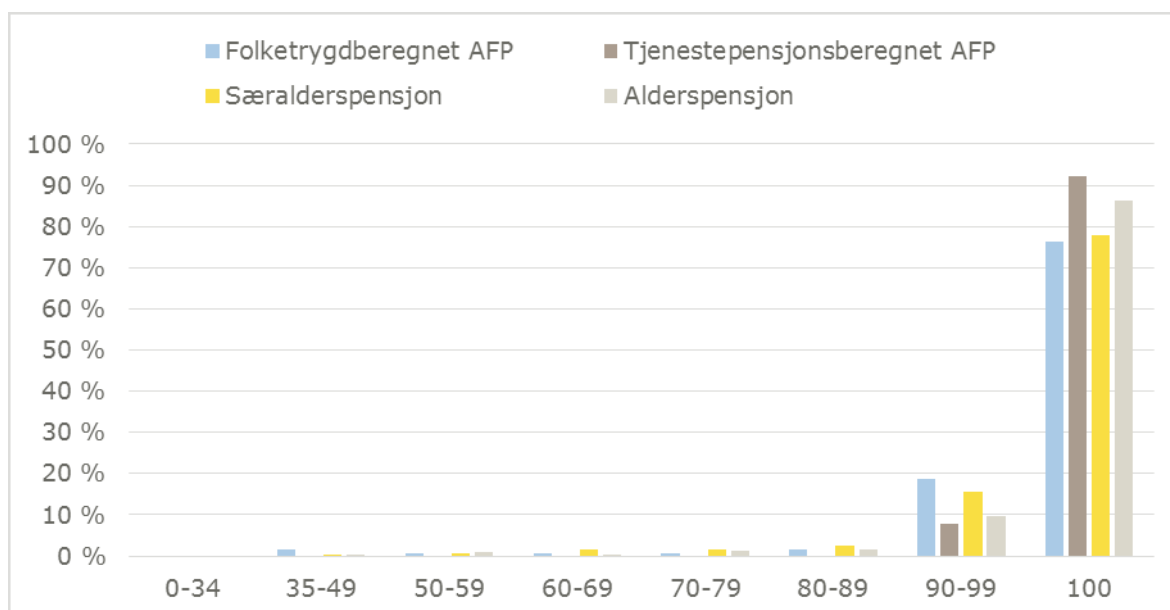
Figur 6.12 Stillingsprosent for *menn i fellesordningen for fylkeskommuner* fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Figur 6.13 Stillingsprosent for *menn i fellesordningen for kommuner og bedrifter* fra aktiv stilling. Andeler i prosent



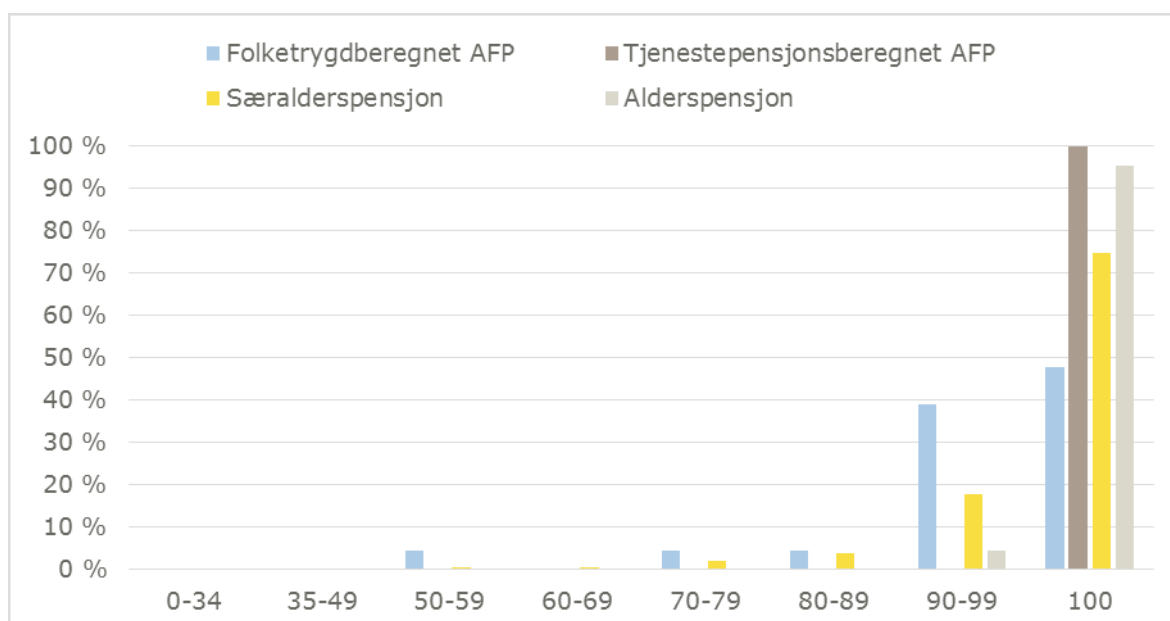
Figur 6.14 Stillingsprosent for *menn i fellesordningen for statlige helseforetak fra aktiv stilling. Andeler i prosent*



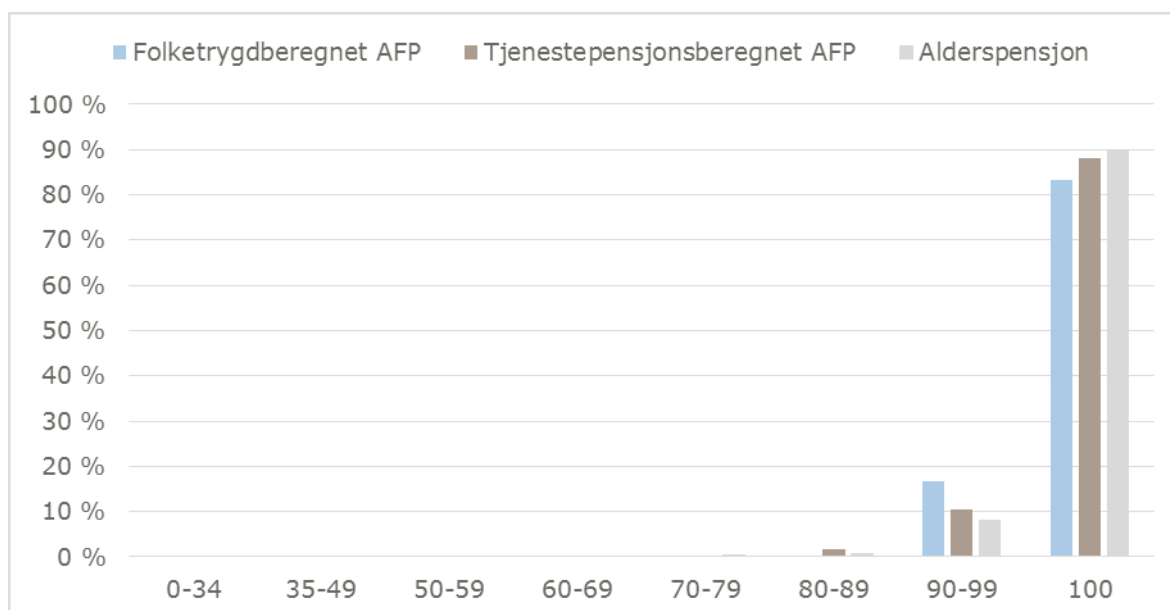
Et klart flertall av mennene har en stillingsstørrelse på 100 prosent i alle risikofellesskapene og for alle de fire produktene. For menn som mottar ordinær alderspensjon har over 80 prosent en stillingsandel på 100 prosent i alle risikofellesskapene.

Menn som mottar folketrygdberegnet AFP har gjennomgående en lavere stillingsprosent enn menn som mottar de andre pensjonsproduktene.

Figur 6.15 Stillingsprosent for *menn i pensjonsordningen for sykepleiere fra aktiv stilling. Andeler i prosent*



Figur 6.16 Stillingsprosent for *menn i pensjonsordningen for sykehusleger fra aktiv stilling. Andeler i prosent*



Fra og med juni 2013 ble kravet om 14 timers arbeidsuke for medlemskap avviklet i KS-området. Statistikken over stillingsandeler blant pensjonister i KLP er for perioden før 14 timersregelen ble avviklet. Dagens aktive medlemmer omfatter nå også personer med stillingsandeler under 37,33. Tabell 6.3 viser hvor mange som hadde stillingsstørrelser under 37,33 ved utgangen av 2014 i fellesordningen for fylkeskommuner og i fellesordningen for kommuner og bedrifter. Det går fram at det er et ikke ubetydelig antall personer med lave stillingsandeler ved utgangen av 2014.

Tabell 6.3 Antall aktive med stillingsprosent mindre enn 37,33 ved utgangen av 2014

Stillingsandel i prosent	Fylkeskommuner		Kommuner og bedrifter	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
< 10	405	218	12 805	6 973
10-20	207	104	10 876	3 544
20-30	212	105	8 753	2 942
30-37,33	144	81	5 138	1 547

7. Pensjonsgrunnlag

Dette kapittelet presenterer statistikk over pensjonsgrunnlag i SPK og KLP. Pensjonsgrunnlaget er den arbeidsinntekten det er trukket pensjonsinnskudd av og som pensjonen skal beregnes ut fra. Pensjonsgrunnlaget er ikke lønn i full stilling og påvirkes av stillingsprosenten.

7.1 SPK

Tabell 7.1 under viser gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag, målt i folketrygdens grunnbeløp (G), i de tre segmentene stat, skole og foretak, og gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for kvinner og menn.

Tabellen viser gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som pensjoneres fra en aktiv stilling og de som pensjoneres fra en oppsatt rett separat. De som pensjoneres fra en aktiv stilling har gjennomgående høyere pensjonsgrunnlag enn de som mottar pensjon fra en oppsatt rett. Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som pensjoneres fra en aktiv stilling er høyest i skolesegmentet for alle produkttypene bortsett fra blant særalderspensjonistene, men særalderspensjonistene utgjør en liten gruppe i skolesegmentet.

Tabell 7.1 Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i G fordelt på segment og kjønn.

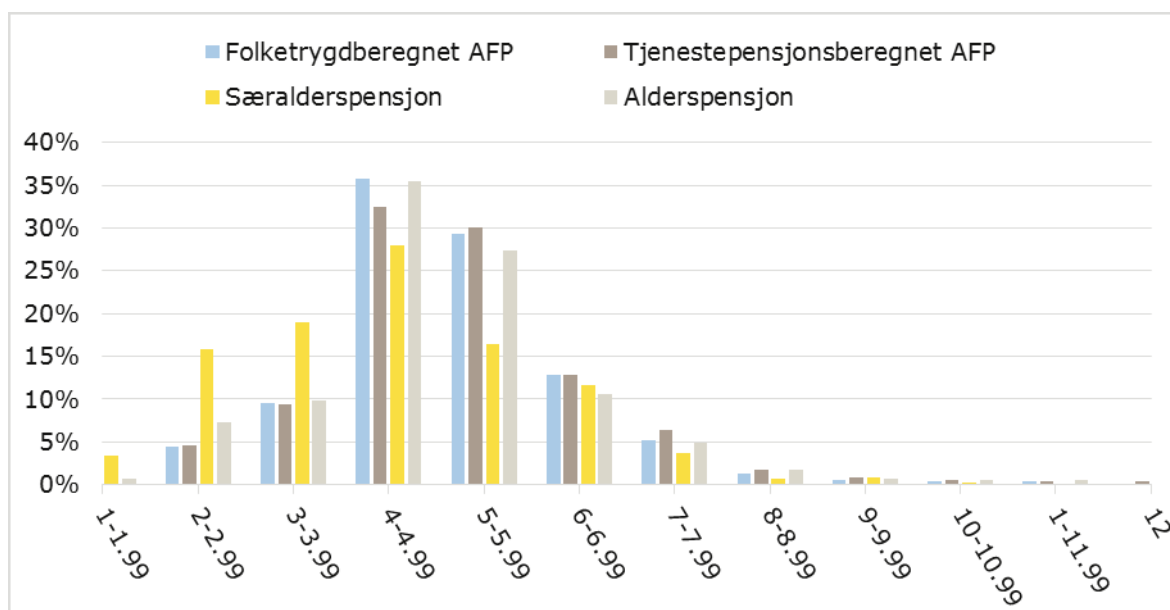
Straks løpende	SAL	AFP FT	AFP TP	ALD
Segment:				
Stat	6,33	5,67	5,94	5,99
Skole	5,64	6,12	6,26	6,17
Foretak	5,16	5,45	5,57	5,19
Kjønn:				
Kvinner	4,44	5,53	5,62	5,33
Menn	6,55	6,35	6,55	6,50
Snitt	6,05	5,91	6,08	5,94
Oppsatt rett	SAL	AFP FT	AFP TP	ALD
Segment:				
Stat	4,65			4,96
Skole	4,19			4,72
Foretak	4,30			4,94
Kjønn:				
Kvinner	3,57			4,14
Menn	4,90			5,49
Snitt	4,48			4,92

Kilde: SPK

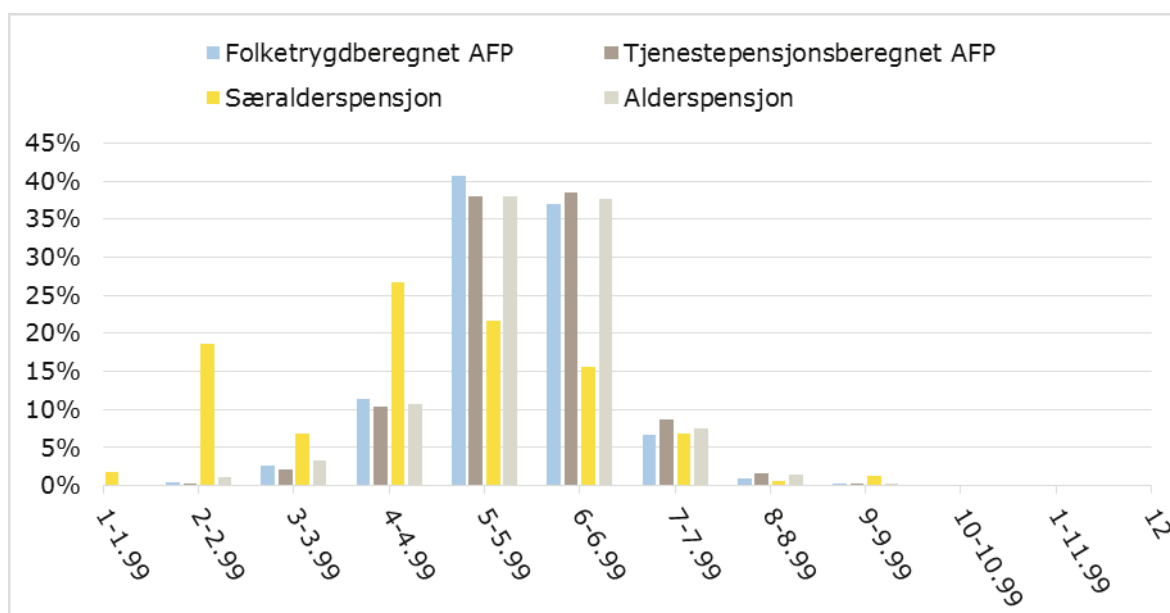
Figur 7.1 til figur 7.3 viser fordelingen av pensjonsgrunnlag for kvinner i segmentene *Stat*, *Skole* og *Foretak*.

Kvinner i staten som pensjoneres med særaldersgrense har lavere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de andre gruppene. Dette skyldes trolig delvis at enkelte yrker med særaldersgrense i staten er relativt lavtlønnede (rengjøring, helse og omsorg) og delvis at gjennomsnittlig stillingsstørrelse er lavere i denne kategorien. Flertallet av kvinnene i staten har pensjonsgrunnlag mellom 4 og 6 G.

