

# **Grunnlag for utforming av framtidens AFP-ordning for privat sektor**

Rapport fra AFP-utvalget

Avgitt 6. februar 2008

## Rapport fra AFP-utvalget

I brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 13. juni 2007 ble lederne av åtte organisasjoner i arbeidslivet invitert til å delta i et utvalg, ledet av arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen. Utvalget legger med dette fram sin rapport. Rapporten illustrerer viktige problemstillinger, men er ikke et uttrykk for partenes posisjoner.

Oslo, 6. februar 2008

Bjarne Håkon Hanssen  
leder

Jan S. Asker

Finn Bergesen jr.

Roar Flåthen

Anders Folkestad

Lars Haukaas

Tore Eugen Kvalheim

Christl Kvam

Vibeke H. Madsen

Gudrun Haabeth Grindaker  
observatør

Heidi Grande Røys  
observatør

---

Jan-Erik Støstad  
(leder for arbeidsgruppa)

---

Roar Bergan  
(leder for sekretariatet)

Lars E. Haartveit

Kristin Bjerkeland

Alexander A. Lange

Erlend Estenstad

Olav Magnussen

Ole Christian Lien

Bjørn Myhre

Ole Christian Moen

Erik Orskaug

Sigrid Russwurm

Stein Reegård

Einar Skancke

Tove Storrødvann

Njål Stensland

Bjørn Tore Stølen

Wenche Lyngholm (observatør)

Hilde Singaas (observatør)

Bente Stenberg-Nilsen (observatør)

Henriette Westhrin (observatør)

# Grunnlag for utforming av framtidens AFP-ordning for privat sektor

## Innhold

	SAMMENDRAG.....	1
1	BAKGRUNN, SAMMENSETNING OG ARBEID .....	5
2	AFP SOM DEL AV DET SAMLEDE PENSJONSSYSTEMET .....	6
3	REGLER FOR UTMÅLING AV AFP .....	7
3.1	Utmåling av dagens AFP.....	7
3.2	Hovedvalg ved utformingen av en ny AFP-ordning .....	8
3.3	Utmålingen av en nøytral AFP-ordning .....	9
3.4	Ikke-nøytrale AFP-modeller.....	18
3.5	Årlig regulering og behandlingen av levealdersjustering.....	21
3.6	Minstekrav til opptjening for å kunne ta ut pensjon .....	24
4	INNFASING AV NY AFP-ORDNING .....	25
5	KVALIFIKASJONSREGLER FOR ARBEIDSTAKERE .....	25
5.1	Kvalifikasjonsregler i dagens AFP .....	25
5.2	Kvalifikasjonsregler i ny AFP .....	26
6	REGLER FOR MEDLEMSKAP FOR VIRKSOMHETER .....	27
6.1	Regler for medlemskap i dagens AFP.....	27
6.2	Regler for medlemskap i ny AFP.....	27
7	FINANSIERING AV AFP.....	28
7.1	Innledning .....	28
7.2	Finansiering av dagens AFP-ordninger i privat sektor .....	28
7.3	Statens bidrag.....	29
7.4	Arbeidsgivernes bidrag.....	30
7.5	Sikring av arbeidsgivernes forpliktelser.....	32
7.6	Framtidige utgifter til AFP .....	32
8	ORGANISATORISK LØSNING .....	34
9	FORMELT GRUNNLAG .....	35
	Vedlegg 1 Utvalgets mandat	
	Vedlegg 2 Fakta om AFP	
	Vedlegg 3 Modeller for utmåling av ny AFP	
	Vedlegg 4 Finansieringen av ny AFP	
	Vedlegg 5 AFP som tidsbegrenset ordning	

## Sammendrag

### Innledning

Utvalgets oppgave har vært å foreslå hvordan dagens tre AFP-ordninger i privat sektor kan tilpasses at alderspensjon fra folketrygden skal kunne utbetales fra fylte 62 år. Utvalget har ikke hatt ambisjon om å bli enige om en ny, «nøkkelferdig» AFP-ordning, men å legge et best mulig grunnlag for den videre prosessen. AFP vil bli tema i årets lønnsoppgjør, og først etter oppgjøret vil det bli mulig å utforme detaljene i regelverket for en tilpasset AFP-ordning.

Rapporten inneholder vurderinger av de fleste spørsmål som utforming av en tilpasset AFP reiser. Utvalgets medlemmer har imidlertid ikke tatt endelig stilling til disse spørsmålene.

### En felles AFP-ordning

Utvalget er i mandatet, bedt om å skissere hvordan en samordning av AFP-ordningene i privat sektor kan organiseres. Framstillingen i denne rapporten, og beregningene av alternative modeller, er basert på at det etableres en felles AFP-ordning i privat sektor. En slik løsning vil, naturlig nok, ha mange fordeler. Den kan gi enhetlige regler for blant annet beregning av AFP og en enhetlig finansieringsløsning. Dette vil gi et enklere system enn i dag, trygge finansieringsgrunnlaget og redusere faren for at strukturendringer i næringslivet fører til at enkelte arbeidstakere mister retten til AFP.

### AFP som et påslag til alderspensjon fra folketrygden

AFP er i dag tidligpensjonsordninger for perioden 62–66 år. Et aktuelt alternativ, siden alderspensjonen i folketrygden fra 2010 skal kunne tas ut fra 62 år, er at AFP i framtida gis som et påslag (tillegg) til alderspensjonen fra folketrygden. Et slikt påslag kan være nøytralt eller ikke-nøytralt utformet.

Dagens AFP-ordninger utbetaler pensjon til ansatte i medlemsbedriftene som går av i alderen 62–66 år, mens ansatte som pensjonerer seg fra 67 år ikke får noen utbetaling fra ordningene. Dersom AFP skal gis som et påslag til alderspensjonen fra folketrygden, er det et naturlig utgangspunkt at AFP kan mottas av alle ansatte i medlemsbedriftene, også de som pensjonerer seg etter fylte 67 år. Da vil en ikke måtte gå av før 67 år for å få med seg AFP.

### Utforming av et nøytralt AFP-påslag

Regjeringens innspill til ny AFP-ordning i St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble vedtatt i Stortingets pensjonsforlik av 23. april 2007. Siden en skal kunne arbeide ved siden av AFP-påslaget uten avkorting av AFP, innebærer innspillet at AFP-påslaget utformes nøytralt, i betydningen at den samlede utbetalingen av AFP ikke skal påvirkes av uttaksalderen. En konkret utforming av AFP, gitt at AFP skal utformes som et slikt nøytralt påslag, kan være følgende:

- Retten til AFP tjenes opp som en prosentandel av årlig pensjongivende inntekt, opp til en øvre grense på 7,1 G.

- AFP-påslaget utbetales livsvarig, men personer som tar ut AFP i perioden 62–66 år mottar et høyere AFP-beløp fram til fylte 67 år enn det en livsvarig utbetaling med jevn utbetalingsprofil ville innebære. Det høyere beløpet før 67 år finansieres av en lavere AFP fra personene passerer 67 år. En slik utforming av AFP-påslaget – kalt «tonivåuttak» – vil være en fordel for personer med lav levealder som tar ut AFP før 67 år.
- Det årlige AFP-påslaget beregnes ved å benytte samme delingstall som for alderspensjon fra folketrygden.
- En skal fritt kunne kombinere arbeidsinntekt, AFP og alderspensjon fra folketrygden.

Utvalget har tallfestet denne modellen for nøytral AFP innenfor en økonomisk ramme som gir 1948-kullet og de nærmest påfølgende årskullene om lag samme utbetaling fra den nye AFP-ordningen som det en videreføring av dagens AFP-ordning ville gitt. Den økonomiske rammen innebærer at opptjeningen av AFP tilsvarer vel en femdel av opptjeningen av inntektspensjon i den nye folketrygden. AFP vil dermed gi et vesentlig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden for arbeidstakere i tariffbundne bedrifter som er med i AFP-ordningen.

Dersom det legges opp til at en skal ta ut 24 000 kroner høyere AFP før 67 år enn etter 67 år, viser beregninger at den nøytrale modellen kan gi om lag 8800 kroner lavere samlet pensjon før skatt enn dagens AFP for personer som tar ut AFP ved 62 år, jf. tabell side 16. For personer som tar ut AFP ved fylte 63 år, er det tilsvarende tallet 1300 kroner, mens personer som venter til de har fylt 64 år med å gå av, får mer utbetalt før skatt enn med dagens AFP-ordning. Nivået på samlet pensjon må ses i sammenheng med at en, i motsetning til i dag, har mulighet til å arbeide ved siden av pensjonen, uten avkorting.

Dersom det alternativt legges opp til at en skal ta ut 11 400 kroner mer før 67 år enn etter 67 år, viser beregninger at den nøytrale modellen kan gi 18 500 kroner lavere samlet pensjon før skatt for en person som tar ut AFP ved 62 år, jf. tabell side 17.

### **Regulering av AFP og behandlingen av levealdersjustering**

Ved tallfestingen av AFP-påslaget er det beregningsteknisk lagt til grunn at det skal benyttes de samme reglene som i folketrygden for levealdersjustering og årlig regulering av opptjente AFP-rettigheter og AFP-påslagene. Hensynet til enkelhet kan tilsi at en benytter samme regler som i folketrygden. Reglene innebærer blant annet at opptjente AFP-rettigheter reguleres i takt med lønnsveksten, mens AFP-påslaget reguleres tilsvarende et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten.

Behandlingen av levealdersjusteringen påvirker ikke AFP-nivåene for de første årskullene som er forutsatt å skulle få ny AFP, fordi AFP-påslaget er tallfestet med sikte på at disse årskullene skal få like mye utbetalt fra den nye AFP-ordningen som fra dagens AFP-ordning. Over tid vil imidlertid levealdersjustering av AFP innebære at AFP-påslaget blir lavere ved uttak i en gitt alder enn det ellers ville blitt, dersom levealderen stiger. Levealdersjustering vil også påvirke alderspensjonen fra folketrygden. Kjøpekraften til AFP-påslaget og den samlede pensjonen, vil normalt likevel øke, fordi pensjonene vokser mer enn prisene. Behandlingen av levealdersjustering må ses i sammenheng med utformingen av AFP-ordningen for øvrig.

### **En ikke-nøytral påslagsmodell for AFP**

Utvalget har også vurdert ulike, alternative modeller for AFP, som ikke er nøytralt utformet. En modell som kan utformes slik at den blir ikke-nøytral i et relativt kort aldersintervall, er en såkalt «tosporsmodell», der den enkelte velger én av to AFP-ordninger, enten:

- en nøytral AFP-ordning som beskrevet over, der en fritt kan arbeide ved siden av AFP og alderspensjon, eller
- en ikke-nøytral AFP-ordning som gir et noe høyere livsvarig AFP-påslag til personer som går av tidlig, men der påslaget avkortes strengt mot arbeidsinntekt.

En slik tosporsmodell kan trolig utformes slik at personene i de illustrerende eksemplene får like høy samlet pensjon som i dag, også ved avgang 62 år. Tosporsmodellen vil innebære at ytelsesnivåene i den nøytrale AFP-ordningen blir lavere enn de ville vært uten det ikke-nøytrale alternativet. Ordningen vil også være kompliserende og bety at den økonomiske gevinsten ved å fortsette i arbeid blir mindre.

### **AFP som fortsatt tidsbegrenset ordning**

En alternativ ikke-nøytral modell er at den enkelte ansatte gis en valgmulighet mellom:

- folketrygdens fleksible alderspensjon fra 62 år, eventuelt i kombinasjon med fortsatt arbeid, og
- AFP som en tidsbegrenset ordning for perioden 62–66 år.

### **Innfasing av ny ordning**

Dagens AFP-ordning utfases med 1947-kullet, som beholder dagens ordning også etter 2010.

Dette legger til rette for at det første kullet som får ny AFP, blir 1948-kullet.

### **Kvalifikasjonsreglene for arbeidstakere kan forenkles**

Kravet i dagens ordninger om at en må være i arbeid på tidspunktet for uttak av AFP, bør opprettholdes. Dersom det etableres en felles AFP-ordning i privat sektor, er det ønskelig å øke kravet til lengden på ansettelsesforholdet i en AFP-bedrift for å ha rett til AFP.

Dersom kravet til lengden på yrkesaktivitet i en bedrift som er medlem av AFP-ordningen økes og AFP-ordningen utformes slik at det blir en nær sammenheng mellom størrelsen på AFP og pensjonsgivende inntekt gjennom livet, kan regelverket forenkles: Dagens kompliserende minstekrav til yrkesaktivitet etter fylte 50 år og til gjennomsnittsinntekt i de beste inntektsårene bør vurderes sløyfet.

### **Medlemskap for bedrifter**

Rapporten bygger som et utgangspunkt på at dagens krav om at bare tariffbundne virksomheter kan være medlem videreføres. Utvalget har også drøftet et alternativ, der medlemskap i AFP blir obligatorisk for alle bedrifter.

### **Statens bidrag videreføres**

Det legges i rapporten til grunn at ny AFP skal finansieres i fellesskap av arbeidsgiverne og staten. Staten viderefører sitt økonomiske bidrag til AFP-ordningen, og dekker en andel av de løpende utbetalingene av ny AFP.

### **Arbeidsgivernes bidrag**

Hva som er en hensiktsmessig finansieringsløsning, er avhengig av hvordan AFP utformes. Dersom AFP gis som et påslag til alderspensjonen fra folketrygden, synes det mest naturlig at ordningen finansieres i fellesskap av medlemsbedriftene i ordningen, altså at bedriftene ikke betaler noen egenandel for ansatte som tar ut AFP. Dette skyldes at den enkelte bedrift, i motsetning til i dag, ikke kan påvirke AFP-utgiftene.

