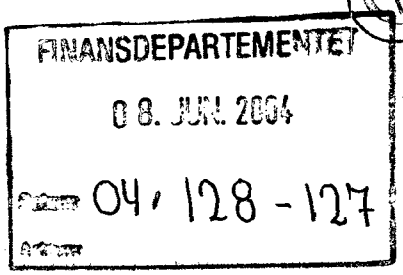
STATENS PENSJONSKASSE



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.

0030 OSLO

Dato: 5. juni 2004
Vår referanse: 2004/00066
Saksbehandler: Juridisk seksjon
Deres dato: 14. januar 2004
Deres referanse: 04/128 Ø LW

NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – høringsuttalelse

1. Innledning og sammendrag

Statens Pensjonskasse (heretter SPK) viser til departementets brev av 14. januar d.å. I brevet ber departementet om SPKs merknader til Pensjonskommisjonens innstilling «Modernisert folketrygd» (trykt som NOU 2004: 1) innen 15. mai d.å. Denne fristen ble i telefonsamtale mellom departementets Lars Wahl og SPKs Ole Chr. Moen utsatt til 5. juni d.å.

SPKs merknader til Pensjonskommisjonens (heretter PKs) innstilling fins i punktene 2 og 3 nedenfor. Punkt 2 inneholder merknader av generell art, mens punkt 3 inneholder merknader til konkrete forslag som tas opp i innstillingen.

SPK ønsker innledningsvis å presisere at vår uttalelse – når det gjelder supplerende pensjonsordninger til folketrygden – er basert på at PKs forslag til modernisert folketrygd blir vedtatt som foreslått av PK. Ut fra denne forutsetningen har vi lagt PKs føringer på tjenestepensjonsområdet til grunn. I den grad PKs forslag til modernisert folketrygd ikke blir vedtatt, eller det blir gjort endringer som innebærer at folketrygden får en annen struktur enn etter PKs forslag, vil vi gjerne komme tilbake til spørsmålet om hvordan de offentlige tjenestepensjonsordningene bør tilpasses en eventuelt ny folketrygd.

Postboks 5364 Majorstuen 0304 Oslo Besøksadresse Slemdalsveien 37 Frøen
Telefon 22 24 15 00 (sentralbord) 22 24 16 45 (vedr. lån) Telefaks 22 24 15 01
Internett: www.spk.no E-post: postmottak@spk.no
Statens Pensjonskasse Forvaltningsbedrift Foretaksnr. 982 583 462
Statens Pensjonskasse Foretaksnr. 974 760 967

PK forutsetter at utformingen av framtidens offentlige tjenestepensjonsordninger skal skje i samarbeid med partene i arbeidslivet. SPK mener at man i forbindelse med utformingen så langt det er mulig bør søke å oppfylle følgende fire målsettinger:

a) Det er viktig at det velges *enkle løsninger*, og om dette ikke er mulig, i det minste enkle grensesnitt for brukere av pensjonsordningene i Norge.

b) Det er av vesentlig betydning å få en *oversiktlig struktur for regelverket* for pensjonsordningene i Norge. Under utarbeidelsen av et nytt regelverk for folketrygden er det av stor viktighet å ha tenkt over på hvilken måte forholdet til supplerende pensjonsordninger skal håndteres. Det vil være vesentlig enklere å gjøre dette når den grunnleggende strukturen bestemmes, enn senere, under den løpende tilpasning av regelverket.

c) SPK ser det som et mål at pensjonsordningene i Norge ikke motvirker mobilitet i arbeidsmarkedet. Dette spørsmålet krever altså politisk bevissthet. Det vil være en krevende oppgave å etablere et regime som innebærer at man for eksempel kan bygge videre på private tjenestepensjonsrettigheter etter overgang til offentlig tjeneste i Norge.

d) Det bør skapes et grunnlag for konkurranse om administrasjon av tjenestepensjonsordninger, uten at innholdet i pensjonsordningene må bli berørt.

Ut fra disse forutsetningene konkluderer SPK med følgende:

1. Modernisert folketrygd innebærer at det bør innføres et nettosystem for tjenestepensjon i offentlig sektor.
2. Det bør etableres felles rammevilkår for tjenestepensjon i offentlig og privat sektor.
3. Det er viktig ikke å skape tvil om at tjenestepensjonsordningen i SPK vil bli videreført på om lag samme nivå som tidligere, om enn i en annen form.

Nedenfor følger et sammendrag av SPKs merknader. Punktene til venstre for det enkelte avsnitt viser hvilket avsnitt i brevet det gis et sammendrag av. Punktet i parentes viser hvilken del av PKs utredning som kommenteres.

Pkt. 2.2 (kap. 7)

SPK støtter PKs forslag om at man skal ha et pensjonssystem som stimulerer til fortsatt yrkesdeltakelse, samtidig som systemet gjøres bedre i stand til å møte de finansielle utfordringene man står overfor i årene som kommer. SPK mener disse målene kan nås uten å måtte legge om hele folketrygdsystemet, og antyder hvordan det kan gjøres.

Pkt. 2.3 (punkt 6.6)

En omlegging av folketrygdens system i samsvar med det PK foreslår, forutsetter et velfungerende arbeidsmarked, også for dem som er over en viss alder eller har redusert funksjonsevne. I motsatt fall er det en fare for at det ikke er noe reelt alternativ for seniorer og personer med redusert funksjonsevne å fortsette i yrkeslivet etter en viss alder.

