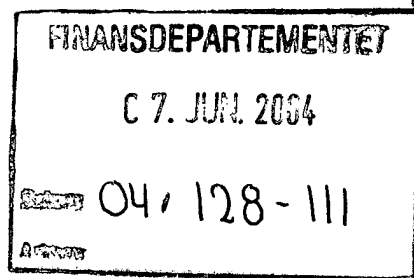


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo



Karl Johansgate 41 B Oslo
Tlf.: 22 03 35 00
Faks: 22 03 36 00
<http://www.klp.no>

Vågsalmenningen 16 Bergen
Tlf.: 55 54 85 00 Kundesenter
Tlf.: 55 54 85 50 Sentralbord
Faks: 55 54 85 90

Postboks 1733 Vika 0121 Oslo
E-post: klp@klp.no

3. juni 2004

KLP-RAPPORT OM PENSJONSKOMMISSJONENS FORSLAG

KLP har i den vedlagte rapport gjennomgått effektene av Pensjonskommissjonens forslag (NOU 2004:1). Rapporten belyser ulike virkninger spesielt for offentlig tjenstepensjon. I kapittelet om alternative løsninger for offentlig tjenstepensjon er det beskrevet tre mulige modeller for hvordan offentlige tjenstepensjonen kan tilpasses kommisjonens forslag.

Rapporten gir en oversikt over noen samfunnsøkonomiske problemstillinger som knyttet til den forventede veksten i pensjonskostnadene. KLP har dessuten foretatt en spørreundersøkelse blant sine kunder om holdninger til noen sentrale forslag fra Pensjonskommissjonen. Hovedresultatene er gjengitt i rapporten.

KLP er ikke formell høringsinstans. FNH sender en høringsuttalelse på vegne av næringen. Vi tror imidlertid at de analyser, beregninger og forslag som er referert i rapporten bør være av interesse, og kan gi innspill til den stortingsmeldingen Finansdepartementet arbeider med. Dersom det er ønskelig med ytterligere opplysninger om beregningsgrunnlag og forutsetninger så ta gjerne kontakt med direktør Roy Halvorsen, leder for KLPs avdeling for Næringspolitikk og analyse. På e-post; roy.halvorsen@klp.no eller på telefon 22 03 35 65.

Med vennlig hilsen
for KLP Forsikring

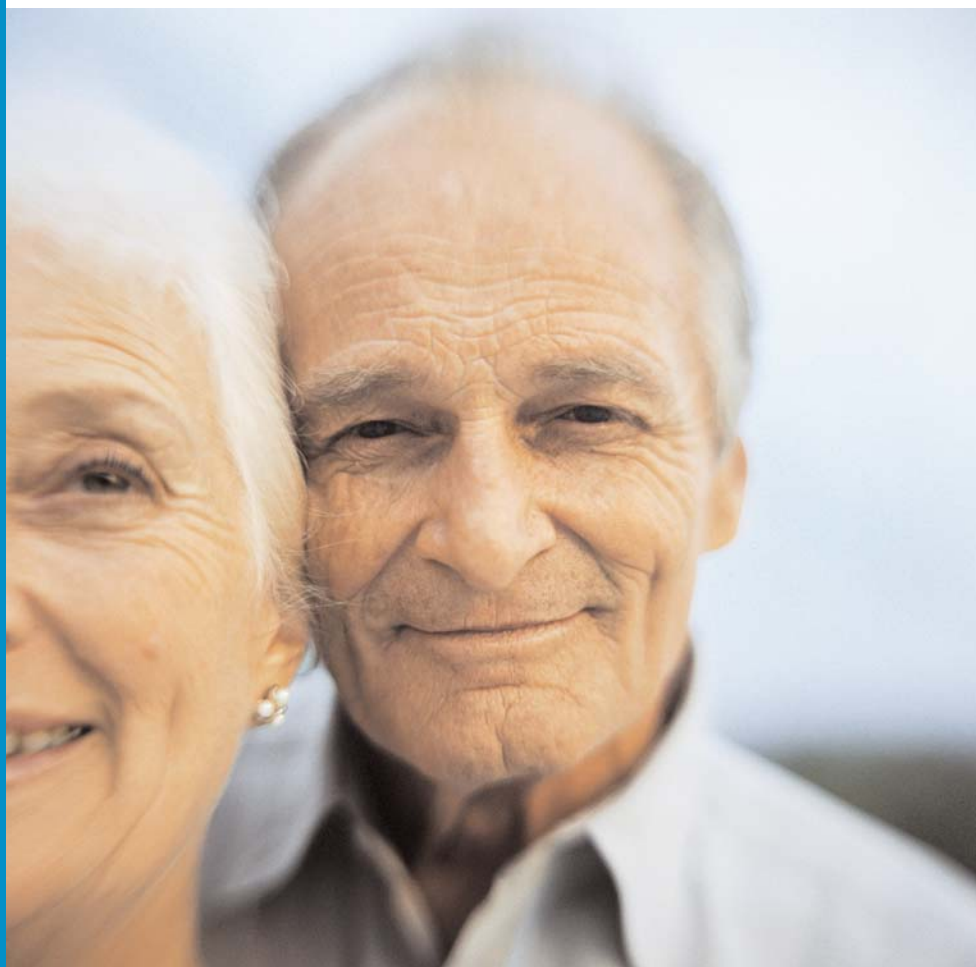


Ole Jacob Frich
Kommunikasjonsdirektør



**KLP
FORSIKRING**

KLP Rapport 2004 Pensjonskommisjonen



Pensjonskommisjonen

Konsekvenser for offentlig tjenstepensjon

KLP Rapport
2004/1



- Sentrale elementer i pensjonskommisjonens forslag
- Alternative løsninger for offentlig tjenstepensjon



Innhold

1. Forslag til ny folketrygd - og offentlig tjenestepensjon	3
2. Sentrale elementer i Pensjonskommisjonens forslag	4
Forhold som berører offentlig tjenestepensjon	5
3. Nærmere om enkelte elementer i Pensjonskommisjonens forslag	6
Delingstall	6
Regulering av rettigheter	6
Inntektpensjon	7
Livsløpsopptjening	7
Pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg	8
Garantipensjon	8
Fleksibel pensjonering - avkortning	8
Uførepensjon eller tidligpensjon	9
4. Konsekvenser for offentlig tjenestepensjon	10
Virkninger og alternative løsninger for offentlig tjenestepensjon	10
Fleksibilitet som i folketrygden	12
Innføring av delingstall for tjenestepensjonen	13
Alternativ brutto offentlig tjenestepensjon	13
En tenkt netto offentlig tjenestepensjon	13
Avsluttende kommentarer vedrørende kommunal tjenestepensjon	15
5. Pensjonsutfordringen i et makroøkonomisk perspektiv	16
6. Finansieringsbehov ved økte pensjonsutgifter	18
7. Kostnader ved uførepensjonering	19
8. Vedlegg: Hva mener kommunale ledere om Pensjonskommisjonens forslag?	20

Produsert av:
KLP Forsikring

Tekst:
Tom Eek
Bjørn Hamre
Knut Bratland

Opplag:
2000

www.saturn.no

Oslo, mai 2004

Forslag til ny folketrygd og offentlig tjenstepensjon

Pensjonskommisjonen la i januar fram NOU 2004:1 Modernisert Folketrygd, med undertittelen «Bærekraftig pensjon for framtida».

Med utgangspunkt i at reformer av folketrygdsystemet må gjelde alle, anfører kommisjonen at dagens bruttoordninger for samordning av offentlig tjenstepensjon mot folketrygden ikke er i samsvar med dette.

Derfor foreslår den at man går over fra brutto- til nettoordninger for offentlig tjenstepensjon. Da vil tjenstepensjonen bli et netto tillegg til folketrygden, og ikke kompensere for endringer i folketrygden. I dag sikrer tjenstepensjonen en pensjon på 66 pst. av lønn og kompenserer for eventuelle endringer i folketrygden.

Pensjonskommisjonen legger til grunn at ordningen er tariffestet/lovfestet, og endringer må gjøres til gjenstand for forhandlinger mellom de sentrale organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene.

I denne rapporten belyser KLP ulike strukturelle og pensjonsmessige konsekvenser av kommisjonens forslag til nytt folketrygdsystem, og spesielt virkninger for offentlig tjenstepensjon. I kommentarene skisseres alternative løsninger for hvordan dagens offentlige tjenstepensjon kan tilpasses forslagene i Modernisert folketrygd.

Rapporten gir også en oversikt over noen samfunnsøkonomiske problemstillinger som knytter seg til de pensjonsmessige konsekvenser av den kommende eldrebølgen.

KLP har også foretatt en spørreundersøkelse blant sine kunder om holdninger til noen sentrale tema i Pensjonskommisjonens rapport. Hovedresultatene er gjengitt bakerst i dette dokumentet.

I de ulike tabeller, tekst og modellskisser er verdier utregnet i folketrygdens grunnbeløp G i stedet for tall. G justeres 1. mai hvert år og regneksemplene blir således også verdiregulert når ny G er fastsatt. Ett Grunnbeløp utgjorde pr 1. mai 2003 kr 56 861. Det gir følgende tabell for inntil 12G:

Øverste linje Antall G	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Nederste linje Beløp kr	56 861	113 722	170 583	227 444	284 305	341 166	398 027	454 888	511 749	568 610	625 471	682 332

Sentrale elementer i Pensjonskommisjonens forslag

Den viktigste utfordringen er å sikre et økonomisk bærekraftig pensjonssystem. Antall eldre utgjør en stadig større del av befolkningen, samtidig som det er en tendens til at de eldre lever lenger. Dette vil dels bli en kostnadmessig utfordring, og dels vil det bli et spørsmål om behov for arbeidskraft. Fremskrivninger som er gjort av Statistisk sentralbyrå viser at eldrebølgen i seg selv vil generere et stort behov for arbeidskraft innenfor helse og omsorg.

De økonomiske utfordringene knyttet til eldrebølgen kan løses bl.a. gjennom høyere skatter, produktivitetsvekst, ved at folk jobber lenger og/eller gjennom lavere pensjon. Pensjonskommisjonen foreslår tiltak som dels reduserer pensjonsytelsene, dels påvirker pensjoneringsadferden. Tiltakene anslås å redusere pensjonsutgiftene som andel av verdiskapingen i Fastlands-Norge med 20 pst. i 2050 sammenlignet med å videreføre dagens system. Innsparingen kan deles i tre ulike forhold:

- Verdiskapingen kan bli om lag 6 pst. høyere
- Antall alderspensjonister kan bli om lag 7 pst. lavere
- Gjennomsnittlig alderspensjon kan bli om lag 7 pst. lavere.

Figur 1 viser endringer i folketrygdens ytelser gjennom ulike regelendringer siden 1967.