Figur 7.1 Pensjonsgrunnlag i G for *kvinner i staten*. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent

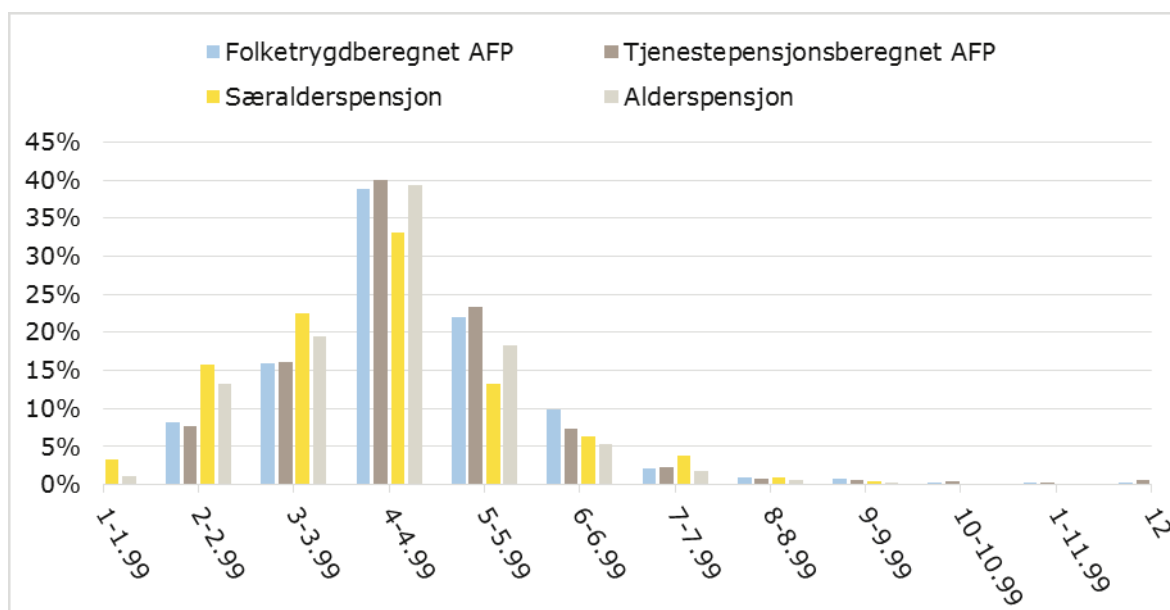


Figur 7.2 Pensjonsgrunnlag i G for *kvinner i skolesegmentet*. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Også i skolesegmentet har kvinnene som pensjoneres med særaldersgrense lavere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de andre gruppene. De er relativt få stillinger med særaldersgrense i skolesektoren, så det er et lavt antall pensjonister som samlet befinner seg i denne gruppen. For kvinner er det totalt 161 vedtak om særalderspensjon i perioden. Flertallet av kvinnene i skolesektoren har pensjonsgrunnlag mellom 5 og 7 G.

Figur 7.3 Pensjonsgrunnlag i G for *kvinner i foretakssektoren*. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



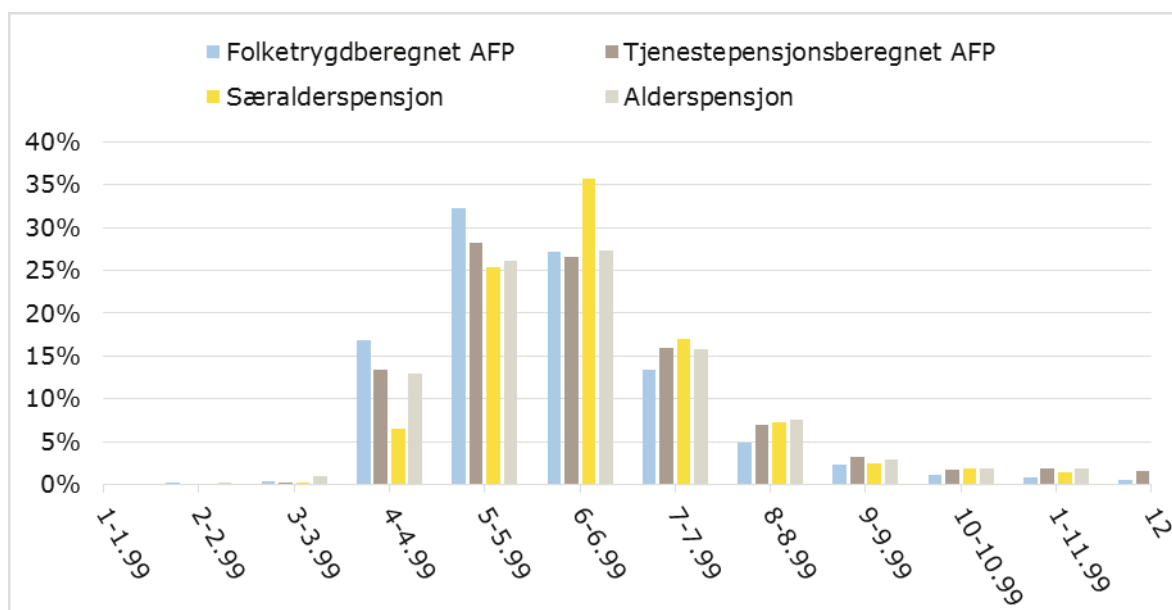
Også i foretakssegmentet har kvinnene som pensjoneres med særaldersgrense lavere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de andre gruppene. Flertallet av kvinnene i foretakssegmentet har pensjonsgrunnlag mellom 4 og 6 G.

Figur 7.4 til figur 7.6 viser fordelingen av pensjonsgrunnlag for menn i segmentene *Stat*, *Skole* og *Foretak*.

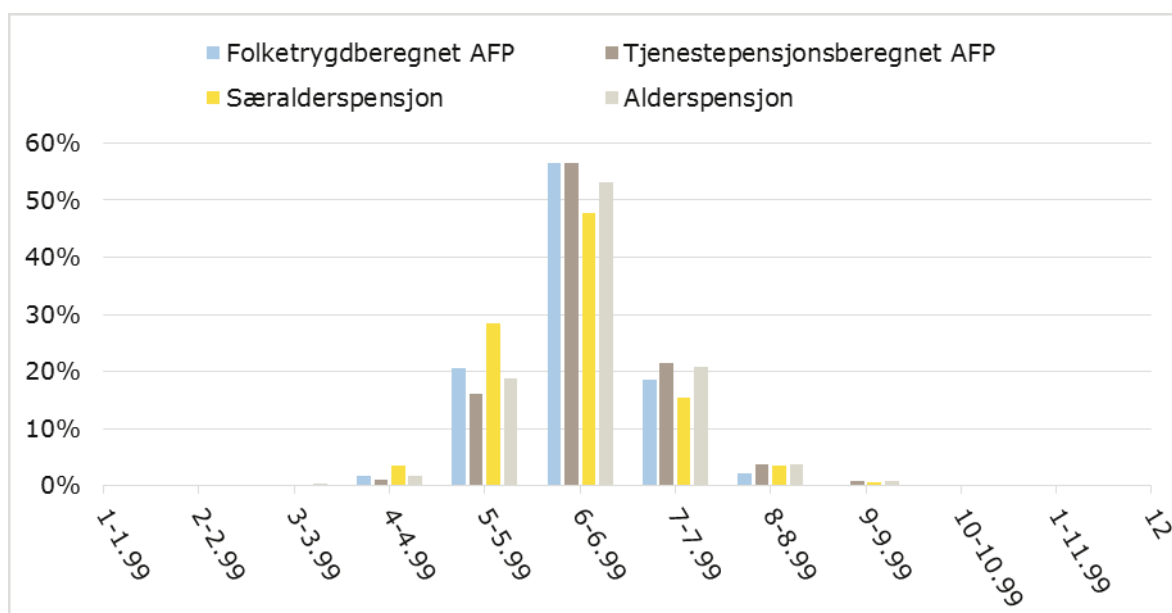
Statsansatte menn har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn statsansatte kvinner. Flertallet av statsansatte menn har pensjonsgrunnlag mellom 5 og 7 G. For menn i staten er pensjonsgrunnlaget for de som pensjoneres med særaldersgrense høyere i gjennomsnitt enn for de andre gruppene. Blant menn i staten er det politi og brannvesen som er de store gruppene med særalderspensjonister.

Menn i skolesegmentet har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinner i skolesegmentet, men forskjellen mellom kjønnene er mindre i snitt i skole enn i staten. Flertallet av mennene i skolesegmentet har pensjonsgrunnlag mellom 6 og 7 G.

Figur 7.4 Pensjonsgrunnlag i G for *menn i staten*. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent

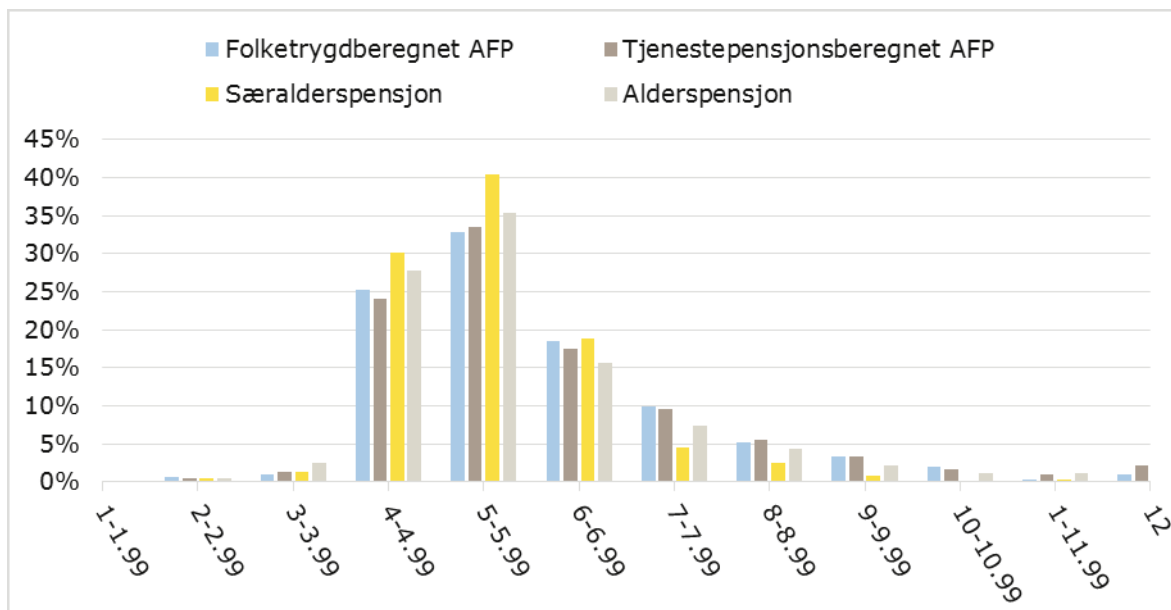


Figur 7.5 Pensjonsgrunnlag i G for *menn i skolesegmentet*. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Menn i foretakssegmentet har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinner i foretakssegmentet. Forskjellen mellom kjønnene er om lag like stor i snitt som i staten. Menn i foretakssegmentet har lavere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn menn i de to andre segmentene. Flertallet av menn i foretakssegmentet har pensjonsgrunnlag mellom 4 og 6 G.

Figur 7.6 Pensjonsgrunnlag i G for menn i foretakssegmentet. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



7.2 KLP

Tabell 7.2 under viser gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag, målt i folketrygdens grunnbeløp, i de fem risikofellesskapene. Tabellen viser gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for de som pensjoneres fra en aktiv stilling og de som pensjoneres fra en oppsatt rett separat og separat for kvinner og menn. De som pensjoneres fra en aktiv stilling har høyere pensjonsgrunnlag enn de som mottar pensjon fra en oppsatt rett innenfor de fleste gruppene. Menn har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinnene bortsett fra blant sykehusleger som mottar tjenestepensjonsberegnet AFP.

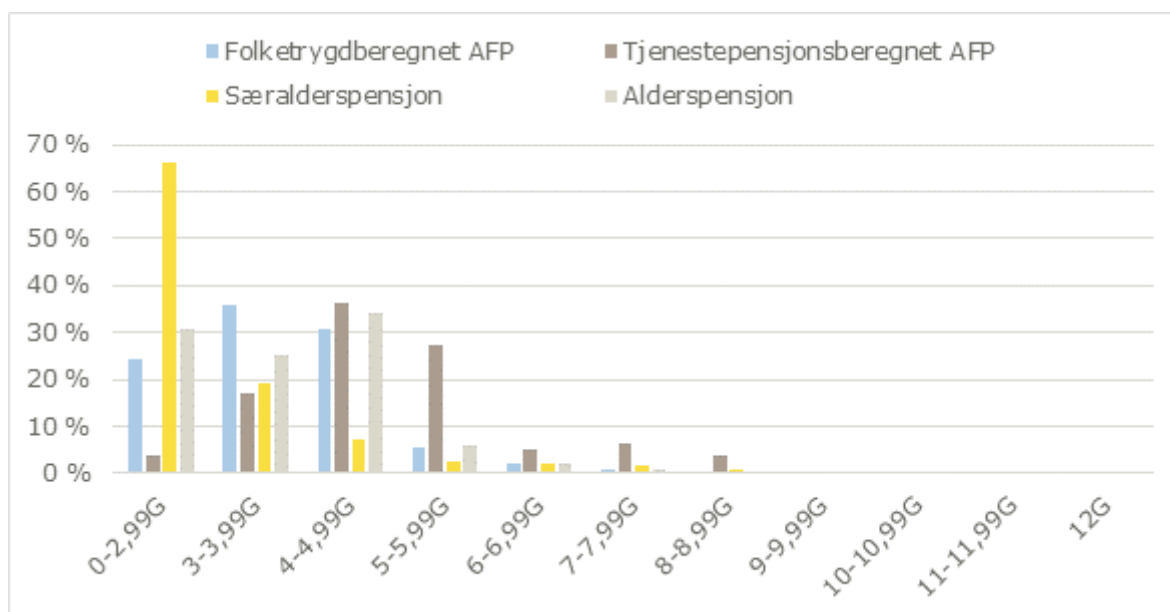
Figur 7.7 til figur 7.11 viser fordelingen av pensjonsgrunnlag for kvinner i de fem risikofellesskapene.

Blant kvinnene i fellesordningen for fylkeskommuner har de som mottar særalderspensjon lavere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de som mottar de andre pensjonsproduktene. Dette skyldes i stor grad at gjennomsnittlig stillingsandel er lavere blant særalderspensjonistene enn for de som mottar de andre pensjonsproduktene. Flertallet av kvinnene som mottar særalderspensjon i fellesordningen for fylkeskommuner har pensjonsgrunnlag under 3 G. Kvinnene i fellesordningen for fylkeskommuner som mottar tjenestepensjonsberegnet AFP har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de som mottar de andre pensjonsproduktene, i denne gruppen har flertallet pensjonsgrunnlag mellom 4 og 6 G.

Tabell 7.2 Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i G fordelt på risikofellesskap. Prosent

Straks løpende	SAL		AFP FT		AFP TP		ALD	
Segment:	K	M	K	M	K	M	K	M
Fylkeskommuner	3,02	7,41	3,76	5,32	5,01	6,89	3,69	5,54
Kommuner og bedrifter	3,18	5,50	3,63	5,18	4,84	6,55	3,44	5,13
Helseforetak	3,64	5,00	3,96	5,22	4,95	6,91	3,66	5,34
Sykepleiere	4,64	5,98	4,52	5,63	6,27	7,81	5,22	6,49
Sykehusleger			10,15	11,10	11,62	11,52	10,26	10,90
Oppsatte	SAL		AFP FT		AFP TP		ALD	
Segment:	K	M					K	M
Fylkeskommuner	2,95	6,11					3,46	5,56
Kommuner og bedrifter	2,93	5,23					3,57	5,16
Helseforetak	3,38	4,45					3,57	5,55
Sykepleiere	4,02	5,20					4,90	5,93
Sykehusleger							7,16	7,38

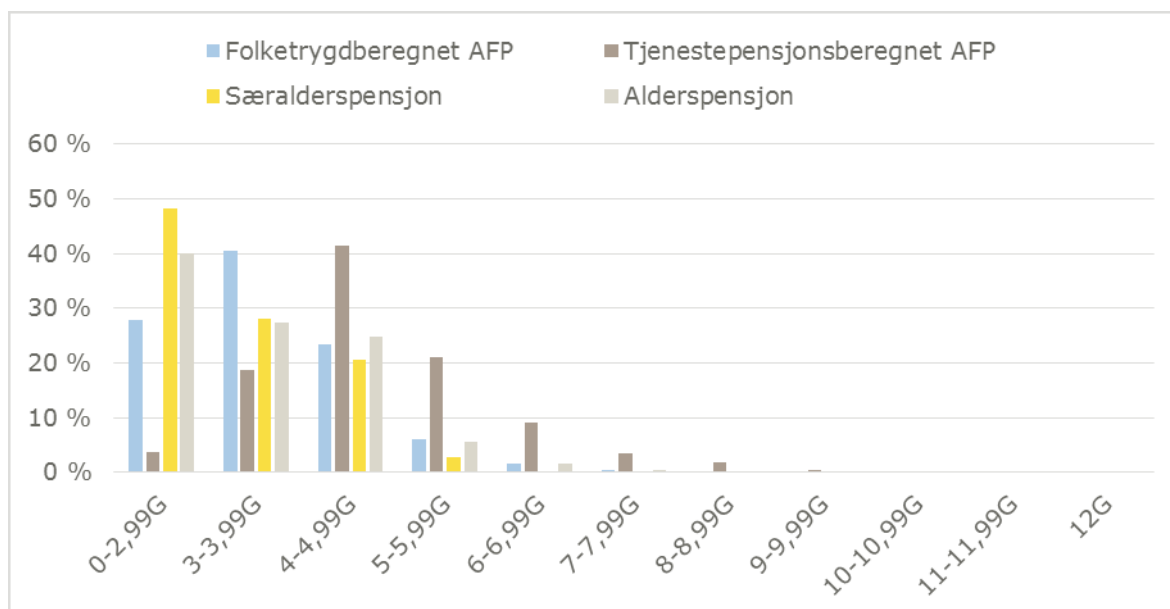
Kilde: KLP

Figur 7.7 Pensjonsgrunnlag i G for kvinner i fellesordningen for fylkeskommuner. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent


Flertallet av kvinnene i fellesordningen for kommuner og bedrifter har pensjonsgrunnlag mellom 3 og 5 G. Også i fellesordningen for statlige helseforetak er det kvinnene med

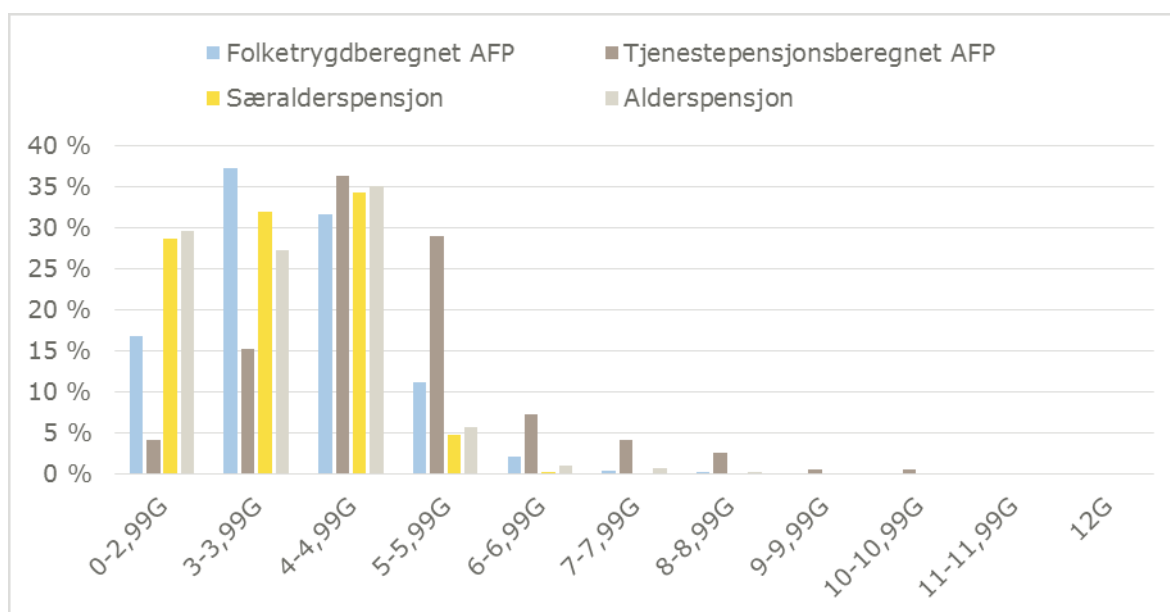
særalderspensjon som har lavest gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag og kvinnene med tjenstepensjonsberegnet AFP som har høyest gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag.

Figur 7.8 Pensjonsgrunnlag i G for kvinner i fellesordningen for kommuner og bedrifter. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



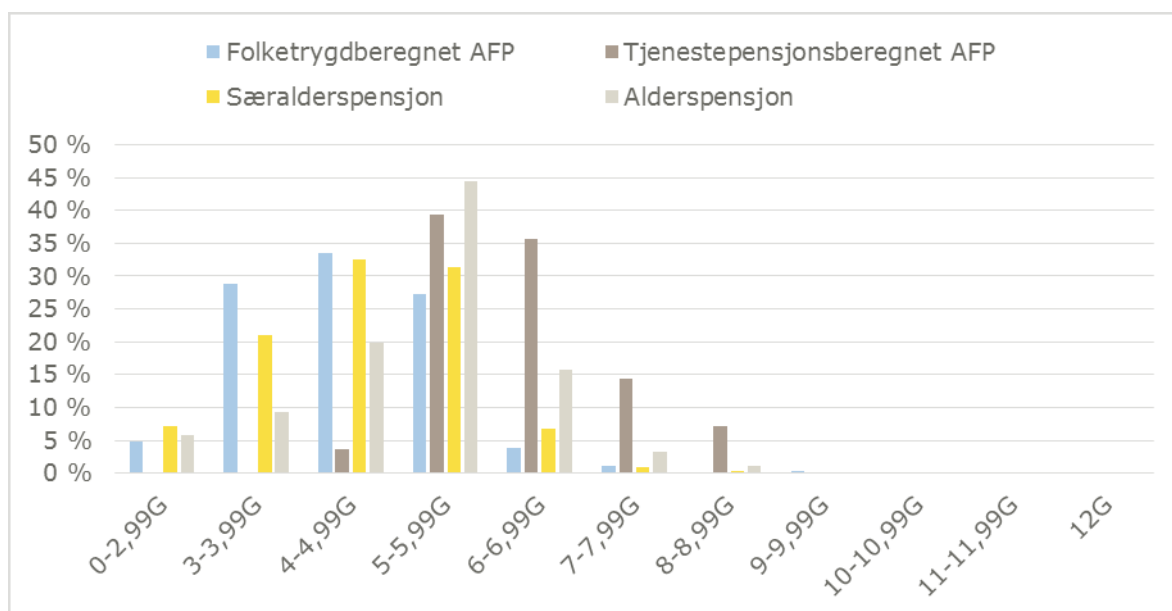
Flertallet av kvinnene i fellesordningen for statlige helseforetak har pensjonsgrunnlag mellom 3 og 5 G. Også i fellesordningen for statlige helseforetak er det kvinnene med særalderspensjon som har lavest gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag og kvinnene med tjenstepensjonsberegnet AFP som har høyest gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag.

Figur 7.9 Pensjonsgrunnlag i G for kvinner i fellesordningen for statlige helseforetak. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent

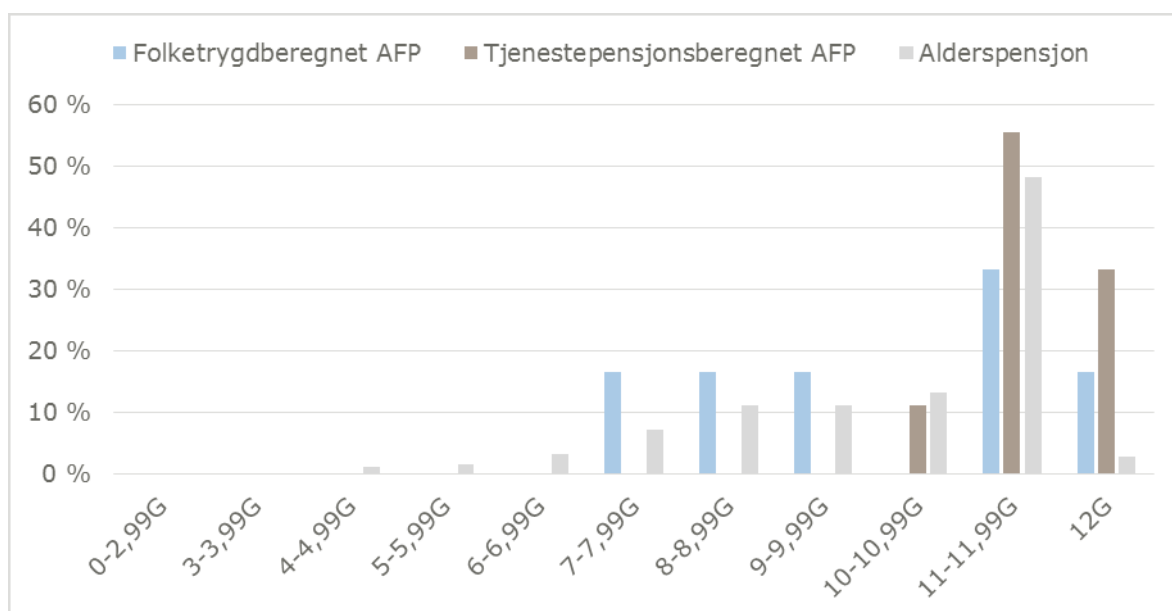


Kvinnene i pensjonsordningen for sykepleiere har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinnene i fellesordningene. Flertallet av kvinnene som mottar alderspensjon og tjenestepensjonsberegnet AFP har pensjonsgrunnlag mellom 5 og 7 G, og flertallet av kvinnene som mottar særalderspensjon og folketrygdberegnet AFP har pensjonsgrunnlag mellom 3 og 5 G.

Figur 7.10 Pensjonsgrunnlag i G for kvinner i pensjonsordningen for sykepleiere. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Figur 7.11 Pensjonsgrunnlag i G for kvinner i pensjonsordningen for sykehusleger. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



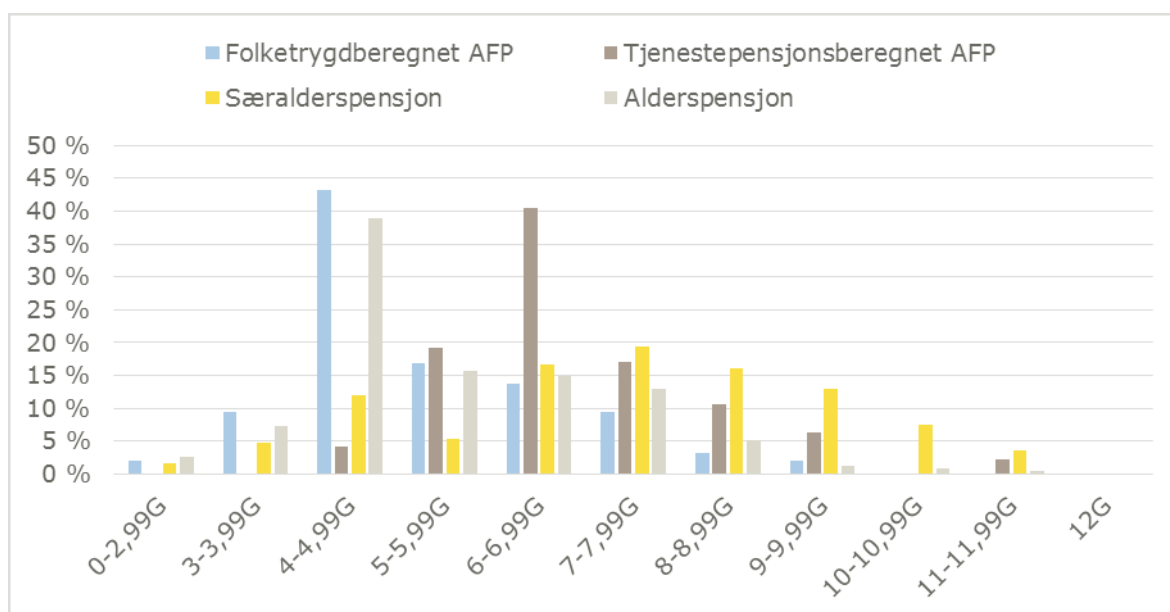
Kvinnene i pensjonsordningen for sykehusleger har, ikke overaskende, langt høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinnene i de andre risikofelleskapene. Om lag 90 prosent av kvinnene i pensjonsordningen for sykehusleger som mottar tjenestepensjonsberegnet AFP har pensjonsgrunnlag over 11 G og om lag halvparten av kvinnene i pensjonsordningen for sykehusleger som mottar alderspensjon har pensjonsgrunnlag over 11 G. De som mottar

folketrygdberegnet AFP har lavere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de som mottar de andre pensjonstypene.

Figur 7.12 til figur 7.16 viser fordelingen av pensjonsgrunnlag for menn i de fem risikofelleskapene.

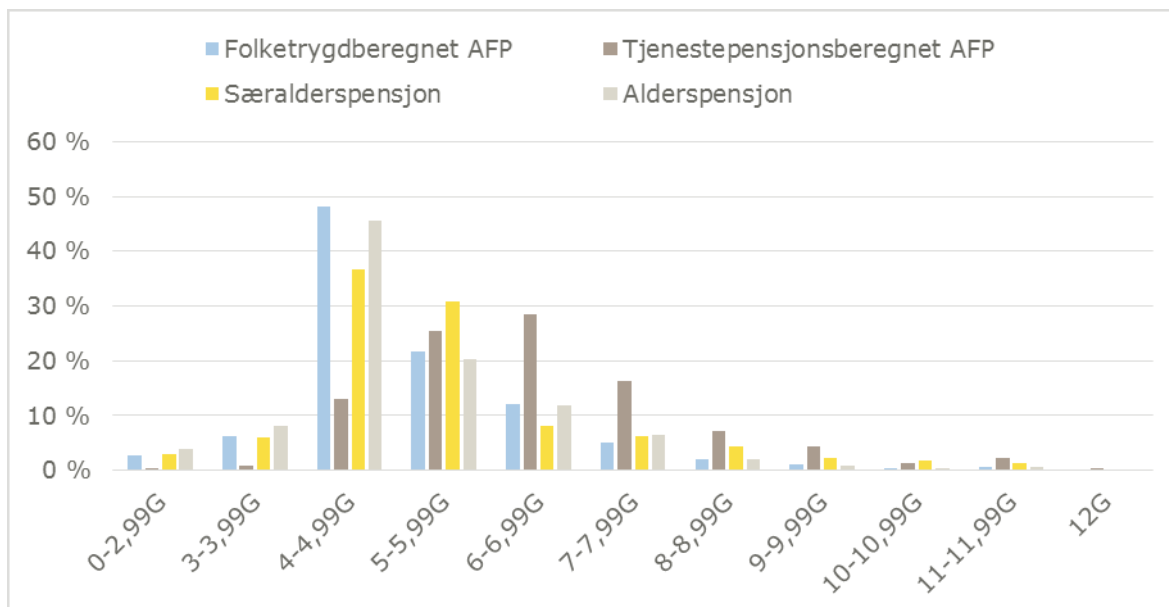
Menn i fellesordningen for fylkeskommuner har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinnene i samme risikofelleskap. Flertallet av mennene som mottar alderspensjon i fellesordningen for fylkeskommuner har pensjonsgrunnlag mellom 4 og 6 G. Mennene i fellesordningen for fylkeskommuner som mottar tjenstepensjonsberegnet AFP har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de som mottar de andre pensjonsproduktene, i denne gruppen har flertallet pensjonsgrunnlag mellom 6 og 8 G.

Figur 7.12 Pensjonsgrunnlag i G for menn i fellesordningen for fylkeskommuner. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



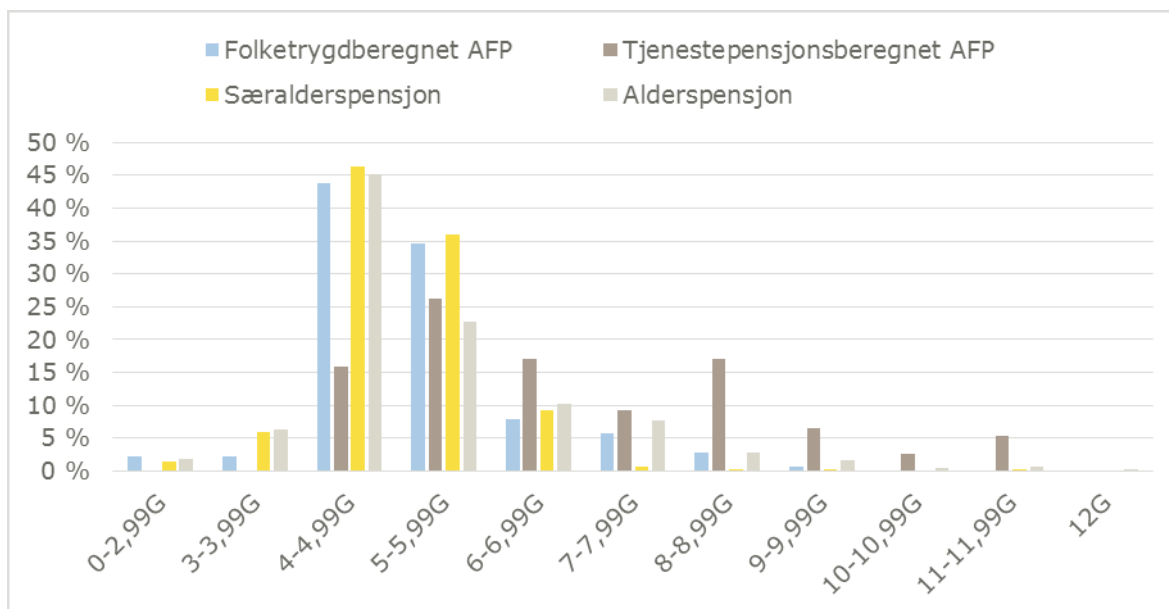
Menn i fellesordningen for kommuner og bedrifter har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinnene i samme risikofelleskap. Et klart flertall av mennene som mottar alderspensjon i fellesordningen for kommuner og bedrifter har pensjonsgrunnlag mellom 4 og 6 G. Mennene i fellesordningen for kommuner og bedrifter som mottar tjenstepensjonsberegnet AFP har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de som mottar de andre pensjonsproduktene, i denne gruppen har flertallet pensjonsgrunnlag mellom 5 og 8 G.