Pkt. 2.4 (kap. 11)

Forslagene til endringer på tjenestepensjonsområdet vil bety at man foretar en tilnærming mellom rammevilkårene for ordningene i privat og offentlig sektor. Endringene kan bidra til at det blir lettere å skifte pensjonsordning, og det vil kunne åpne for økt konkurranse mellom pensjonsinnretningene. For at disse gevinster skal oppnås, er det ikke tilstrekkelig med de forslag PK legger opp til. Det kreves ytterligere tilpasninger for at det skal kunne trekkes ut slik gevinst, blant annet gjennom nye flytte- og medregningsregler. Enklest kan dette gjøres ved at det regelverket som gjelder for utformingen av skattebegunstigede pensjonsordninger i privat sektor (foretaks- og innskuddspensjonsloven) også blir gjort gjeldende for de offentlige tjenestepensjonsordningene. Det må i denne forbindelse foretas en gjennomgang av dette regelverket. En harmonisering av produktene mellom privat og offentlig sektor vil etter SPKs oppfatning gjøre det naturlig at SPK gis samme rammevilkår som de øvrige aktørene i pensjonsmarkedet. Dette vil gjøre SPK i stand til å betjene sine kunder på en god måte. Videre

vil dette indirekte øke konkurransen blant pensjonsinnretningene. Det pekes på at denne konkurransen i dag er begrenset, og at SPK har lave administrasjonskostnader sammenlignet med andre aktører (livselskaper og pensjonskasser).

Pkt. 3.2 (pkt. 9.5.4) Tjenestepensjon bør kunne tas ut fra samme tidspunkt som folketrygden. Ved uttak før fylte 67 år, bør pensjonen omregnes til en varig redusert ytelse. De nærmere regler for dette vil imidlertid blant annet avhenge av hvilken modell som velges for fremtidig tjenestepensjonsordning. Tjenestepensjonen bør ikke avkortes mot arbeidsinntekt, og uttak av tjenestepensjon må føre til at tjenestepensjonsopptjeningen stopper opp i samme forhold som pensjonen blir tatt ut i. En regel om at tidliguttak av tjenestepensjon forutsetter at pensjonen etter omregning minst skal svare til folketrygdens minstepensjon, vil i praksis bety at personer i lavere og midlere lønnssjikt ikke kan ta ut alderspensjon ved fylte 62 år. Reglene for rett til å ta ut alderspensjon må tilpasses det faktum at mange medlemmer i en lang overgangsperiode helt eller delvis vil få sin tjenestepensjon beregnet som en bruttoytelse, hvor man har forutsatt at det skal skje en samordning med en samtidig løpende folketrygdpensjon.

Pkt. 3.3 (pkt. 11.3.3) SPK slutter seg til forslaget om at alle tjenestepensjonsordninger som er utformet som bruttoordninger, gjøres om til nettoordninger. Dette er en forutsetning for å nå de mål PK har satt seg. Bruttoordninger vil kunne nøytralisere folketrygden som et bærende system i samfunnet.

Pkt. 3.4 (pkt. 11.3.4) SPK er enig i at den endelige utformingen av en nettopensjonsordning i offentlig sektor bør skje i samarbeid med partene i arbeidslivet. SPK ser for seg at det bør gjelde en standardisert ordning for sentralforvaltningen, og en fleksibel ordning for fristilte virksomheter med medlemskap i SPK. SPK ønsker ikke å ta

stilling til de alternative nettomodellene som PK redegjør for. På generelt grunnlag skisserer vi likevel fem alternative modeller som vi mener alle harmonerer med PKs føringer. Modellene er en differanseordning, en ren nettoordning, en kombinert innskudds- og ytelsesordning, en modernisert tjenestepensjon og en ren innskuddsordning. De kritiske punktene er hvordan man utformer pensjonsgrunnlaget, og om det skal gjelde et krav til opptjeningstid for full pensjon eller ikke, og hvor lang tiden i så fall skal være.

Pkt. 3.5 (pkt. 11.3.5) PK foreslår at pensjonsrettighetene i SPK skal fonderes. Dette gir føringer for reguleringen av ytelsene. Det er en forutsetning for harmonisering av offentlig tjenestepensjon med foretakspensjon at avkastningen styrer hvilken regulering pensjonsordningen kan gi. Regulering i samsvar med grunnbeløpet i folketrygden må da eventuelt sikres utenfor pensjonsordningen. Dette er spørsmål som vi ikke går nærmere inn på, og som eventuelt må utredes nærmere. En ordning med et delingstall kan innføres, men dette er ikke noen nødvendig forutsetning. Delingstallet vil medføre at forsikringsgivers risiko for et langt liv blir redusert. Reglene om delingstall bør være de samme for offentlige og private tjenestepensjonsordninger.

Pkt. 3.6 (pkt. 11.3.6) SPK mener at dagens 85-årsregel bør oppheves. Men det bør fortsatt gjelde en regel om en viss fleksibilitet med hensyn til pensjoneringstidspunkt (pensjoneringsperiode).

Pkt. 3.7 (pkt. 11.3.9) SPK er enig i at pensjonsrettighetene i SPK bør fonderes. I forhold til allerede opptjente rettigheter kan det være grunnlag for å skille mellom statsforvaltningen og fristilte virksomheter. SPK bør forvalte de fonderte midlene, og det bør innføres premiefinansiering uavhengig av spørsmålet om fondering.

Pkt. 3.8 (pkt. 11.6.1) SPK er enig i at det bør innføres regler om medregning av rettigheter ved skifte fra privat til offentlig sektor, og

motsatt. SPK anser det som mindre aktuelt å endre hovedprinsippene i privat sektor, noe som betyr at man må tilpasse medregningsregelverket i offentlig sektor til det som gjelder i privat sektor. Man må da fondere SPK, gå bort fra en ordning med definering av oppsatte rettigheter og innføre et likt prinsipp for regulering av rettighetene. Skal man oppnå at medregning skal oppfordre til mobilitet, må man tilstrebe så like ordninger i offentlige og private ordninger som mulig. Man må ha like regler om ytelser, vilkår for ytelser, nivået i ordningen og regulering. Det kan òg innføres en obligatorisk medregningsordning lik den som gjelder i foretakspensjonspensjonsloven § 4-12 første ledd. Velges en slik strategi for supplerende pensjonsordninger i Norge, er det imidlertid et langt lerret som skal blekes.