Dersom AFP skal utbetales livsvarig, betyr det at de framtidige forpliktelsene i ordningen vil være mer langsiktige enn forpliktelsene i dagens AFP-ordninger. Behovet for å sikre forpliktelsene er derfor større. Det tilsier at det blir etablert et fond.

Dersom AFP utformes som en tidsbegrenset ordning for perioden 62–66 år, gir det større rom for differensierte finansieringsløsninger, i den grad dette er ønskelig.

### **Organisatorisk løsning**

Det synes naturlig at Arbeids- og velferdsetaten får ansvaret for beregning og utbetaling av AFP til pensjonistene.

Dersom ny AFP etableres som en ny, felles ordning, kan ansvaret for avgiftsinnkreving fra arbeidsgiverne og for forvaltningen av fondet, legges til denne ordningen.

Dagens tre AFP-ordninger kan fases ut hver for seg.

### **Formelt grunnlag**

Ny AFP kan få et liknende formelt grunnlag som dagens AFP-ordninger. Det innebærer at statens bidrag til ordningen lovfestes, og loven spesifiserer hvilke krav til ordningene som må være tilfredsstillt for at staten skal yte tilskudd til ordningen. Omfanget av disse kravene kan være om lag som i dagens lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon.

## 1 Bakgrunn, sammensetning og arbeid

Regjeringen la 20. oktober 2006 fram St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*. I stortingsmeldingen foreslås det en ny modell for alderspensjon fra folketrygden med muligheter til uttak av alderspensjon fra 62 år. I Innst. S. nr. 168 (2006–2007) sluttet et flertall på Stortinget seg til innholdet i stortingsmeldingen, bortsett fra på sju nærmere angitte punkter, jf. også pensjonsavtalen mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre av 21. mars 2007.

Dagens AFP-ordninger er tidligpensjonsordninger som utbetaler pensjon i perioden 62–66 år. Regelverket for AFP-ordningene er tilpasset dagens folketrygd, som utbetaler alderspensjon fra fylte 67 år. Når det innføres en fleksibel modell med mulighet for uttak av pensjon i folketrygden fra 62 år, må regelverket for AFP tilpasses dette.

På denne bakgrunnen inviterte Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev datert 13. juni 2007, lederne av åtte organisasjoner i arbeidslivet til å delta i et utvalg med oppgave å utforme en tilpasset AFP-ordning for privat sektor. Utvalget fikk følgende sammensetning:

Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen (leder)  
Adm. dir. Finn Bergesen jr., NHO  
Leder Roar Flåthen, LO  
Leder Anders Folkestad, Unio  
Adm. dir. Lars Haukaas, Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Leder Tore Eugen Kvalheim, YS  
Leder Christl Kvam, Akademikerne  
Adm. dir. Vibeke H. Madsen, HSH  
Adm. dir. Jostein Røsjø, Finansnæringens Arbeidsgiverforening  
Fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys (observatør)  
Direktør Gudrun Haabeth Grindaker, KS (observatør)

Jostein Røsjø ble fra 1. januar 2008 erstattet av adm. dir. Jan S. Asker.

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

Statssekretær Jan-Erik Støstad, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (leder)  
Direktør Lars E. Haartveit, HSH  
Kontorsjef Alexander A. Lange, Finansnæringens Arbeidsgiverforening  
Spesialrådgiver Olav Magnussen, NHO  
Direktør Bjørn Myhre, Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Sjeføkonom Erik Orskaug, Unio  
Sjeføkonom Stein Reegård, LO  
Sjeføkonom Bjørn Tore Stølen, YS  
Generalsekretær Tove Størrødvann, Akademikerne

Observatører:

Statssekretær Wenche Lyngholm, Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
Statssekretær Kjersti Markusson, Finansdepartementet (til 18.10.2007)  
Statssekretær Hilde Singsaas, Statsministerens kontor  
Fagsjef Bente Stenberg-Nilsen, KS  
Statssekretær Henriette Westhrin, Finansdepartementet (fra 18.10.2007)



Utvalget har hatt fire møter i perioden 28. juni 2007 til 6. februar 2008, mens arbeidsgruppa har hatt elleve møter i den samme perioden.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga utvalget et omfattende mandat, der det går fram at utvalget spesielt skulle vurdere:

- I. Den økonomiske rammen for en framtidig AFP-ordning
- II. Den konkrete utformingen av en tilpasset AFP-ytelse
- III. Hvordan finansieringsstrukturen skal være, herunder om rettigheter skal fonderes
- IV. Avgrensning av ordningen og om det skal skje en samordning med andre ytelser
- V. Hvem som skal administrere ordningen og være ansvarlig for forvaltningen av midlene
- VI. Hvordan avtalen skal reguleres (lov/forskrift/vedtekter/avtale)
- VII. Overgangsregler

Utvalget ble videre bedt om å beregne de økonomiske konsekvensene av forslagene på kort og lang sikt for gruppene som vil bli omfattet av ordningen, for foretakene og for staten. Mandatet er gjengitt i vedlegg 1.

Utvalgets mandat er avgrenset til AFP i privat sektor.

Alternative utforminger av AFP er mer utfyllende beskrevet og vurdert i vedleggene 3 og 4. Utvalgsmedlemmene stiller seg ikke nødvendigvis bak vurderingene i disse vedleggene, som står for sekretariatets regning.

## **2 AFP som del av det samlede pensjonssystemet**

Avtalefestet pensjon (AFP) ble avtalt i inntektsoppgjøret mellom LO og NHO i 1988. Formålet med ordningen var å gi «et verdig alternativ til de ordninger som i dag praktiseres» for pensjonering før aldersgrensen i folketrygden på 67 år. Ordningen ble innført 1. januar 1989 med aldersgrense på 66 år. Aldersgrensen ble gradvis senket, og siden 1998 har det vært mulig å gå av med AFP fra 62 år. Også i staten og kommunesektoren ble det innført AFP-ordninger fra 1989, mens ordningen i finansnæringen ble etablert 1. januar 1995 og ordningen i Spekter (daværende NAVO) 1. juli 1997.

Den opprinnelige målgruppa for AFP var tradisjonelle slitere; personer med lange yrkeskarrierer og fysisk krevende jobber. Statistikken tyder på at mange av de som tar ut AFP tilhører denne gruppa, men også at ordningen benyttes i bredere utstrekning.

Det er ikke bare i industrien det er fysisk krevende jobber. Tunge løft og belastninger er i dag også utbredt i helse- og omsorgssektoren. Og også psykiske belastninger kan føre til at noen ikke klarer å fortsette i arbeid etter fylte 62 år. Befolkningens helse er generelt god, men det er samtidig godt dokumentert at det er systematiske, sosiale forskjeller i helsetilstanden. Personer med lav utdanning og inntekt har også dårligst helse.

Det er likevel erfaringsmessig vanskelig å avgrense presist hvem som kan kalles slitere. Uansett hvordan en avgrenser, vil det være grensetilfeller som faller utenfor og som vil kunne oppfatte dette som urimelig. I praksis er det derfor trolig nødvendig

at sliterne «definerer seg selv», for eksempel ved at de godtar streng avkortning av AFP mot arbeidsinntekt.

Andelen eldre i befolkningen vil stige sterkt de neste tiårene. Ifølge Statistisk sentralbyrå kan antall personer som har fylt 62 år øke med vel 90 prosent fra 2006 til 2050, mens antall personer i alderen 20–61 år er anslått å øke med bare 15 prosent i den samme perioden. Tallene er usikre, men det er likevel klart at forholdet mellom antall pensjonister og antall yrkesaktive vil øke markert.

Aldringen av befolkningen skaper utfordringer for pensjonssystemet. Utgiftene til alderspensjon er anslått å øke mye og i størrelse utgjøre en stigende andel av verdiskapingen. Ifølge St.meld. nr. 5 (2006–2007) skal dette møtes gjennom å legge til rette for økt verdiskaping. Dersom flere arbeider, og lenger enn i dag, trygger det finansieringen av alderspensjonene i framtida og styrker mulighetene til å opprettholde gode velferdstjenester. Endringene i folketrygdens alderspensjon tar sikte på å legge til rette for dette, gjennom at de som arbeider lenge får høyere pensjon.

Alderspensjon fra folketrygden betales i dag ut fra 67 år, og retten til tjenstepensjon inntreffer som regel også fra 67 år. AFP gir mange arbeidstakere mulighet til gå av med pensjon fra 62 år, og AFP er i denne betydningen en tidligpensjonsordning.

Et bredt flertall på Stortinget har gått sammen i et pensjonsforlik. Forliket innebærer store endringer av pensjonssystemet. I høringsnotatet om alderspensjon i folketrygden, som ble sendt ut 28. januar 2008, har Regjeringen foreslått hvordan Stortingets vedtak kan konkretiseres. Et sentralt forslag er at alderspensjon fra folketrygden, fra 2010, skal kunne tas ut fra 62 år. Også personer uten rett til AFP eller annen tidligpensjon vil da kunne ta ut pensjon før 67 år, dersom de oppfyller minstekrav til tidligere yrkesaktivitet.

Utvalget har diskutert ulike modeller for ny AFP. Ved at folketrygden skal kunne tas ut fra 62 år, vil AFP få endret betydning. AFP vil fortsatt ha stor betydning for å sikre retten til en verdig tidligpensjon, men vil – avhengig av utforming – få mer karakter av standardsikring. Standardsikringen kan målrettes mot spesielle grupper. Også forholdet til tjenstepensjonene vil endres, men dette er til nå verken behandlet politisk eller mellom partene.

### **3 Regler for utmåling av AFP**

#### **3.1 Utmåling av dagens AFP**

Dagens AFP består av to deler: en del som er beregnet med utgangspunkt i folketrygdens regler for beregning av alderspensjon og et mindre AFP-tillegg, som er likt for alle i samme ordning, uavhengig av tidligere inntekt og av lengden på yrkeskarrieren. AFP-tillegget har vært nominelt uendret siden innføringen, og har derfor over tid fått relativt mindre betydning.

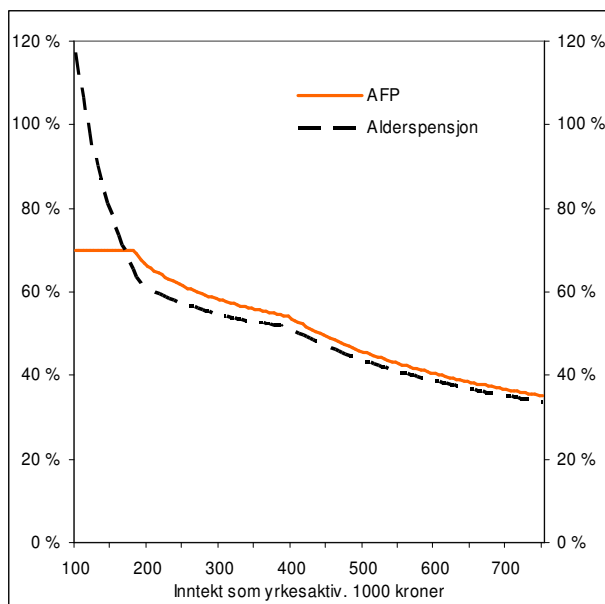
Siden den største delen av AFP-pensjonen er folketrygdberegnet, innebærer det at fordelingsprofilen i AFP i hovedsak er bestemt av fordelingsprofilen i folketrygdens alderspensjon. Reglene om blant annet opptjeningstid og omsorgsopptjening i folketrygden påvirker også størrelsen på AFP. Dette modifiseres noe av at AFP-tillegget gis som et likt beløp til alle. AFP-tillegget er imidlertid relativt lite sammenliknet med den folketrygdberegnete delen av AFP-pensjonen.

Regelen om at samlet AFP (inkl. AFP-tillegget) ikke kan utgjøre mer enn 70 prosent av tidligere inntekt, innebærer at for inntekter under om lag 168 000 kroner<sup>1</sup> som yrkesaktiv, blir AFP lavere enn den senere alderspensjonen fra folketrygden. For enda lavere inntekter som yrkesaktiv, blir AFP også lavere enn minstepensjonen i alderspensjonssystemet.

Figur 1 viser kompensasjonsgrader før skatt – brutto inntekt som pensjonist i prosent av brutto inntekt som yrkesaktiv – i dagens alderspensjonssystem og i dagens AFP for ulike nivåer på inntekten som yrkesaktiv. Linjen for AFP viser kompensasjonsgraden i alderen 62–66 år, mens den stiplede linjen for alderspensjon viser kompensasjonsgraden fra fylte 67 år.

AFP-tillegget innebærer at de fleste får en høyere pensjon i perioden 62–66 år enn fra fylte 67 år.<sup>2</sup> Imidlertid utbetales tjenstepensjon etter lov om foretakspensjon og etter innskuddspensjonsloven fra fylte 67 år i dagens system. De fleste som mottar AFP fram til de fyller 67 år og deretter får pensjon fra en tjenstepensjonsordning, vil i dag få økt pensjon når de går over på alderspensjon.

Figur 1 Kompensasjonsgrader før skatt for AFP 62–66 år og alderspensjon fra folketrygden fra 67 år for enslige med full opptjeningstid. 2007-regler.



### 3.2 Hovedvalg ved utformingen av en ny AFP-ordning

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) foreslo regjeringen at AFP skulle utformes som et påslag (tillegg) til alderspensjonen fra folketrygden. Partene bak pensjonsforliket på Stortinget sluttet seg til dette. Et aktuelt alternativ er derfor at en tilpasset AFP utformes som et påslag – nøytralt eller ikke-nøytralt – til alderspensjonen fra folketrygden.

<sup>1</sup> Ved beregningene er det benyttet gjennomsnittlig grunnbeløp (G) for 2007, som er 65 505 kroner.

<sup>2</sup> Det er benyttet et AFP-tillegg på 11 400 kroner ved beregningen.