Figur 7.13 Pensjonsgrunnlag i G for menn i fellesordningen for kommuner og bedrifter. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



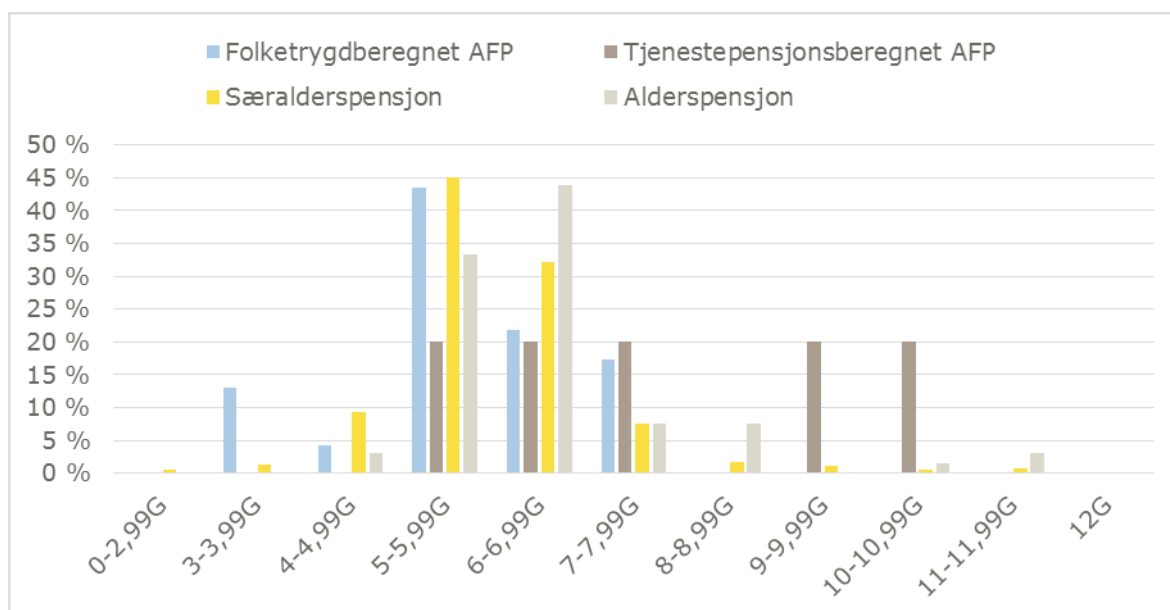
Menn i fellesordningen for statlige helseforetak har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinnene i samme risikofelleskap. Et klart flertall av mennene som mottar alderspensjon i fellesordningen for statlige helseforetak har pensjonsgrunnlag mellom 4 og 6 G.

Figur 7.14 Pensjonsgrunnlag i G for menn i fellesordningen for statlige helseforetak. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



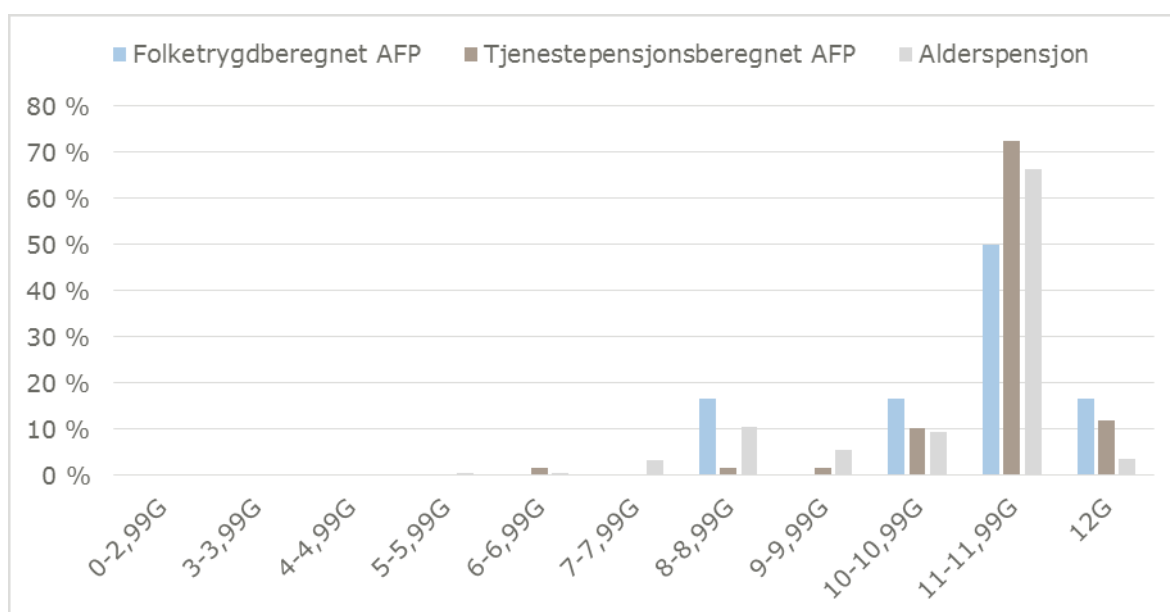
Menn i pensjonsordningen for sykepleiere har høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn kvinnene i samme risikofellesskap. Flertallet av mennene som mottar alderspensjon har pensjonsgrunnlag over 6 G og flertallet av mennene som mottar tjenestepensjonsberegnet AFP har pensjonsgrunnlag over 7 G.

Figur 7.15 Pensjonsgrunnlag i G for *menn i pensjonsordningen for sykepleiere*. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



Menn i pensjonsordningen for sykehusleger har, ikke overaskende, langt høyere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn menn i de andre risikofelleskapene. Forskjellen mellom kjønnene er mindre i pensjonsordningen for sykehusleger enn i de andre risikofelleskapene. Over 80 prosent av mennene i pensjonsordningen for sykehusleger som mottar tjenestepensjonsberegnet AFP har pensjonsgrunnlag over 11 G og om lag 70 prosent av mennene i pensjonsordningen for sykehusleger som mottar alderspensjon har pensjonsgrunnlag over 11 G. De som mottar folketrygdberegnet AFP har lavere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag enn de som mottar de andre pensjonstypene.

Figur 7.16 Pensjonsgrunnlag i G for *menn i pensjonsordningen for sykehusleger*. Fra aktiv stilling. Andeler i prosent



8. Avgangsalder

8.1 SPK

Tabell 8.1 til tabell 8.3 under viser avgangsalder med AFP eller alderspensjon innenfor de tre segmentene. Tallene for hvert segment er fordelt etter aldersgrense, og gjelder alder for første gangs uttak av pensjon. En person som først tar ut AFP og deretter går over på alderspensjon ved fylte 67 år, er altså bare regnet med ved den alderen vedkommende tar ut AFP. Personer som har mottatt uførepensjon før de går over på alderspensjon er ikke med i tabellene. Tallene er basert på pensjonsvedtak i perioden 2005–2014, og de som har blitt uføre før 2005 er også holdt utenom.

Formålet med tabellene er å få en indikasjon på når de som ikke blir uføre tar ut pensjon. Analyser av avgangsmønsteret tar gjerne utgangspunkt i endringene i ett år ved at det beregnes overgangssannsynligheter som kan benyttes til å lage såkalte «overlevelseskurver» og anslag på antall forventet gjenstående arbeidsår. Tabellene under er, som nevnt, basert på pensjonsvedtak over en tiårsperiode. Fordi det har vært en økning i avgangsalderne i perioden, vil gjennomsnittlig avgangsalder i denne perioden være lavere enn dersom man bare analyserte avgangsalderen i 2014.

Det er i tabellene skilt mellom avgang for de som er i aktiv stilling når de tar ut pensjon («straks løpende pensjon») og de som mottak pensjon basert på en oppsatt rettighet. Personer med oppsatt rettighet som har aldersgrense 70 år får normalt alderspensjon fra fylte 67 år, mens personer med aldersgrense 65 år eller lavere får utbetalt alderspensjon fra SPK fra fylte 65 år, selv om aldersgrensen er lavere. Tallene for personer med oppsatt rett kommenteres derfor ikke ytterligere.

Noen observasjoner med utgangspunkt i tabell 8.1 til tabell 8.3:

- Blant personer med særaldersgrense tar en stor del ut pensjon tre år før aldersgrensen pga. den såkalte 85-årsregelen. I staten gjelder dette over 60 prosent både blant de med aldersgrense 60 år og blant de som har aldersgrense 65 år.
- I statssegmentet er det rundt 7 prosent av de med aldersgrense 60 år og 65 år som står i arbeid etter at de har passert aldersgrensen. I Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. heter det at en er plikter å fratre ved første månedsskifte etter aldersgrensen for stillingen. Tilsettingsmyndigheten kan likevel bestemme at en tjenestemann skal kunne fortsette utover aldersgrensen dersom vedkommende fremdeles fyller de krav stillingen forutsetter.
- I skolesegmentet er det relativt få som har særaldersgrense og de fleste har gått av når de passerer aldersgrensen.
- I foretakssegmentet er det en del som har aldersgrense 65 år og også her har de fleste gått av når de passerer aldersgrensen.
- Blant personer med aldersgrense 70 år tar mange ut AFP fra 62 år. Andelen er lavest i statssegmentet der 34 prosent av 62-åringene har tatt ut AFP, mens den er høyest i skolesegmentet der 55 prosent går av ved 62 år.

Tabell 8.1 Avgang med AFP, alderspensjon eller særalderspensjon etter alder og aldersgrense. Andeler i prosent. Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. *Stat*

Straks løpende rettighet	Aldersgrense				
	60 år	63 år	65 år	68 år	70 år
57 år	54				0
58 år	10	0			0
59 år	7	0	0		0
60 år	21	48	3	33	4
61 år	1	13	1		1
62 år	0	12	53	33	34
63 år	0	18	7		8
64 år	0	2	6	6	6
65 år	6	4	21	6	12
66 år	0	0	2	6	4
67 år		1	5	6	15
68 år		0	0	11	4
69 år		0	0		3
70 år			0		9
> 70 år			0		0
Antall	6 291	660	2 677	18	19 493
Oppsatt rettighet	Aldersgrense				
	60 år	63 år	65 år	68 år	70 år
57 år	0	0			
58 år	0	0			
59 år	0	0			
60 år	0	6			
61 år	0	0			
62 år	0	0	2		1
63 år	0	0	1		0
64 år	0	0	1		0
65 år	98	91	91	1	0
66 år	0	0	1	0	0
67 år	1	0	2	97	95
68 år	0	0	0	1	1
69 år	0	0	0	0	0
70 år	0	0	0	0	1
> 70 år	0	3	1	0	1
Antall	1 435	32	560	312	4 924

- Blant personer med aldersgrense 70 år går knapt 70 prosent av før fylte 67 år i statssegmentet, og rundt halvparten av de gjenværende går av som 67-åringer. I skolesegmentet har om lag 89 prosent gått av før fylte 67 år, mens det tilsvarende tallet i foretakssegmentet er 79 prosent.

Tabell 8.2 Avgang med AFP, alderspensjon eller særalderspensjon etter alder og aldersgrense. Andeler i prosent. Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. *Skole*

Straks løpende rettighet	Aldersgrense				
	60 år	63 år	65 år	68 år	70 år
57 år	47	-	-		0
58 år	3	-	-		-
59 år	7	-	1		0
60 år	40	48	3		0
61 år	-	32	-		0
62 år	3	8	62		55
63 år	-	4	9		10
64 år	-	4	2		8
65 år	-	2	18		12
66 år	-	2	0		3
67 år	-	-	3		8
68 år	-	-	0		1
69 år					1
70 år	-	-	0		1
> 70 år					0
Antall	30	50	247		21 921

Oppsatt rettighet	Aldersgrense				
	60 år	63 år	65 år	68 år	70 år
57 år					
58 år					
59 år					
60 år					
61 år					
62 år					1
63 år					0
64 år					0
65 år	100	100	91	7	0
66 år	-	-	2	-	0
67 år	-	-	4	80	95
68 år	-	-	2	13	1
69 år					0
70 år					1
> 70 år	-	-	2	-	1
Antall	3	2	57	15	2 501

Tabell 8.3 Avgang med AFP, alderspensjon eller særalderspensjon etter alder og aldersgrense. Andeler i prosent. Ordninger for spesielle grupper er holdt utenom. *Foretak*

Straks løpende rettighet	Aldersgrense				
	60 år	63 år	65 år	68 år	70 år
57 år	62	-	0	-	-
58 år	10	-	-	-	-
59 år	5	0	-	-	0
60 år	19	30	20	30	5
61 år	-	3	3	-	1
62 år	-	6	40	20	52
63 år	-	10	6	10	8
64 år	-	2	4	-	4
65 år	5	45	26	-	7
66 år	-	1	1	-	2
67 år	-	1	1	40	17
68 år	-	2	0	-	1
69 år	-	-	0	-	1
70 år	-	-	0	-	2
> 70 år	-	0	-	-	0
Antall	21	256	1 576	10	4 826

Oppsatt rettighet	Aldersgrense				
	60 år	63 år	65 år	68 år	70 år
57 år					
58 år					
59 år					
60 år	-	-	0	-	0
61 år					0
62 år	-	-	0	-	1
63 år	-	-	0	0	0
64 år	-	0	0	-	0
65 år	100	96	96	0	0
66 år	-	0	1	0	0
67 år	-	3	2	98	98
68 år	-	0	0	1	0
69 år	-	-	0	0	0
70 år	-	-	0	0	0
> 70 år	-	0	1	1	0
Antall	8	613	1 199	1 092	7 612

8.2 KLP

Tabell 8.4 til tabell 8.8 under viser avgangsalder med AFP eller alderspensjon innenfor de fem risikofellesskapene i KLP. Tallene for hvert risikofellesskap er fordelt etter aldersgrense,

og gjelder alder for første gangs uttak av hel eller delvis pensjon. Personer som har mottatt uførepensjon før de går over på alderspensjon er ikke med i tabellene. Tallene er basert på pensjonsvedtak i perioden 2010–2014 og her avviker altså populasjonen i KLP fra data-grunnlaget som er presentert i kapittel 4.

Formålet med tabellene er å få en indikasjon på når de som ikke blir uføre tar ut pensjon. Tabellene under er, som nevnt, basert på pensjonsvedtak over en femårsperiode. Fordi det har vært en økning i avgangsaldrer i perioden, vil gjennomsnittlig avgangsalder i denne perioden være lavere enn dersom man bare analyserte avgangsalderen i 2014.

Tabellene inkluderer kun de som pensjoneres fra en aktiv stilling i KLP.

Noen observasjoner med utgangspunkt i tabell 8.4 til tabell 8.8:

- Blant personer med særaldersgrense tar en stor del ut pensjon tre år før aldersgrensen pga. den såkalte 85-årsregelen. For de som har 60 års aldersgrense gjelder dette 39 prosent av mennene i fellesordningen for kommuner og bedrifter, 33 prosent av kvinnene og 28 prosent av mennene i fellesordningen for statlige helseforetak. For de som har 65 års aldersgrense gjelder dette 24 prosent av kvinnene og 13 prosent av mennene i fellesordningen for fylkeskommuner, 23 prosent av kvinnene og 38 prosent av mennene i fellesordningen for kommuner og bedrifter, 27 prosent av kvinnene og 35 prosent av mennene i fellesordningen for statlige helseforetak og 33 prosent av kvinnene og 50 prosent av mennene i pensjonsordningen for sykepleiere. I pensjonsordningen for sykehusleger er det ingen med særaldersgrense.
- I alle risikofellesskapene som har særaldersgrenser er det en god del som står i arbeid etter at de har passert aldersgrensen. I henhold til hovedtariffavtalen i KS området kan arbeidstakere med særaldersgrenser under 67 år, og som ikke har opptjent fulle pensjonsrettigheter fortsette i stilling til fylte 67 år dersom vedkommende ønsker det.
- Blant personer med aldersgrense 70 år tar mange ut AFP fra 62 år. Andelen er lavest i pensjonsordningen for sykehusleger hvor kun 6 prosent av kvinnene og kun 1 prosent av mennene har tatt ut AFP ved 62 år.
- Blant personer med aldersgrense 70 år er det store variasjoner mellom de ulike risikofellesskapene og mellom kjønnene i når de tar ut pensjon. I fellesordningen for fylkeskommuner er det en liten topp i avgang ved 62 år for kvinner og ved 65 år for menn. I fellesordningen for kommuner og bedrifter og i fellesordningen for statlige helseforetak er det en liten topp i avgang ved 62 år for begge kjønn. I pensjonsordningen for sykepleiere er det en liten topp i avgang ved 62 år for kvinner og ved 65 år for menn (det er få menn i dette risikofellesskapet med aldersgrense 70 år). I pensjonsordningen for sykehusleger er det en liten topp i avgang ved 65 år for begge kjønn.
- Variasjonene i når de med ordinær aldersgrense tar ut pensjon i de ulike ordningene skyldes trolig at særlig høylønnsgrupper får en høyere AFP fra fylte 65 år fordi AFP da blir beregnet som en brutto tjenstepensjon.