De vesentlige tiltakene er:

Innføring av delingstall

Endret indeksering av pensjonene

Inntektpensjon

Livsløpsbasert opptjening

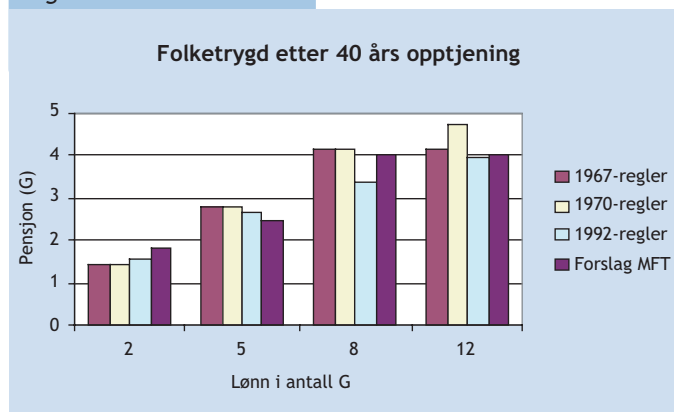
Fleksibel pensjonering

Innføring av delingstall og endret indeksering er de viktigste tiltak som vil bidra direkte til å øke den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet i forhold til dagens system. Disse tiltakene kan også enkelt innføres innenfor dagens folketrygd.

Inntektpensjon og livsløpsbasert opptjening endrer prinsippene for oppbygging av folketrygden. Dette vil skape en sterkere sammenheng mellom inntekt og pensjon. Det vil bidra til å stimulere arbeidstilbudet, og gjennom dette til å dempe kostnadene i folketrygden. Tiltakene vil imidlertid også føre til omfordelinger mellom ulike inntektsgrupper.

Det foreslås innført fleksibel alderspensjonering fra 62 år for alle arbeidstagere og med en varig, forholds- messig reduksjon av pensjonsytelsene for de som går av tidlig. I dag får man ingen alderspensjon fra folketrygden før fylte 67 år, men staten gir økonomisk bidrag til finansiering av avtalefestet pensjon (AFP) i deler av privat sektor. AFP-ordningene gir store deler av arbeidslivet anledning til å fratre fra 62 år. Et system med fleksibel alderspensjonering i folketrygden kan også innføres innenfor dagens folketrygd. En innføring bør imidlertid uansett ses i sammenheng med dagens tariffavtalte AFP-ordninger.

Figur 1



Den moderniserte folketrygden (MFT) har en inntektpensjon som bestemmes ut fra den pensjonsgivende inntekten gjennom den yrkesaktive periode. I tillegg foreslås det innført en garanti-pensjon lik dagens minstepensjon for å sikre alle en viss minsteinntekt uavhengig av tidligere inntekt

Dagens folketrygd består av grunnpensjon og tilleggspensjon. I tillegg kommer særtillegg til personer med liten eller ingen tilleggspensjon. Det kreves 40 års opptjening for full tilleggspensjon, og de 20 beste opptjeningsår er avgjørende for pensjonens størrelse.

Forhold som berører offentlig tjenstepensjon

Innføring av delingstall

Dersom levealderen øker i årene fremover, og delingstall innføres i folketrygden, vil kompensasjonen som tjenstepensjonen mottar fra folketrygden reduseres. Hvis levealderen øker med et år, vil ytelsene fra folketrygden isolert sett reduseres med 5 pst. Tilsvarende må en arbeidstager jobbe ca. 8 måneder lenger for å opprettholde nivået på pensjonen. Med uendret offentlig tjenstepensjon vil reduksjonen i folketrygd-ytelsen bli kompensert av tjenstepensjonen, og føre til høyere kostnader for arbeidsgiverne. Innføring av delingstall eller høyere pensjoneringsalder i tjenstepensjonen er tiltak som vil kunne nøytralisere dette.

Endret indeksering

Hvis også offentlig tjenstepensjon skal reguleres som foreslått i folketrygden, med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, vil dette gi lavere pensjonskostnader også i tjenstepensjonen i forhold til dagens system. Dersom man ikke gjør noe vil kostnadene for offentlig tjenstepensjon øke i forhold til i dag. Med en forutsetning om en lønns- og prisvekst på hhv. 4 og 2,5 pst, anslår Pensjonskommisjonen at pensjonsutgiftene i folketrygden vil bli 7-8 pst. lavere frem mot 2050 med endret reguleringsprinsipp. Tilsvarende vil et slikt reguleringsprinsipp redusere kostnadene i tjenstepensjonsordningen.

Inntekstpensjon og livsløpsbasert opptjening

Dette tiltaket tar sikte på å stimulere til økt arbeidstilbud, og i så fall bidra positivt også for tjenstepensjonsordningen ved at folk står lenger i arbeid. Isolert sett vil imidlertid kompensasjonen fra folketrygden reduseres, noe som virker negativt for dagens tjenstepensjon. Den samlede kostnadseffekten på dagens offentlig tjenstepensjon er for usikker til at det er gjort anslag på det her.

Fleksibel pensjonering

Innføring av fleksibel pensjonering i folketrygden må ses i sammenheng med dagens ordning for tidligpensjon innenfor offentlig tjenstepensjon. Forslaget innebærer at offentlig tjenstepensjon - i motsetning til i dag - vil motta kompensasjon fra folketrygden ved tidligpensjonering. Samtidig vil imidlertid folketrygd-kompensasjonen fra fylte 67 år bli lavere enn i dag.

Dagens offentlige ordning gir ingen varig reduksjon av pensjonsytelsen dersom en arbeidstager går av tidlig. Tidligpensjoneringsmønsteret i offentlig sektor vil i liten grad påvirkes av det foreslåtte systemet for tidligpensjon i folketrygden. Dersom man også innenfor offentlig tjenstepensjon innførte varig reduserte ytelser ved tidligpensjon, ville dette påvirke tidligpensjoneringsmønsteret og redusere kostnadene innenfor denne sektoren.

Nærmere om de enkelte elementer i Pensjonskommisjonens forslag

Delingstall

Pensjonskommisjonens forslag legger opp til at pensjonsstørrelsen skal være avhengig av forventet gjenstående levealder. Dette betyr at hvis forventet levealder øker, vil pensjonene for nye pensjonister bli redusert slik at samlet pensjonskostnad holdes uendret. I prinsippet innebærer det at den enkelte må bære risikoen for økt levealder. Innenfor dagens system tar staten gjennom folketrygden risikoen. Delingstallet benyttes både for inntekstpensjonen og for garantipensjonen.

Dersom forventet levealder øker, fører delingstallet til at pensjonen blir relativt dårligere sammenlignet med lønnsnivået. Dette gjelder både inntekstpensjonen og garantipensjonen. For å motvirke et slikt resultat må pensjoneringsalderen økes med ca 2/3-deler av forventet økning i levealder.

Forventet gjenstående levealder for 60 år gamle norske kvinner har økt fra 19,5 år i perioden 1946-50 til 24,1 år i 2002. Tilsvarende har forventet gjenstående levealder for menn økt fra 18,4 år til 20,2 år.

Kilde: SSB

Dersom gjenstående levealder for en 67-åring øker fra 20 år i 2010 til 24 år i 2050, vil pensjonen for en ny pensjonist i 2050 være om lag 17 pst. lavere enn for en som ble pensjonist i 2010. For å beholde uendret pensjon må pensjoneringsalderen øke med 2 år og 8 måneder i denne perioden. Anslaget for økning i pensjonsalderen for å holde uendret pensjonsnivå har Pensjonskommisjonen hentet fra den svenske utredningen.

Pensjonskommisjonen legger til grunn en relativt betydelig økning i levealderen frem til 2050. I middelalternativet er levealderen ved fødselen for hhv. menn og kvinner forventet å øke fra 76 år og 81,4 år i år 2000 til 84,2 og 88,1 år i 2050. Også levealderen for personer over 67 år er forventet å øke betydelig. I beregningene er det lagt til grunn at forventet gjenstående levealder for denne gruppen øker fra 18,7 år i 2002 for kvinner til 23,7 år i 2050. Tilsvarende tall for menn er en økning fra 15,1 år til 20,1 år.

Veksten i levealder som er lagt til grunn, er noe lavere enn på 1900-tallet. Dette var imidlertid en periode med bl.a. en betydelig velstandsøkning (ernæring, hygiene) og utvikling i de offentlige helsetilbudene. Det er usikkert hvordan levealderen i fremtiden vil påvirkes av endringer i levestett for generasjonene som vokser opp fremover i forhold til dagens eldre-generasjon. Det er imidlertid sannsynlig at man fortsatt vil få en viss økning i levealderen.

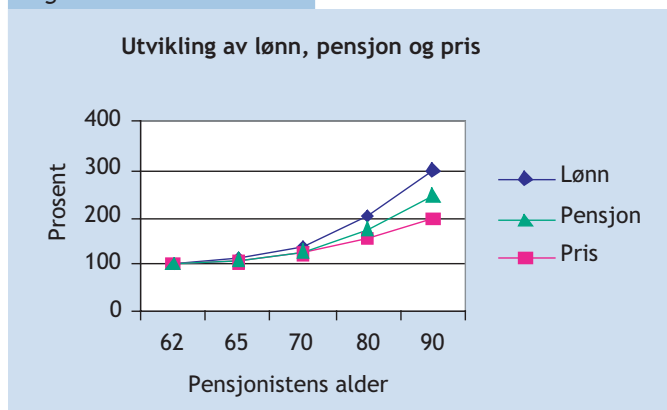
Innføring av delingstall representerer den vesentligste delen av besparelsene ved Pensjonskommisjonens forslag. Gjennom at pensjonene reduseres dersom levealderen øker, forventes dette også å kunne påvirke pensjonerinsadferden noe ved at pensjonene reduseres relativt til lønn. Delingstall kan imidlertid raskt gjennomføres også innenfor dagens folketrygd.

Regulering av rettigheter

Pensjonskommisjonens forslag innfører to indekseringstall sammenlignet med ett (G) i det nåværende systemet. Det ene er lønnsindeksering som benyttes for opptjening av pensjonsrettigheter, regulering av uførepensjoner og garantipensjonen.

Det andre indekseringstallet er gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Dette brukes til regulering av alderspensjon, etterlattepensjoner (før fylte 67 år), og for det såkalte fribeløpet som benyttes ved omregning av pensjonen som følge av tidlig eller sent uttak av pensjon (se fleksibel pensjonering).

Figur 2



Figur 2 viser utviklingen i lønn, pris og pensjon forutsatt 4 pst. lønnsvekst og 2,5 pst. prisvekst. Det fremgår her at for en som blir pensjonist i alder 62 år vil prisene være fordoblet frem til fylte 90 år, pensjonen ha økt med 145 pst. og lønningene med 200 pst. forutsatt kommisjonens anslag for pris- og lønnsvekst.

Dersom forslaget om to indekseringstall gjennomføres, vil alders- og etterlattepensjonister komme dårligere ut enn etter dagens system. Det er foreslått å bruke gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst for det såkalte «fribeløpet» som brukes ved omregning til tidligere uttak av alderspensjon. Dette vil føre til en gradvis skjerpelse av reduksjonen i den årlige pensjonen ved uttak av pensjon før fylte 67 år.