Pkt. 3.9 (pkt. 11.6.2) SPK er enig i at dagens særaldersgrenser bør gjennomgås. Det ligger en utfordring i å løse pensjonsbehovet for dem som likevel kan ha et reelt behov for pensjon før folketrygdens alderspensjon kan komme til utbetaling . Dette skal kombineres med PKs føring om at disse gruppene skal gis en verdig avslutning på yrkeslivet.

Pkt. 3.10 (pkt. 11.6.3) SPK mener et fortsatt krav om at full tjenestepensjon gis etter 30 års medlemskap i ordningen, ikke nødvendigvis vil motvirke PKs føring om at man skal oppfordre til at folk står så lenge i jobb som mulig. De offentlige tjenestepensjonene vil etter PKs forslag blir nettopensjoner, og en fortsatt yrkesdeltaking vil føre til at folketrygden (og dermed samlet pensjon) øker. En gjennomføring av forslaget om at pensjonen ikke skal avkortes mot arbeidsinntekt vil trolig motivere mange til å fortsette i jobb etter pensjonering.

Pkt. 3.11 (kap. 13) SPK ser det som viktig at det nye tjenestepensjonssystemet i offentlig sektor blir innført parallelt med den nye folketrygden. SPK støtter i utgangspunktet PKs

forslag til overgangsordning, men har – som en konsekvens av den lange overgangsperioden – vurdert en alternativ overgangsordning.

2 Generelle merknader

2.1 Innledning

SPK har enkelte merknader til PKs utredning som er av mer generell art. Vi har ikke funnet det naturlig å ta opp disse merknadene i tilknytning til konkrete forslag som PK kommer med. Vi mener likevel at merknadene er relevante for saken, og har derfor valgt å plassere dem i et eget punkt kalt generelle merknader.

Det er tre forhold det er snakk om. Det første forholdet er de administrative konsekvensene det vil ha for pensjons- og trygdeordningene at man legger om folketrygden i tråd med PKs forslag (punkt 2.2). Det andre forholdet er PKs forslag til nytt alderspensjonssystem og forholdet til arbeidsmarkedet (punkt 2.3). Det tredje og siste forholdet er SPKs rolle som pensjonstilbyder sett i lys av de forslagene PK tar opp i tilknytning til tjenestepensjonsordningene for arbeidstakerne i statlig og kommunal sektor (punkt 2.4).

2.2 Administrative konsekvenser av å legge om folketrygdsystemet

I PKs innstilling fins et eget punkt (punkt 13.7) om de administrative konsekvensene av å innføre et nytt folketrygdsystem. PK uttaler at det ikke er mulig å si noe annet om kostnadene, enn at det «vil kreve betydelige investeringer og det må forventes en vesentlig økning i de årlige administrasjonskostnadene». I tillegg til innføringskostnadene vil man for øvrig ha løpende kostnader ved å videreføre parallelle regler i en lang overgangsperiode.

Et av siktemålene med PKs forslag til nytt alderspensjonssystem i folketrygden er å gjøre systemet bedre i stand til å møte de finansielle utfordringene som folketrygden står foran i de kommende årene. De viktigste endringene som skal

bidra til dette, er at pensjonen skal beregnes ut fra all arbeidsinntekt man har hatt i løpet av yrkeslivet, og det skal ikke lenger gjelde noe krav til opptjeningstid for rett til full pensjon (alleårsopptjening). Opptjent pensjon ved pensjonsuttaket skal utmåles i forhold til antatt gjenstående levealder for pensjonistens fødselskull (delingstall), og de løpende pensjonene skal reguleres på en annen måte enn det som så langt har vært gjort. Endelig skal uttak av pensjon før fylte 67 år, gi en varig redusert ytelse.

Av de tiltakene PK foreslår, vil SPK anta at hovedtyngden av innsparingene ligger i å innføre en ordning med alleårsopptjening (som erstatning for dagens besteårsregel og begrensning av opptjeningstiden til 40 år), delingstall og en ny måte å regulere de løpende pensjonene på. Dersom man i tillegg tar bort ordningen med godskriving av pensjonspoeng for de årene man mottar avtalefestet pensjon, og ikke lenger gir statstilskudd til ordninger med avtalefestet pensjon, vil man etter SPKs syn nå PKs mål om å dempe utgiftene til folketrygden, samtidig som man får innført en ordning der det pensjonsmessig lønner seg å stå i arbeid så lenge som mulig.

Etter SPKs syn kan de nevnte endringene gjennomføres ved relativt enkle grep (endringer i gjeldende folketrygdlov og lov om statstilskudd for ordninger med avtalefestet pensjon). Metoden må videre antas å være en administrativt sett mindre kostbar måte å nå PKs mål på enn å legge om hele trygdesystemet. Å beholde det etablerte begrepsapparatet kan også ha rettslige og kulturelle fordeler som ikke er direkte målbare.

2.3 Forholdet til arbeidsmarkedet

PK foreslår en rekke endringer i folketrygdens alderspensjonssystem. Endringene skal gjøre systemet bedre rustet til å møte de finansielle utfordringene som folketrygden står foran i de kommende årene, og de skal – ifølge PK – motivere den yrkesaktive delen av befolkningen til å stå lenger i arbeid. Årsaken er at det foreslåtte systemet vil innebære at det blir pensjonsmessig lønnsomt å stå i arbeid så lenge som mulig.