Dersom AFP blir et påslag, mener utvalget at alt eller en betydelig del av AFP bør utbetales som en *livsvarig* ytelse. Utvalget har vurdert tidsbegrenset utbetaling av AFP, men har kommet til at det kan gi for stor inntektsnedgang når utbetalingen opphører. En livsvarig ytelse bør dessuten kunne regnes med i kravet til pensjonsopptjening for å kunne ta ut pensjon tidlig. Dette vil gi flere muligheten til å gå av tidlig, blant dem med rett til AFP.

Regjeringens innspill til ny AFP-ordning innebærer at AFP-påslaget utformes nøytralt, siden en skal kunne arbeide ved siden av AFP-påslaget uten avkorting. Nøytralt betyr her at den samlede utbetalingen av AFP ikke skal påvirkes av uttaksalderen. AFP betales da ut til *alle ansatte* i medlemsbedriftene, ikke bare til de som pensjonerer seg før fylte 67 år. Alle som arbeider i en AFP-bedrift vil altså få pensjon fra AFP-ordningen, dersom de tilfredsstiller kvalifikasjonsreglene.

Den *økonomiske rammen* for ny AFP er i beregningene satt lik utgiftene ved en videreføring av dagens AFP-ordning. Modellene for ny AFP er dimensjonert med sikte på at de skal være økonomisk likeverdige med en videreføring av dagens AFP-ordning. «Økonomisk likeverdige» er operasjonalisert ved at verdien av AFP-utbetalingene til et årskull skal være lik verdien av dagens AFP-ordning. Dette gjelder for 1948-kullet – som er forutsatt å være det første som skal få ny AFP – og nærmest påfølgende årskull. Tallfestingen er nærmere beskrevet i vedlegg 3.

### 3.3 Utmålingen av en nøytral AFP-ordning

#### Hovedpunkter

Utvalget har diskutert hovedprinsipper for hvordan et AFP-påslag bør beregnes, dersom det skal utmåles nøytralt. Et aktuelt utgangspunkt er at reglene utformes tilsvarende reglene for opptjening og uttak av alderspensjon (inntekstpensjon) fra folketrygden:

- En tjener hvert år opp rett til AFP tilsvarende en prosentandel av pensjongs-givende inntekt opp til en øvre grense på 7,1 G (465 000 kroner). Opptjeningsprosenten er anslått til om lag 0,3.
- AFP-påslaget skal utbetales livsvarig, men personer som tar ut AFP i perioden 62–66 år skal ta ut et høyere AFP-beløp fram til fylte 67 år enn det en livsvarig utbetaling med jevn utbetalingsprofil ville innebære. Det høyere beløpet før 67 år finansieres av en lavere AFP fra 67 år. Utvalget presenterer beregninger for to alternativer for nivåforskjellen mellom AFP før og etter 67 år.
- Det årlige AFP-påslaget beregnes ved å benytte samme delingstall som for alderspensjon fra folketrygden.
- En skal fritt kunne arbeide ved siden av AFP, uten at AFP avkortes.

#### Opptjening av rett til AFP

En ny, nøytral AFP kan tjenes opp på samme vis som inntekstpensjonen i ny folketrygd, altså slik at den årlige opptjeningen er en prosentandel av pensjongs-givende inntekt opp til en øvre grense på 7,1 G. Det kan benyttes samme inntektsgrunnlag som i ny folketrygd, slik at blant annet omsorgsopptjening og perioder med pensjongs-givende trygdeytelser også gir opptjening av AFP. Fordelingsprofilen blir

dermed tilsvarende fordelingsprofilen i folketrygden, samtidig som systemet blir relativt enkelt.

Den årlige opptjeningsprosenten som gjør ny AFP økonomisk likeverdig med en videreføring av dagens AFP er anslått til 0,306 prosent, gitt dagens skatteregler. Eventuelle tilpasninger av skattereglene til pensjonsreformen er ikke klarlagt. Det legges i rapporten til grunn at verdien av skattefordelene skal videreføres.

Utvalget har også vurdert alternative modeller for opptjening av AFP. Alternativene inkluderer én modell der opptjeningen skjer som i den anbefalte modellen, men opp til en øvre inntektsgrense på 5 G, og to modeller der opptjeningen er proporsjonal med antall år, men uavhengig av tidligere inntekt, så lenge den er over et minstenivå. Forskjellene i opptjeningen mellom de ulike modellene er relativt små for inntekter i området 350–400 000 kroner.

### **Nøytrale uttaksregler**

Nøytrale (aktuarielle) uttaksregler innebærer at systemet utformes med sikte på at den samlede forventede utbetalingen av gitte AFP-rettigheter skal være uavhengig av ved hvilken alder AFP tas ut. Den årlige utbetalingen blir derfor høyere desto senere AFP tas ut, fordi rettighetene skal fordeles over færre år.

Litt forenklet er nøytrale uttaksregler en forutsetning for at arbeid og pensjon skal kunne kombineres fleksibelt uten avkorting. Nøytralitet er også valgt som prinsipp for fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden.

Nøytrale uttaksregler kan uformes på ulike måter. Et nærliggende utgangspunkt er å benytte samme prinsipper som er lagt til grunn ved utformingen av alderspensjonen i folketrygden. En reduserer da omfanget av at ulike deler av pensjonen beregnes på ulike måter, og gjør det enklere å forstå beregningen av AFP. Utgangspunktet ville blant annet innebære at:

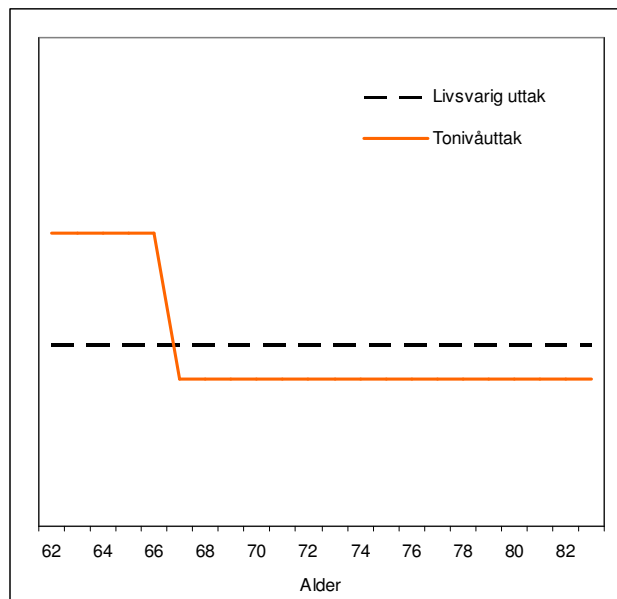
- AFP utbetales livsvarig.
- Mulighet for uttak av delvis (gradert) AFP.

Disse punktene diskuteres under.

### **Livsvarig utbetaling, men med høyere uttak før 67 år**

Hvis AFP skal gis som et påslag til alderspensjonen fra folketrygden, er et naturlig utgangspunkt at påslaget bør være livsvarig. For å øke pensjonsnivåene ved tidlig avgang, bør AFP tas ut med et høyere beløp før fylte 67 år, enn det en livsvarig ytelse utformet etter mønster av alderspensjonen i folketrygden vil innebære. Dette «tonivåuttaket» kan utformes etter mønster av dagens AFP-tillegg, som et fast kronebeløp på toppen av et livsvarig AFP-påslag, jf. figur 2. Høyere AFP før 67 år fører til at det livsvarige AFP-påslaget blir lavere enn det ellers ville blitt.

Figur 2 Prinsippskisse av forskjellen mellom livsvarig uttak og tonivåuttak. Uttak ved 62 år



Utvalget har ikke tatt stilling til hvor stor forskjellen på AFP-nivået før og etter 67 år bør være. Vedlegg 3 viser beregninger med ulik størrelse på forskjellen. Den største forskjellen det er regnet på er at nivået på AFP før 67 år er 24 000 kroner årlig høyere enn nivået fra 67 år. Det betyr at 2000 kroner per måned tas ut på toppen av den livsvarige ytelsen før 67 år. Dette krever en reduksjon i en jevn, livsvarige ytelse på om lag 5600 kroner årlig dersom AFP tas ut fra 62 år. Et beløp på 24 000 kroner årlig før skatt tilsvarer en inntekt på 1200 kroner per måned etter skatt, dersom marginalsakten er 40 prosent. Til sammenlikning er det skattefrie AFP-tillegget i dagens AFP-ordning på 950 kroner per måned. Det er også regnet på et eksempel der AFP før 67 år er 11 400 kroner høyere enn AFP fra 67 år.

En grunn til å ha et tonivåuttak, er at tjenestepensjon utbetales fra fylte 67 år. Etter at obligatorisk tjenestepensjon ble innført i 2006, vil de fleste få tjenestepensjon fra fylte 67 år, slik at reduksjonen i samlet inntekt ved 67 år blir mindre enn 2000 kroner per måned, som er det et bortfall av 24 000 kroner årlig vil medføre. En kan eventuelt vurdere å erstatte tonivåuttaket med en livsvarig, jevn utbetaling dersom det åpnes for fleksibelt uttak av tjenestepensjon fra 62 år.

### Uttak av delvis AFP

Regjeringen har foreslått fleksible regler for uttak av alderspensjon fra folketrygden. En skal kunne ta ut alderspensjon i intervaller på fem prosent og en skal kunne endre uttaksprosenten en gang i året. På denne bakgrunnen synes det ikke nødvendig å åpne for uttak av delvis AFP-påslag. Personer som ønsker å arbeide deltid, kan kompensere for den nedgangen i lønnsinntekt som overgang til deltid innebærer, gjennom å ta ut delvis alderspensjon fra folketrygden. Disse kan ta ut (full) AFP når de trer ut av arbeidslivet. Personer som ønsker å pensjonere seg helt før 67 år, men ikke ønsker den nedgangen i samlet pensjon ved 67 år som et tonivåuttak av AFP vil gi, kan unngå nedgangen gjennom å ikke ta ut full alderspensjon fra folketrygden før ved fylte 67 år.

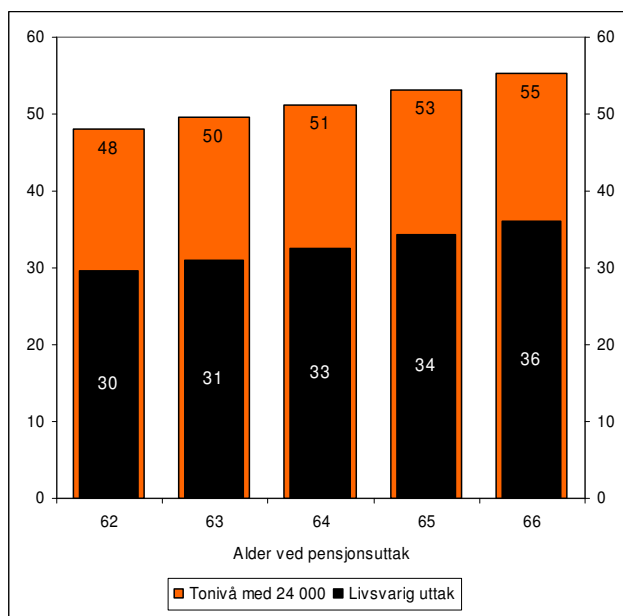
### Mulige nivåer på tilpasset AFP

Modellen for en tilpasset, nøytral AFP-ordning for privat sektor innebærer at nivået på AFP-påslaget blir proporsjonalt med *inntekten* som yrkesaktiv, opp til grensen for opptjening på 7,1 G, proporsjonalt med antall *opptjeningsår* og høyere desto senere AFP tas ut.

Sammenhengen mellom uttaksalder og størrelsen det på årlige AFP-påslaget bestemmes av delingstallene, som vil kunne variere mellom årskullene avhengig av utviklingen i levealderen. Det første årskullet som vil kunne ta ut AFP etter ny modell er 1948-kullet, og virkningene av den nøytrale modellen illustreres derfor med anslag på delingstallene for dette årskullet. AFP er dimensjonert slik at 1948-kullet skal få utbetalt om lag like mye AFP fra ny ordning som ved en videreføring av dagens AFP-ordning.

Figur 3 illustrerer sammenhengen mellom uttaksalder og størrelsen på det årlige AFP-påslaget. De svarte søylene viser hvor høy AFP blir dersom alt tas ut som en livsvarig ytelse, mens de oransje søylene viser nivået dersom en tillater å ta ut 24 000 ekstra fram til fylte 67 år. Figuren viser situasjonen for en person med jevn inntekt på 5 G i 40 år ved alle uttaksaldre. Det går fram at dersom vedkommende tar ut AFP ved fylte 62 år, blir den årlige utbetalingen av AFP 30 000 kroner dersom alt tas ut som en livsvarig ytelse, mens den blir 48 000 kroner dersom en tillater å ta ut 24 000 ekstra før fylte 67 år. Figuren viser at de årlige utbetalingene øker ved senere uttak, og dersom AFP tas ut ved 66 år, blir den årlige utbetalingen 36 000 eller 55 000 kroner, avhengig av uttaksmodell.