Dette tiltaket vil være et direkte bidrag til å redusere folketrygdens utgifter. Det vil også enkelt kunne gjennomføres innenfor dagens folketrygd.

Inntektpensjon

Innføring av inntektpensjon skal gi en nærmere sammenheng mellom inntekt og pensjon for å stimulere arbeidstilbudet. Det er foreslått at pensjon opp tjenes med 1,25 pst. av års-inntekten, begrenset til en årlig inntekt på 8G (G er folketrygdens grunnbeløp). Sammenholdt med dagens opptjeningsmodell medfører dette høyere pensjon for høytlønte med 40 års opptjening, men noe reduserte pensjoner for midlere inntekter, se figur 3.

Livsløpsopptjening

Livsløpsbasert opptjening vil gi en nærmere sammenheng mellom arbeid/inntekt og pensjon. Dette vil stimulere folk til å jobbe lenger. I forslaget ligger det at

det ikke blir gitt noen kompensasjon for de som tar langtidsutdanning eller for militærtjeneste. Omsorgsarbeid vil imidlertid gi rett til opptjening (se eget avsnitt under).

Det foreslås innført en alleårsregel. Alle inntektsårene fra man er 17 til 70 år medregnes ved fastsettelse av inntektpensjonen. I praksis vil all inntekt opp til 8 G regnes med når pensjonen fastsettes etter kommisjonens forslag.

Med alleårsregel og et inntektstak vil i praksis nesten ingen få utbetalt pensjon ut fra en gjennomsnittsinntekt lik inntektstaket. Skal man sammenligne pensjon etter dagens folketrygd med kommisjonens forslag eksempelvis for inntekter mellom 8 og 12 G, må man ta hensyn til virkningen av at någjeldende folketrygd beregnes etter 40 års opptjening og med utgangspunkt i de 20 beste inntektsår.

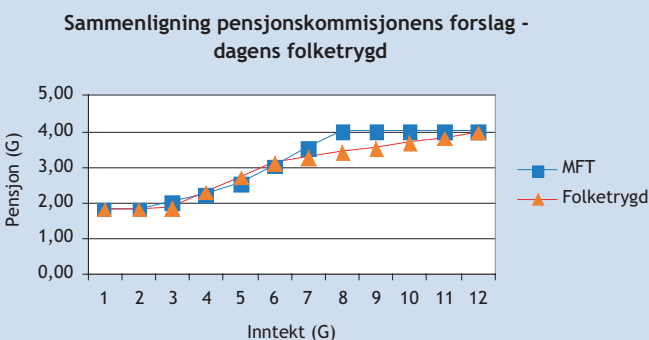
Figur 3 sammenligner pensjon etter dagens og det foreslåtte system basert på like inntekter. Når en tar hensyn til at besteårsregelen er foreslått erstattet av en alleårsregel, vil dette øke pensjonstapet for midlere inntekter, samtidig som gevinsten for de høyere inntektsgrupper blir redusert.

Analyser basert på lønnsstatistikk viser at avviket mellom «de 20 beste år» og gjennomsnitt for alle år kan være betydelig. Beregninger gjort på f.eks. for hjelpepleiere, indikerer at alleårsregelen medfører et lønnsgrunnlag som er vel 90 pst. av besteårsregelen for denne gruppen. For kontoransatte i kommunal sektor viser tilsvarende beregning betydelig mindre forskjeller mellom de to metodene.

Innføring av prinsippet om livsløpsopptjening innebærer en omfordeling av pensjonsinntekt til fordel for de med høyere inntekter. De arbeidstagere som arbeider deltid en del av sin yrkeskarriere vil komme dårligere ut.

Norge har i utgangspunktet en relativt høy yrkesdeltaking både blant kvinner og menn. Den største utfordringen i denne sammenheng, er å oppnå økt yrkesdeltaking blant eldre arbeidstagere i fremtiden. Det er grunn til å tro at prinsippet om livsløpsbasert opptjening først og fremst vil påvirke arbeidstilbudet blant eldre arbeidstagere. Skulle man komme til at omfordelingen ikke er ønskelig må man vurdere andre direkte tiltak for å stimulere eldre til å stå lenger i arbeid.

Figur 3



Pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg

Siden 1992 har man opptjent pensjonsrettigheter i folketrygden ved ulønnet omsorg for egne barn, og for gamle og syke. Forslaget til pensjonskommisjonen viderefører denne praksisen, men med noen endringer for omsorg for egne barn. Omsorgsopptjening kan gis inntil yngste barn fyller 6 år, mot nå 7 år. Samtidig foreslås det å øke opptjeningen fra en lønn på 3,5 G til 4,5 G, mens opptjeningen settes lik fødselspengene dersom disse er høyere.

Dermed er opptjening av pensjonsrettigheter perioder med ulønnet omsorg ivaretatt på en akseptabel måte. I den offentlige debatten er det foreslått at omsorgsopptjening bør få tilbakevirkende kraft til 1967.

Det er ikke foreslått noen opptjening i perioder med militærtjeneste og under studietid. Hvis dette blir opprettholdt under den videre behandling vil både militærtjeneste og lang utdanning føre til tap av fremtidig pensjon i forhold til dagens system.

Garantipensjon

For å sikre alle en viss minste pensjonsinntekt innføres det en garantipensjon. Garantipensjonen foreslås satt lik dagens minstepensjon. Dersom inntekstpensjonen som er opptjent, er under 1G, utbetales garantipensjon. Man beholder både garantipensjonen og 40 pst. av inntekstpensjonen ut over 1 G, så lenge dette beløpet er høyere enn inntekstpensjonen. Man kan imidlertid stille spørsmål ved om det er rimelig at en garantipensjon, som minstesikring, skal svinge med endringer i levealder slik kommisjonen legger til grunn.

Fleksibel pensjonering - avkortning

Det foreslås at det innføres fleksibel pensjonering i den moderniserte folketrygden. Forslaget medfører at det blir mulig å ta ut pensjon fra 62 år, dvs 5 år før den normale pensjoneringsalderen. Pensjonerings-tidspunktet kan også utsettes til man blir 70 år. Tidlig eller sent uttak av pensjon medfører enten redusert årlig utbetaling, eller en høyere utbetaling enn fra 67 år.

Pensjonskommisjonens forslag om fleksibel pensjonering innebærer i prinsippet at alle arbeidstagere får anledning til å fratre fra fylte 62 år. Isolert sett vil dette øke tidligpensjoneringen. Dette vil imidlertid motvirkes av at en arbeidstager som velger å fratre

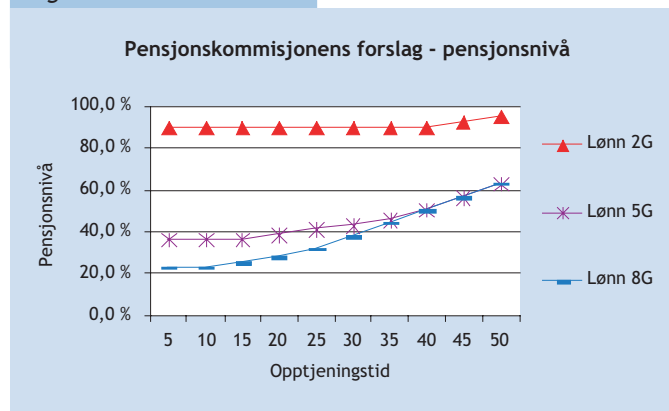
før 67 år, vil få en betydelig og varig avkortning av pensjonen fra folketrygden avhengig av hvor tidlig han går av. Det faktum at pensjonen reduseres ved tidligavgang, vil gi en stimulans til at arbeidstagere velger å stå i arbeid utover 62 år.

For å kunne ta ut tidligpensjon må man ha rett til en omregnet pensjon som er minst like høy som garantipensjonen. Omregningen skal skje etter forsikrings-tekniske prinsipper, med unntak for et «fribeløp» på kr 30 000. Dette medfører at betydelige grupper med lave/midlere inntekter ikke vil ha opptjent nok pensjon til å kunne benytte muligheten allerede fra 62 år.

Personer som velger å ta ut pensjon fra fylte 62 år vil, i tillegg til den forsikringstekniske reduksjon, også tape opptjening av ytterligere pensjonsrettigheter i tiden frem til 67 år. Med utgangspunkt i en lønn på 6 G og 35 års opptjening ville opptjent pensjonsrett være 2,625 G (37,8 pst. av lønn) forutsatt utbetaling fra 67 år. Dersom pensjonen skal utbetales fra 62 år blir den redusert til 1,975 G (32,9 pst. av lønn), eller med knapt 25 pst. Hadde personen derimot fortsatt i arbeid til fylte 67 år slik at det ble 40 års opptjening ville årlig pensjon øket til 3 G (50 pst. lønn). Pensjon fra 62 år er dermed over 34 pst. lavere enn den kunne ha vært med opptjening frem til fylte 67 år.

Figur 5 viser sammenhengen mellom opptjeningstid og inntekt for å oppnå garantipensjon. Ved innføring av AFP så man en tendens til redusert uførepensjonering i de relevante aldergruppene. Med de reglene som nå foreslås, kan man få den motsatte effekten, ved at slitne arbeidstagere i disse aldersgruppene i større

Figur 4



Figur 4 viser pensjonskommisjonens forslag for ulike inntektsnivåer og opptjeningstider.

grad velger å søke uførepensjon. Pensjonskommisjonen har ikke behandlet spørsmålet om uførepensjon, men overlater det til egne utredninger. Samtidig vil dagens regler for tidligpensjon, innenfor for eksempel offentlig tjenstepensjon, motvirke pensjonskommisjonens forslag dersom ikke også disse reglene endres/tilpasses. Derfor er det usikkert hvordan pensjoneringsmønsteret og det samlede kostnadsbildet vil være under den foreslåtte ordningen med fleksibel pensjonering.

Pensjonskommisjonen foreslår også endringer for de som har inntekt fra arbeid og pensjon samtidig. Ut fra et ønske om enkelhet foreslår Pensjonskommisjonen at tidligpensjon kan tas ut uavhengig av annen inntekt. Det sies likevel at det vurderes å innføre et tak på samlet utbetaling av pensjon og arbeidsinntekt lik tidligere inntekt dersom dette er nødvendig av hensyn til å få flere til å fortsette i arbeid.

Kommisjonen sier også at dersom dette ikke bygger opp under arbeidslinjen, så bør det benyttes samme ordning som den som nå gjelder for samordning AFP og inntekt. I dagens folketrygd får man ingen alderspensjon før fylte 67 år. Staten gir imidlertid økonomisk bidrag til AFP ordningen som gir deler av arbeidslivet anledning til å gå av fra fylte 62 år. Et system med fleksibel alderspensjon med aktuariell avkortning slik Pensjonskommisjonen foreslår, kan også innføres i dagens folketrygd, men forholdet til de tariffavtalte AFP-ordningene må avklares.