SPK er enig i at den yrkesaktive delen av befolkningen må motiveres til å stå lenger i arbeid. Det kan ut fra dette hensynet være hensiktsmessig å gjøre

endringer i pensjonssystemet, slik at det lønner seg å være i arbeid så lenge som mulig. Samtidig vil vi understreke viktigheten av at man har et arbeidsmarked som er velfungerende også for eldre arbeidstakere og for arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Uten et arbeidsmarked som fungerer godt for disse gruppene av arbeidstakere, er det fare for at det å fortsette i jobb etter en viss alder, ikke er noe reelt alternativ for dem. I forhold til arbeidstakere med redusert funksjonsevne er prosjektet «Et mer inkluderende arbeidsliv (IA)» et viktig bidrag. Etter SPKs syn er det viktig at man i forbindelse med arbeidet med ny folketrygd arbeider aktivt for å legge arbeidsmarkedet best mulig til rette for seniorer og arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

2.4 Forslagene på tjenestepensjonsområdet

PK tar i utredningen kapittel 11 opp en rekke forslag til endringer på tjenestepensjonsområdet. Sentrale forhold her er at det etter PKs syn bør skje en harmonisering av regelverket i tjenestepensjonsordningene for arbeidstakere i offentlig og privat sektor. En slik harmonisering vil bidra til å lette mobiliteten av arbeidskraft mellom de to sektorene, og det vil kunne være et bidrag til å øke konkurransen om administrasjonen av pensjonsordninger. Som en konsekvens av dette tar PK opp forslag blant annet om at de offentlige ordningene gjøres om til nettopensjonsordninger. Videre tar den opp forslag om at det skal skje en fondering av rettighetene i SPK, og at det innføres premiefinansiering av de pensjonsordningene i SPK som ikke har det i dag.

SPK slutter seg til de forslagene PK tar opp om systemendringer, og vil bemerke:

For arbeidstakere i privat sektor er regelverket om tjenestepensjonsordninger regulert i foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven. Disse lovene stiller opp rammer som regelverket i pensjonsordningen må være innenfor for at arbeidsgiveren (og eventuelt arbeidstakeren) skal få skattefradrag for utgiftene til pensjonsordningen. Innenfor disse rammene er det opp til arbeidsgiver å utforme ordningen for sine ansatte. Man har sett det slik at det er

på denne måten arbeidsgiver kan utforme en ordning som er best i samsvar med vedkommendes ønsker og behov.

For arbeidstakere i offentlig sektor er pensjonsordningene regulert på en annen måte. For de statsansatte og for undervisningssektoren er ordningen regulert i SPK-loven, mens ordningene for de kommunalt og fylkeskommunalt ansatte er regulert i tariffavtaler. Helt fritt til å utforme pensjonsordningene for de kommunalt og fylkeskommunalt ansatte står man likevel ikke. I en forskrift til kommuneloven er det bestemt at de kommunale ordningene «ikke [må] gi høyere ytelser» enn det SPK gir. Videre har hovedtyngden av de kommunale pensjonsordningene – gjennom sin tilslutning til avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter – forpliktet seg til at pensjonsordningens regelverk i hovedsak skal være i samsvar medlov om Statens Pensjonskasse, herunder å forplikte seg til å gjennomføre tilsvarende endringer i sitt regelverk som de endringene som blir gjort i SPK-loven.

Dersom man skal nå målet om mest mulig like forutsetninger for tjenestepensjonsordninger for arbeidstakere i offentlig og privat sektor – og gjennom det motvirke at pensjonsmessige forhold virker mobilitetshindrende for arbeidstakere som skifter mellom de to sektorene – mener SPK at de samme rammevilkårene bør gjelde for begge sektorer.

Ved valg av regelverk mener vi det naturlige er å utvide anvendelsesområdet til foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven, slik at disse lovene også skal gjelde for pensjonsordningene til arbeidstakere i offentlig sektor. Dette rammeregelverket er relativt nytt (innført fra 1. januar 2001), og det framstår i dag som moderne og vel tilpasset dagens pensjonsbehov i privat sektor. Det er da etter SPKs syn ikke noen gode grunner som taler for å etablere et eget pensjonsregelverk for de offentlige ordningene som er mer eller mindre identisk med det regelverket som gjelder for privat sektor. Det er likevel behov for å gjøre omfattende tilpasninger i regelverket for private tjenestepensjons-ordninger hvis det skal gjelde for all tjenestepensjonsforsikring i Norge.

For å tilfredsstille ønsket om økt konkurranse i pensjonsmarkedet – en konkurranse som blant annet Konkurransetilsynet har betegnet som begrenset – er det etter SPKs syn imidlertid ikke tilstrekkelig at det innføres et likt regelverk for ansatte i privat og offentlig sektor. For å nå målet om økt

konkurranse, mener SPK det er viktig at SPK gis rammevilkår som gjør SPK i stand til å delta og øke konkurransen i dette markedet. I praksis vil det si at SPK gis anledning til å tilby også pensjonsordninger under foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven for dagens medlemmer, og, innenfor de sektorer som SPK betjener, også for nye kundegrupper. Dersom rammevilkårene forblir som de er i dag, vil fristilte foretak måtte flytte ut av SPK dersom de ønsker å få en pensjonsordning som er tilpasset foretaks- eller innskuddspensjonsloven.

3 Merknader til de enkelte punktene i PKs utredning

3.1 Innledning

I punktene 3.2 til og med 3.11 fins SPKs merknader til en del av de forslagene PK tar opp i sin innstilling. Framstillingen er bygd opp slik at det innledningsvis i hvert punkt gis en kort oppsummering av hva PK foreslår. Deretter vil forslagene bli kommentert.