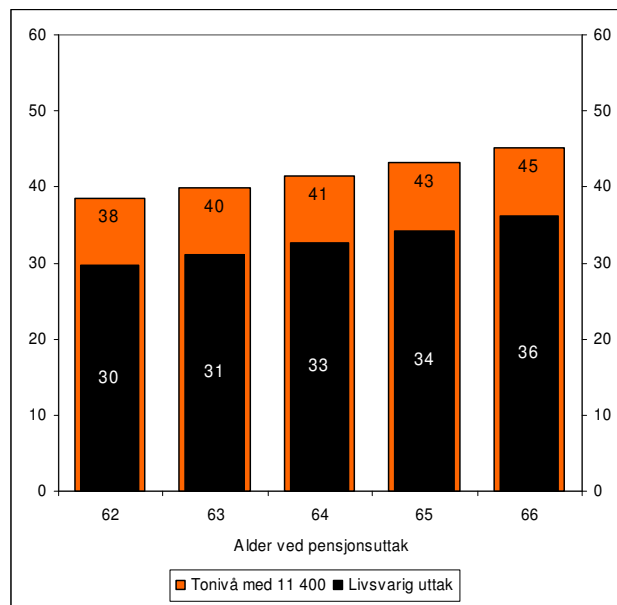
Figur 3 Sammenhengen mellom AFP-påslag og uttaksalder. Utbetaling første år. Personer fra 1948-kullet som har 40 år med jevn inntekt på 5 G (327 500 kroner) ved alle uttaksaldre. Livsvarig uttak og tonivåuttak med 24 000 kroner. Tusen 2007-kroner



Figur 4 viser tilsvarende hvordan størrelsen på AFP-påslaget varierer med alder ved uttak, dersom AFP-påslaget er 11 400 kroner høyere før 67 år, enn det er etter fylte

67 år. Figuren viser at dersom AFP tas ut ved 62 år, så blir AFP-påslaget på 38 000 kroner årlig, mens det blir 45 000 kroner dersom AFP tas ut ved fylte 66 år.

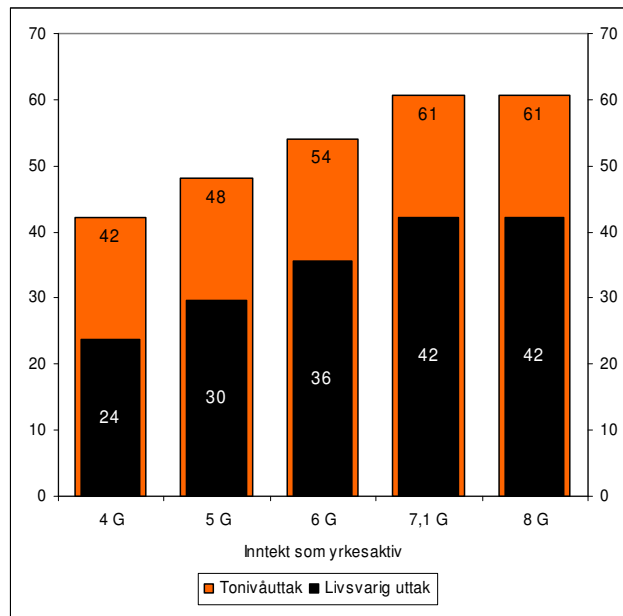
*Figur 4 Sammenhengen mellom AFP-påslag og uttaksalder. Utbetaling første år. Personer fra 1948-kullet som har 40 år med jevn inntekt på 5 G (327 500 kroner) ved alle uttaksaldre. Livsvarig uttak og tonivåuttak med 11 400 kroner. Tusen 2007-kroner*



Figur 5 illustrerer sammenhengen mellom størrelsen på AFP og tidligere inntekt for personer som tar ut AFP ved fylte 62 år etter 40 år med jevn inntekt. Tallene for personer med inntekt på 5 G er de samme som i figur 3. Maksimal årlig utbetaling etter 40 år gis til personer som har hatt en tidligere inntekt på minst 7,1 G. Figuren viser at disse vil få et årlig AFP-påslag på 42 000 eller 61 000 kroner, avhengig av uttaksmodell. Fordelingsprofilen på AFP er den samme som på inntektspensjonen i folketrygden.

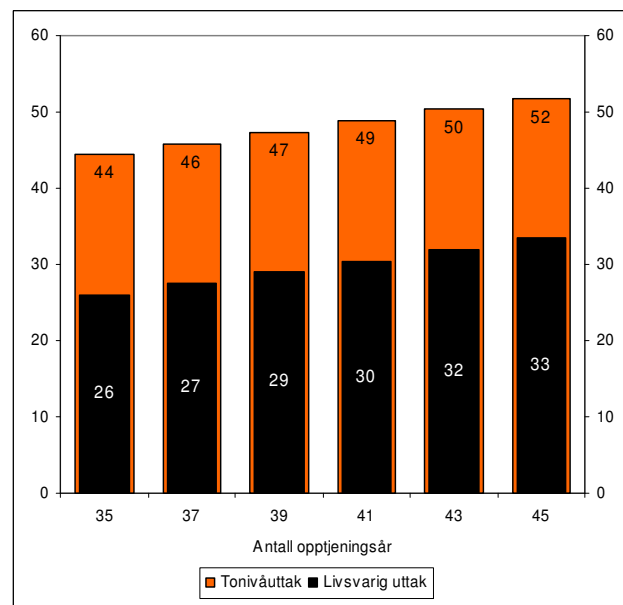


Figur 5 Sammenheng mellom årlig AFP ved 62 år og tidligere inntekt. Utbetaling første år. Personer fra 1948-kullet med jevn inntekt i 40 år. Livsvarig uttak og tonivåuttak med 24 000 kroner. Tusen 2007-kroner



Figur 6 viser hvordan det årlige AFP-påslaget ved 62 år varierer med antall opptjeningsår for en person med jevn inntekt på 5 G. Det livsvarige påslaget blir proporsjonalt med antall opptjeningsår, slik at for eksempel ett år ekstra etter 40 år gir 1/40 (2,5 prosent) høyere AFP. I figuren gir ett år ekstra opptjening 740 kroner høyere årlig AFP-påslag

Figur 6 Sammenheng mellom årlig AFP ved 62 år og antall opptjeningsår. Utbetaling første år. Person fra 1948-kullet med jevn inntekt på 5 G (327 500 kroner). Livsvarig uttak og tonivåuttak med 24 000 kroner. Tusen 2007-kroner

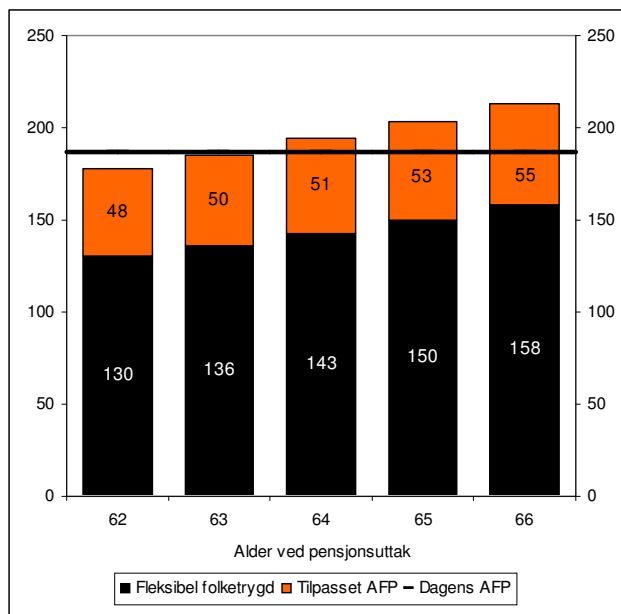


### Sammenlikning med dagens AFP

Under sammenliknes de samlede utbetalingene av ny alderspensjon og tilpasset AFP med nivået på AFP i dag. I figur 7 viser linjen nivået på AFP i dagens system for en person med jevn inntekt på 5 G og full opptjening i dagens folketrygd. Det er lagt til grunn et AFP-tillegg på 11 400 kroner, og dagens AFP er da 187 000 kroner.

Søylene i figuren viser hvordan alderspensjonen fra folketrygden og AFP varierer med uttaksalder, når det benyttes uttaksregler for 1948-kullet. Dette årskullet skal få opptjeningen av alderspensjon beregnet med dagens opptjeningsmodell i folketrygden, og dagens opptjeningsmodell er derfor benyttet i figuren. Vedlegg 3 viser at forskjellen mellom dagens og ny opptjeningsmodell er liten i dette eksemplet. Figuren viser at samlet pensjon er noe lavere for de som pensjonerer seg ved fylte 62 år, men allerede ved fylte 63 år, er søylene nær nivået på dagens AFP.

Figur 7 *Utbetaling første år fra dagens AFP og fra fleksibel folketrygd samt tilpasset, nøytral AFP. Person fra 1948-kullet som har 40 år med jevn inntekt på 5 G (327 500 kroner) ved uttak. Tonivåuttak av AFP (24 000 kroner). 2007-kroner*



Tabell 1 gir mer detaljert informasjon om pensjonsnivåene og differansene for eksemplet i figur 7. På grunn av AFP-tillegget i dagens ordning og det tonivåuttaket som er benyttet for ny AFP, blir differansen forskjellig på uttakstidspunktet og fra 67 år. I sammenlikningen med dagens folketrygd er det lagt til grunn at folketrygden levealdersjusteres og at dagens og ny folketrygd reguleres på samme måte, se nærmere omtale i vedlegg 3. De to nederste linjene viser at ved uttak 62 år, er differansen før skatt det første året på 8800 kroner, mens den er på 12 800 kroner fra fylte 67 år. Ved senere uttak er differansene lavere. Tabell 14 i vedlegg 3 gir mer detaljert informasjon om dette eksemplet.

Tabell 1 Pensjonsnivå ved uttak på ulike tidspunkt. Sammenlikning av dagens system med nytt system for 1948-kullet (dagens opptjeningsmodell i folketrygden). AFP med tonivåuttak med **24 000 kroner** i tidsbegrenset ytelse. 2007-skatte regler. Jevn inntekt på 5 G i 40 år. Enslig. Kroner

	62 år	Komp. grad	63 år	64 år	67 år	Komp. grad
<b>Dagens system fra 2010</b>						
- dagens AFP før fylte 67 år	187 000	57 %	187 000	187 000	-	-
- folketrygd fra 67 år, med levealdersjust.	166 900	51 %	166 900	166 900	166 900	51 %
<b>Nytt system</b>						
- AFP og folketrygd før fylte 67 år	178 100	54 %	185 600	193 900	-	-
- AFP og folketrygd fra 67 år	154 100	47 %	161 600	169 900	205 000	63 %
<b>Endring for 1948-kullet (nytt system – dagens system fra 2010)</b>						
Før skatt						
- før fylte 67 år	-8 800		-1 300	7 000	-	
- fra 67 år	-12 800		-5 200	3 100	38 100	
Etter skatt						
- før fylte 67 år	-9 900		-5 400	-500	-	
- fra 67 år	-7 600		-3 100	1 800	22 600	

Eksemplet over viste differansene med et konstant antall opptjeningsår. Beregninger viser at en person med 40 års opptjening med en jevn inntekt på 5 G, må arbeide full tid til vel 63 år (vel 41 års opptjening), før samlet pensjon fra det nye systemet blir like høy som med dagens system. Dersom personen tar ut halv pensjon fra 62 år, må vedkommende arbeide halv tid til fylte 64 år, for å få like høy samlet pensjon som i dag. Det er da lagt til grunn dagens opptjeningsmodell for alderspensjon, slik at flere enn 40 opptjeningsår ikke gir økt opptjening av alderspensjon i folketrygden.

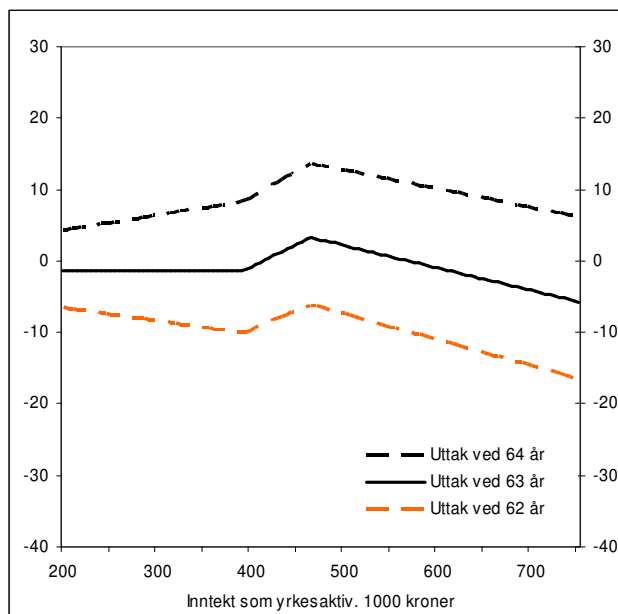
Tabell 2 viser forskjellene mellom dagens og nytt system, dersom AFP-påslaget før 67 år settes 11 400 kroner høyere enn påslaget fra 67 år. Det går fram at differansen før skatt ved uttak 62 år, nå er 18 500 kroner. Differansen reduseres til 9800 kroner når vedkommende fyller 67 år. Tabell 13 i vedlegg 3 gir mer detaljert informasjon om dette eksemplet.

Tabell 2 Pensjonsnivå ved uttak på ulike tidspunkt. Sammenlikning av dagens system med nytt system for 1948-kullet (dagens opptjeningsmodell i folketrygden). AFP med tonivåuttak med **11 400 kroner** i tidsbegrenset ytelse. 2007-skatte regler. Jevn inntekt på 5 G i 40 år. Enslig. Kroner

	62 år	Komp. grad	63 år	64 år	67 år	Komp. grad
<b>Dagens system fra 2010</b>						
- dagens AFP før fylte 67 år	187 000	57 %	187 000	187 000	-	-
- folketrygd fra 67 år, med levealdersjust.	166 900	51 %	166 900	166 900	166 900	51 %
<b>Nytt system</b>						
- AFP og folketrygd før fylte 67 år	168 500	51 %	175 900	184 800	-	-
- AFP og folketrygd fra 67 år	157 100	48 %	164 500	172 800	205 000	63 %
<b>Endring for 1948-kullet (nytt system – dagens system fra 2010)</b>						
Før skatt						
- før fylte 67 år	-18 500		-11 000	-2 800	-	
- fra 67 år	-9 800		-2 300	5 900	38 100	
Etter skatt						
- før fylte 67 år	-15 600		-11 200	-6 300	-	
- fra 67 år	-5 800		-1 400	3 500	22 600	

Eksemplene over har særlig vist situasjonen for personer med en tidligere inntekt på 5 G. Figur 8 viser hvordan forskjellene mellom dagens AFP og summen av fleksibel folketrygd og nøytral AFP varierer med inntekt for 1948-kullet ved uttak ved 62, 63 og 64 år. Det går fram at forskjellene i liten grad varierer med nivået på inntekten som yrkesaktiv.