Tabell 8.4 Avgang med AFP, alderspensjon eller særalderspensjon fra en aktiv stilling etter alder og aldersgrense. Andeler i prosent. *Fellesordningen for fylkeskommuner*

Aldersgrense	65 år		70 år	
	K	M	K	M
62	24	13	20	12
63	14	21	14	11
64	7	13	8	6
65	15	17	14	21
66	13	11	9	11
67	14	8	14	14
68	6	5	10	13
69	3	0	2	4
70	3	7	5	7
71	1	3	2	1
72	0	0	0	0
73	0	0	0	0
74	1	0	0	0
75	0	1	0	0
Antall	252	75	573	285

Tabell 8.5 Avgang med AFP, alderspensjon eller særalderspensjon fra en aktiv stilling etter alder og aldersgrense. Andeler i prosent. *Fellesordningen for kommuner og bedrifter*

Aldersgrense	60 år		65 år		70 år	
	K	M	K	M	K	M
57	0	39				
58	0	21				
59	0	9				
60	0	15				
61	100	6				
62	0	3	23	38	25	20
63	0	2	14	19	14	12
64	0	2	7	7	9	8
65	0	2	16	14	11	15
66	0	0	10	8	7	10
67	0	1	17	8	18	16
68	0	0	5	3	7	8
69	0	0	2	1	3	3
70	0	0	3	2	4	4
71	0	0	1	0	1	2
72	0	0	1	0	0	1
73	0	0	0	0	0	0
74	0	0	0	0	0	0
75	0	0	0	0	0	0
Antall	1	126	3877	444	5836	2618

Tabell 8.6 Avgang med AFP, alderspensjon eller særalderspensjon fra en aktiv stilling etter alder og aldersgrense. Andeler i prosent. *Fellesordningen for statlige helseforetak*

Aldersgrense	60 år		65 år		70 år	
	K	M	K	M	K	M
57	33	28				
58	0	4				
59	0	6				
60	0	11				
61	0	17				
62	33	2	27	35	27	20
63	33	9	16	21	17	13
64	0	2	9	8	8	7
65	0	4	17	8	10	15
66	0	2	8	7	7	10
67	0	13	14	7	16	15
68	0	0	5	6	7	9
69	0	2	1	2	3	4
70	0	0	2	3	3	5
71	0	0	1	2	1	1
72	0	0	0	1	0	1
73	0	0	0	0	0	0
74	0	0	0	0	0	0
75	0	0	0	0	0	0
Antall	3	47	1115	89	1432	364

Tabell 8.7 Avgang med AFP, alderspensjon eller særalderspensjon fra en aktiv stilling etter alder og aldersgrense. Andeler i prosent. *Pensjonsordningen for sykepleiere*

Aldersgrense	65 år		70 år	
	K	M	K	M
62	33	50	20	24
63	18	15	17	5
64	10	8	10	10
65	16	11	14	29
66	9	7	9	24
67	9	5	15	0
68	3	2	8	0
69	1	1	1	5
70	1	0	3	0
71	0	1	1	5
72	0	0	0	0
73	0	0	0	0
74	0	0	0	0
75	0	0	0	0
Antall	3491	149	210	21

Tabell 8.8 Avgang med AFP, alderspensjon eller særalderspensjon fra en aktiv stilling etter alder og aldersgrense. Andeler i prosent. *Pensjonsordningen for sykehusleger*

Aldersgrense	70 år	
	K	M
62	6	1
63	3	1
64	1	1
65	27	24
66	19	12
67	18	19
68	9	14
69	1	6
70	9	16
71	4	3
72	1	1
73	1	0
74	0	0
75	0	0
Antall	78	353

9. Avgangsmønster

Kapittel 8 viser tall for uttak av pensjon etter alder. Disse tallene viser når ulike grupper normalt tar ut pensjon. I dette avsnittet viser vi enkelte tall for «uttakshyppighet», altså der uttaket er målt relativt til en beholdning. Formålet er å få inntrykk av om pensjoneringsatferden har endret seg de siste årene.

9.1 Uttak av AFP og uførepensjon i Statens pensjonskasse

Etter 2007 har det vært en vesentlig økning i gjennomsnittlig uttaksalder både i stat og skole. Tabell 9.1 viser uttak av AFP etter alder i stat og skole målt ved andelen som tok ut AFP i løpet av året blant de som var aktive ved inngangen til året. Tabellen viser at uttaket av AFP er redusert i alle aldre og særlig mye i alderen 62–63 år. For eksempel viser tabell 9.1 at andelen aktive i skolesegmentet som tar ut AFP det året de fyller 62 år, har falt fra 28,7 prosent i 2007 til 21,6 prosent i 2014, mens andelen 63-åringer som tar ut AFP har falt fra 21,9 til 17,2 prosent.¹⁸

¹⁸ Merk at alder er målt ved utgangen av året, ikke på uttakstidspunktet. Det fører til at gjennomsnittlig uttaksalder blir rundt et halvt år høyere enn det ellers ville blitt. For eksempel er det er høyere andel enn det som vises i tabellen som er 62 år på uttakstidspunktet fordi de har fylt 63 år senere i kalenderåret.

Tabell 9.1 Andel av yrkesaktive ved inngangen til årene 2007–2014 som tok ut AFP etter alder ved utgangen av året. Andeler i prosent, SPK alle

	62	63	64	65	66	67
Stat						
2007	13,7	11,4	7,1	12,6	13,1	1,1
2008	16,6	10,9	6,9	12,7	9,8	1,2
2009	14,8	10,6	7,8	12,4	11,0	1,0
2010	14,0	11,9	9,1	12,7	11,3	0,2
2011	11,3	9,1	6,2	12,7	10,7	0,5
2012	10,2	8,9	5,3	12,1	10,0	0,6
2013	9,9	8,6	6,0	12,3	10,9	0,7
2014	10,6	8,3	5,7	12,7	10,6	0,7
Skole						
2007	28,7	21,9	14,5	27,2	25,0	2,0
2008	29,6	21,9	13,2	26,9	18,7	2,9
2009	28,5	20,2	13,6	25,3	20,3	1,7
2010	27,2	22,6	14,7	26,6	20,4	2,1
2011	22,8	16,4	12,2	26,0	17,6	1,2
2012	23,9	17,4	13,0	25,8	17,8	1,7
2013	21,8	16,6	12,8	24,2	18,7	2,0
2014	21,6	17,2	11,6	24,2	20,6	1,7

Nedgangen i uttaket av AFP motsvares ikke av at omfanget av uførepensjonering har økt, snarere tvert imot. Det var en markert nedgang i uførepensjoneringen blant de eldste arbeidstakerne etter 2001, og tabell 9.2 viser at nedgangen har fortsatt etter 2007 for arbeidstakere i alderen 61–66 år.

Tabell 9.2 Andel av yrkesaktive ved inngangen til årene 2007–2014 som fikk uførepensjon i løpet av året etter alder ved utgangen av året. Prosent

	61	62	63	64	65	66
Stat						
2007	2,1	2,2	3,2	3,3	4,5	3,9
2008	2,3	2,0	2,5	2,8	2,4	2,5
2009	1,8	1,9	2,5	2,6	3,0	3,4
2010	1,7	2,6	2,7	3,0	2,3	2,2
2011	2,0	1,9	2,1	2,3	2,2	2,0
2012	1,6	1,7	2,2	1,6	2,4	1,6
2013	1,6	2,0	1,6	2,2	2,6	1,9
2014	0,8	1,1	1,2	2,3	1,9	1,4
Skole						
2007	4,4	4,5	6,5	9,0	8,7	6,2
2008	2,9	3,1	5,9	5,2	6,2	4,8
2009	3,4	3,6	4,1	5,9	4,8	5,7
2010	3,1	3,0	4,3	7,2	4,3	6,1
2011	2,4	2,5	4,5	3,5	4,2	3,1
2012	2,7	2,9	4,0	4,1	4,1	3,3
2013	2,7	2,4	3,1	4,4	3,5	3,8
2014	1,6	2,0	3,0	3,5	3,3	2,6

9.2 Uttak av AFP i KLP

KLP har beregnet uttaksandeler for AFP i fellesordningen for kommuner og bedrifter. Med uttaksandel menes antall som har tatt ut AFP i prosent av hvor mange som kunne tatt ut. KLP har ikke statistikk over hvem som ikke kvalifiserer for AFP, og de som kunne tatt ut AFP er derfor definert som summen av aktive og de som har tatt ut AFP. Tabell 9.3 viser at det har vært en klar nedgang i uttaksandelen på alle alderstrinn i perioden. For 62- og 63-åringer flatet nedgangen ut i 2011/2012, mens for 65- og 66-åringer har nedgangen vært sterkest i siste del av perioden.

Tabell 9.3 Uttaksandeler for AFP i fellesordningen for kommuner og bedrifter. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
62	21,0	18,1	19,7	15,2	16,4	16,4	16,7
63	33,2	31,0	30,0	29,4	25,7	25,6	26,4
64	41,7	42,3	40,2	38,0	36,8	32,7	34,4
65	48,2	47,5	48,8	47,0	44,6	44,2	39,8
66	58,3	59,4	59,6	59,5	56,8	56,2	55,2

Tabell 9.4, tabell 9.5 og tabell 9.6 viser uttaksandeler for AFP i 2010, 2013 og 2014 fordelt på kvinner og menn i fellesordningen for fylkeskommuner, fellesordningen for kommuner og bedrifter og for pensjonsordningen for sykepleiere.

Tabell 9.4 Uttaksandeler for AFP i fellesordningen for fylkeskommuner. Prosent

	Kvinner			Menn		
	2010	2013	2014	2010	2013	2014
62	20,60	14,21	17,67	12,39	10,09	12,06
63	35,21	24,63	26,24	22,37	19,01	15,08
64	36,82	34,33	35,17	29,82	25,00	24,64
65	49,09	45,15	41,74	43,62	37,00	33,71
66	60,87	60,39	56,13	51,09	58,16	51,15

Tabell 9.5 Uttaksandeler for AFP i fellesordningen for kommuner og bedrifter. Prosent

	Kvinner			Menn		
	2010	2013	2014	2010	2013	2014
62	19,78	17,60	17,50	19,45	13,21	14,41
63	30,70	26,87	27,96	28,37	22,71	21,93
64	40,75	33,75	35,52	39,07	30,16	31,09
65	47,34	43,90	40,06	52,11	45,19	39,16
66	57,06	55,80	54,74	65,15	57,39	56,24

Tabell 9.6 Uttaksandeler for AFP i pensjonsordningen for sykepleiere. Prosent

	Kvinner			Menn		
	2010	2013	2014	2010	2013	2014
62	10,01	8,25	5,66	13,33	4,69	3,23
63	24,56	13,79	15,37	25,00	18,18	9,52
64	31,42	22,55	22,26	23,81	10,34	24,24
65	38,34	29,35	27,25	23,81	23,81	15,38
66	55,00	47,14	42,51	63,64	44,44	42,11

AFP-ratene er lavere for menn enn for kvinner i begge fellesordningene, men forskjellen mellom kjønnene er størst i fellesordningen for fylkeskommuner. Det er et klart fall i uttaksratene for AFP fra 2010 til 2013, men det ser ut som om uttaksratene har flatet ut eller økt noe fra 2013 til 2014.

Vedlegg 3: Sluttlønn vs. gjennomsnittslønn

1. Innledning

Alleårsopptjening innebærer at inntekten hvert år har betydning for hvor høy samlet pensjon blir. Dette i motsetning til dagens offentlige tjenstepensjonsordninger som er sluttlønnsbaserte. Når en skal sammenlikne nye og gamle ordninger blir da forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn viktig: Jo høyere sluttlønnen er i forhold til gjennomsnittslønnen, desto gunstigere er dagens ordninger for en gitt sluttlønn.

I arbeidet med offentlig tjenstepensjon måler vi lønningene som andeler av folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet reguleres årlig i takt med den generelle lønnsveksten, og utviklingen i den enkeltes lønn over tid blir da et uttrykk for hvordan den enkeltes lønn har utviklet seg sammenliknet med den generelle lønnsveksten. Mange har, naturlig nok, en svakere lønnsvekst enn den generelle lønnsveksten. Et «typisk» forløp er at den individuelle lønnsveksten er sterkere enn den generelle lønnsveksten tidlig i karrieren, mens den er svakere i siste del av karrieren.

Dersom personer i framtiden står lenger i jobb for å kompensere for levealdersjusteringen, vil det være viktig hvilken lønnsutvikling man har som yrkesaktiv etter 67 år. En SSB-rapport viser at den gjennomsnittlige lønnsveksten for 50- og 60-åringer ikke er høyere enn den generelle lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng.¹⁹ Svak lønnsvekst i siste del av karrieren, gjør en alleårsmodell relativt gunstigere enn en sluttlønnsbasert modell.

Vi er interessert i hvor stor forskjell det vil være mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for personer som vil ha all eller mye opptjening i den nye offentlige tjenstepensjonsordningen. Dette er personer som i dag har lite eller ingen yrkeserfaring. Vi kan derfor ikke observere hvor stor forskjellen er for denne gruppen; forskjellen må anslås. Det er altså ikke mulig – på grunnlag av foreliggende data – å fastslå ett tall for forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn som kan benyttes ved dimensjoneringen av en ny offentlig tjenstepensjonsordning.

Livsløpsinntekter kan bare observeres for personer som allerede har avsluttet yrkeskarrieren. For yngre må livsløpsinntekten i stedet anslås på bakgrunn av forutsetninger og estimerte sammenhenger. Dette taler for en relativt bred tilnærming når en skal vurdere hva som skal legges til grunn.

Det er to hovedtilnærminger når en ønsker å beregne livsløpsinntekter med utgangspunkt i statistikk: Enten å se på personer over lang tid og beskrive faktisk observert inntekt for disse personene, eller å se på mange personer med forskjellig alder på ett tidspunkt eller over en kort periode, og så beregne inntektsprofiler fra antagelser om tilsvarende inntektsutvikling mellom generasjoner. For at det skal gi mening å si noe om inntekt for en gitt aldersgruppe ved å se på inntekten til eldre aldersgrupper, må en basere seg på antagelser om at inntekten til en 50-åring i 2000 gir et godt estimat på hva en som er 40 år i 2000 vil kunne forvente å tjene i 2010.

Begge tilnærmingene har styrker og svakheter. Å observere inntekt over lang tid gir et mål på livsløpsinntekt, som svarer nært til faktisk inntekt over livsløpet. Dette vil i stor grad basere

¹⁹ Se SSB-rapport 2014/3. *Inntektsvekst over livsløpet* av Ola Lotherington Vestad.

seg på gamle data, til dels flere tiår gamle, slik at resultatene i verste fall først og fremst har historisk interesse. Dette unngås ved en tilnærming der alle data er nye og presumptivt fremdeles relevante. En slik tilnærming krever imidlertid en antagelse om stabilitet mellom generasjoner, inntekten til dagens gamle må gi et riktig bilde av hva dagens unge med samme utdanning eller ansenitet kommer til å tjene når de blir eldre. Dette vil for mange utdanninger og profesjoner neppe være riktig, blant annet som følge av den generelle økningen i utdanningsnivået i samfunnet over de siste tiårene, som igjen har ført til økte (eksplisitte eller implisitte) utdanningskrav for en del stillinger.

Dette vedlegget forsøker å belyse forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn ved ulike tilnærminger. Målet er ikke å konkludere med ett tall, men heller å belyse at ulike tilnærminger gir noe ulike svar på forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn.

2. Sammenlikning av lønn ved ulik alder/ansiennitet på et gitt tidspunkt

Lønnsstatistikk for enkeltår kan brukes til å anslå forholdet mellom lønnsnivået for arbeidstakere som er nær pensjonsalderen og det gjennomsnittlige lønnsnivået for alle alderstrinn. Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) inneholder ulike opplysninger til bruk i forhandlinger, personalplanlegging og budsjettarbeid. Registeret har eksistert siden 1973 og inneholder ulike opplysninger om personer tilsatt i statlig tariffområde, blant annet utdanning. Tabellene omfatter kun personer i regulativlønte stillinger på tellingstidspunktet. Tilsatte som en statlig virksomhet har arbeidsgiveransvar for, men hvor lønnen ikke dekkes over statsbudsjettet er ikke inkludert i tabellene. Tabellene omfatter heller ikke ledere og dommere som lønnes etter eget regulativ (kategorier), personer på timelønn eller personer lønnet etter overenskomst.

Tabell 2.1 under viser forholdet mellom månedsfortjeneste for personer over 64 år og gjennomsnittlig månedsfortjeneste for alle og forholdet mellom gjennomsnittlig månedsfortjeneste for personer i aldersgruppen 60–64 år og gjennomsnittlig månedsfortjeneste for alle. Månedsfortjenesten er lik summen av brutto regulativlønn og et månedlig gjennomsnitt av faste og variable tillegg, men eksklusive overtidsbetaling. Lønnsbegrepet er derfor trolig i de fleste tilfeller nokså nært pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen.