3.2 Utredningens punkt 9.5.4 – Supplerende pensjoner

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

Det bør vurderes å gi adgang til tidliguttak av supplerende pensjoner, herunder offentlige tjenestepensjoner, på samme måte som foreslått for folketrygden. Det må i så fall kreves at disse da innrettes slik at ikke stimulansen til arbeid som ligger i den offentlige, fleksible pensjonsordningen nøytraliseres eller svekkes.

SPKs merknader:
PK foreslår at pensjonen fra folketrygden kan tas ut fra fylte 62 år. Dersom den tas ut før fylte 67 år, skal den delen av pensjonen som overstiger 30 000 kroner, omregnes. Siktemålet med omregningen er at den samlede pensjonsutbetalingen som pensjonist blir tilnærmet uavhengig av når pensjonen tas ut, alt annet likt. For å motivere til fortsatt arbeidsinnsats, kan man ha ubegrenset

med arbeidsinntekt ved siden av pensjonen. Dette skal ikke føre til noen reduksjon av pensjonen, og som en konsekvens av den foreslåtte livsløpsopptjeningen vil man tjene opp ytterligere pensjon av denne inntekten.

Det gjelder i dag et krav om uttak av folketrygd når man tar ut tjenestepensjon. Dersom man i framtiden skal kunne ta ut folketrygd, synes det logisk at man fra samme tidspunkt må ta ut tjenestepensjon. En person som tar ut folketrygd og ikke har noen inntekt ved siden av pensjonen, vil uansett ikke fylle vilkårene for å fortsette sitt medlemskap i tjenestepensjonsordningen. Vedkommende kan da like godt pålegges å ta ut tjenestepensjon. Dette betyr at man må åpne for at også tjenestepensjon kan tas ut fra fylte 62 år. En slik løsning forutsetter at dagens ordninger med avtalefestet pensjon bortfaller.

Ved uttak av pensjon før fylte 67 år, er det foreslått at folketrygdpensjonen skal regnes om til en varig redusert ytelse, slik at samlet pensjonsutbetaling som pensjonist blir uavhengig av når man tar ut pensjonen. Det synes riktig å innføre et tilsvarende prinsipp i tjenestepensjonsordningene. I motsatt fall vil tjenestepensjonsordningen kunne motvirke intensjonen om å stå i arbeid så lenge som mulig.

For å stimulere til økt arbeidsinnsats selv om man tar ut pensjonen, bør PKs forslag om at det ikke skal skje noen avkorting av pensjonen mot arbeidsinntekt, også gjelde i forhold til tjenestepensjonsordningene. En motsatt løsning – at tjenestepensjonen blir inntektsprøvd, mens folketrygdpensjonen ikke blir det – gir etter SPKs syn ingen god mening.

I forhold til spørsmålet om man etter uttak av pensjon fortsatt kan tjene opp pensjon (fordi man har arbeidsinntekt ved siden av pensjonen), mener SPK at uttak av tjenestepensjon må føre til at tjenestepensjonsopptjeningen stopper opp i samme forhold som man har tatt ut pensjon. Grunnen er at det etter SPKs syn fortsatt bør være slik at uttak av pensjon forutsetter at man fratrer den stillingen man tar ut pensjon fra. Det bør vurderes nærmere om ikke løpende pensjon skal falle bort når en pensjonist tar nytt arbeid med rett til medlemskap i SPK.

Avslutningsvis i dette punktet nevnes at PK foreslår at tidliguttak av pensjon forutsetter at pensjonen etter omregning minst svarer til folketrygdens

minstepensjon. SPK forutsetter at det samme blir gjort gjeldende i forhold til de offentlige tjenestepensjonsordningene. Vi vil likevel bemerke at en slik ordning etter våre anslag betyr at personer i lavere og midlere lønnssjikt ikke vil ha mulighet for å ta ut alderspensjon ved fylte 62 år. De må vente til den reduserte pensjonen blir like høy som minstepensjonen eller til de fyller 67 år. En slik ordning vil innebære en innstramming i muligheten for å kunne ta ut tidligpensjon for personer i deltidsarbeid.

3.3 Utredningens punkt 11.3.3 – Hvorfor nettoordninger i offentlig sektor?

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

1. De offentlige tjenestepensjonsordningene gjøres om fra brutto- til nettopensjonsordninger.
2. En overgang fra brutto- til nettopensjonsordninger bør også gjelde for de lovfestede pensjonsordningene for sykepleiere, ansatte i apoteketaten, stortingsrepresentanter og statsråder og andre bruttoordninger.

SPKs merknader:

Til 1 (de offentlige tjenestepensjonsordningene skal gå over til nettopensjonering):

Ut fra PKs klare føring om et sterkere samsvar mellom opptjening og ytelser i folketrygden, støtter SPK forslaget om en omlegging til nettopensjonering. På lang sikt vil en slik omlegging være administrativt forenklende. Man unngår informasjonsflommen mellom Rikstrygdeverket og SPK og den i mange tilfeller kompliserte samordningen med folketrygden. Videre vil en omleggingen vil være et bidrag til en harmonisering til det regelverket som gjelder for skattefavoriserte tjenestepensjonsordninger for arbeidstakere i privat sektor. De administrative utfordringer som er knyttet til en slik omlegging, vil bli omtalt i punkt 3.11.

På veien mot felles pensjonsordninger i offentlig og privat sektor er en overgang til et nettosystem et viktig skritt. Et bruttosystem fortrenger folketrygdens selvstendige betydning, siden det er reglene i tjenestepensjonsordningen som bestemmer den samlede pensjonens størrelse. Ved et tradisjonelt bruttosystem vil virkningene av meropptjening gjennom alleårsopptjening bli fjernet.