Figur 8 Differansen mellom summen av fleksibel folketrygd og tilpasset AFP og dagens AFP. For 1948-kullet ved uttak ved 62, 63 og 64 år. Tonivåuttak med 24 000 kroner i tidsbegrenset ytelse. 1000 kroner



### Virksomheter på lang sikt

Den nye opptjeningsmodellen for alderspensjon i folketrygden er foreslått gradvis innfasnet fra og med 1954-kullet. Personer født før 1954 vil i så fall få alderspensjonen beregnet utelukkende med dagens opptjeningsmodell. Dersom alle fra og med 1948-kullet skal få ny AFP, jf. avsnitt 4, vil dermed de første årskullene med ny AFP få alderspensjonen beregnet med utgangspunkt i dagens opptjeningsmodell. I eksemplene over er dette lagt til grunn, og eksemplene må derfor tolkes som et uttrykk for virkningene på kort sikt.

Det er foreslått at personer født i 1963 eller senere skal få alderspensjonen i sin helhet beregnet med ny opptjeningsmodell i folketrygden. 1963-kullet blir 62 år i 2025. Ved sammenlikninger av dagens og nytt system må en for disse benytte ny opptjeningsmodell for alderspensjon i det nye systemet. Det betyr at forskjellene mellom opptjeningsmodellene for alderspensjon i folketrygden også vil påvirke sammenlikningene. Det gjelder blant annet overgangen fra dagens grense på 40 års opptjening kombinert med en besteårsregel, til et system med alleårsopptjening. De langsiktige virkningene er nærmere beskrevet i avsnitt 7.3 i vedlegg 3.

### 3.4 Ikke-nøytrale AFP-modeller

Utvalget har også vurdert AFP-modeller som ikke er nøytralt utformet. Disse kan trolig utformes slik at personene i de illustrerende eksemplene får like høy samlet pensjon som i dag, også ved avgang 62 år. Felles for de ikke-nøytrale alternativene er at en ikke fritt kan ha arbeidsinntekt i tillegg til AFP. Som nevnt, er nøytrale uttaksregler en forutsetning for at arbeid og pensjon skal kunne kombineres fleksibelt uten avkorting.

### To alternative AFP-ordninger (tosporsmodell)

Et mulig system er å ha to alternative AFP-ordninger som den enkelte må velge mellom:

- et nøytralt AFP-påslag utformet som beskrevet i avsnitt 3.3 foran, med mulighet til å kombinere arbeid og pensjon, og
- et høyere, ikke-nøytralt AFP-påslag, men personer som velger dette kan ikke ha arbeidsinntekt uten avkorting av AFP.

Dersom de to parallelle AFP-ordningene skal finansieres innenfor den samme økonomiske rammen som den nøytrale ordningen som er beskrevet i avsnitt 3.3, må ytelsene fra den nøytrale ordningen reduseres for å gi rom for å finansiere det høyere ikke-nøytrale påslaget.

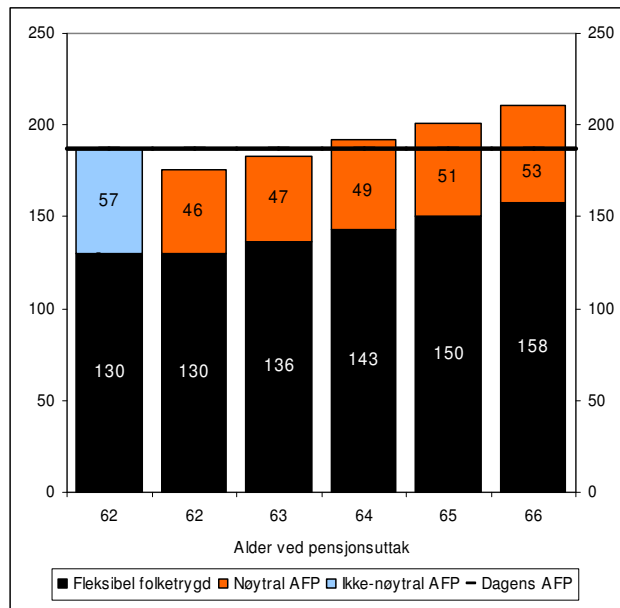
Hvor mye ytelsene fra den nøytrale ordningen må reduseres, vil avhenge av utnyttelsen av den ikke-nøytrale ordningen og nivået på utbetalingene fra den. Jo høyere utbetalingene fra den ikke-nøytrale ordningen er, desto flere vil sannsynligvis velge den framfor å utsette pensjonsuttaket eller ha muligheten til å arbeide ved siden av pensjonen. For å begrense uttaket, må arbeidsinntekt føre til streng avkorting i AFP dersom en har valgt den ikke-nøytrale ordningen.

Utvalget har vurdert ulike kombinasjoner av mulig utnyttelse av et ikke-nøytralt påslag og nivåer på påslaget. Dersom det ikke-nøytrale AFP-påslaget skal være 15 000 kroner høyere enn et nøytralt påslag som tas ut ved samme alder, anslås det nøytrale påslaget å måtte være 1500 kroner lavere enn det ville vært uten den ikke-nøytrale ordningen. Dette gjelder dersom 10 prosent velger den ikke-nøytrale ordningen. Dersom uttaket i stedet blir 30 prosent, anslås det nøytrale påslaget å måtte reduseres med 4400 kroner.

Et viktig spørsmål som må avklares, er hvor lenge det skal være mulig å velge den ikke-nøytrale ordningen. Det må også tas stilling til hva som skal skje dersom en etter pensjonsuttak likevel ønsker å arbeide, slik mange av AFP-pensjonistene i dagens ordning ønsker.

Figur 9 viser et eksempel på en tosporsmodell, der det er forutsatt at det ved 62 år kan velges mellom et nøytralt og et ikke-nøytralt AFP-påslag. Søylen lengst til venstre i figuren illustrerer summen av alderspensjon fra folketrygden og et ikke-nøytralt påslag ved 62 år, mens den neste søylen viser utbetalingen av alderspensjon og nøytralt AFP-påslag ved samme alder. Ved høyere alder for uttak utbetales nøytral AFP.

Figur 9 Sammenlikning av dagens AFP og fleksibel folketrygd samt eksempel på AFP som en tosporsordning med valgmulighet ved 62 år. Utbetaling første år. Person fra 1948-kullet som har 40 år med jevn inntekt på 5 G (327 500 kroner) ved uttak. Tonivåuttak av AFP 24 000 kroner. Tusen 2007-kroner



Som figuren illustrerer, vil tosporsmodellen kunne utformes slik at det samlede pensjonsnivået ved 62 år blir nøyaktig som i dagens AFP. Dette forutsetter at uttaket av det ikke-nøytrale AFP-påslaget begrenses tilstrekkelig.

Den økonomiske gevinsten ved å fortsette i arbeid vil være lavere i en tosporsordning enn i en rent nøytral ordning. Dette skyldes behovet for avkortingsregler og at forventet samlet utbetaling av pensjon gjennom livet er høyere desto tidligere pensjonen tas ut. Med utforming som i eksemplet ovenfor, vil en enslig som ved 62 år har hatt 40 år med jevn inntekt på 5 G, måtte arbeide videre til hun er om lag 63 år og 4 måneder for å få like høy årlig pensjon som ved å velge den ikke-nøytrale ordningen ved 62 år.

### AFP som fortsatt tidsbegrenset ordning

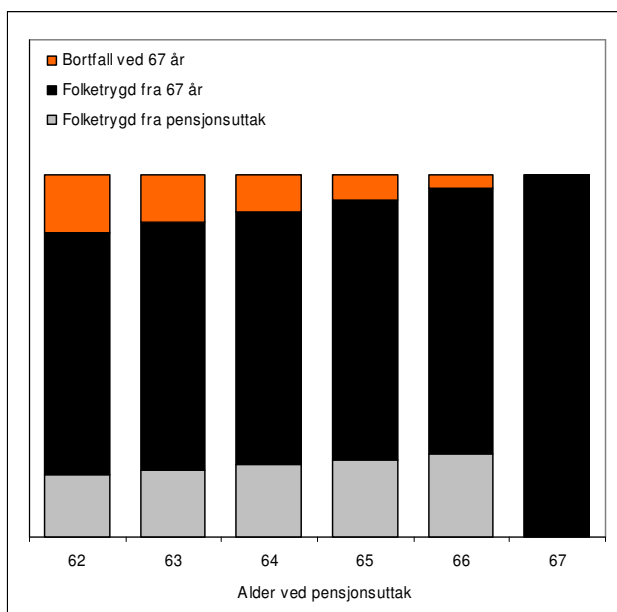
En annen type ikke-nøytral modell er å beholde AFP som en fortsatt tidsbegrenset ordning for perioden 62–66 år. Den enkelte må da velge mellom:

- fleksibel alderspensjon fra folketrygden med rett til å arbeide ved siden av, eller
- AFP i perioden 62–66 år, med overgang til alderspensjon fra folketrygden ved 67 år, men med streng avkorting av AFP mot arbeidsinntekt.

Modellen vil kunne legge til rette for at arbeidsgivere får økonomiske insentiver til å beholde eldre arbeidstakere. Dette kan oppnås gjennom utformingen av finansieringsmodellen.

Utmålingsreglene for AFP som en tidsbegrenset ordning kan utformes på flere måter. Figur 10 viser et eksempel som gir alle som går av i perioden 62–66 år samme pensjon fram til 67 år som om de hadde stått i arbeid til 67 år. Dette oppnås ved at det tas ut 25 prosent folketrygd ved pensjonering (lysegrå søyler), samtidig som AFP (summen av svarte og oransje søyler) «fyller opp». Ved 67 år stanser utbetalingen av AFP og en går over på alderspensjon fra folketrygden. De svarte søylene viser den alderspensjonen fra 67 år som kommer til erstatning for bortfall av AFP. Summen av lysegrå og svarte søyler viser samlet alderspensjon fra 67 år. Eksemplet innebærer at pensjonsnivået i perioden 62–66 år er uavhengig av når en går av, men den livsvarige alderspensjonen fra 67 år blir høyere desto lenger en står i arbeid.

Figur 10 Skissemessig illustrasjon av sammenhengen mellom pensjonsnivå og uttaksalder. Samme pensjon fra uttak som om en stod i jobb til 67 år, fall ved overgangen til full folketrygd. Pensjon før og etter fylte 67 år.



Med en fast alder på 67 år for overgang til alderspensjon, vil AFP-pensjonister ha svekkede muligheter til å kompensere for levealdersjusteringen i folketrygden ved å arbeide noe lenger. En mulig løsning er å heve aldersgrensene på 62 og 67 år i takt med økningen i levealder. Slik modellen er utformet i eksemplet, vil det være relativt små økonomiske gevinster ved å fortsett i arbeid etter 62 år. Dersom AFP skal være en tidsbegrenset ordning, er det vanskelig å unngå dette dersom AFP-nivåene for de som går av tidlig ikke skal være mye lavere enn i dag.

En nærmere beskrivelse av denne typen AFP-modeller er gitt i avsnitt 11 i vedlegg 3 og i vedlegg 5.

### 3.5 Årlig regulering og behandlingen av levealdersjustering

#### Regulering og levealdersjustering av alderspensjon fra folketrygden

I høringsnotatet om alderspensjon i folketrygden datert 28.1.2008, har Regjeringen foreslått konkrete regler for regulering og levealdersjustering av alderspensjon fra folketrygden. Hensynet til enkelhet kan tilsi at disse reglene også benyttes for AFP.



### **Regulering av AFP-påslag**

Dersom størrelsen på AFP årlig skal reguleres på samme måte som alderspensjonen fra folketrygden, betyr det at opptjente rettigheter til AFP reguleres i takt med lønnsveksten, mens utbetalingen av AFP årlig økes med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Denne reguleringen av årlig AFP er forutsatt å innebære at AFP over tid øker tilsvarende halvparten av reallønnsveksten. Innenfor en gitt økonomisk ramme gir lav regulering i utbetalingsperioden mulighet for et høyere beløp første år etter uttak. Dette er til fordel for personer med lav levealder.

### **Virkningen av levealdersjustering i ny folketrygd**

Levealdersjustering betyr at de årlige pensjonsnivåene for nye pensjonister justeres i takt med endringer i levealderen. Den enkelte kan motvirke virkningen av levealdersjusteringen på pensjonsnivået gjennom å arbeide lenger. Stortinget har vedtatt at alderspensjonen fra folketrygden skal levealdersjusteres. I høringsnotatet om alderspensjon presenterte Regjeringen et konkret opplegg for levealdersjustering. Opplegget innebærer at virkningen av levealdersjusteringen vil avhenge av hvordan levealderen utvikler seg framover, men Regjeringen har presentert anslag på virkningene basert på anslag på hvordan levealderen vil utvikle seg. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 10 i høringsnotatet om ny alderspensjon i folketrygden.