Tabell 2.1 Forholdet mellom gjennomsnittslønn over 64 år og gjennomsnittet og forholdet mellom gjennomsnittslønn i alderen 60–64 år og gjennomsnittslønn. Staten

	Forholdet mellom lønn over 64 år og gjennomsnittslønn	Forholdet mellom lønn 60–64 år og gjennomsnittslønn
Alle	1,13	1,06
Kvinner	1,07	1,04
Menn	1,14	1,07

Vi ser at gjennomsnittslønn over 64 år er 13 prosent høyere enn gjennomsnittslønn for alle. Det er en betydelig seleksjon i hvem som fortsatt står i jobb etter 64 år i staten, og en vesentlig andel av arbeidsstyrken i staten har sluttet å jobbe før de har fylt 65 år. Gjennomsnittslønn for de over 64 år vil derfor kun være basert på de som ikke har gått av med AFP eller blitt uføre før 65 år. Vi vet fra statistikk over lønn i staten at de som står i jobb etter 65 år

i snitt har høyere lønn enn de som har gått av med AFP før 65 år. En del av forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn målt på denne måten er derfor drevet av seleksjon, og tabellen overvurderer dermed forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn.

Ved å se på forholdet mellom lønn i alderen 60–64 år og gjennomsnittslønn får vi et mer representativt bilde av lønn mot slutten av karrieren og gjennomsnittet, selv om også dette bildet trolig delvis er drevet av seleksjon som følge av at mange blir uføre før fylte 60 år. Målt på denne måten er sluttlønnen i snitt 6 prosent høyere enn gjennomsnittslønn. Forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn er høyere for menn enn for kvinner.

Begge målene som er kommentert over er påvirket av seleksjon tidlig i yrkeslivet: Personer i yrker med relativt lav lønn begynner normalt tidligere i arbeid enn personer med høyere lønn. Dette påvirker gjennomsnittslønnen for alle ansatte, men er ikke relevant for vurderingen av individuelle forskjeller på sluttlønn og gjennomsnittslønn. Også dette trekker i retning av at tallene i tabellen over overvurderer forskjellen på sluttlønn og gjennomsnittslønn.

Det er betydelig variasjon i forholdet mellom lønn mot slutten av yrkeslivet og gjennomsnittslønn for ulike utdanningsgrupper. Personer med høyere utdanning i samfunnsfag, humanistiske fag, naturvitenskap og personer med juridisk embetseksamen har i snitt langt høyere sluttlønn enn gjennomsnittslønn, mens personer med kun ungdomsskole, realskole eller etatsutdanning har lavere sluttlønn enn gjennomsnittslønn.

KS samler inn lønns- og personaldata for ansatte i kommuner og fylkeskommuner. Det såkalte PAI-registeret gir mulighet til å produsere liknende forholdstall for kommuner og fylkeskommuner som er vist over for staten. Tabell 2.2 under viser forholdet mellom gjennomsnittlig månedsfortjeneste for personer over 59 år og gjennomsnittlig månedsfortjeneste for alle og forholdet mellom gjennomsnittlig grunnlønn per månedsværk for personer over 59 år og gjennomsnittlig grunnlønn per månedsværk for alle aldre for kommuner og fylkeskommuner. Grunnlønn er lønn uten verken faste eller variable tillegg. Det går fram av tabellen at forholdet mellom lønn mot slutten av arbeidslivet og gjennomsnittet i kommuner og fylkeskommuner, målt på denne måten, ikke er veldig forskjellig fra forholdet i staten.

Tabell 2.2 Forholdet mellom lønn over 59 år og gjennomsnittslønn. Kommuner og fylkeskommuner

	Forholdet mellom lønn over 59 år og gjennomsnittslønn, målt ved grunnlønn per månedsværk	Forholdet mellom lønn over 59 år og gjennomsnittslønn, målt ved månedsfortjeneste per månedsværk
Alle	1,07	1,06
Kvinner	1,04	1,04
Menn	1,12	1,10

3. Inntektsutvikling basert på faktiske lønnsprofiler

3.1 SPK

Vi skal i dette avsnittet se på forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn med utgangspunkt i individdata for medlemmer av Statens pensjonskasse (SPK) som er født i 1945. 1945-kullet er det yngste kullet hvor vi kjenner (tilnærmet) hele opptjeningshistorikken og vet hvilken lønn de har hatt på ulike tidspunkt i karrieren og hvilken lønn de hadde ved pensjonering. For 1945-kullet kan vi altså direkte regne ut forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn. Også denne tilnærmingen er usikker: vi vet ikke hvor representativt 1945-kullet er for senere årskull, og det er usikkert i hvilken retning dette trekker.

SPK har beregnet forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for hele 1945-kullet og for ulike grupper av pensjonister fra 1945-kullet. I statssegmentet er det 3 651 personer fra 1945-kullet og i skolesegmentet er det 3 527 personer. Personene er delt inn i grupper avhengig av hvilket pensjonsprodukt de først mottok.

Sluttlønnen er her målt ved ulik alder for hver enkelt person, med systematiske forskjeller mellom gruppene. Uføres sluttlønn er målt på det tidspunktet de blir uføre, normalt umiddelbart før sykemeldingsperioden som leder fram til en uførepensjon. For personer med særaldersgrense er sluttlønnen målt ved aldersgrensen eller inntil tre år før denne ved bruk av den såkalte 85-årsregelen. For de andre gruppene er sluttlønn målt ved uttak av pensjon eller senest ved 70 år, det vil si et sted mellom 62 og 70 år. Forskjellig alder for målingen av sluttlønn kan åpenbart ha store konsekvenser for både sluttlønn og gjennomsnittslønn, og derfor også for forholdet mellom disse.

Vi er interessert i å si noe om hvordan forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn ser ut for personer som skal ha ny modell for offentlig tjenstepensjon, dvs. personer som er vesentlig yngre enn 1945-kullet. Dataene er derfor korrigert for historisk underregulering av grunnbeløpet.

I tabell 3.1 og tabell 3.2 presenteres i siste kolonne forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for de ulike gruppene fra 1945-kullet i stat og skole. Vi ser at det er små forskjeller mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn både i staten og i skolesegmentet, bortsett fra for særalderspensionistene. I staten har særalderspensionistene 10 prosent høyere sluttlønn enn gjennomsnittslønn, og i skolesegmentet er sluttlønnen 7 prosent høyere enn gjennomsnittslønnen (i skolesegmentet er særalderspensionistene en veldig liten gruppe).

Tabell 3.1 Forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn. Stat

Første pensjonsprodukt	Antall	Opptjening i tjenstepensjonsordningen			
		Tjeneste- tid. År	Sluttlønn. G	Snittlønn. G	Slutt- vs. snittlønn
Uførepensjon	1 032	31,5	5,65	5,57	1,01
Særalderspensjon	524	34,3	6,94	6,29	1,10
AFP	1 101	29,4	6,13	6,05	1,01
Alderspensjon	504	30,0	6,62	6,47	1,02
Fortsatt aktive	490	32,8	7,32	7,14	1,02
Totalt/gjennomsnitt	3 651	31,2	6,34	6,15	1,03

Tabell 3.2 Forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn. Skole

Første pensjonsprodukt	Antall	Opptjening i tjenstepensjonsordningen			
		Tjeneste- tid. År	Sluttlønn. G	Snittlønn. G	Slutt- vs. snittlønn
Uførepensjon	1 400	35,0	6,32	6,03	1,05
Særalderspensjon	22	32,3	6,77	6,31	1,07
AFP	1 655	33,3	6,50	6,29	1,03
Alderspensjon	308	32,5	6,48	6,26	1,03
Fortsatt aktive	142	30,4	6,60	6,35	1,04
Totalt/gjennomsnitt	3 527	33,7	6,43	6,19	1,04

I tabell 3.3 og tabell 3.4 presenteres forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for 1945-kullet separat for kvinner og menn. Menn har både høyere gjennomsnittslønn og sluttlønn enn kvinnene, men vi ser av tabell 3.3 og tabell 3.4 at kvinner har noe høyere sluttlønn i forhold til gjennomsnittslønn enn menn (1,04 mot 1,03).

Tabell 3.3 Forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn. Stat og Skole. Kvinner

Første pensjonsprodukt	Antall	Opptjening i tjenstepensjonsordningen			
		Tjeneste- tid. År	Sluttlønn. G	Snittlønn. G	Slutt- vs. snittlønn
Uførepensjon	1 541	32,3	5,88	5,63	1,04
Særalderspensjon	46	26,5	5,75	5,50	1,04
AFP	1 382	30,6	6,10	5,87	1,04
Alderspensjon	398	30,1	6,02	5,82	1,03
Fortsatt aktive	218	30,0	6,50	6,13	1,05
Totalt/gjennomsnitt	3 585	31,2	6,02	5,77	1,04

Tabell 3.4 Forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn. Stat og Skole. Menn

Første pensjonsprodukt	Antall	Opptjening i tjenestepensjonsordningen			
		Tjeneste- tid. År	Sluttlønn. G	Snittlønn. G	Slutt- vs. snittlønn
Uførepensjon	891	35,5	6,31	6,21	1,01
Særalderspensjon	500	35,0	7,04	6,36	1,10
AFP	1 374	32,8	6,60	6,51	1,01
Alderspensjon	414	31,8	7,09	6,94	1,02
Fortsatt aktive	414	33,4	7,51	7,41	1,01
Totalt/gjennomsnitt	3 593	33,7	6,75	6,57	1,03

I tabell 3.5 og tabell 3.6 presenteres forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn når personene grupperes etter lønnsnivået ved 50 år. Vi ser at det er stor spredning i forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn og at høytlønnende (7–12 G) har høyere sluttlønn i forhold til gjennomsnittslønn enn lavtlønnede.

Tabell 3.5 Forholdet mellom sluttlønn og snittlønn gruppert etter lønnsnivå ved 50 år. Stat

Lønnsnivå ved 50 år målt i G	Alder		Særalder		AFP	
	Antall	Sluttlønn vs. Snittlønn	Antall	Sluttlønn vs. Snittlønn	Antall	Sluttlønn vs. Snittlønn
2.00-3.99	1	1,23				
4.00-4.99	77	1,02	15	1,00	131	1,01
5.00-5.99	193	1,01	92	1,08	346	1,00
6.00-7.09	187	1,01	275	1,08	258	1,00
7.10-8.99	250	1,03	113	1,17	184	1,02
9.00-11.99	74	1,09	10	1,23	28	1,06
12.00 >	12	0,88				
Antall/snitt	794	1,02	505	1,10	947	1,01

Tabell 3.6 Forholdet mellom sluttlønn og snittlønn gruppert etter lønnsnivå ved 50 år. Skole

	Alder		Særalder		AFP	
Lønnsnivå ved 50 år målt i G	Antall	Sluttlønn vs. Snittlønn	Antall	Sluttlønn vs. Snittlønn	Antall	Sluttlønn vs. Snittlønn
2.00-3.99	2	1,22				
4.00-4.99	10	1,01	1	0,95	21	1,02
5.00-5.99	89	1,04	2	1,04	364	1,05
6.00-7.09	227	1,02	17	1,08	1 044	1,03
7.10-8.99	44	1,07	1	1,07	153	1,06
9.00-11.99	2	1,03			3	1,10
12.00 >						
Antall/snitt	374	1,03	21	1,07	1 585	1,03

3.2 KLP

Vi skal i dette avsnittet se på forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn med utgangspunkt i individdata for medlemmer i KLP. KLP har beregnet forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for alle nye pensjonister i 2013, 2014 og 2015 (til og med 3. kvartal). Tallene inkluderer kun medlemmer som har opptjening i offentlig tjenestepensjon i KLP, dvs. at medlemmer med opptjeningstid fra andre ordninger med offentlig tjenestepensjon er ekskludert. Beregningene inkluderer heller ikke personer som pensjoneres med folketrygd-beregnet AFP ettersom KLP ikke har oversikt over eventuell opptjening gjennom andre ordninger for denne gruppen. Beregningene tar utgangspunkt i gjeldende lønn til enhver tid (maksimalt 12 G), omregnet til G. KLP har ikke korrigert for historisk underregulering av G. Tallene overvurderer derfor forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn.

De to siste kolonnene i tabell 3.7 presenterer forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for kvinner og menn i kommuner og fylkeskommuner (totalt 3 767 personer). Tallene i siste kolonne er korrigert for deltidsarbeid, mens tallene i den nest siste kolonnen er basert på den faktiske lønnen. Vi ser at det i snitt er små forskjeller mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn i kommuner og fylkeskommuner. Det er imidlertid stor variasjon mellom grupper med ulikt pensjonsgrunnlag og personer med høy sluttlønn har, som i stat og skole, en god del høyere sluttlønn enn gjennomsnittslønn. I snitt har menn høyere forhold mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn enn kvinnene, men dersom vi sammenligner kvinner og menn i samme inntektsgrupper er bildet relativt likt.

Tabell 3.7 Forholdet mellom sluttlønn og snittlønn gruppert etter sluttlønn, Kommuner og fylkeskommuner

Sluttlønn i % av gjennomsnitt					
Sluttlønn i G	Kjønn	Tjenestetid, År	Andel i kategori, %	Faktisk lønn	Lønn i full stilling
Under 3	Kvinner	16,7	37,5	73	101
3-4	Kvinner	22,6	25,0	106	103
4-5	Kvinner	21,8	29,2	113	104
5-6	Kvinner	21,1	6,7	117	109
6-7	Kvinner	25,8	0,9	117	110
7-8	Kvinner	22,9	0,3	126	124
8-12	Kvinner	28,4	0,5	125	122
Under 3	Menn	13,6	14,7	46	101
3-4	Menn	19,9	5,8	78	101
4-5	Menn	20,2	33,4	99	100
5-6	Menn	30,6	20,8	105	106
6-7	Menn	27,6	11,6	111	110
7-8	Menn	25,7	6,8	113	113
8-12	Menn	25,5	6,9	124	124
Kvinner		20,5	79	100	103
Menn		24,3	21	98	106

Tabell 3.8 presenter forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for kvinner og menn i bedrifter (totalt 601 personer). Også her er det relativt små forskjeller mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn i snitt. Menn har høyere forhold mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn enn kvinnene, men dersom vi sammenligner kvinner og menn i samme inntektsgrupper er bildet relativt likt. Også her er det betydelig spredning mellom grupper med ulikt pensjonsgrunnlag.

Tabell 3.8 Forholdet mellom sluttlønn og snittlønn gruppert etter sluttlønn, Bedrifter

Sluttlønn i G	Kjønn	Sluttlønn i % av gjennomsnitt			
		Tjenestetid, År	Andel i kategori, %	Faktisk lønn	Lønn i full stilling
Under 3	Kvinner	16,7	31,0	81	102
3-4	Kvinner	22,6	19,9	100	104
4-5	Kvinner	21,8	27,8	110	104
5-6	Kvinner	21,1	14,6	111	105
6-7	Kvinner	25,8	3,9	118	112
7-8	Kvinner	22,9	1,1	112	105
8-12	Kvinner	28,4	1,8	135	131
Under 3	Menn	13,6	10,3	66	102
3-4	Menn	19,9	6,3	81	101
4-5	Menn	20,2	24,4	102	99
5-6	Menn	30,6	25,6	104	103
6-7	Menn	27,6	15,0	111	111
7-8	Menn	25,7	5,9	110	113
8-12	Menn	25,5	12,5	120	121
Kvinner		20,5	47	103	105
Menn		24,3	53	105	107

Tabell 3.9 presenter forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for kvinner og menn i fellesordningen for statlige helseforetak (totalt 840 personer). Også her er det relativt små forskjeller mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn i snitt. Menn har høyere forhold mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn enn kvinnene, men dersom vi sammenligner kvinner og menn i samme inntektsgrupper er bildet relativt likt. Også her er det betydelig spredning mellom grupper med ulikt pensjonsgrunnlag.

Tabell 3.9 Forholdet mellom sluttlønn og snittlønn gruppert etter sluttlønn, Statlige helseforetak

Sluttlønn i % av gjennomsnitt					
Sluttlønn i G	Kjønn	Tjenestetid, År	Andel i kategori, %	Faktisk lønn	Lønn i full stilling
Under 3	Kvinner	25,6	23,7	79	99
3-4	Kvinner	27,3	26,0	103	103
4-5	Kvinner	28,7	37,9	111	102
5-6	Kvinner	29,0	9,8	114	107
6-7	Kvinner	25,9	1,3	118	114
7-8	Kvinner	26,8	1,1	122	119
8-12	Kvinner	13,8	0,3	129	124
Under 3	Menn	18,9	11,9	64	96
3-4	Menn	31,7	7,4	66	109
4-5	Menn	23,6	31,1	99	101
5-6	Menn	23,1	26,7	106	105
6-7	Menn	28,2	11,9	110	107
7-8	Menn	12,9	1,5	97	97
8-12	Menn	28,1	9,6	119	119
Kvinner		27,5	84	104	103
Menn		24,3	16	100	105

Tabell 3.10 presenterer forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for kvinner og menn i pensjonsordningen for sykepleiere (totalt 1 184 personer). Også her er det relativt små forskjeller mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn i snitt. Menn har høyere forhold mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn enn kvinnene, men dersom vi sammenligner kvinner og menn i samme inntektsgrupper er bildet relativt likt. Også her er det betydelig spredning mellom grupper med ulikt pensjonsgrunnlag.