Uførepensjon eller tidligpensjon

Pensjonskommisjonen foreslår ingen endringer i

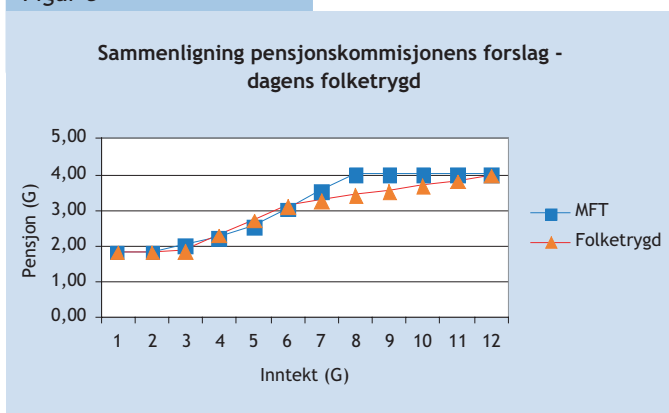
uførepensjonen. Dette medfører at en som blir ufør får medregnet opptjening frem til fylte 67 år, og pensjonen vil bli lønnsregulert frem til samme tidspunkt. Dermed får uføre en betydelig bedre pensjon enn personer som velger å fratre med tidligpensjon. En ufør 62 åring vil få en pensjon som er ca. 50 pst. høyere enn pensjonen til en 62-åring som fratrer med alderspensjon. For en som fratrer ved fylte 65 år vil pensjonen ved uførhet være ca 20 pst. høyere enn pensjonen ved å fratre med alderspensjon. Samtidig vil den uføre få full lønnsregulering av sin pensjon frem til fylte 67 år, mens alderspensjonisten får en svakere regulering.

Dersom forslaget blir vedtatt, antas det at presset mot uførepensjonen vil øke ytterligere. Pensjonskommisjonen synes ikke dette er noen heldig løsning, men overlater til nye utredninger å finne andre løsninger for uførepensjonen.

Kostnader knyttet til uførepensjon er betydelige. Årlige utbetalinger ligger nesten på nivå med alderspensjonen. Data fra KLPs Felles pensjonsordning, viser at hvert år blir 2 pst. av de yrkesaktive uføre. Gjennomsnittsalderen for nye uførekull er stabilt på 51 år.

Statsbudsjettet for 2004 viser at utgiftene til uførepensjon, syke- og rehabiliteringspenger utgjør 79 milliarder kroner, m.a.o. tilnærmet det samme som alderspensjonen. I folketrygdsammenheng må dette være en utfordring som nok fortjener langt mer oppmerksomhet enn det pensjonskommisjonens rapport har tilkjennegitt.

Figur 5



Figur 5 Figuren viser at med en årlig inntekt på 3 G tar det ca 48 år å opptjene tilstrekkelig inntektspensjon til å kunne fratre fra fylte 62 år, mens den tilsvarende tiden med en inntekt på 6G er ca 24 år.

Konsekvenser for offentlig tjenstepensjon

Pensjonskommisjonens forslag er i prinsippet todelt. Den ene delen omhandler innstramminger og omlegginger direkte relatert til å redusere fremtidige kostnader. Dette gjelder f.eks. redusert indeksregulering av løpende alders- og etterlattepensjoner, innføring av delingstall for å justere pensjonen, samt tilnærmet full forsikringsmessig avkortning ved tidligpensjonering. Den andre delen angir hvordan folketrygden skal være oppbygget. Her er forslaget formet slik at det skal gi en bedre sammenheng mellom inntekt og pensjon enn i dagens folketrygd, og bidra til økt arbeidstilbud.

Innføring av delingstall i folketrygden og ikke i tjenstepensjonsordningen, vil føre til økte kostnader for offentlig tjenstepensjon gitt at levealderen øker. Det må forventes at indekseringsprinsippet også vil endres i offentlig tjenstepensjon. Dette vil i så fall bidra til å dempe kostnadsveksten. Overgang til inntektsoptjening og livsløpsbasert opptjening i folketrygden vil trolig også bidra til økte kostnader. Gitt at endrede opptjeningsprinsipper i folketrygden bidrar til at folk jobber lenger, vil dette virke i motsatt retning, og dempe kostnadene for offentlig tjenstepensjon. Dette gjelder også dersom et forslag om å gi omsorgsoptjening tilbakevirkende kraft til før 1992 gjennomføres.

Kommisjonen er primært opptatt av at både offentlige og private tjenstepensjonsordninger følger de samme prinsipper som kommisjonens forslag til ny folketrygd.

Når det gjelder kommunal (offentlig) pensjon, foreslår kommisjonen at tjenstepensjonsordningen bør være et netto tillegg til folketrygden. Kommisjonen uttaler at dette vil gi en bedre sammenheng mellom arbeidsinntekt, pensjonspremie og pensjon også i tjenstepensjonsordningen. Pensjonskommisjonen vurderer i denne sammenheng ikke forholdet til sluttlønnsprinsippet og premieprinsipper (kjønns- og aldersnøytralitet).

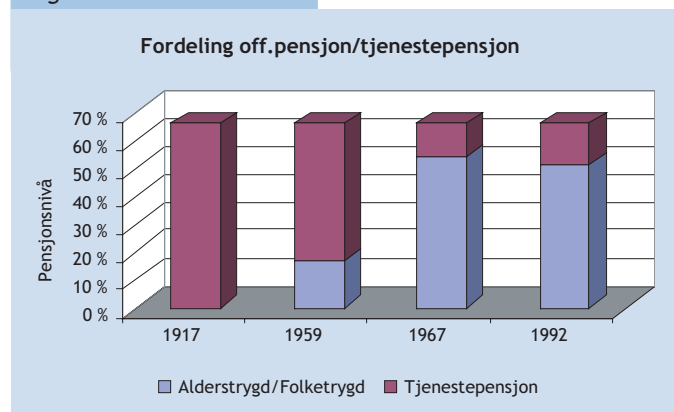
I det etterfølgende omtales ulike effekter av Pensjonskommisjonens forslag på dagens offentlige tjenstepensjon. Videre skisseres to mulige alternative løsninger for offentlig tjenstepensjon: En bruttopensjonsordning mer tilpasset de prinsipper pensjonskommisjonens forslag bygger på, og en netto tjenstepensjon i tillegg til pensjonskommisjonens forslag.

I skissene er pensjonsnivåene satt for å illustrere hvordan de ulike løsningsvarianter kan virke. Et reelt pensjonsnivå kan først settes etter mer grundige kostnadsberegninger. Tilsvarende er det heller ikke gjort beregninger for det samlede kostnadsnivået for offentlig tjenstepensjon i forhold til under dagens regelverk.

Virkninger for dagens offentlige tjenstepensjon

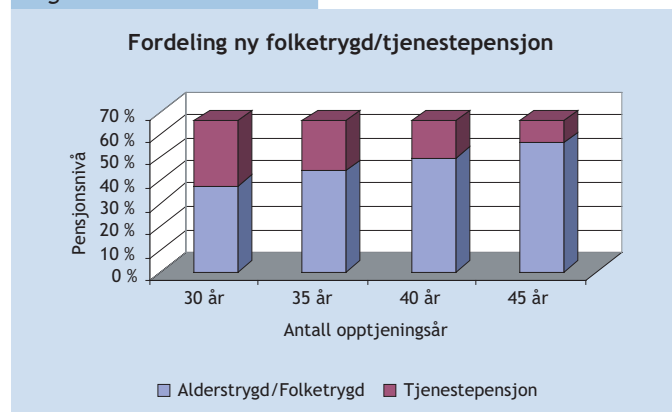
Den offentlige tjenstepensjonsordningen er brutto-definert med et pensjonsnivå på 66 pst. av pensjonsgrunnlaget for alders- og uførepensjon.

Figur 6a



Figur 6a Det er forutsatt full pensjonsopptjening etter lovbestemmelser det enkelte år, med utgangspunkt i lønn 6G og pensjon for gift person.

Figur 6b



Figur 6b Det er forutsatt full pensjonsopptjening det enkelte år, med utgangspunkt i lønn 6G og pensjon for gift person.

Alderspensjonsnivået har vært uendret siden 1917. Tjenstepensjonsordningens del av samlet pensjon har imidlertid blitt vesentlig endret i denne perioden. Innføring av generell alderstrygd reduserte tjenstepensjonsordningens del av samlet utbetaling, det samme gjorde innføringen av folketrygden i 1967 og de gradvise økninger i folketrygdens sært tillegg. Endringen i folketrygdens tilleggspensjon i 1992 førte imidlertid til økning i tjenstepensjonsordningens andel av samlet utbetaling.

Figuren 6a gir et bilde på utviklingen innenfor dagen folketrygd. Tjenstepensjonsordningene yter pensjon i forhold til sluttlønn, mens folketrygden benytter de 20 beste år. I praksis vil derfor mange få en større andel fra tjenstepensjonsordningen enn figuren viser.

Figur 6b illustrerer bidraget fra folketrygden etter Pensjonskomisjonens forslag gitt ulike opptjenings-tider. En opptjening i folketrygden basert på en inntekt beregnet som et gjennomsnitt av alle år, vil være lavere enn den inntekten som gjelder etter besteårs-regelen i dagens folketrygd.

Dette betyr at tjenstepensjonsordningene under ny folketrygd må overta en større del av samlet pensjon enn det som fremgår i figuren. Kompensasjonen for lavere og midlere inntekter vil derfor bli lavere også ved 40 års opptjening (full opptjening under dagens regelverk) enn under dagens folketrygd. I etterfølgende tabell, som viser effekter for tjenstepensjonsordningen av endret opptjeningsprinsipp i folketrygden for ulike inntektsgrupper, er det korrigert for dette

forholdet. I tillegg til disse effektene kommer effekten av delingstall og endret indeksering som omtales særskilt.

Selv om Pensjonskomisjonens forslag gjennomføres, vil det være mulig å opprettholde sentrale trekk ved dagens brutto tjenstepensjonsordninger. Det vil imidlertid bli store omfordelinger i tjenstepensjonsordningenes del av utbetalingen til den enkelte pensjonist, og potensielt også endringer i den samlede pensjonsutbetaling fra tjenstepensjonsordningene.

Beregningene forutsetter at gjennomsnittsinntekt etter de 20 beste år er lik sluttlønn, mens gjennomsnittlig inntekt etter pensjonskomisjonens forslag er satt til 90 pst. av sluttlønn. Tabellen viser at virkningen på netto utbetalt tjenstepensjon vil variere, avhengig av lønn og opptjeningstid.

Med de forutsetninger som er gjort i tabellene, må tjenstepensjonsordningen dekke en større del av pensjonen for lave og midlere lønnsnivåer etter pensjonskomisjonens forslag. For høytlønte er tendensen at tjenstepensjonsordningens kostnader er størst etter dagens folketrygdregler. De skraverte felter i tabellen viser høyeste tjenstepensjonskostnader i de ulike situasjoner. Det er ut fra tilgjengelige data vanskelig å si noe om totalkostnaden for kommunal sektor. Den overveiende delen av arbeidstagerne i kommunal sektor har imidlertid en lønn som er lavere enn 6 G, slik at endret opptjeningsprinsipp i folketrygden isolert sett trolig vil bety økte kostnader for dagens tjenstepensjon.