Levealdersjusteringen vil, gjennom det såkalte delingstallet, gradvis redusere pensjonsprosenten – pensjon som andel av tidligere inntekt – for en gitt alder, herunder for de som tar ut pensjon ved 62 år, sammenliknet med tidligere årskull. De første årene etter 2010 vil den årlige nedgangen i pensjonsprosenten ved 62 år være i underkant av et halvt prosentpoeng. Fordi pensjonsgrunnlaget normalt vokser over tid, vil levealdersjusteringen ikke forhindre at realverdien av pensjonen øker for nye årskull, men den vil gjøre økningen mindre enn den ellers ville blitt.

Av dette følger at levealdersjusteringen, på lengre sikt, vil kunne gi relativt store utslag i den type beregninger utvalget har gjort av pensjonsprosenten ved gitte aldre for pensjonsuttak, dersom levealderen fortsette å øke. Samtidig vil altså pensjonsgrunnlaget normalt vokse såpass sterkt at realverdien av den samlede pensjonen for mottakerne av AFP kan påregnes å øke klart over tid, selv om de ikke jobber lenger for å kompensere for virkningene av levealdersjusteringen.

Den samlede pensjonen for mottakere av AFP vil avhenge av nivået på alderspensjonen fra folketrygden etter levealdersjustering og hvorvidt de kompensere for levealdersjusteringen gjennom å arbeide lenger eller ikke. Hvordan levealdersjusteringen vil påvirke pensjonen for de som mottar AFP vil i tillegg til mekanismen i folketrygden, avhenge av hvordan AFP-påslaget utformes.

### **Utformingen av en levealdersjustering av AFP-påslaget**

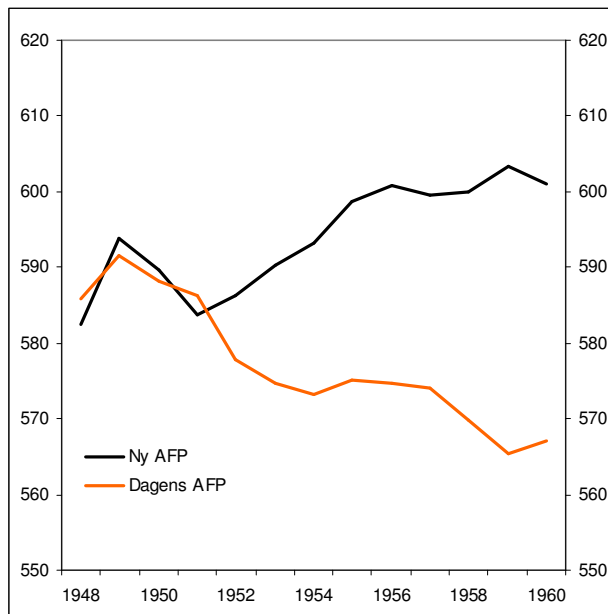
En levealdersjustering av AFP kan gjennomføres på samme måte som i folketrygden. Slik dette er foreslått i høringsnotatet innebærer det at den samlede utbetalingen av AFP til den enkelte er upåvirket av endringer i forventet levealder. Hvis levealderen øker, vil den årlige utbetalingen av AFP bli noe redusert. Et eventuelt utsatt uttak av AFP, vil bidra til å kompensere for dette.

Dersom det velges samme prinsipper for regulering og levealdersjustering for AFP som i folketrygden, betyr det at en kan bruke delingstallene for alderspensjon i folketrygden også for AFP.

Hvis AFP skal levealdersjusteres, innebærer det at gitte AFP-rettigheter vil gi gradvis lavere årlige utbetalinger av AFP, dersom levealderen øker og uttaket ikke utsettes. Det viser seg likevel at den nøytrale AFP-ordningen som er beskrevet over, på flere måter kan være gunstigere enn dagens AFP-ordning, selv med levealdersjustering av det nøytrale AFP-påslaget. I figur 11 viser den oransje (lyse) linja den gjennomsnittlige verdien per person med rett til AFP av dagens AFP-ordning for årskullene 1948–1960. Det går fram at kurven faller, slik at de årskullene som er født etter 1951 gradvis får lavere gjennomsnittlig AFP-utbetaling. Dette skyldes at dagens AFP-ordning har noen innstrammingsmekanismer innebygd. Blant annet er AFP-tillegget i dagens ordning fastsatt som et nominelt kronebeløp. Realverdien av dette faller over tid. Videre beregnes i dag alderspensjonen og AFP som om en sto i arbeid til fylte 67 år. Dette gir høyere pensjon for personer som har mindre enn 40 års opptjening ved fylte 62 år. Verdien av denne «gratisopptjeningen» er imidlertid fallende over tid, fordi antall opptjeningsår er antatt å øke.

Den svarte linja i figur 11, viser den gjennomsnittlige verdien per person av den nøytrale AFP-ordningen med levealdersjustering for årskullene 1948–1960. Kurven for ny AFP stiger. Det skyldes at det ikke er noen øvre grense på antall opptjeningsår for ny AFP, slik at den antatte økningen i antall opptjeningsår slår ut i høyere gjennomsnittlig AFP-utbetaling. Det går fram at årskullene 1948–1951 får om lag det samme fra den nøytrale ordningen som de ville fått ved en videreføring av dagens system. Det er slik den nøytrale ordningen er dimensjonert. De som er født senere får imidlertid mer fra den nøytrale ordningen, enn det de ville fått ved en videreføring av dagens AFP, selv med levealdersjustering av ny AFP. Dette illustrerer at behandlingen av levealdersjustering må ses i sammenheng med utformingen av AFP-ordningen for øvrig.

Figur 11 Gjennomsnittlig verdi per person med rett til AFP av dagens AFP-ordning og av en nøytral AFP-ordning med opptjeningsprosent på 0,306. Tusen 2007-kroner (lønnninger)



### AFP som fortsatt tidsbegrenset ordning

Dersom AFP beholdes som en tidsbegrenset ordning for årene 62–66 år, står en relativt fritt til bestemme hvordan AFP årlig skal reguleres. Levealdersjustering av AFP synes lite aktuelt, dersom AFP utbetales i en fast tidsperiode.

### 3.6 Minstekrav til opptjening for å kunne ta ut pensjon

Stortinget har vedtatt at det skal være en allmenn fleksibel tidligpensjonsordning i folketrygden, også for de med lav inntekt. Samtidig skal alle være sikret et minste inntektsnivå i alderdommen. Stortinget har derfor vedtatt at en bare skal kunne ta ut alderspensjon før 67 år dersom pensjonen fra 67 år overstiger minstepensjonsnivået. Dette betyr at det blir minstekrav til pensjonsopptjening for å kunne gå av ved 62 år. For å ta ut hel folketrygdpensjon ved 62 år, vil en måtte ha hatt et pensjonsgrunnlag tilsvarende lønn på om lag 290 000 kroner i 40 år både med dagens opptjeningsregler og de nye opptjeningsreglene. For å kunne ta ut delpensjon ved 62 år, er kravet lavere. Med dagens opptjeningsmodell i folketrygden kreves det en inntekt i 40 år på vel 230 000 kroner for å kunne gå av ved 62 år, dersom en tar ut halv alderspensjon fra folketrygden. Med ny opptjeningsmodell er kravet knapt 160 000 kroner. Kravene til å ta ut alderspensjon reduseres gradvis med alder.

I høringsnotatet om ny alderspensjon i folketrygden heter det at «departementet vil komme tilbake til spørsmålet om man skal regne med andre pensjonsordninger ved vurdering av rett til tidligpensjon i folketrygden, blant annet på bakgrunn av tilpasningene i AFP-ordningen». Om en legger til grunn at AFP-påslaget skal inngå i minstekravet til opptjening, vil kravet til tidligere inntekt reduseres til i størrelsesorden 230 000 kroner med dagens opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden og til om lag 200 000 kroner med ny opptjeningsmodell (full virkning for

årskullene fra 1963). Mulighetene for tidliguttak er teknisk beskrevet i avsnitt 8 i vedlegg 3.

## **4 Innfasing av ny AFP-ordning**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 29. november 2007 ut en pressemelding der det heter at partene i AFP-utvalget er enige om at ingen skal tape på å vente med å pensjonere seg til etter 1. januar 2010. En naturlig tolkning av dette er at personer med rett til AFP født i årene 1943–1947, og som dermed fyller 62 år før 2010, skal beholde dagens AFP-ordning fram til de fyller 67 år. Med denne modellen bør personer med rett til AFP født i årene 1943–1947 kunne ta ut AFP som tidligpensjon i alderen 62–66 år også etter 2010, og få beregnet ytelsen slik at de ikke kommer dårligere ut enn om de hadde tatt ut AFP før 2010. Ved fylte 67 år går de over på alderspensjon. Personer født i årene 1943–1947 vil da senest gå over på alderspensjon ved utgangen av 2014.

Personer født i 1948 eller senere vil først fylle 62 år etter 1. januar 2010, og det legges opp til at disse skal omfattes av ny AFP-ordning. I motsetning til for alderspensjon i folketrygden, blir det dermed ingen som får AFP som kombinasjon av to AFP-ordninger; personer født i 1947 eller tidligere beholder dagens AFP-ordning, mens personer født i 1948 eller senere får ny AFP-ordning. Årene 2010–2014 blir likevel en overgangsperiode ved at det vil finnes noen pensjonister som mottar AFP fra dagens ordning og noen som mottar fra AFP ny ordning.

Reglene innebærer at de første seks årskullene som skal omfattes av ny AFP (1948–1953), i sin helhet vil få opptjeningen av alderspensjon i folketrygden beregnet med dagens opptjeningsmodell, mens ytterligere fire årskull (1954–1957), vil få meste parten av opptjeningen beregnet med dagens opptjeningsmodell. Dette tilsier at det ved sammenlikninger av dagens og ny AFP i mange år er mest relevant å legge dagens opptjeningsmodell til grunn også i det nye systemet. Sammenlikninger av dagens AFP og ny AFP kombinert med ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden vil først være fullt ut relevant fra 2025. En sammenlikning med ny AFP og ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden er likevel viktig for å beskrive de langsiktige effektene av omleggingen.

## **5 Kvalifikasjonsregler for arbeidstakere**

### **5.1 Kvalifikasjonsregler i dagens AFP**

Det er i dag en rekke krav som må være oppfylt for at arbeidstakerne skal være kvalifisert til AFP. De fleste er nedfelt i tilskottsloven (Lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon). I § 2 heter det blant annet:

«Ordningens ytelser må bare kunne tilstås personer som er ansatt i annens tjeneste på uttakstidspunktet og som da har en pensjonsgivende inntekt (jf. folketrygdloven § 3-15) som omregnet til årsinntekt overstiger grunnbeløpet i folketrygden. Vedkommende må dessuten ha hatt en tilsvarende pensjonsgivende inntekt i året før uttaksåret.»

«Pensjonsordningen må stille krav om at pensjonisten er godskrevet pensjonspoeng i folketrygden for minst 10 år i perioden fra og med det år vedkommende fylte 50 år til og med året før uttaksåret og sikre pensjon til personer som fyller dette kravet. Det må videre kreves at vedkommende i de 10 beste inntektsår etter

1966 har hatt en pensjonsgivende inntekt på gjennomsnittlig minst to ganger grunnbeløpet i folketrygden.»

Formuleringene inneholder altså 1) krav om yrkesaktivitet på uttakstidspunktet og 2) minstekrav til tidligere yrkesaktivitet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at bare én prosent av mennene og tre prosent av kvinnene som arbeider i en bedrift som er medlem av en AFP-ordning ekskluderes fra ordningen som følge av disse kravene.

For å kunne ta ut AFP må en på uttakstidspunktet arbeide i en bedrift som er tilsluttet en AFP-ordning. Vedtektene til ordningene inneholder i tillegg krav om at en må ha arbeidet i denne bedriften de siste tre årene eller vært tilsluttet AFP-ordningen de siste fem årene. Vedtektene til de tre ordningene har noe ulik ordlyd på dette punktet, men realitetene synes å være identiske. Kravet om minste medlemstid må dels ses på bakgrunn av den egenandelen siste arbeidsgiver betaler i dagens ordning, men det kan også synes rimelig å stille krav om minste medlemstid siden AFP utmåles med utgangspunkt i inntekten i hele yrkeskarrieren.

Det er i dag også et krav om en stillingsandel på minst 20 prosent i siste arbeidsforhold og at arbeidsforholdet i AFP-bedriften må være hovedarbeidsforholdet.

## 5.2 Kvalifikasjonsregler i ny AFP

Det synes ikke nødvendig å gjøre store endringer i dagens kvalifikasjonsregler. Hovedtrekkene i kvalifikasjonsreglene kan videreføres, men visse forenklinger bør vurderes.

Et sentralt krav i dagens AFP-ordninger bør opprettholdes: Det bør fortsatt kreves at en er i arbeid i en AFP-bedrift på uttakstidspunktet for å ha rett til AFP. Arbeidsforholdet i AFP-bedriften skal være hovedarbeidsforholdet, og det bør kreves en stillingsandel på minst 20 prosent. Det bør, som i dag, kreves en pensjonsgivende inntekt på minst 1 G i uttaksåret og året før.

Dersom det etableres én felles AFP-ordning, vil det redusere sannsynligheten for at arbeidstakere taper retten til AFP ved overgang mellom ulike ordninger. I dag kan slike tap blant annet oppstå ved jobbskifter og virksomhetsoverdragelser, dersom gammel og ny arbeidsgiver er tilsluttet forskjellige AFP-ordninger. Med én AFP-ordning er det ønskelig å øke kravet til lengden på ansettelsesforhold i AFP-foretak, for å styrke finansieringsgrunnlaget. Lang ansiennitetstid i AFP-ordningen, vil sikre at arbeidsgiverne til de som mottar AFP har bidratt til finansieringen av ordningen minst en tilsvarende periode. Kravet til ansiennitetstid i AFP-ordningen kan for eksempel økes til sju av siste ni år. Anslag viser at denne endringen ikke vil redusere antallet som kvalifiserer til AFP vesentlig, og endringen vil slå tilnærmet likt ut for kvinner og menn. Det at kravet settes til sju av siste ni år, gir rom for en periode som arbeidssøker uten at en mister retten til AFP.