SPK mener at en overgang til nettopensjonering ikke *alene* er tilstrekkelig til å lette mobiliteten mellom offentlig og privat sektor. Årsaken er at brutto- og nettopensjonering bare er to forskjellige måter å tilpasse en tjenestepensjon til folketrygden på. I forhold til arbeidsgiverne er et viktig bidrag til mobilitet at de kan flytte sin ordning til den pensjonsinnretningen de ser seg best tjent med. I forhold til arbeidstakerne er et viktig bidrag til mobilitet at den nye ordningen tillater medregning av opptjente rettigheter fra den gamle ordningen.

I tillegg til fondering og premiefinansiering av pensjonsordningene i SPK vil det være et viktig bidrag til mobiliteten at de offentlige tjenestepensjonsordningene som ikke allerede er det, kommer inn under det rammeregelverket som gjelder for pensjonsinnretninger i privat sektor, alternativt at det gis et nytt felles regelverk for pensjonsinnretningene. Se mer om disse forholdene i punkt 3.7.

Til 2 (tjenestepensjonsordningene for spesielle yrkesgrupper skal også gå over til nettopensjonering):

SPK er enig i at også andre tjenestepensjonsordninger som er basert på bruttopensjonering, bør gå over til nettopensjonering dersom dette skal gjelde for statlige og kommunale pensjonsordninger. I tillegg til de tjenestepensjonsordningene som PK nevner, fins pensjonsordningen til Norges Bank, pensjonsordningen for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera, pensjonsordningen for Stortingets ombudsmann for forvaltningen og pensjonsordningen for sametingsrepresentanter.

Det kan være spesielle utfordringer knyttet til pensjonsordningene for ulike grupper folkevalgte. Det samme gjelder i forhold til de pensjonsordningene som atskiller seg fra regelverket etter SPK-loven. Etter SPKs syn kan det

derfor være hensiktsmessig at Stortinget vurderer disse pensjonsordningene særskilt. Blant annet vil den formelle behandlingsprosessen kunne avvike fra det som gjelder for endringer av pensjonsreglene for offentlige tjenestemenn. De nevnte ordningene er heller ikke omfattet av avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter.

3.4 Til punkt 11.3.4 – Alternative nettoordninger i offentlig virksomhet

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

1. Utformingen av de offentlige tjenestepensjonsordningene som nettopensjonsordninger bør skje i samarbeid og forhandlinger mellom partene i arbeidslivet og myndighetene.
2. PK tar derfor ikke stilling til hvordan nettoordningene i offentlig sektor skal se ut. Den skisserer imidlertid tre aktuelle modeller, to ytelsesmodeller (en differanseordning og en tilleggsordning) og en innskuddsordning.

SPKs merknader:

Til 1 (utformingen av nettoordningene bør skje i samarbeid med partene i arbeidslivet):

Tjenestepensjonsordningen til arbeidstakerne i offentlig sektor regnes som en del av lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. Ut fra dette er det ryddig å signalisere at den endelige utformingen av et nettopensjonssystem bør skje i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Under enhver omstendighet antar SPK det fortsatt vil være et siktemål at ordningene i statlig og kommunal sektor blir mest mulig like. En motsatt løsning kan få som konsekvens blant annet at det medregningssystemet som man i dag har i offentlig sektor gjennom Overføringsavtalen – og som gjør at det ikke eksisterer noen pensjonsmessige hinder for en arbeidstaker som ønsker å skifte arbeidstaker innen offentlig sektor – ikke lar seg videreføre.

Det har i den senere tid skjedd betydelige strukturendringer i offentlig sektor. Man er derfor i en situasjon der forskjellige arbeidsgivere kan ha forskjellige behov og ønsker for hvordan virksomhetens pensjonsordning skal utformes. Ut fra dette bør man i forhold til fristilte statlige og kommunale foretak legge opp til en ordning hvor opprettelsen og utformingen av pensjonsordningen er mest mulig fleksibel for foretaket. Det kan for disse foretakene derfor være behov for særskilte tilpasninger i forhold til pensjonsordningene for stats- og kommuneansatte.

Til 2 (alternative modeller for nettopensjonsordninger):

Om framtidens tjenestepensjonssystem for offentlig ansatte bør utformes som et ytelses- eller innskuddsystem, eller som en kombinasjon av disse systemene, er et så sentralt spørsmål at avgjørelsen av det bør skje i samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Vi ser likevel for oss at det etableres et felles system for offentlig sektor, mens det for virksomheter med offentlig tjenestepensjon som opererer i et marked (fristilte statlige og kommunale virksomheter), åpnes for at den enkelte virksomhet selv kan utforme sin pensjonsordning i samsvar med det som gjelder for virksomheter i privats sektor.

Ut over dette vil SPK på generelt grunnlag bemerke:

SPK oppfatter PKs forslag til nytt alderspensjonssystem i folketrygden slik at det er snakk om å innføre et innskuddsbasert pensjonssystem. Det skal for hvert år innbetales en pensjonsavgift for den delen av medlemmets arbeidsinntekt som er lik eller mindre enn åtte ganger grunnbeløpet i folketrygden. Avgiften er tenkt satt slik at innbetalingen gir en opptjening på om lag 1,25 prosent av arbeidsinntekten i det enkelte år.