Eksempler på virkning av endringene dersom opptjeningstiden for pensjonsrettigheter er 30 år både i folketrygden og i den offentlige tjenstepensjonsordningen:

Lønn		Sum pensjon	Etter forslag til ny folketrygd		Etter gjeldende pensjonsregler	
G	Kroner		Folketrygd	Tjenstepensjon	Folketrygd	Tjenstepensjon
4	227 444	66 %	44,8 %	21,2 %	44,8 %	21,2 %
6	341 666	66 %	33,8 %	32,3 %	38,8 %	27,3 %
8	454 888	66 %	33,8 %	32,3 %	31,7 %	34,3 %
12	682 332	66 %	22,5 %	43,5 %	24,6 %	41,4 %

Eksempler på virkning av endringene dersom opptjeningstiden for pensjonsrettigheter er 35 år i folketrygden og 30 år i den offentlige tjenstepensjonsordningen:

Lønn		Sum pensjon	Etter forslag til ny folketrygd		Etter gjeldende pensjonsregler	
G	Kroner		Folketrygd	Tjenstepensjon	Folketrygd	Tjenstepensjon
4	227 444	66 %	44,8 %	21,2 %	44,8 %	21,2 %
6	341 666	66 %	39,4 %	26,6 %	43,1 %	22,9 %
8	454 888	66 %	39,4 %	26,6 %	35,4 %	30,6 %
12	682 332	66 %	26,3 %	39,8 %	27,7 %	38,3 %

Dersom opptjeningstiden i folketrygden er 40 år, mens det er uendret 30 år som medlem i den offentlige tjenstepensjonsordningen blir resultatet følgende:

Lønn		Sum pensjon	Etter forslag til ny folketrygd		Etter gjeldende pensjonsregler	
G	Kroner		Folketrygd	Tjenstepensjon	Folketrygd	Tjenstepensjon
4	227 444	66 %	45,0 %	21,0 %	50,3 %	15,8 %
6	341 666	66 %	45,0 %	21,0 %	47,5 %	18,5 %
8	454 888	66 %	45,0 %	21,0 %	39,1 %	26,9 %
12	682 332	66 %	30,0 %	36,0 %	30,8 %	35,2 %

Dersom opptjeningstiden for pensjonsrettighetene er 45 år i folketrygden og 30 år i den offentlige tjenstepensjonsordningen:

Lønn		Sum pensjon	Etter forslag til ny folketrygd		Etter gjeldende pensjonsregler	
G	Kroner		Folketrygd	Tjenstepensjon	Folketrygd	Tjenstepensjon
4	227 444	66 %	50,6 %	15,4 %	50,3 %	15,8 %
6	341 666	66 %	50,6 %	15,4 %	47,5 %	18,5 %
8	454 888	66 %	50,6 %	15,4 %	39,1 %	26,9 %
12	682 332	66 %	33,8 %	32,2 %	30,8 %	35,2 %

Fleksibilitet som i folketrygden

I forslaget til ny folketrygd vil tjenstepensjonen kunne få kompensasjon fra folketrygden allerede fra 62 år. Jo tidligere en arbeidstager går av jo varig lavere kompensasjon vil tjenstepensjonsordningen motta fra folketrygden. Dagens folketrygd gir ingen kompensasjon til tjenstepensjonsordningen før fylte 67 år. Det vil imidlertid generelt være slik at tjenstepensjonen får en høyere kompensasjon fra fylte 67 år for en arbeidstager som går av ved 62 år, under dagens regelverk sett i forhold til det nye forslaget. Det er ikke gjort noen beregninger av konsekvenser for tjenstepensjonens samlede kostnadsbildet under det foreslåtte regelverket i forhold til dagens system.

Dersom den offentlige tjenstepensjonen skal avkortes på tilsvarende måte som etter pensjonskommisjonens

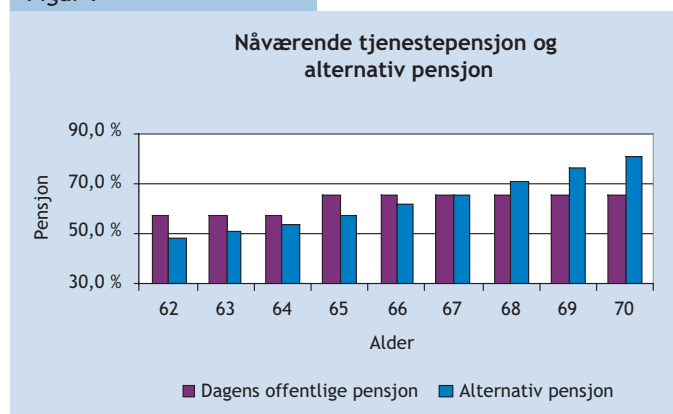
forslag vil dette få relativt store konsekvenser for ansatte som velger å fratre tidlig.

Figur 7 gir en illustrasjon av tidligpensjon etter dagens regler og en «Alternativ pensjon» i tråd med de regler pensjonskommisjonen foreslår.

Pensjonsnivået i tjenstepensjonsordningen etter «Alternativ pensjon» er satt til 66 pst. ved 30 års opptjening og med utbetaling fra fylte 67 år. Det er forutsatt 30 års opptjeningsstid i tjenstepensjonsordningen, og 40 års opptjening i folketrygden/pensjonskommisjonens forslag ved pensjonering. Etter dagens regler vil en arbeidstager som har 30 års opptjening når han slutter ved alder 62 år, opprettholde rett til full pensjon (66 pst.) fra fylte 65 år.

Etter de foreslåtte regler vil den beregnede pensjonen på fratrede tidspunktet være den årlige pensjonen som blir utbetalt resten av livet. Dette vil si at det blir betydelige pensjonsmessige konsekvenser av tidlig-avgang. Søylene «Alternativ pensjon» gir et bilde på hvordan pensjonen for offentlige arbeidstagere blir ved ulike fratredelsesaldrer av å innføre tilsvarende regler for opptjening og avkortning som i Pensjonskommisjonens forslag.

Figur 7



Innføring av delingstall for tjenstepensjonen

Innføring av delingstall vil medføre at pensjonsnivået reduseres dersom forventet gjenstående levealder øker. Figur 8 viser nivået på tjenstepensjonen dersom levealderen øker som lagt til grunn i kommisjonens rapport. Uten delingstall vil tjenstepensjonen automatisk kompensere for økning i forventet levealder, og tilsvarende med delingstall vil det forventede pensjonsnivået (ut fra dagens bruttotenkning) ikke være stabilt. Dersom levealderen øker noenlunde i samsvar med det som Pensjonskommisjonen har lagt til grunn, er det trolig at pensjonsnivået relativt raskt blir et sentralt forhandlingstema i kommunesektoren.

Figur 8



Alternativ brutto offentlig tjenstepensjon

Under er en skisse til mulig alternativ bruttoordning. Det er imidlertid ikke gjort noen kostnadsanslag knyttet til dette alternativet. Den vesentlige forskjellen i forhold til dagens bruttosystem, er dels opplegget for tidligpensjon og endret indeksering, dels overgang fra sluttlønnsprinsipp til gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag. Den skisserte løsning for tidligpensjon vil gi noe lavere kostnader. Endret indeksering vil dempe kostnadsveksten. Mens overgang fra sluttlønn til gjennomsnittslønn ventes å gi om lag uendrede kostnader, men større kostnadsstabilitet. Viktige forskjeller i skissen til alternativ bruttoordning i forhold til dagens er bl.a.:

- *Endret pensjonsgrunnlag* fra sluttlønn til gjennomsnittslønn for arbeidsforhold innen offentlig sektor, begrenset til 12G det enkelte år, og begrenset til de 30 beste år.
- *Alderspensjonsnivå* 66 pst. av pensjonsgrunnlaget ved fratreden ved fylte 67 år. For personer med særaldersgrense skal pensjonsnivået utgjøre 66 pst. ved nådd særaldersgrense.
- *Uførepensjon* lik alderspensjon fra fylte 67 år.
- *Regulering* av løpende pensjoner endres i samsvar med forslaget i pensjonskommisjonens forslag.
- *Tidligpensjon* i samsvar med 85-årsregelen, dvs uttak av pensjon inntil 3 år før aldersgrensen, opprettholdes for de som kan fratre med aldersgrense lavere enn 65 år.
- *Fleksibel pensjonering* i perioden 62-70 år dersom betingelser for å fratre etter pensjonskommisjonens forslag er oppfylt. Halv forsikringsmessig avkortning ved uttak før 67 år, halv forsikringsmessig tillegg ved senere uttak.

En tenkt netto offentlig tjenstepensjon

Pensjonskommisjonen skriver at de offentlige tjenstepensjonsordningene oppfattes som gode og sikre, og at de har bred oppslutning blant arbeidstakerne. Imidlertid mener kommisjonen at det kan være aktuelt å gjøre de offentlige ordningene om til mer rendyrkede supplerende netto ordninger.

Som leverandør ønsker KLP å lytte til sine kunders behov og valg snarere enn å delta i den politiske debatten om netto og bruttoordninger. Som et innspill er det likevel skissert en tenkt netto tjenstepensjon for å gi en illustrasjon på hvordan en slik ordning vil kunne virke under et gitt sett av forutsetninger.

Fremtidig nettopensjon forutsettes å følge tilsvarende prinsipper som pensjonskommisjonens forslag. Viktige

endringer, i tillegg til at ytelsene nettberegnes, i forhold til i dag er:

- endring i pensjonsgrunnlaget
- overgang til alleårsregel for opptjening,
- endret indeksering
- og innføring av fleksibel pensjonering.

En mulig skisse til en slik nettoppensjonsordning kan være følgende:

- *Pensjonsalder* 67 år, generell aldersgrense 70 år. Pensjonsgrunnlaget er lik lønn, begrenset til 12 G.
- *Alderspensjon* opptjenes med 0,6 pst. av pensjongs-givende lønn for hvert år med ansettelse i kommunal sektor, med tillegg av 1,2 pst. av lønn mellom 8 og 12 G.
- *Uførepensjon* lik alderspensjon fra fylte 67 år.
- Ektefellepensjoner 0,25 pst. av pensjonsgrunnlaget pr opptjeningsår.
- *Barnepensjoner* 0,4 pst. av pensjonsgrunnlaget pr opptjeningsår.
- *Regulering* av løpende pensjoner i samsvar med pensjonskommisjonens forslag.
- *Tidligpensjon* i samsvar med 85-årsregelen dersom avgang før 62 år, dvs uttak av pensjon inntil 3 år før aldersgrensen opprettholdes for aldersgrense 60 år. Generell anledning til å fratre fra fylte 62 år. Forsikringsmessig avkortning ved uttak før 67 år, forsikringsmessig tillegg ved senere uttak.