Tabell 3.10 Forholdet mellom sluttlønn og snittlønn gruppert etter sluttlønn, Pensjonsordningen for sykepleiere

Sluttlønn i % av gjennomsnitt					
Sluttlønn i G	Kjønn	Tjenestetid, År	Andel i kategori, %	Faktisk lønn	Lønn i full stilling
Under 3	Kvinner	28,1	6,5	70	100
3-4	Kvinner	29,4	12,6	92	102
4-5	Kvinner	31,4	28,5	107	104
5-6	Kvinner	32,6	36,2	116	105
6-7	Kvinner	32,7	13,4	124	113
7-8	Kvinner	33,0	2,2	129	123
8-12	Kvinner	34,8	0,7	150	136
Under 3	Menn	32,8	3,8	83	106
3-4	Menn	34,6	1,9	65	106
4-5	Menn	28,1	7,5	94	106
5-6	Menn	28,2	54,7	104	104
6-7	Menn	29,0	20,8	111	110
7-8	Menn	35,6	5,7	115	115
8-12	Menn	28,5	5,7	130	129
Kvinner		31,6	96	110	106
Menn		29,1	4	106	108

Tabell 3.11 presenter forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for kvinner og menn i pensjonsordningen for sykehusleger (totalt 85 personer). Her er det noe større forskjeller mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn enn i de andre risikofellesskapene.

Tabell 3.11 Forholdet mellom sluttlønn og snittlønn gruppert etter sluttlønn, Pensjonsordningen for sykehusleger

Sluttlønn i G	Kjønn	Tjenestetid, År	Andel i kategori, %	Sluttlønn i % av gjennomsnitt	
				Faktisk lønn	Lønn i full stilling
Under 3	Kvinner	5,7	5,6	63	106
3-4	Kvinner				
4-5	Kvinner				
5-6	Kvinner				
6-7	Kvinner	24,9	11,1	75	90
7-8	Kvinner	27,8	44,4	119	122
8-12	Kvinner	23,5	38,9	115	114
Under 3	Menn				
3-4	Menn	30,8	1,5	38	88
4-5	Menn				
5-6	Menn	14,3	3,0	61	90
6-7	Menn	6,4	3,0	69	92
7-8	Menn	6,9	1,5	66	107
8-12	Menn	27,2	91,0	117	114
Kvinner		24,6	21	111	115
Menn		26,0	79	112	112

4. Oppsummering

Å gå fra en pensjonsordning med et sluttlønnsprinsipp til en pensjonsordning hvor alle inntektsår inngår i pensjonsberegningen vil slå ulikt ut for personer med ulik profil på livsinntekten. Et pensjonssystem med et sluttlønnsprinsipp premierer personer med sterk inntektsvekst gjennom yrkeslivet, mens personer med lange karrierer med jevn inntekt typisk vil komme godt ut av et alleårsprinsipp.

Det er uunngåelig at en omlegging fra et sluttlønnsprinsipp til et alleårsprinsipp gjør at noen grupper vil komme bedre ut og noen vil komme dårligere ut. Hvordan en omlegging av pensjonsordningen i gjennomsnitt vil slå ut for offentlig ansatte, vil dessuten også avhenge av hvordan den nye ordningen dimensjoneres. Dersom offentlig ansatte gjennomgående har høy sluttlønn sammenlignet med gjennomsnittslønn, må opptjeningssatsen i ny ordning være høyere for å produsere et gjennomsnittlig pensjonsnivå på dagens nivå, enn dersom offentlig ansatte gjennomgående har relativt lik sluttlønn og snittlønn.

Det som finnes av data som kan belyse forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn for offentlig ansatte gir litt forskjellige svar. Det ser ikke ut til at forskjellen mellom sluttlønn og snittlønn er veldig stor i gjennomsnitt, men det er store variasjoner mellom ulike grupper

av offentlig ansatte. Vi minner også om at det vil være en lang innfasingsperiode for en ny alderspensjonsordning, og det er dermed usikkert hvor treffsikker informasjon om situasjonen i dag vil være for de som faktisk skal ha utbetalt hoveddelen av pensjonen sin fra den nye ordningen.

Vedlegg 4: Opptjeningsår i folketrygden

1. Innledning

Med alleårsopptjening vil antall år i yrkeslivet ha stor betydning for samlet pensjon. For de fleste er utbetalingen fra folketrygden den klart største delen av pensjonen, og opptjeningen i folketrygden er derfor meget viktig for nivået på samlet pensjon. Dette vedlegget presenterer statistikk og framskrivninger av yrkesdeltakelse og opptjening i folketrygden for ulike årskull.

2. Faktisk utvikling i pensjonsopptjening

2.1 Datamaterialet

Datagrunnlaget er tidsserier over utviklingen i pensjonsgivende inntekt etter alder for ulike årskull. Tallene viser andelen menn og kvinner i årskullene som har en pensjonsgivende inntekt over 3 G i det enkelte år. Tallene sier dermed noe om utviklingen i pensjonsopptjeningen over tid. Siden tallene beskriver utviklingen i pensjonsopptjening over tid, gir tallene også en indikasjon på hvordan yrkesaktiviteten har forandret seg. Tallene beskriver pensjonsgivende inntekt, ikke bare lønnsinntekt, og pensjonsgivende trygdeytelser (sykepenger, dagpenger og fra 2002 attføringspenger/ rehabiliteringspenger/arbeidsavklaringspenger) er derfor med i tallene. Uføreytelser og alderspensjon er ikke pensjonsgivende inntekt og er derfor ikke med i tallene. Endringene mellom årskullene påvirkes derfor ikke bare av endringer i yrkesaktiviteten, men også av endringer i regelverket for pensjonsopptjening. Som mål på pensjonsopptjening er det selvsagt pensjonsgivende inntekt som er relevant. I beregningene er det korrigert for den historiske underreguleringen av grunnbeløpet. Tallene er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratets med utgangspunkt i deres register over pensjonsgivende inntekt i perioden 1967–2012.

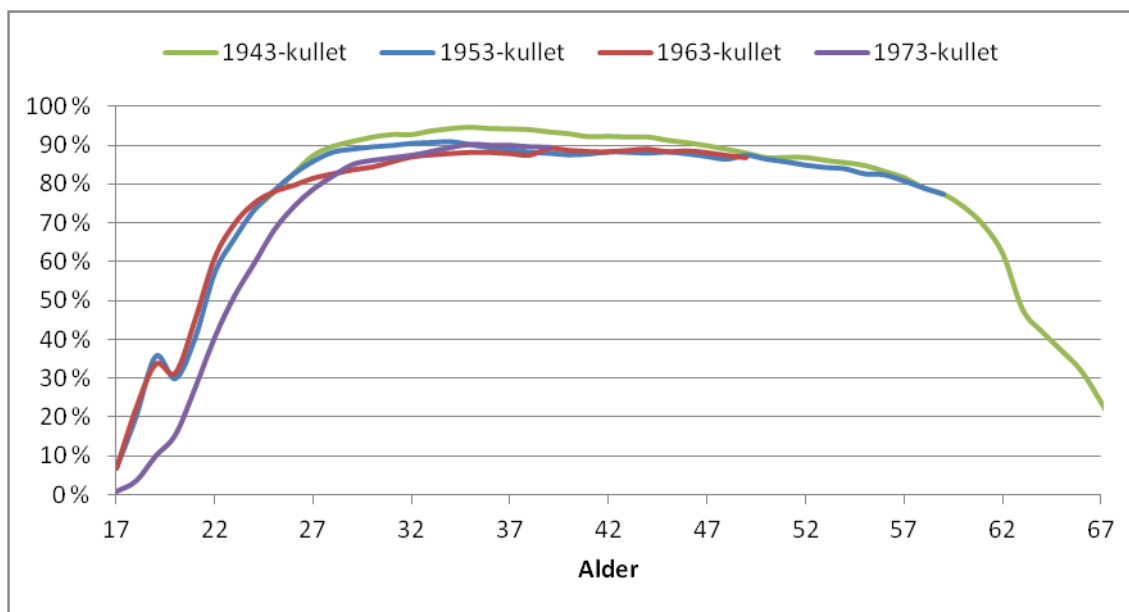
2.2 Utvikling i pensjonsopptjening

2.2.1 Menn

Figur 2.1 viser andelen menn i utvalgte årskull fra 1943-kullet til 1963-kullet som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G. Hver linje i figuren følger ett årskull og viser hvordan andelen som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G i dette årskullet utvikler seg etter hvert som årskullet blir eldre. Det går fram at det typiske forløpet er at andelen med pensjonsgivende inntekt over 3 G først stiger raskt med alder, når et toppunkt, deretter faller svakt en periode før andelen faller raskere etter fylte 50 år.

Dette forløpet reflekterer først en gradvis overgang fra skole til arbeidsliv etter fylte 17 år. Etter at toppen er nådd, reflekterer nedgangen trolig primært en overgang fra arbeidsliv til uførepensjon og etter hvert til alderspensjon.

Figur 2.1 Andelen menn som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G. Tall etter alder for utvalgte årskull



Figur 2.1 viser at allerede ved fylte 22–25 år har mer enn halve den mannlige befolkningen en pensjonsgivende inntekt på mer enn 3 G. 1973-kullet ligger lavere enn eldre årskull fram til 30 år. Dette skyldes trolig at flere i denne aldersgruppa er under utdanning enn i eldre årskull. Noe av variasjonene i yrkesaktivitet i ung alder mellom årskull kan også skyldes blant annet endringer i arbeidsledighet og uførerater for denne aldersgruppen.

Alderen der den høyeste andelen har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G varierer noe mellom årskull. De eldste årskullene når toppen allerede i 30-årene, mens toppen er ved en høyere alder for de yngste årskullene. Dette kan skyldes at reglene for pensjonsopptjening for personer som ikke er yrkesaktive har blitt gunstigere over tid.

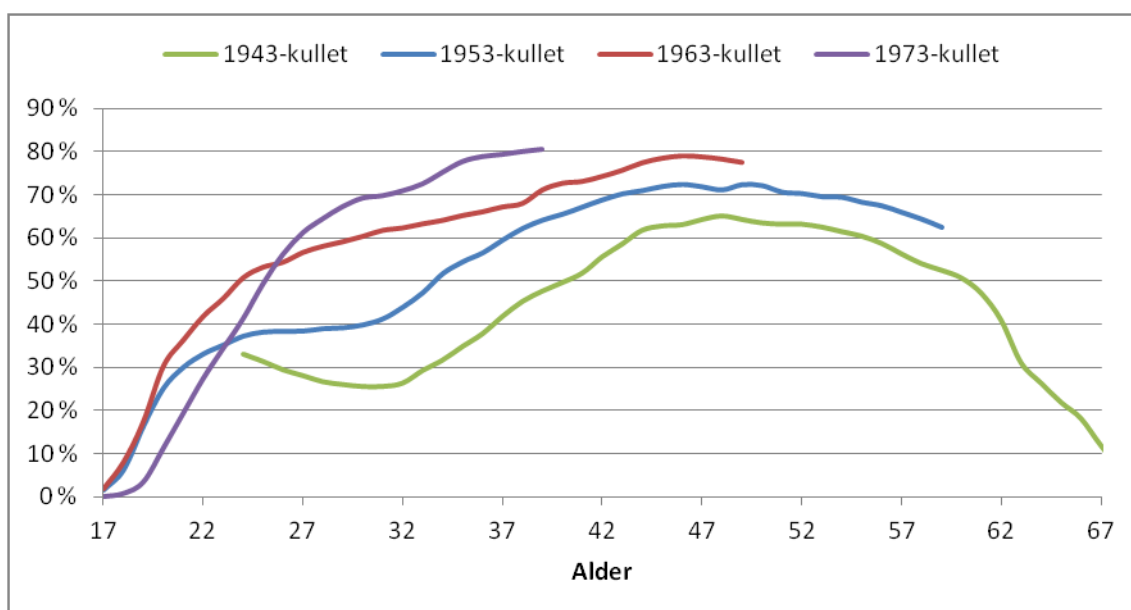
2.2.2 Kvinner

Figur 2.2 viser andelen kvinner i utvalgte årskull fra 1943-kullet til 1973-kullet som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G. Hver linje i figuren følger ett årskull og hvordan andelen som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G i dette årskullet utvikler seg etter hvert som årskullet blir eldre. Det går fram at det typiske forløpet – på samme måte som for menn – er at andelen med pensjonsgivende inntekt over 3 G først stiger raskt med alder, når et toppunkt, deretter faller svakt en periode før andelen faller raskere etter fylte 50 år.

Mens det i den mannlige delen av befolkningen er en fallende andel som har hatt en pensjonsgivende inntekt på mer enn 3 G, er bildet for kvinner det motsatte. Andelen kvinner med pensjonsgivende inntekt på minst 3 G har økt betydelig på alle alderstrinn over 30 år.

Alderen der den høyeste andelen har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G varierer mindre mellom årskull av kvinner enn for menn i de samme årskullene. Kvinnene når samtidig toppen senere enn sine jevnaldrende menn.

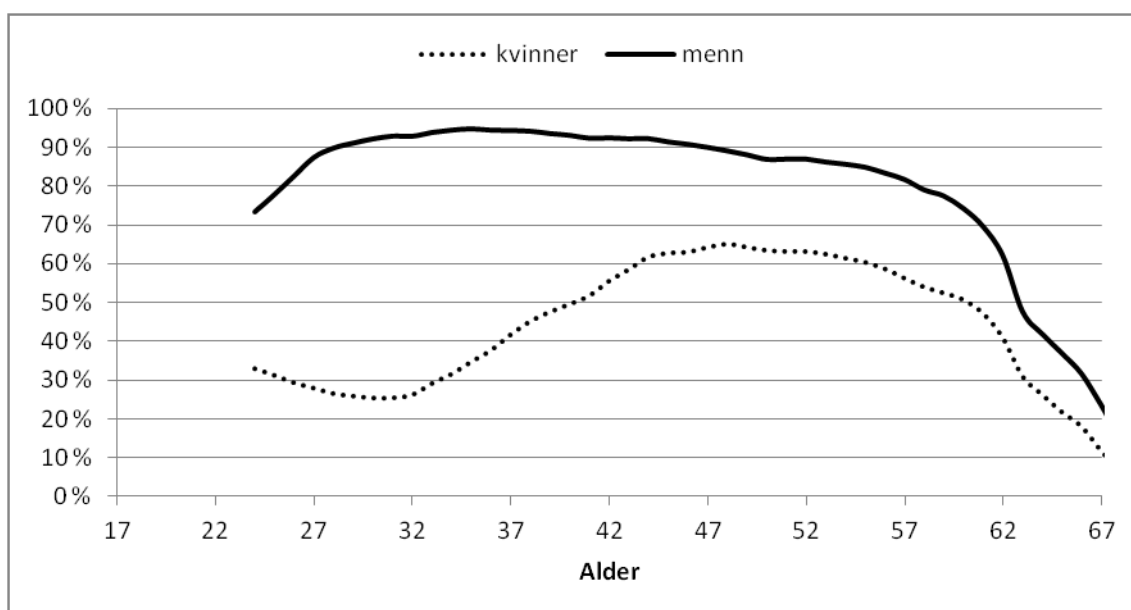
Figur 2.2 Andelen kvinner som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G. Tall etter alder for utvalgte årskull



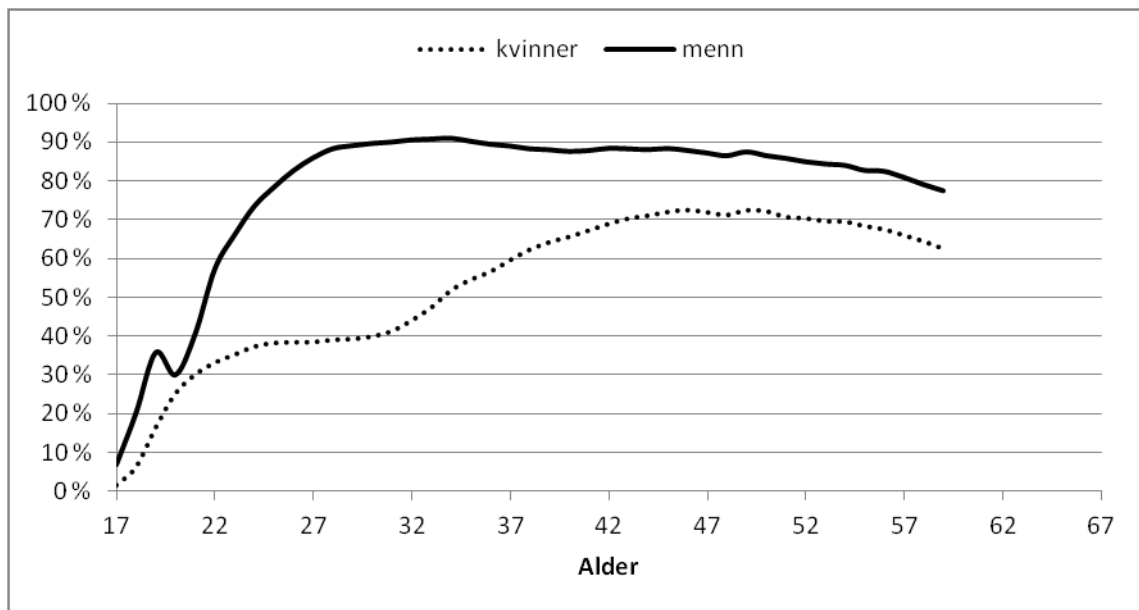
2.2.3 Sammenligning av kvinner og menn

Figur 2.3 til figur 2.6 illustrerer andelen menn og kvinner som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G for årskullene 1943, 1953, 1963 og 1973. Av figurene går det klart fram at kurvene for kvinner og menn blir vesentlig likere, både når det gjelder nivå og forløp, for yngre årskull. Det er derfor nærliggende å konkludere at de kvinnene som skal omfattes av en ny modell for offentlig tjenstepensjon vil ha flere opptjeningsår enn det vi observerer hos dagens kvinnelige pensjonister.