Hvis det opprettholdes flere ordninger i privat sektor, kan det utvikles regler som sikrer ansatte i de tilfeller virksomheten skifter ordning som følge av bytte av arbeidsgiverforening. Tilsvarende kan også gjelde for ansatte som i forbindelse med anbudskonkurranser får ny arbeidsgiver som er medlem i annen AFP-ordning. Dette kan eventuelt løses ved en enkel overføringsavtale, hvor de berørte AFP-ordningene dekker sine forholdsmessige deler av kostnadene. Med en slik overføringsavtale kan

kravet til ansiennitetstid i AFP-ordningen økes, også dersom det opprettholdes flere AFP-ordninger i privat sektor.

Dersom kravet til lengden på yrkesaktivitet i en bedrift som er medlem av AFP-ordningen økes og AFP-ordningen utformes slik at det blir en nær sammenheng mellom størrelsen på AFP og pensjonsgivende inntekt gjennom livet, kan regelverket forenkles: Dagens kompliserende minstekrav til yrkesaktivitet etter fylte 50 år og til gjennomsnittsinntekt i de beste inntektsårene bør vurderes sløyfet.

## **6 Regler for medlemskap for virksomheter**

### **6.1 Regler for medlemskap i dagens AFP**

Vedtektene for dagens AFP-ordninger gjenspeiler at AFP er etablert gjennom tariffforhandlinger. Det er, med noen unntak, et krav om at alle virksomheter skal være «tariffbundne», altså at (noen av) arbeidstakerne skal ha tariffavtale.

Vedtektene for LO/NHO-ordningen skiller videre mellom virksomheter som *skal* være med og virksomheter som *kan* være med. Alle virksomheter som har tariffavtale med et LO-forbund skal være med i ordningen, uansett om virksomheten er medlem i NHO eller ikke. NHO-bedrifter som har avtale med andre arbeidstakerorganisasjoner enn LO kan bli medlem dersom arbeidstaker og arbeidsgiver er enige om det og dersom dette godkjennes av AFP-ordningens styre. Andre tariffbundne bedrifter kan være med dersom partene er enige om at tariffområdet skal være med.

Medlemskap i AFP-ordningen innebærer at virksomheten får visse rettigheter og plikter. Den sentrale rettigheten er at de ansatte får rett til AFP, mens den viktigste plikten er finansieringsansvaret. Reglene for medlemskap for virksomheter må derfor ses i sammenheng med finansieringsreglene.

I AFP-ordningene i Spekter og finansnæringen er det en tett kobling mellom de enkelte virksomhetenes rettigheter og plikter ved at siste arbeidsgiver i realiteten betaler alle kostnader (som ikke dekkes av staten) knyttet til AFP-pensjonering av egne ansatte. I LO/NHO-ordningen er arbeidsgivernes del av finansieringen delvis et spleiselag, som innebærer at bedrifter med få ansatte som går av med AFP betaler deler av regningen for bedrifter med mange ansatte som tar ut AFP.

### **6.2 Regler for medlemskap i ny AFP**

Hovedtrekkene i dagens regelverk, slik de kommer til uttrykk i vedtektene for de tre AFP-ordningene, bør kunne videreføres. Blant annet bør det kunne legges opp til at kravet om at bare tariffbundne bedrifter kan være medlem videreføres. Regelverket vil, som i dag, innebære at uorganiserte arbeidstakere i tariffbundne virksomheter får tilgang til den nye AFP-ordningen, mens organiserte arbeidstakere som arbeider i ikke-tariffbundne virksomheter ikke får tilgang til AFP.

Utvalget har beskrevet et alternativ der AFP-ordningen gjøres obligatorisk, det vil si der det er pliktig medlemskap for alle virksomheter. En slik endring vil, ut fra anslag for hvordan ordningen virker i dag, styrke finansieringsgrunnlaget for AFP-ordningen på kort sikt, fordi antallet som skal være med på å finansiere ordningen vil øke mer enn antallet med rett til AFP.

På den andre siden vil det å gjøre ordningen obligatorisk svekke oppmuntringen til organisering i arbeidslivet. Det kan videre hevdes at en obligatorisk AFP-ordning ville gjort at ordningen fikk en slik karakter at det ville synes uhensiktsmessig å videreføre den som et eget element i pensjonssystemet.

## **7 Finansiering av AFP**

### **7.1 Innledning**

Finansieringsløsningen for AFP må håndtere ulike spørsmål, blant annet fordelingen av utgiftene mellom staten og arbeidsgiverne, fordelingen av arbeidsgivernes andel mellom bedrifter som er medlem av ordningen og hvordan arbeidsgivernes forpliktelser skal sikres. Hovedpunkter:

- I rapporten legges til grunn at staten viderefører sitt bidrag til AFP-ordningen, inkl. verdien av skattefordeler
- Medlemsavgiften som bedriftene skal betale, kan utformes som en prosentavgift på lønn
- Det kan vurderes å aldersgradere avgiften, for eksempel ved å gi avgiftsfritak for arbeidstakere under 25 år og over 62 år
- Arbeidsgivernes forpliktelser sikres gjennom fondering, dersom det blir en felles ordning

### **7.2 Finansiering av dagens AFP-ordninger i privat sektor**

AFP finansieres i dag på ulik måte i de tre AFP-ordningene i privat sektor. Felles for ordningene er at staten bidrar med 40 prosent av utbetalingene eksklusive AFP-tillegget til personer i alderen 64–66 år, mens det er forskjeller mellom ordningene med hensyn til finansiering av arbeidsgivernes andel.

Finansieringen i Spekter og finansnæringen er enklest oppbygd; siste arbeidsgiver betaler hele AFP-pensjonen for sine egne ansatte, bortsett fra den statlige andelen. I Spekter skal arbeidsgiveren betale et innskudd til AFP-ordningen ved innvilgelsen av AFP. Innskuddet skal dekke forventede framtidige utgifter til AFP. Dersom innskuddet viser seg å ikke være tilstrekkelig, foretas et etteroppgjør. Tilsvarende foretas en tilbakebetaling hvis innskuddet er større enn påløpte kostnader. I finansnæringen er ikke pensjonene fondert, men betales løpende av arbeidsgiver. Særskilte bankgarantier sikrer arbeidsgiverens andel av finansieringen.

I LO/NHO-ordningen blir AFP-tillegget finansiert gjennom Sluttvederlagsordningen, mens hoveddelen av utbetalingene dekkes av AFP-ordningen.

AFP-ordningen i LO/NHO-ordningene finansieres på to måter. For det første betaler medlemsbedriftene en avgift basert på antall ansatte i virksomheten og deres arbeidstid. I tillegg til denne avgiften betaler bedriftene en egenandel på 25 prosent av AFP-pensjonen inklusive AFP-tillegget for egne ansatte som tar ut AFP. Dersom arbeidstakeren ble tilsatt etter fylte 59 år, gis det fritak for egenandelen, og pensjonen dekkes fullt ut gjennom AFP-ordningen.

I Lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon (tilskottsloven), heter det i § 4 at «Finansieringen av ordningen må være lagt opp slik at det gis sikkerhet for at

ordningen kan dekke sine forpliktelser gjennom opplegg av pensjonsfond e.l. tilstrekkelig til at fondet i tilfelle opphør av pensjonsavtalen kan dekke de pensjonsutbetalinger som er aktuelle etter avtalens opphør». I LO/NHO-ordningen er det etablert et fond som skal bidra til sikkerheten for framtidige forpliktelser. Ifølge årsberetningen for 2006 var fondet ved utgangen av 2006 på 1,3 mrd. kroner. Det var 1,9 mrd. lavere enn de framtidige forpliktelsene.

En annen forskjell mellom ordningene er størrelsen på de egenandelene som siste arbeidsgiver betaler. I tilskottsloven kreves det en egenandel på minst 10 prosent, men alle ordningene har i dag en høyere egenandel enn dette: I LO/NHO-ordningen 25 prosent, mens den er 100 prosent (utenom statstilskuddet) i Spekter og finansnæringen.

I tillegg til å finansiere en andel av utbetalingene, bidrar staten til dagens AFP-ordning gjennom å gi pensjonsopptjening i folketrygden til AFP-pensjonistene som om de fortsatt stod i jobb. AFP-pensjonistene har rett til skattebegrensningsregelen, får minstefradrag i inntekten etter reglene for pensjonister og betaler trygdeavgift med lav sats av AFP-pensjonen. AFP-pensjonister får imidlertid ikke særfradrag for alder slik alderspensjonistene gjør. I LO/NHO-ordningen er AFP-tillegget skattefritt, mens det er skattepliktig i ordningene i Spekter og finansnæringen.

### 7.3 Statens bidrag

Det legges i rapporten til grunn at den nye AFP-ordningen for privat sektor skal finansieres i fellesskap av staten og arbeidsgiverne, slik tilskottsloven innebærer at også dagens ordninger blir. I utvalgets mandat heter det:

«Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttaksrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.»

Statens bidrag per person med rett til AFP i ny ordning er i rapporten anslått ved at det skal tilsvare statens gjennomsnittlige andel av nåverdien av dagens AFP-ordning for 1948-årskullet og de nærmest påfølgende årskullene. I statens andel regnes 40 prosent av AFP-pensjonen til 64–66-åringene ekskl. AFP-tillegget og 100 prosent av (livsvarig) økt alderspensjon i folketrygden som følge av godskrevne pensjonspoeng og opptjeningstid i perioden som AFP-pensjonist. I tillegg medregnes verdien av at AFP-tillegget i LO/NHO-ordningen er skattefritt.

Med disse forutsetningene vil det samlede statlige bidraget kunne anslås til om lag  $\frac{1}{3}$  av de løpende utbetalingene. I rapporten er det tatt utgangspunkt i at staten dekker en andel av de samlede, løpende utbetalingene av AFP fra den nye ordningen.

Eventuelle tilpasninger av skattesystemet til pensjonsreformen er ikke klarlagt. Det legges i rapporten til grunn at verdien av skattefordelene skal videreføres.



## 7.4 Arbeidsgivernes bidrag

### Innledning

Det legges i rapporten til grunn at arbeidsgiverne skal betale den delen av utgiftene til AFP som ikke dekkes av staten. Finansieringsmodellen for arbeidsgivernes andel bestemmer hvordan arbeidsgivernes løpende innbetalinger til AFP-ordningen fordeles på bedrifter og næringer.

Det må etableres et system som både sikrer de løpende utbetalingene av AFP, og som gir trygghet for at de framtidige utbetalingene til personer som mottar AFP faktisk vil bli utbetalt. Gitt at systemet tilfredsstillende disse kravene, bør imidlertid AFP-ordningen selv i stor grad kunne avgjøre hvilket system som skal sørge for tilstrekkelig høye løpende samlede innbetalinger.

### Hva er en god finansieringsmodell?

Ulike finansieringsløsninger kan blant annet vurderes ut fra følgende kriterier:

- Løsningen må være *robust* og gi sikkerhet for utbetalingen av AFP-pensjonen.
- Løsningen må oppleves å gi en *rettferdig fordeling av kostnadene* mellom bedriftene og generelt ha akseptable *insentivvirkninger*.
- Løsningen bør være *enklest mulig*.
- Løsningen må utformes slik at en kan sikre tilstrekkelig *kvalitet på innkrevningen* av AFP-avgiften.

At ordningen er robust er et viktig krav til den samlede finansieringsløsningen. Kravet kan blant annet ivaretas gjennom at det etableres et bufferfond og gjennom lovfesting av statens bidrag. Hensynet til robusthet tilsier også at medlemsbedriftene bør være solidarisk ansvarlig for forpliktelsene i ordningene.

### Fellesfinansiering av AFP

Dersom AFP skal være en rettighet som først utløses ved fylte 62 år, samtidig som AFP hovedsakelig beregnes på grunnlag av yrkesaktivitet før fylte 62 år, er det krevende å utforme avgiftsgrunnlaget slik at det gjenspeiler grunnlaget for beregningen av AFP. I praksis er det umulig dersom en i 2010 skal ha et system som skal utbetale ny AFP på grunnlag av et inntektsgrunnlag som kan gå tilbake til 1967. Det er derfor nødvendig at AFP finansieres i fellesskap av bedriftene, på en slik måte at det ikke betales noen egenandel for egne ansatte som tar ut AFP. Medlemsbedriftene må løpende betale inn det som er nødvendig for å dekke de løpende utgiftene og behovet for eventuell fondsoppbygging. En bør likevel utforme finansieringsmodellen med sikte på at det blir en rimelig balanse mellom den enkelte bedrifts innbetaling til AFP-ordningen og utbetalingene av AFP til tidligere ansatte.

Medlemskap i ordningen innebærer en forpliktelse for bedriftene til være med på det spleiselaget som finansieringsløsningen innebærer. Det er en kostnad for bedriftene som bedriften kan veie opp mot de fordelene det gir de ansatte å ha rett til AFP. I bedrifter med hovedsakelig unge ansatte kan høye kostnader ved å være med i ordningen fungere som et hinder både for organisering og for å inngå tariffavtale. Det ville i så fall være en uheldig insentivvirkning av ordningen. En løsning på dette kan være å aldersdifferensiere avgiften.

### **Finansieringsmodell og opptjeningsmodell**

Finansieringsmodellen for AFP bør gjenspeile opptjeningsmodellen. Med et system der AFP tjenes opp proporsjonalt med inntekten opp til en øvre grense – opptjeningsmodellene F og H i vedlegg 3 – kan det synes mest nærliggende å pålegge medlemsbedriftene en prosentvis avgift på lønn opp til den øvre grensen for opptjening.