For stillinger med særaldersgrenser gis dobbel opp-tjening siste 5 år før aldersgrensen ved særaldersgrense 60 år, og siste 3 år før aldersgrensen ved særaldersgrense 65 år. Avkortning i pensjon ved fortsatt arbeidsinntekt etter pensjonering etter samme prinsipp som i dag benyttes for AFP.

Virkningen av en endring fra besteårsregel til alleårs-regel i folketrygden vil medføre et lavere lønnsgrunn-lag for ny folketrygd, og tilsvarende vil en overgang fra sluttlønnsprinsipp til alleårsregel for tjeneste-pensjonen kunne virke i samme retning. Dersom vi antar at lønnsgrunnlaget etter alleårsregelen er 10 pst. lavere enn etter besteårsregel og sluttlønnsprinsipp, så vil virkningene for gift person med lønn 5 G bli som vist i tabellen under.

Ved disse forutsetningen må medlemstiden innenfor en kommunal tjenstepensjonsordning være 40 år for å få en tilsvarende pensjon som en nå oppnår etter 30 års tjenestetid, forutsatt at samlet tid med arbeidsinntekt er minst 40 år. Det er komplisert å gjøre beregninger av totalkostnadene, og dette er derfor utelatt i denne sammenheng. Samlet vil imidlertid innføring av alle-årsregel, endret indeksering og fleksibel pensjonering redusere kostnadene for offentlig tjenstepensjon slik denne er skissert over. I tillegg kommer effekten av eventuell innføring av delingstall.

Opptjeningstid		Sum pensjon fra folketrygd og tjenstepensjon		Herav tjenstepensjon	
Folketrygden	Pensjonsordningen	Dagens ordning	Netto-forslaget	Dagens ordning	Netto-forslaget
30	20	2,9 G	2,2 G	0,86 G	0,54 G
40	30	3,3 G	3,1 G	0,87 G	0,81 G
40	40	3,3 G	3,3 G	0,87 G	1,08 G

Kilde: KLPs beregninger

Avsluttende kommentarer vedrørende kommunal tjenstepensjon

Pensjonskommisjonen mener det vil bli enklere å ta med seg og medregne opptjente pensjonsrettigheter dersom offentlig tjenstepensjon blir nettoppensjonsordning. Det angis ikke konkret hvorfor eller hvordan.

Det er stor forskjell mellom ulike private tjenstepensjonsordninger, noen er bedre enn dagens offentlige tjenstepensjon, mens andre er dårligere. Mange arbeidstagere har ikke tjenstepensjonsordninger. Med eksisterende regelverk for private tjenstepensjonsordninger er medregning av pensjonsrettigheter blitt mindre vanlig enn det var tidligere. Derfor er det ingen grunn til å vente at det vil bli enklere å ta med seg opptjente rettigheter dersom dagens praksis i privat sektor blir mønsteret.

En overgang fra brutto til netto pensjonsordning trenger i seg selv ikke endre det samlede pensjonsnivået ifølge Pensjonskommisjonen. Dette er for så vidt korrekt, men forutsetter en langsiktig stabilitet i folketrygden, som også har vært noe av intensjonen bak kommisjonens forslag.

Hvis den foreslåtte omleggingen betyr at folketrygden blir stabil, kan man imidlertid like gjerne beholde bruttoordningen.

Da faller noe av argumentasjonen for å gå over til netto pensjon bort. Argumentasjonen for nettoordning er at man ikke ønsker det skal være slik at tjenstepensjonene automatisk kompenserer for endringer i folketrygden.

En sentral problemstilling for partene innen kommunal sektor vil være at en omlegging til nettoppensjonsordning nødvendigvis må føre til omfordelinger mellom arbeidstakerne sammenlignet med dagens bruttosystem. Også en tilpasning til bruttoordning etter kommisjonens prinsipper vil føre til visse omfordelinger, men disse kan lettere justeres i samsvar med partenes prioriteringer.

I kapittelet om alternative løsninger for offentlig tjenstepensjon er det beskrevet tre mulige løsninger for hvordan den offentlige tjenstepensjonen kan tilpasses Pensjonskommisjonens forslag (se tabell). Det er også andre måter å løse dette på. Eksemplene illustrerer hvordan alternative ordninger kan bygges opp, eventuelle endelige satser kan kun fastsettes etter partenes forhandlinger og grundige beregninger.

	Dagens bruttoordning	Ny bruttoordning	Ny nettoordning
Pensjonsgrunnlag	Sluttlønn	Gjennomsnittslønn over 30 år	Alleårsregel
Alderspensjon	66 % av pensjonsgrunnlag inntil 12 G	66 % av pensjonsgrunnlag inntil 12 G	0,6 % av lønn, tillagt 1,2 % av lønn mellom 8 og 12G
Samordning	Opptjent folketrygd	Opptjent folketrygd	Ingen samordning
Opptjeningstid	30 år	30 år	
Tidligpensjon	85 årsregelen, tillagt evt videreført AFP	85 årsregelen, tillagt evt med 1/2 forsikringsmessig avkortning	Forsikringsmessig avkortning, ekstra opptjening hvis særaldersgrense

Pensjonsutfordringen i et makroøkonomisk perspektiv

Eldreboen - flere eldre pr. yrkesaktiv

Den demografiske utviklingen tilsier at Norge vil oppleve en betydelig aldring i befolkningen fra 2010. Det vil innebære at færre yrkesaktive må forsørge et økende antall eldre. Økende andel eldre vil i seg selv generere et behov for økt sysselsetting innenfor helse og omsorg. Dels vil denne utviklingen derfor representere en utfordring knyttet til behovet for arbeidskraft, dels i å skape rom for å finansiere de økte kostnadene. De økte pensjonsutgiftene vil, i et løpende utlignings-system slik vi har i dag, isolert sett bety økte skattebelastninger og/eller begrenset vekst, eller reduksjon i offentlig tjenesteyting.

I tillegg til at denne typen innstramminger vil kunne være vanskelig å gjennomføre politisk, vil de også kunne gi en fordeling av byrden mellom generasjonene som kan oppfattes som urimelig. En økning av skatteinivået vil kunne gi samfunnsøkonomiske tap gjennom mindre effektiv utnyttelse ressursene i økonomien. Økende internasjonalisering vil kunne bidra til å øke problemene knyttet til en skattefinansiering.

Utfordringen knyttet til økte pensjonsutgifter bør håndteres gjennom tiltak som bidrar til å øke den yrkesaktive delen av befolkningen og/eller redusert vekst i pensjonsytelsene.

Tiltak som bidrar til å øke yrkesdeltakingen, bl.a. ved økt gjennomsnittlig pensjoneringsalder, vil kunne gi viktige bidrag til å øke den yrkesaktive delen av befolkningen. Et annet forhold vil være en økning av

fødselstallene og derved den fremtidige arbeidsstyrken. Økt yrkesdeltaking blant kvinner vil også trekke i samme retning. Norge har imidlertid allerede en relativt høy yrkesdeltaking blant kvinner, slik at potensialet her er mindre enn i andre land. Potensialet her vil i første rekke knyttes mot overgang fra deltid til full stilling.

Trenden med økende uførepensjonering er bekymringsfull, spesielt fordi stadig flere yngre blir uføre. Positive tiltak på dette området som knytter seg til arbeidsmiljø og personalpolitikk, vil også kunne ha betydning for tidligpensjoneringen. Tilsvarende vil endringer som påvirker ytelsene ved tidligpensjonering, kunne påvirke forholdet mellom tidligpensjonering og uførepensjonering. Dette taler for at man bør se hele pensjonssystemet under ett ved en eventuell omlegging av folketrygden.

Utviklingen av folketrygdens pensjonsutgifter

Statens samlede pensjonsforpliktelser er i rapporten anslått til 3700 milliarder kroner. Til sammenligning vil Statens petroleumsfond passere 1000 milliarder i 2004. Pensjonsforpliktelsene er samtidig beregnet å øke med om lag 150 milliarder kroner årlig i realverdi. Tabellen under viser at pensjonsutgiftene i dagens folketrygd øker som andel av BNP Fastlands-Norge fra rundt 9 pst. i 2001 til snaut 20 pst. i 2050. Alderspensjonen sin andel øker fra ca. 6 pst. av fastlands-BNP til rundt 15 pst, mens uførepensjonen sin andel øker fra 3 pst. til vel 4 pst. i perioden.

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
Pensjonsutg. som andel av Fastlands-BNP	9,1	11,0	13,7	16,5	18,7	19,7
Herav i						
Alderspensjon	5,9	6,6	9,2	12,0	14,6	15,2
Uførepensjon	3,0	4,2	4,4	4,5	4,2	4,4
Pensjonsutgifter i alt (mrd. kr)	102	125	164	197	222	234
Antall pensjonister (1000 pers.)	915	1013	1224	1421	1589	1674
Gjennomsn. Pensjon (1000 kr)	112	124	134	138	140	140

Den sterke utgiftsveksten må først og fremst ses i sammenheng med at antall eldre øker kraftig i forhold til antall yrkesaktive. Både fordi de store fødselskullene etter krigen etterhvert nærmer seg pensjonsalder, og fordi man forventer en økning i levealderen.

Det samlede antallet pensjonister er anslått å øke fra 915 000 i 2001 til 1 674 000 i 2050, eller med vel 80 pst. Antallet alderspensjonister anslås å øke med 650 000 frem til 2050, mens antallet sysselsatte til sammenligning ventes å øke med 300 000. Økningen i antallet uførepensjonister og AFP-pensjonister er anslått å øke fra hhv. 281 000 og 33 000 til hhv. 438 000 og 67 000 i denne perioden. Veksten i AFP-pensjonister øker sterkt frem til 2010, mens veksten flater noe ut etter dette.

Den demografiske utviklingen med et økende antall eldre relativt til yrkesaktive stiller samfunnet overfor

utfordringer knyttet til det offentlige tjenestetilbudet. Ressursinnsatsen målt ved timeverk innen kommunal tjenesteyting og statlige helsetjenester vil måtte øke med drøyt 60 pst. gitt befolkningsutviklingen i de ulike aldersgrupper samt dagens standarder og dekningsgrader.

Pensjonsutgiftene vil også øke som følge av at ytelsene pr. pensjonist øker fordi nye pensjonister tjener opp høyere tilleggspensjoner i fremtiden. Gjennomsnittlig pensjon øker fra 112 000 kroner i 2001 til 140 000 kroner i 2050 (basert på gjennomsnittlig G i 2001).

Dette sammen med økningen i antall pensjonister innebærer at samlede pensjonsutgifter øker fra 102 milliarder til 234 milliarder kroner i den samme perioden. Den sterkeste økningen kommer i perioden frem til 2030.