Den innbetalte pensjonsavgiften skal settes på arbeidstakerens pensjonskonto, og forrentes i samsvar med lønnsutviklingen. Summen av de årlige innbetalingene (tillagt regulering) utgjør arbeidstakerens pensjonsformue. Ved pensjonering skal denne formuen divideres med et delingstall (som gir uttrykk for antatt gjenstående levealder etter fylte 67 år for arbeidstakerens fødselskull). Det resultatet man kommer fram til, utgjør vedkommendes årlige pensjon. Denne pensjonen får pensjonisten beholde så lenge han eller hun

lever, og ytelsen blir årlig regulert med en prosentsats som er lik gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

Det kan etter SPKs syn by på utfordringer å utforme et tjenestepensjonssystem for offentlig sektor som harmonerer med PKs forslag til nytt alderspensjonssystem i folketrygden. I tillegg til at ordningene skal utformes som nettopensjonsordninger, er det en målsetting at ordningene må utformes slik at de ikke motvirker siktemålet med den nye folketrygden. Det vil si at systemet ikke må motvirke en pensjon basert på livsinntekt for inntekt lik eller mindre enn åtte ganger grunnbeløpet i folketrygden, og at man skal få større pensjon jo lenger man er i arbeid.

Ut fra den nevnte målsettingen ser SPK for seg fem alternative modeller for hvordan de framtidige tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor kan utformes. Tre av disse modellene er omtalt av PK.

Ved utformingen av en nettopensjonsordning kan det i større eller mindre grad tas hensyn til den pensjonen som pensjonisten får eller antas å ville få fra folketrygden. Framstillingen av de fem modellene skjer i denne rekkefølgen. Det vil si at modell 1 tar større hensyn til pensjonen fra folketrygden enn modell 2, osv.

Ved omtalen av de forskjellige modellene har SPK lagt til grunn at det fortsatt skal gjelde en målsetting om at summen av tjenestepensjonen og folketrygdpensjonen skal gi pensjonisten en pensjonsdekning på om lag 66 prosent av tidligere lønn. Videre har vi lagt til grunn at tjenestepensjonsordningene – på samme måte som i dag – kan gi pensjon av inntekt opp til tolv ganger grunnbeløpet i folketrygden. Endelig nevnes at modellene ikke tar høyde for at PK antyder at man skal kunne ta ut tjenestepensjonen på samme måte som i folketrygden (tidliguttak med omregning).

Etter å ha skissert de fem modellene, skal vi kort kommentere hvordan modellene harmonerer med hovedprinsippene i PKs forslag til modernisert folketrygd.

Modell 1: En differanseordning

Modellen kan beskrives slik:

Pensjonen fra tjenestepensjonsordningen skal utgjøre differansen mellom 66 prosent av medlemmets pensjonsgrunnlag og den pensjonen som det antas at medlemmet vil få fra folketrygden ved pensjonering.

Full pensjon fra tjenestepensjonsordningen gis etter 30 års medlemskap i ordningen. Ved kortere tid skal pensjonen utgjøre så mange 30-deler av full pensjon som medlemmet har medlemsår.

Kommentar til modellen:

Modellen er relativt lik dagens ordning. Forskjellen er at man ved beregningen av fradraget for folketrygdpensjonen benytter den pensjonen som på et gitt tidspunkt antas tas å komme til utbetaling fra folketrygden. I den grad denne pensjonen blir mindre enn det som er antatt, skal tjenestepensjonsordningen ikke kompensere for dette. Det beregnede fradraget kan defineres på ulike måter, som vi ikke her går nærmere inn på.

Modellen forutsetter at full tjenestepensjon gis etter 30 års medlemskap i tjenestepensjonsordningen. Tallet 30 er valgt fordi dette er kravet etter gjeldende regler. Det er mulig å øke det til 35 eller 40 (eller et annet tall). Det er også mulig å ta bort kravet til opptjeningstid for rett til full pensjon. Se nærmere under omtalen av modell 4.

Modell 2: En ren nettoordning

Modellen kan beskrives slik:

Pensjonen fra tjenestepensjonsordningen skal utgjøre 20 prosent av pensjonsgrunnlaget for den delen av grunnlaget som er lik eller mindre enn 8 ganger grunnbeløpet i folketrygden, og 66 prosent av grunnlaget for den delen av det som er mer enn 8 ganger grunnbeløpet og mindre enn 12 ganger grunnbeløpet.

Full pensjon fra tjenestepensjonsordningen gis etter 30 års medlemskap i ordningen. Ved kortere tid skal pensjonen utgjøre så mange 30-deler av full pensjon som medlemmet har medlemsår.

Kommentar til modellen:

Modellen tar ikke direkte hensyn til hva pensjonisten antas å ville få fra folketrygden. Pensjonsprosenten på 20 er ment som et eksempel. Den er likevel noenlunde i samsvar med pensjonsprosenten til en alderspensjonist i SPK etter samordning ut fra dagens system (prosentsatsen er i dag 24 for inntekt mellom 1,375 og 6 ganger grunnbeløpet i folketrygden og 52 prosent for inntekt mellom 6 og 12 ganger grunnbeløpet). For inntekt mellom 8 og 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden er pensjonsprosenten satt lik dagens pensjons-prosent. Årsaken er at den moderniserte folketrygden ikke skal gi pensjon av inntekt som er større enn 8 ganger grunnbeløpet.

Modellen forutsetter at full tjenestepensjon gis etter 30 års medlemskap i tjenestepensjonsordningen. Tallet 30 er valgt fordi dette er kravet etter gjeldende regler. Det er mulig å øke det til 35 eller 40 (eller et annet tall). Det er også mulig å ta bort kravet til opptjeningstid for rett til full pensjon. Se nærmere under omtalen av modell 4. Da fraviker man det eksisterende pensjonssystem i større grad.