Bortsett fra egenandelen til egne AFP-pensjonister, er LO/NHO-ordningen i dag finansiert med en avgift per ansatt, og avgiften er uavhengig av lønnsnivå. Det er altså en «hodeavgift». Avgiften er gradert etter avtalt arbeidstid og utformet slik at det betales mer enn halv avgift for personer med halv stilling. Årsaken er at dagens AFP utmåles som alderspensjonen i folketrygden, og personer med lav opptjening får da en forholdsmessig høy pensjon, blant annet på grunn av grunnpensjonen og særtillegget.

Dersom en velger en opptjeningsmodell for AFP der AFP blir uavhengig av inntekten som yrkesaktiv synes det mest nærliggende å velge en hodeavgift.

### **Kvalitetssikring av avgiftsgrunnlaget**

Både med lønnsavgift og hodeavgift som beskrevet over vil en trenge lønnsopplysninger om den enkelte ansatte i AFP-bedriftene for å kunne fastsette avgiftsgrunnlaget. Det er viktig å etablere et system som gir tilstrekkelig sikkerhet for at kvaliteten på disse opplysningene er gode. Et mulig system kan være at det gjøres foreløpige innbetalinger gjennom året, og foretas et årsoppgjør i forbindelse med at bedriftene utarbeider lønns- og trekkoppgaver. De foreløpige innbetalingene gjennom året kan for eksempel fastsettes sjablonmessig av AFP-ordningen på bakgrunn av opplysningene fra årsoppgjøret fra året før, eller med utgangspunkt i selvrapportering fra bedriftene.

Kvalitetssikringen må gjøres i årsoppgjøret. Bedriftene har plikt til å sende detaljerte opplysninger om fjorårets lønn både til den enkelte (lønns- og trekkoppgave) og til skattemyndighetene (lønns- og trekkoppgaveregisteret). Opplysninger om avgiftsgrunnlaget bør samtidig kunne sendes AFP-ordningen, uten særlige ekstrakostnader for bedriftene. De fleste AFP-bedriftene er trolig revisjonspliktige eller har regnskapsfører, og oversiktene over avgiftsgrunnlaget bør attesteres av revisor eller regnskapsfører. Det må være et vilkår for å være med i ordningen at bedriften sier seg villig til å utlevere disse opplysningene, og det kan innføres sanksjonsmuligheter mot bedrifter som har oppgitt feil avgiftsgrunnlag. Avgiftsgrunnlaget kan eventuelt også benyttes til å etablere et register over ansatte i AFP-bedrifter, som etter hvert kan benyttes til å kontrollere om ansatte oppfyller kvalifikasjonsreglene.

Dersom en ikke skulle lykkes med å etablere en ordning der avgiften fastsettes på grunnlag av opplysninger om lønn for ansatte i medlemsbedriftene, kan et alternativ være å beregne avgiften på liknende måte som i dagens LO/NHO-ordning. Det innebærer en hodeavgift som er proporsjonal med avtalt arbeidstid. Avgiften kan også for eksempel graderes etter alder eller bransje eller tariffavtaleområde, på grunnlag av forskjeller i gjennomsnittlig lønnsnivå. En eventuell bransjedifferensiering må utformes slik at en unngår urimelige utslag, jf. avsnitt 6.4 i vedlegg 4.

## 7.5 Sikring av arbeidsgivernes forpliktelser

### Behovet for fondering

Finansieringsløsningen skal gi trygghet for at de framtidige utbetalingene til personer som mottar AFP faktisk vil bli utbetalt. Den må derfor være troverdig og ha et langsiktig perspektiv. Dersom AFP skal utbetales livsvarig, betyr det at de framtidige forpliktelsene vil være mer langsiktige enn forpliktelsene i dagens AFP-ordninger. Det tilsier at behovet for fondering av forpliktelsene er større enn i dagens ordninger.

En må skille mellom statens og arbeidsgivernes forpliktelser. Staten forplikter seg til å betale en andel av de løpende utbetalingene av AFP. Både statens beskatningsrett og finansielle stilling tilsier at det ikke er behov for noen fondering av statens framtidige forpliktelser i AFP-ordningen. Behovet for fondering omfatter derfor arbeidsgivernes del av finansieringen.

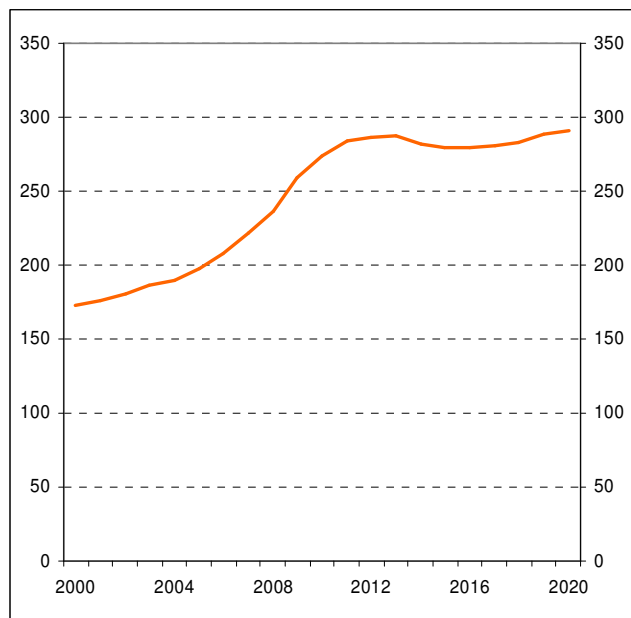
### Nivået på et fond

Et mulig utgangspunkt er at fondet skal være tilstrekkelig stort til å dekke arbeidsgivernes framtidige forpliktelser knyttet til de som har tatt ut AFP, eventuelt tillagt rettighetene til personer som har fylt 62 år og har rett til å ta ut AFP. Med en bred ordning, som omfatter en stor del av arbeidstakerne i privat sektor, synes det ut fra behovet for tilstrekkelig sikkerhet, ikke nødvendig med en like høy grad av fondering som dette utgangspunktet innebærer. Bredden i finansieringsgrunnlaget gir da i seg selv sikkerhet for at ordningen kan innløse framtidige forpliktelser. Dette forholdet, sammen med den oppbyggingen av fond som vil bli resultatet dersom utbetalingene til AFP strekkes ut i tid, mens innbetalingene fra arbeidsgiverne ikke strekkes ut, burde sikre arbeidsgivernes forpliktelser på en tilfredsstillende måte.

## 7.6 Framtidige utgifter til AFP

En videreføring av dagens AFP-ordninger vil føre til at utgiftene til ordningene vokser markert. Antall personer i alderen 62–66/67 år vil øke med om lag 50 prosent fra 2004 til 2013, ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Arbeids- og velferdsdirektoratet har framskrevet antallet AFP-ere i privat sektor i den samme perioden, gitt at uttakratene for AFP er uendret. Framskrivningene viser at antall AFP-ere i privat sektor øker med 45 prosent. I tillegg til at det blir flere personer i AFP-alder, har hver person noe høyere gjennomsnittlig pensjonsopptjening.

Figur 12 Anslag på antall personer i alderen 62-66 år. Tusen



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

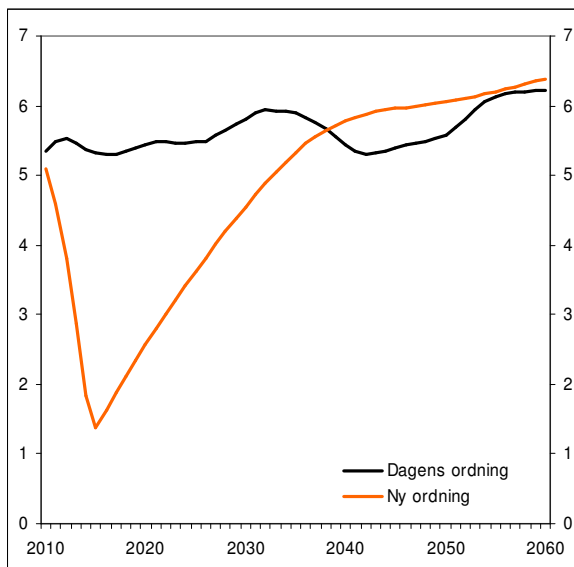
Påslagsmodellene for ny AFP som utvalget fått tallfestet, er dimensjonert slik at utgiftene til AFP til de første årskullene som skal motta ny AFP blir de samme som ved en videreføring av dagens AFP-ordninger. Omleggingen er dermed forutsatt isolert sett å ikke skulle gi økte kostnader. Utgiftene til senere årskull vil imidlertid bli høyere enn ved en videreføring av dagens AFP-ordning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har framskrevet de løpende utgiftene til AFP ved en videreføring av dagens AFP og ved overgang til en ny AFP-ordning. Anslagene er illustrert i figur 13. Det midlertidige fallet i løpende utgifter ved innføring av ny ordning skyldes at AFP-pensjonen i dagens ordning betales ut i maksimalt fem år (62–66 år), mens ny AFP er forutsatt betalt ut over en vesentlig lengre periode. Dette betyr at utfasingen av dagens ordning går raskere enn innfasingen av ny ordning, slik at det vil oppstå et midlertidig fall i de løpende utgiftene selv om hver person i gjennomsnitt får om lag samme totale utbetaling. Rommet som oppstår, kan benyttes til fondering av framtidige forpliktelser, jf. avsnitt 7.5.

Utgiftene til AFP i privat sektor ved en videreføring av dagens AFP er anslått til om lag 5,4 mrd. kroner i 2010, og utgiftene ville fram mot 2060 fluktuert mellom 5,3 og 6,3 mrd. kroner. Tallene inkluderer de økte pensjonsutbetalingene fra folketrygden som følge av at AFP-pensjonistene godskrives opptjening. Utbetalingene av selve AFP-pensjonen ville i samme periode variert mellom 4,8 og 5,8 mrd. kroner.

Utviklingen i framtidige utgifter etter en omlegging av AFP-ordningen, avhenger av hvordan ny AFP utformes. I Arbeids- og velferdsdirektoratet sine prognoser er det forutsatt at ny AFP utformes nøytralt, tjenes opp tilsvarende inntektspensjonen i ny folketrygd, utbetales livsvarig og at 1948-kullet blir det første kullet som får ny AFP. Dagens AFP-ordning er forutsatt videreført til og med 1947-kullet.

Figur 13 Løpende utgifter til AFP i privat sektor. Videreføring av dagens ordning samt samlede utgifter ved innføring av ny AFP. Mrd. 2007-kroner



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Under disse forutsetningene, vil utgiftene til AFP-pensjon i dagens ordning falle fra 4,6 mrd. kroner i 2010 til null i 2015, når alle fra 1947-kullet har gått over på alderspensjon i folketrygden. Det at AFP-pensjonister i dagens ordning har fått godskrevet opptjening i folketrygden, vil likevel i lengre tid påvirke statens utgifter til alderspensjon. De første årene medfører dette utgifter i folketrygden på om lag 500 millioner kroner. Fra 2015 faller utgiftene til godskrevet opptjening gradvis.

Det vil ta lang tid før ny AFP er fullt innfasert, dersom ny AFP skal betales ut livsvarig. Utgiftene anslås å vokse fra om lag 50 millioner kroner i 2010, til 5 mrd. i perioden 2030–2035 og videre til vel 6,3 mrd. kroner i 2060.

Beregningene omtalt over bygger på at pensjoneringsmønsteret ikke endrer seg. I den grad sysselsettingen øker som følge av pensjonsreformen, kan dette gi økte skatteinntekter. Samtidig vil utgiftene til AFP øke, dersom senere pensjoning gir opp-tjening av AFP-rettigheter.

## 8 Organisatorisk løsning

### En felles ordning

Hva som er en hensiktsmessig organisatorisk løsning, vil avhenge av hvordan ny AFP-ordning blir. Dersom det etableres én felles ordning, må det etableres et formelt skille mellom dagens ordninger og den nye AFP-ordningen. Dagens AFP-ordninger utfases hver for seg, med utmålings- og finansieringsmodellene videreført som i dag.

Dersom det skal benyttes en beregningsmodell for AFP som er nært knyttet opp til datagrunnlaget for beregning av inntektpensjonen i folketrygden, kan det synes hensiktsmessig at Arbeids- og velferdsetaten får ansvaret for beregning og utbetaling av ny AFP.

Hvis det etableres et fond for ny AFP, kan det være formålstjenlig å legge forvaltningen av fondet til en ny ordning etablert i tilknytning til LO/NHO-ordningene. En vil da kunne bygge på den kompetansen som ligger i denne organisasjonen. Det kan også være formålstjenlig å legge innkreving av premie fra medlemsbedriftene til denne organisasjonen. For å sikre legitimiteten til ordningen, bør styret for en ny AFP-ordning ha representanter fra partene og være bredt sammensatt.

### **Flere, parallelle ordninger**

Dersom det videreføres flere parallelle ordninger, kan behovet for å ha et klart skille mellom dagens og ny AFP-ordning være mindre. Også i dette tilfellet kan det være hensiktsmessig at Arbeids- og velferdsetaten får ansvaret for beregning og utbetaling av ny AFP. Avgiftsinnkreving fra medlemsbedriftene og sikring av forpliktelsene, kan løses på ulike måter i de ulike ordningene, avhengig av hvordan de utformes.

## **9 Formelt grunnlag**

En kan videreføre den modellen som er valgt for dagens AFP, også for en tilpasset AFP-ordning. Det innebærer at statens bidrag til ordningen lovfestes, og loven spesifiserer ulike krav til ordningene, som må være tilfredsstillende, for at staten skal yte tilskudd til ordningen. Omfanget av disse kravene kan være om lag som i dagens lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon.

Det må også utarbeides vedtekter for ordningen(e), innenfor de rammene som loven setter.