Finansieringsbehov ved økte pensjonsutgifter

Veksten i pensjonsutgiftene innebærer at en økende andel av offentlige utgifter vil være overføringer til husholdningene. Fremskrivninger av offentlige utgifter og inntekter frem mot 2050 indikerer at det offentlige skatteinntekter må økes med 8-9 pst. av fastlands-BNP (se tabellen under) gitt dagens folketrygd og uendrede standarder og dekningsgrader i det offentlige tjenestetilbudet.

Dette betyr at de offentlige finanser må styrkes, enten gjennom økte inntekter og/eller reduserte utgifter. Vel en tredjedel av behovet for styrking av offentlige finanser finansieres gjennom økte skatteinnbetalinger fra pensjonistene etter hvert som deres inntekter stiger gitt dagens skatteregler. Dvs. at det gjenstående behovet for styrking kan anslås til om lag 5 pst. av fastlands-BNP.

Effekter av pensjonskommisjonens forslag

Pensjonskommisjonen mener at en vesentlig del av det anslåtte innstrammingsbehovet bør finansieres gjennom endringer i pensjonssystemet som kan bidra til økt sysselsetting og reduserte pensjonsutgifter i forhold til om dagens pensjonssystem videreføres.

Pensjonskommisjonens forslag til endringer i folketrygden anslås å redusere pensjonsutgiftene med om lag 3 pst. av fastlands-BNP. Når det tas hensyn til økt sysselsetting og reduserte pensjonsutgifter vil forslaget bedre statens budsjettbalanse med 2-3 pst. av fastlands-BNP. Hvis dette slår til, vil gjenstående innstrammingsbehov ligge i størrelsesorden 2,5 pst. av BNP Fastlands-Norge.

Pensjonskommisjonens forslag anslås å redusere pensjonsutgiftene som andel av fastlands-BNP med 20 pst. i 2050 sammenlignet med å videreføre dagens system. Innsparingen kan deles i tre ulike forhold:

- Verdiskapingen kan bli om lag 6 pst. høyere
- Antall alderspensjonister kan bli om lag 7 pst. lavere
- Gjennomsnittlig alderspensjon kan bli om lag 7 pst. lavere.

Hoveddelen av innstrammingen i pensjonskommisjonens forslag skyldes forslaget om innføring av delings-

stall. Dvs at pensjonene korrigeres med økning i levealder. Dette kan redusere utgiftene til alderspensjon med ca. 18 pst. med de foreliggende befolkningsfremskrivninger.

Kommisjonen mener også at det bør være en sterkere sammenheng mellom innbetalingene og de ytelser den enkelte får igjen. Derfor foreslås det, i tillegg til livsløpsbasert opptjening, at det skapes et klarere skille mellom ordinær beskatning og premieinnbetalinger til pensjon. Kommisjonen foreslår at en pensjonspremie erstatter deler av dagens trygdeavgift og arbeidsgiveravgift, og at lønnstagerdelen beregnes for inntekt opp til taket for pensjonsopptjening. Beregninger kommisjonen har gjennomført tyder på at den samlede pensjonspremien vil måtte være på 17 pst. av pensjongivende inntekt for å gi en årlig pensjonsopptjening på 1,25 pst. av lønn, og forutsatt lønnsindeksering av opptjeningen.

En nærmere sammenheng mellom inntekt og pensjon antas, sammen med bl.a. innføring av delingstall, å ville stimulere til økt yrkesdeltaking. Dette vil dels påvirke pensjonsutgiftene direkte, dels vil det føre til økt verdiskaping og derved et bredere finansieringsgrunnlag for pensjonene.

En overgang fra indeksering av alderspensjonene i takt med lønn til et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten vil isolert sett kunne redusere pensjonsutgiftene med 7-8 pst gitt en årlig reallønnsvekst på 1,5 pst.

Innstrammingsbehov	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Skatteandel	47,4	44,7	45,1	49,1	53,8	55,9
Innstrammingsbehov		-2,7	-2,3	1,7	6,4	8,5

Kilde: NOU 2004:1

Kostnader ved uførepensjonering

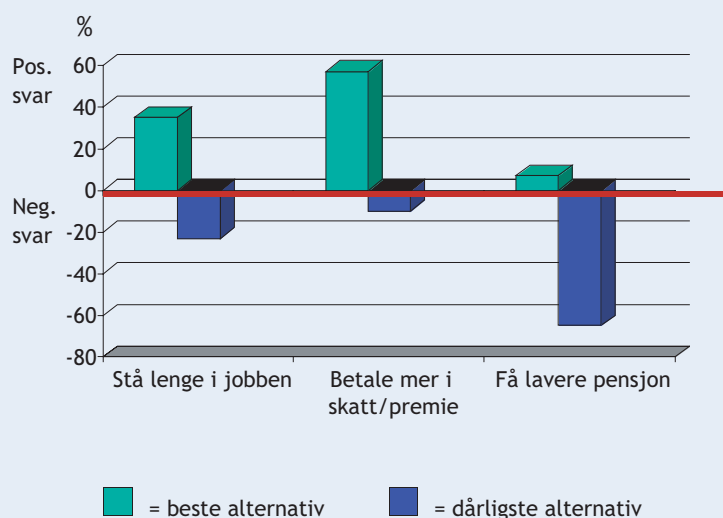
Antallet uføre har vært økende de senere årene. I 1997 utgjorde uføre 10,7 pst. av arbeidsstyrken, mens tallet var økt til 11,9 pst. i 2001. I Pensjonskommisjonens rapport er antallet uføre anslått å øke fra 281 000 i 2001 til 407 000 i 2050. Dette betyr at andelen uføre i forhold til arbeidsstyrken vil være 15,3 pst. i 2050.

Kostnadene ved uførepensjonering er i Pensjonskommisjonens rapport anslått til å utgjøre 51,3 milliarder kroner under pensjonskommisjonens forslag i 2050. Dette er beregnet med utgangspunkt i at uførefrekvensen i de ulike aldersgrupper holder seg om lag uendret i forhold til i dag. Målt som andel av BNP Fastlands-Norge øker kostnadsbelastningen fra 3 pst. i 2001 til 4,4 pst. i 2050. Det er gjennomført og vurderes tiltak med sikte på å redusere uførepensjoneringen fremover. Dersom arbeidet for et inkluderende arbeidsliv lykkes, vil dette kunne bidra til å redusere antallet nye uføre i årene fremover.

Dersom man som en illustrasjon antar at man lykkes med å redusere antallet uføre, og at andelen uføre av arbeidsstyrken holder seg konstant på 2001-nivået, betyr dette ifølge KLPs beregninger vel 85 000 færre uføre i 2050.

Gitt samme gjennomsnittlig ytelse pr. uførepensjonist som lagt til grunn i pensjonskommisjonens forslag i 2050, reduseres utgiftene til uførepensjon med ca. 11 milliarder kroner i forhold til kommisjonens anslag. Dette representerer isolert sett en besparelse på ca. 1 pst. av BNP Fastlands-norge. Økningen i arbeidsstyrken vil også øke BNP. Samlet sett ville en reduksjon i uførepensjoneringen på dette nivået bedre finansieringsgrunnlaget for folketrygden med anslagsvis 2-3 pst. av fastlands-BNP. Dette tilsvarer om lag det «ufinansierte» innstrammingsbehovet som beskrevet over.

Kommunale lederes vurdering av alternativer for å møte økte fremtidige pensjonsutgifter



Hva mener kommunale ledere om Pensjonskommisjonens forslag?

I mars 2004 gjennomførte KLP en elektronisk basert spørreundersøkelse blant beslutningstakere i selskaps ulike kundegrupper. Hovedtyngden av de over 1100 respondentene representerte kommunesektoren, mens vel en fjerdedel utgjorde helseforetak eller delvis offentlig eide bedrifter. Målgruppen besto hovedsakelig av ordførere, rådmenn, adm.dir./daglig leder, personal- eller økonomiansvarlig, m.a.o personer det forutsettes har en viss arbeidsrelatert kunnskap om pensjon.

Selv om Pensjonskommisjonen har som siktemål å redusere økningen av fremtidige pensjonskostnader, vil de vokse. KLP anga noen alternativer til hvordan man best kan møte slike økte utgifter. Hele 55 pst. mente det beste alternativet var «å betale mer i skatt eller pensjonspremie». To av tre vurderte «å få lavere pensjon» som dårligste alternativ. I forhold til alternativet «å stå lenger i jobben» var oppfatningene delte. Mens 37 pst. syntes dette var beste løsning, mente 24 pst. at den var dårligst.

En overvekt av de spurte mente pensjonsytelsene burde reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og pristigning (48 pst.), mens 38 % foretrakk regulering i takt med lønnsuaviklingen. Spørsmålet var knyttet til folketrygden og offentlig tjenstepensjon.

Et stort flertall (73 pst.) var enig i prinsippet om en fleksibel pensjoneringsalder med høyere pensjon jo

lengre man står i arbeid, og lavere ved tidlig fratreden. Spørsmållstillingen antydte imidlertid ikke noe om hvor store forskjellene kan bli med Pensjonskommisjonens forslag.

På spørsmål om fortsatt folketrygd der de tyve beste opptjeningsårene teller mest, eller etter en «alleårsregel» som kommisjonen foreslår, foretrekker 62 pst. dagens system, mens 35 pst. er enig i det nye forslaget.

Pensjonskommisjonen tar som kjent til orde for å erstatte nåværende brutto tjenstepensjonsordning med en nettopensjonsordning. Av de spurte svarte 70 pst. at de ønsket å bevare bruttoordningen, mens 21 pst. mente det var riktig å innføre nettopensjon.

Det ble også spurt om holdningen til særaldersgrenser. Svarene sprikte betydelig da 28 pst. mente dagens særaldersgrenser burde beholdes; 48 pst. mente det burde skje en delvis avvikling; mens 23 pst. mente prinsippet burde avvikles.

KLP har kun ønsket å formidle mulige holdningstendenser gjennom sin spørreundersøkelse. I lys av at svarene kommer fra en antatt arbeidsgiverside, er det imidlertid interessant å merke seg at viljen til å betale for å opprettholde pensjonsnivået, og bruttoproduktet synes å stå sterkt.

Hovedkonklusjoner i spørreundersøkelsen

Vennligst merk av for hvilken sektor du arbeider i

	Antall	%
Kommunesektoren	693	61 %
Helseforetak	100	10 %
Helt eller delvis offentlig eid bedrift	168	15 %
Ingen av delene	162	14 %
Sum	1135	100 %

Vennligst merk av for hvilken stilling du har

Kommunesektoren		
	Antall	%
Ordfører	103	15 %
Rådmann	191	28 %
Personalfunksjon	125	18 %
Økonomisjef	193	28 %
Annet	76	11 %
Sum	688	100 %

Håndtere økte pensjonsutgifter

«Prognosene viser at folk vil leve lenger. Pensjonsutgiftene vil dermed øke. Denne utfordringen kan møtes på flere måter, blant annet; vi kan stå lenger i jobben, vi kan betale mer i skatt/pensjonspremie eller vi kan få lavere pensjon.

Dersom du måtte velge en av disse måtene å løse problemet på

... Hvilket alternativ anser du som best?