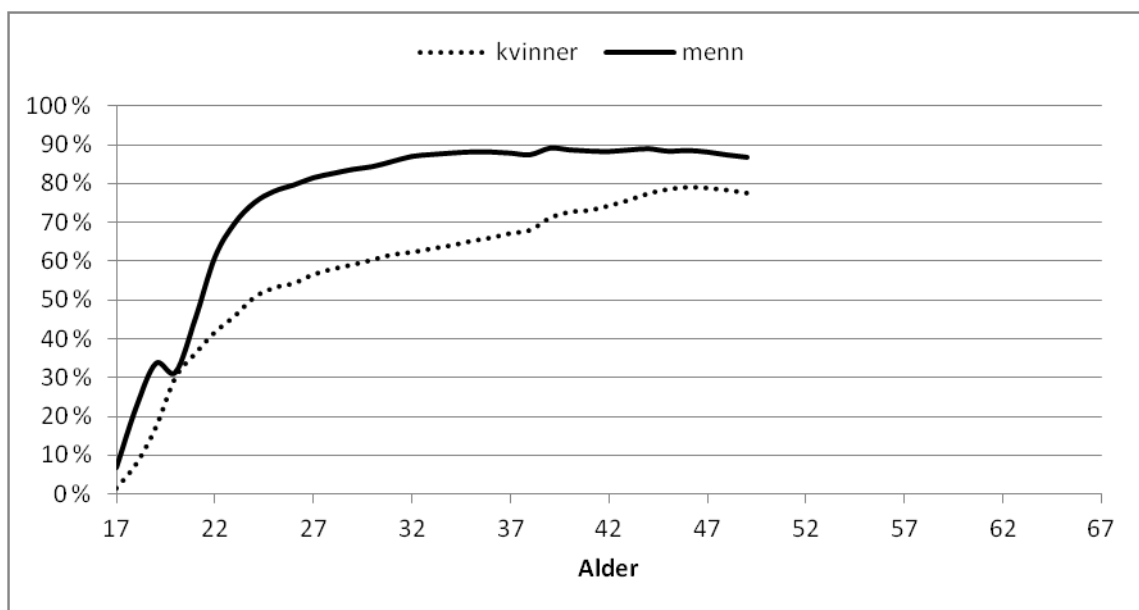
Figur 2.3 Andelen kvinner og menn som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G, 1943-kullet



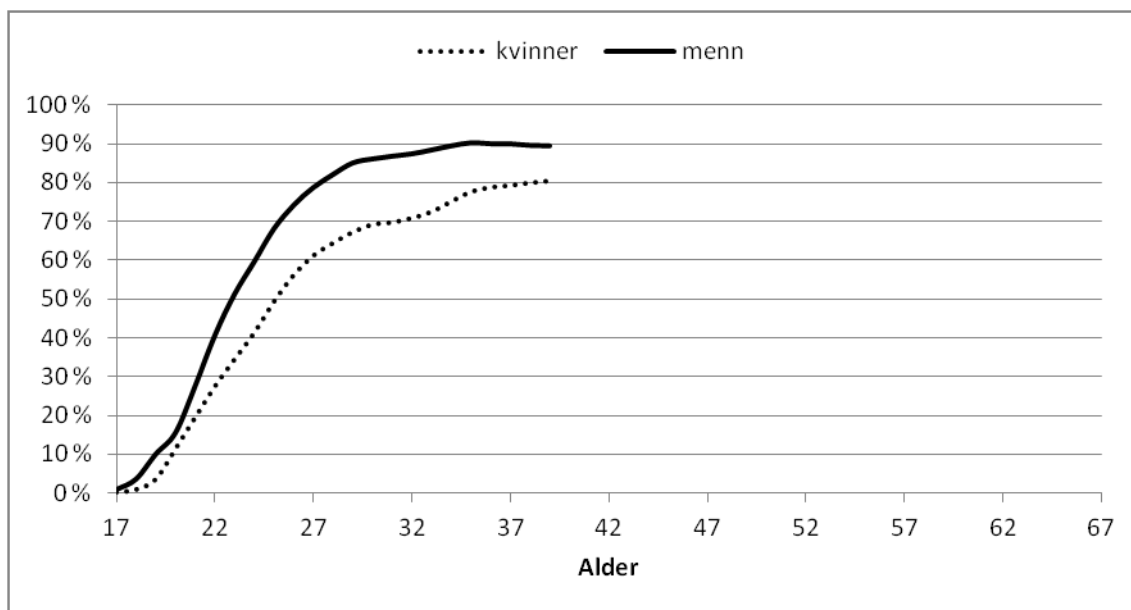
Figur 2.4 Andelen kvinner og menn som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G, 1953-kullet



Figur 2.5 Andelen kvinner og menn som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G, 1963-kullet



Figur 2.6 Andelen kvinner og menn som har en pensjonsgivende inntekt på minst 3 G, 1973-kullet



3. Framskrivinger av antall opptjeningsår for framtidens pensjonister

3.1 Framskrivinger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort framskrivinger av antall opptjeningsår i folketrygden for 1963-kullet og 1983-kullet. Framskrivingene viser antall år med pensjonsgivende inntekt på minst 3 G. Det er kun tatt med opptjening til og med det året personene fyller 66 år, dvs. at forskjeller i antall opptjeningsår mellom årskullene som skyldes at folk jobber etter 66 år ikke er inkludert i framskrivingene.

Det er medregnet opptjening på grunnlag av omsorgsarbeid og framtidig opptjening for uførepensjonister (til og med 66 år for alle årskull).

Tabell 3.1 viser fordelingen av antall opptjeningsår i folketrygden med pensjonsgivende inntekt på minst 3 G. Venstre del av tabellen viser tall for kvinner, mens høyre del viser tall for menn. Tabellen viser historiske tall for 1946-kullet og framskrivinger for 1963- og 1983-kullet. Linjene merket fra 1 til 10 er gjennomsnittet for desiler: Linjen merket 1 viser dermed gjennomsnittlig antall opptjeningsår for de 10 prosentene som har færrest opptjeningsår, mens linjen merket 10 viser gjennomsnittlig antall opptjeningsår for de 10 prosentene som har flest opptjeningsår.

Tabell 3.1 Antall opptjeningsår i folketrygden etter desiler. År med inntekt på minst 3 G

Kvinner					Menn			
	Off.sekt. 1946-kohort	Alle 1946- kohort	Alle 1963- kohort	Alle 1983- kohort	Off.sekt. 1946-kohort	Alle 1946- kohort	Alle 1963- kohort	Alle 1983- kohort
Antall	10 577	29 776	33 379	32 370	5 846	29 768	35 044	34 243
Snitt	28,0	23,7	37,7	37,8	40,1	39,1	37,5	37,6
Desiler								
1	4,0	0,0	11,6	15,6	27,6	17,9	9,8	16,3
2	16,7	2,7	26,5	30,9	36,7	33,9	27,2	30,5
3	22,4	12,5	35,2	35,6	38,6	37,7	34,9	34,8
4	25,7	21,1	38,8	37,9	39,7	39,6	38,3	37,2
5	28,3	25,4	40,7	39,6	40,6	41,1	40,5	38,9
6	30,8	28,3	42,2	40,8	41,4	42,3	42,0	40,5
7	33,3	31,2	43,3	42,0	42,4	43,4	43,5	41,8
8	36,3	34,3	44,6	43,2	43,4	44,3	44,7	43,4
9	39,5	38,3	46,1	44,6	44,6	45,0	46,1	45,1
10	43,0	43,1	48,1	47,5	45,6	45,9	48,0	47,5

De historiske tallene for 1946-kullet viser dels tall for hele befolkningen (alle), og dels tall for personer med siste arbeidssted i offentlig sektor. Rundt 35 prosent av kvinnene og 20 prosent av mennene er registrert å ha siste arbeidssted i offentlig sektor. Vi vet ikke hvor mange av disse som ikke var medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning, men det er trolig noen som ikke tilfredsstiller kravene til medlemskap. Til gjengjeld omfatter kolonnene med offentlig sektor ikke personer med oppsatt pensjonsrett fra en offentlig ordning.

Tabell 3.1 gir grunnlag for flere observasjoner:

- Offentlig ansatte har i gjennomsnitt flere opptjeningsår enn befolkningen totalt. Dette er ikke overraskende siden befolkningen totalt omfatter en del personer som har vært yrkespassive hele livet. Tabellen viser at kvinner i 1946-kullet med siste arbeidsgiver i offentlig sektor i gjennomsnitt hadde 28 års opptjening i folketrygden ved 67 år, mens det tilsvarende tallet i befolkningen totalt var på 23,7 år. Blant menn er forskjellen mindre; gjennomsnittet for menn med siste arbeidsgiver i offentlig sektor var rundt 40 år.
- Fordelingen blant menn i 1946-kullet viser at de aller fleste har relativt mange opptjeningsår. Tallene for kvinner viser at det er betydelig større spredning i antall opptjeningsår for 1946-kullet.
- De framskrevne tallene for 1963- kullet og 1983-kullet viser at det ikke er store forskjeller mellom de to kullene. Gjennomsnittet både for kvinner og menn ligger rett under 38 år. Over halvparten, både blant kvinner og menn, har om lag 40 år eller mer.

- Det er en svak reduksjon i antall opptjeningsår for menn fra 1946-kullet til 1963-kullet og 1983-kullet. Fra figur 2.1 gikk det fram at andelen menn med pensjongsgivende inntekt over 3 G har falt noe over tid i den registrerte statistikken. At framskrivingene anslår at antall opptjeningsår blant menn ikke faller mer må bety at yrkesdeltakelsen etter 40 år øker blant menn. Dvs. at det er forskyvning av arbeidslivet for menn.
- Det er en klar økning i antall opptjeningsår for kvinner fra 1946-kullet til 1963- og 1983-kullene.
- Det er ikke laget framskrivinger av antall opptjeningsår for personer som har arbeidet i offentlig sektor. Det er imidlertid grunn til å vente at forskjellen mellom personer fra offentlig sektor og befolkningen totalt avtar når gjennomsnittlig antall opptjeningsår i befolkningen totalt øker.

Tabell 3.1 viser antall opptjeningsår med inntekt over 3 G. De aller fleste vil ha opptjening i folketrygden også utover de opptjeningsårene som går fram av tabell 3.1. Med dagens grunnbeløp tilsvarer 3 G en årsinntekt på 270 204 kroner. Tilsvarende framskrivinger av antall opptjeningsår i folketrygden med inntekt over 1 G indikerer at snittet for 1963- og 1983-kullet er over 40 år både for kvinner og menn.

Tallene i tabell 3.1 er usikre. En vesentlig kilde til endringene fra 1946- til 1963-kullet er imidlertid utviklingen i yrkesdeltakingen tidlig i livet. Det ingen usikkerhet om dette, fordi 1963-kullet allerede har fylt 50 år. Samlet synes det derfor relativt sikkert at de fleste nye alderspensjonister med rett til offentlig tjenestepensjon vil ha pensjonsopptjening i folketrygden relativt mange år – de vil ha «fulle yrkeskarrierer» – når vi ser en del år fram i tid.

3.2 Framskrivinger fra SSB

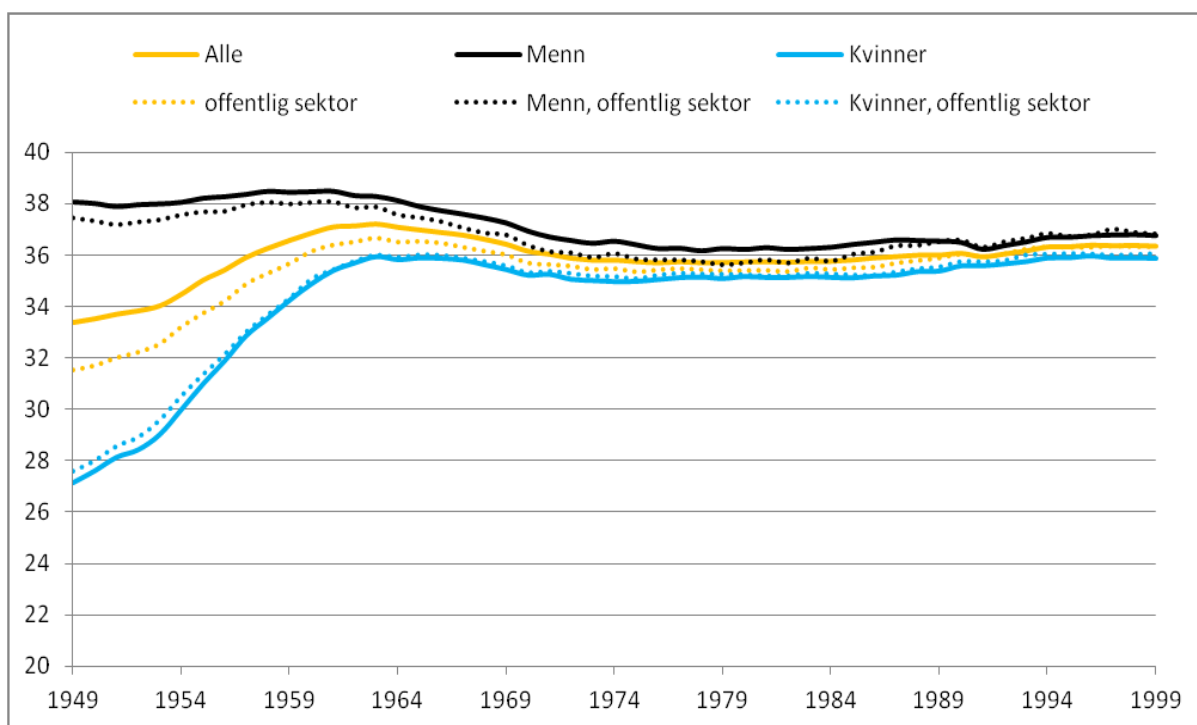
Statistisk sentralbyrå (SSB) har framskrevet antall opptjeningsår i folketrygden for årskullene fra 1949 til 1999. Tallene fra SSB er ikke direkte sammenlignbare med tallene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. For det første benytter SSB en annen modell ved framskrivingen. SSBs modell MOSART baserer seg på registeropplysninger om pensjongsgivende inntekt og framskrivinger av dette, for hele befolkningen. Framskrivingene gir en pekepinn på endringer i yrkesaktivitet over tid, og dermed hvor mange opptjeningsår det er rimelig å legge til grunn at framtidens pensjonister vil ha.

I framskrivingen til SSB er det kun tatt med opptjening fram til 62 år, dvs. at forskjeller i antall opptjeningsår mellom årskullene som skyldes at folk jobber etter 62 år ikke er inkludert i framskrivingene.

Figur 3.1 viser antall år før fylte 62 år med pensjongsgivende inntekt over 3 G for alle som har bodd i Norge siden fylte 16 år og som er yrkesaktive ved 61 år. Figuren viser tall for alle og tall for offentlig sektor separat. Terskelverdien på 3 G er korrigert for historisk underregulering av grunnbeløpet.

Pensjongsgivende inntekt inkluderer omsorgsopptjening i ny opptjeningsmodell i folketrygden (dvs. delvis for 1954–1962 kullene og fullt ut fra og med 1963-kullet) og omsorgsopptjening fra og med 1992 i gammel opptjeningsmodell (dvs. for kull født før 1954).

Figur 3.1 **Antall opptjeningsår med inntekt på minst 3 G. Tall for ulike årskull**



Av figur 3.1 ser vi at antall opptjeningsår for kvinner øker kraftig fram til rundt 1963-kullet og flater deretter ut. Bildet er relativt likt for kvinner i offentlig sektor og kvinner totalt. Antall opptjeningsår for menn faller noe fram til rundt 1970-kullet og flater deretter ut. Igjen er utviklingen for menn i offentlig sektor ganske lik utviklingen for menn totalt.

Forskjellen mellom kvinner og menn reduseres kraftig over tid fra rundt 10–11 år for 1949-kullet til rundt ett år for årskull født rundt 1980 og senere. Fra og med om lag 1980-kullet stabiliserer antall opptjeningsår ved 61 år seg rundt 36 år.