... Og hvilket alternativ anser du som dårligst?»

- Over halvparten mener økt skatt eller pensjonspremie er løsningen på problemet med økte pensjonsutgifter.

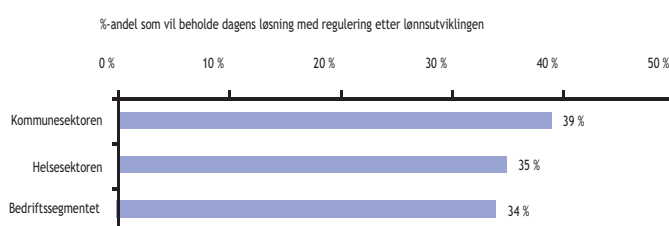
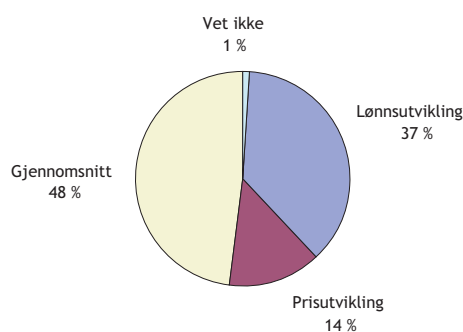
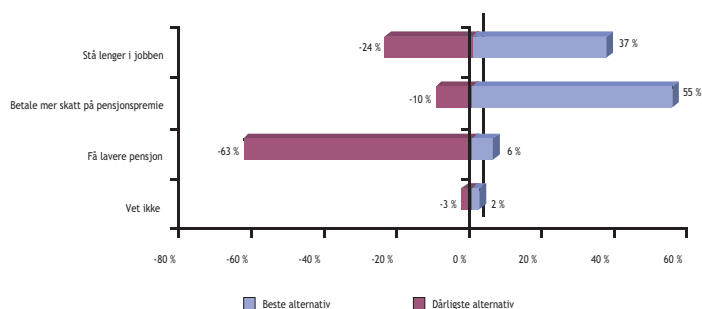
Regulering av pensjonene

«I dag reguleres pensjonene stort sett i takt med lønnsutviklingen. For å dempe kostnadsveksten foreslår pensjonskommisjonen at pensjonsutbetalingene i folketrygden skal reguleres etter gjennomsnittet av lønnsveksten og prisveksten. Dersom behovet for redusert kostnadsvekst veies opp mot pensjonistenes interesser, synes du pensjonsutbetalingene bør reguleres i takt med lønnsutviklingen (antatt ca 4 pst.), i takt med prisstigningen (antatt ca 2,5 pst.) eller som et gjennomsnitt av lønns- og prisstigningen?»

- Bare 1 av 3 vil opprettholde løsningen med regulering av pensjonene i takt med lønnsutviklingen.
- Noenlunde lik oppfatning blant beslutningstakere i de ulike sektorene.

Helseforetak, bedriftssegmentet		
	Antall	%
Adm.dir./daglig leder	213	49 %
Personalfunksjon	81	18 %
Økonomisjef/direktør	70	16 %
Annet	74	17 %
Sum	438	100 %

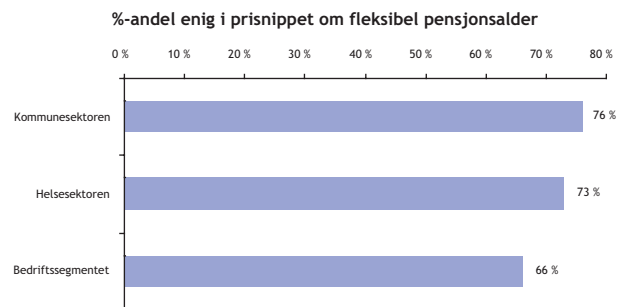
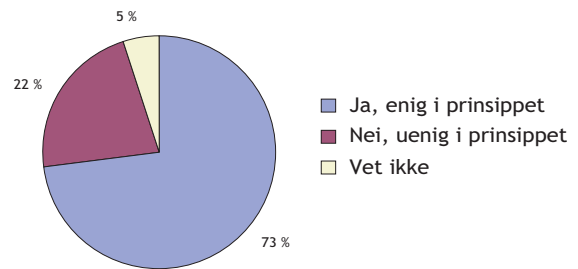
- Arbeidsgiverne anser jevnt over lavere pensjon som en dårlig løsning.
- Det er delte meninger om hvorvidt de ansatte bør stå lengre i jobben. Eksempelvis mener 42 pst. i helsesektoren at beste løsning er at de ansatte står lengre i jobben, mens 30 pst. i samme sektor mener dette er dårligste løsning.



Fleksibel pensjonsalder

«Pensjonskommisjonen har foreslått at pensjonistene i folketrygden skal få høyere pensjon jo lenger de har stått i jobb og lavere pensjon jo tidligere de har gått av. Er du enig i et prinsipp om at pensjonsutbetalingene bør være høyere jo senere du går av med pensjon og lavere jo tidligere du går av?»

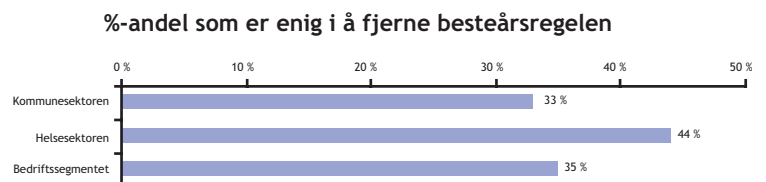
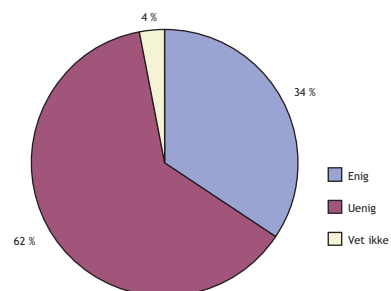
- 3 av 4 arbeidsgivere er enige i prinsippet om fleksibelpensjonsalder.
- Oppslutningen er noe mindre i bedriftssegmentet.



Fjerning av besteårsregelen

«Pensjonskommisjonen foreslår å endre dagens regel om at de 20 beste inntektsårene skal bestemme pensjonen i folketrygden. Den vil i stedet at alle inntektsår skal telle like mye. Er du enig eller uenig i pensjonskommisjonens forslag?»

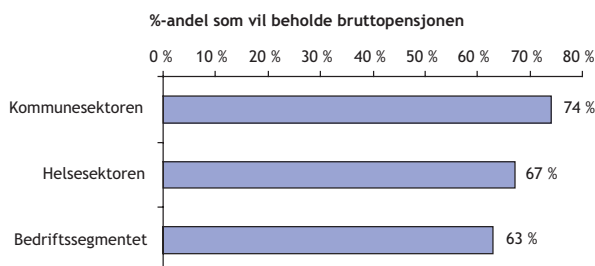
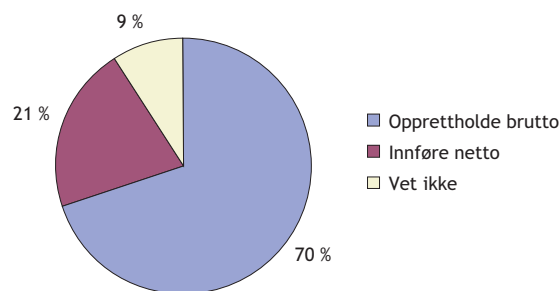
- Klart flertall blant arbeidsgiverne er i mot fjerning av besteårsregelen.
- Flertallet er ikke like klart i helsesektoren.



Opprettholde bruttopensjonen?

«Pensjonskommisjonen foreslår å innføre nettoppensjon. På den måten vil tjenstepensjonen utgjøre et fast tillegg til folketrygden. Endringer i folketrygden vil ikke kompenseres av en netto tjenstepensjon. Synes du det er riktig at bruttopensjonen opprettholdes eller synes du at det er riktig å innføre nettoppensjon?

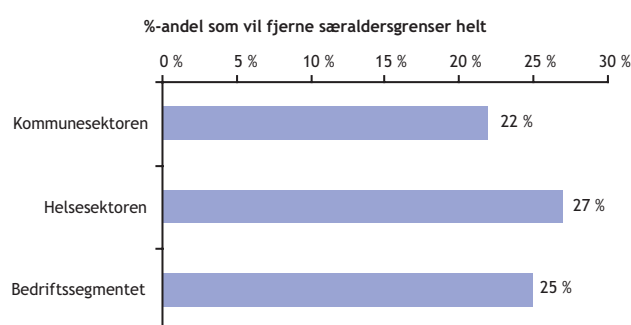
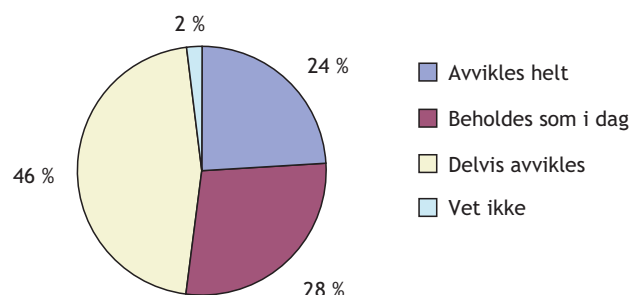
- 7 av 10 beslutningstakere er for å opprettholde bruttopensjon som tjenstepensjon. Disse støtter dermed ikke pensjonskommisjonens forslag.
- Oppslutningen omkring bruttopensjonen er størst i kommunesektoren og minst i bedriftssegmentet. Data viser at 8 av 10 rådmenn vil opprettholde brutto-pensjonen. Ordføreren er mer usikre, 6 av 10 vil beholde ordningen, 14 pst. vet ikke.



Særaldersgrenser

«Flere yrkesgrupper har i dag særaldersgrenser. Eksempelvis har mange yrkesgrupper i helsesektoren 65- års aldersgrense, brannfolk og politifolk 60 år. 85-årsregelen gir mulighet for å gå inntil 3 år tidligere ved lang opptjeningsstid. Synes du ordningene med særaldersgrenser bør avvikles, bør de beholdes som i dag eller bør de delvis avvikles?»

- Det er liten støtte for helt å avvikle særaldersgrensene, bare 1 av 4 støtter forslaget. Omtrent like mange går inn for å beholde dagens ordning.
- Et forslag om delvis avvikling får størst oppslutning. Dette kan tolkes som at arbeidsgiverne vil endre eller ta bort noen særaldersgrenser, men ser behovet for å beholde andre.



HOVEDKONTOR:

KLP Forsikring
Karl Johans gate 41 B Oslo
Telefon: 22 03 35 00
Telefaks: 22 03 36 00

REGIONSKONTOR:

KLP Forsikring
Vågsalmenningen 16 Bergen
Telefon: 55 54 85 00
Telefaks: 55 54 85 90

FELLES POSTADRESSE:

Postboks 1733 Vika
0121 Oslo
www.klp.no



**KLP
FORSIKRING**

For dagene som kommer