Modell 3: En kombinert innskudds- og ytelsesordning

Modellen kan beskrives slik:

Det skal gjelde et innskuddsystem for inntekt opp til og med åtte ganger grunnbeløpet i folketrygden og et ytelsessystem for inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet. Størrelsen på innskuddsprosenten kan for eksempel settes til 5 prosent av lønnen for det enkelte år, mens pensjonsprosenten i ytelsesdelen utgjør 66 prosent.

Det er videre naturlig at pensjonsprosenten i ytelsesdelen gjøres avhengig av at medlemmet i ordningen fyller kravet til full opptjeningstid. I den grad tiden er kortere, skal det skje en forholdmessig reduksjon. Et alternativ til å innføre et krav til full opptjeningstid, er at det tjenes opp en viss pensjonsprosent per år.

Kommentar til modellen:

Modellen er lik den måten det statlige tjenestepensjonssystemet i Sverige er tilpasset den svenske folketrygden på. Det gjelder et innskuddssystem så langt folketrygden og tjenestepensjonsordningen gir pensjon av de samme inntektene. I det inntektsintervallet folketrygden ikke gir pensjon (inntekt mellom 8 og 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden) gjelder et ytelsessystem.

Modell 4: Modernisert tjenestepensjon

Modellen kan beskrives slik:

For hvert år man er medlem i en tjenestepensjonsordning, skal man tjene opp en pensjonsprosent. Summen av pensjonsprosentene summeres ved pensjonering og multipliseres med arbeidstakerens pensjonsgrunnlag.

I den moderniserte folketrygden er det lagt opp til at det årlige pensjonsinnskuddet skal settes slik at det gir en opptjening tilsvarende 1,25 prosent av medlemmets lønn i det aktuelle året. For å nå målet om at summen av tjenestepensjonen og folketrygdpensjonen for store grupper skal tilsvare om lag 66

prosent av medlemmets pensjonsgrunnlag, må pensjonsprosenten i tjenestepensjonsordningen settes ut fra hva som defineres som full opptjeningstid.

Dersom kravet settes til 30 år, blir pensjonsprosenten 0,95 per år. Etter 30 år vil da tjenestepensjonisten motta en pensjon på 66 prosent av sitt grunnlag (37,5 prosent fra folketrygden og 28,5 prosent fra tjenestepensjonsordningen). Settes kravet til full pensjon til 40 år, blir pensjonsprosenten 0,4 per år. Etter 40 år vil da tjenestepensjonisten motta en pensjon på 66 prosent av sitt grunnlag (50 prosent fra folketrygden og 16 prosent fra tjenestepensjonsordningen).

De nevnte prosentsatsene fra tjenestepensjonsordningen vil gjelde for inntekt på til og med 8 ganger grunnbeløpet i folketrygden. For den delen av pensjonsgrunnlaget som overstiger denne grensen (inntekt mellom 8 og 12 ganger grunnbeløpet), vil pensjonsprosenten måtte økes med 1,25 prosentpoeng. Årsaken er at folketrygden ikke skal gi pensjon for inntekt over 8 ganger grunnbeløpet.

Kommentar til modellen:

Det er bare tatt hensyn til folketrygden ved fastsettelsen av pensjonsprosenten i tjenestepensjonsordningen. Dette skjer ved at man plusser på folketrygdens antatte pensjonsprosent, slik at summen av pensjonsprosentene skal gi en samlet pensjon på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid. I den grad folketrygdens pensjonsprosent blir mindre enn 1,25, vil ikke tjenestepensjonsordningen kompensere for dette.

Selv om pensjon opp til 8 ganger grunnbeløpet i folketrygden blir en form for innskuddspensjon, beholdes i stor grad forutsigbarheten om pensjonens størrelse, hvis reguleringen av de opptjente rettighetene er garantert.

Modell 5: En ren innskuddsordning

Tjenestepensjonsordningen utformes som en pensjonsordning etter innskuddspensjonsloven. Det mest nærliggende er at innskuddet skal utgjøre en viss prosentsats av arbeidstakerens lønn. Det skal gjelde en innskuddssats for inn-

tekt opp til åtte ganger grunnbeløpet i folketrygden, og en sats for inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet.

Kommentar til modellen:

Modellen er en ren innskuddsordning, og er basert på at det hvert år skal settes av en viss prosentsats av arbeidstakerens inntekt til pensjon. Dersom man legger til grunn gjeldende satser, er det naturlig at satsen for inntekt opp til 8 ganger grunnbeløpet i folketrygdens settes til 5 prosent, mens satsen for inntekt mellom 8 og 12 ganger grunnbeløpet settes til 8 prosent. I tillegg må det for den siste satsen gis et påslag som en følge av at folketrygden ikke skal gi pensjon av inntekt som overstiger 8 ganger grunnbeløpet. Endelig nevner vi at vi legger til grunn at det skal gis pensjon også av inntekt som er lavere enn 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Det er det ikke mulighet for etter dagens innskuddspensjonslov.

Modellen er for øvrig fullt ut i samsvar med PKs forslag til modernisert folketrygden. Det tjenes opp en viss pensjon av årets lønn, og det gjelder ikke noe krav til opptjeningstid for rett til full pensjon, noe som motiverer til fortsatt yrkesdeltakelse. I modellen er videre sluttlønnsprinsippet forlatt, og noen hensyn som er spesifikke for en tjenestepensjonsordning, men ikke for en alminnelig arbeidslivsforsikring, faller bort.

Hvordan harmonerer modellene med PKs føringer?

Alle de omtalte modellene er nettopensjonsordninger. I den grad det tas hensyn til folketrygden i modellen, er dette den pensjonen som man kan anta at vil komme fra folketrygden. Dersom den faktiske folketrygdpensjonen blir mindre enn det som er antatt, er ikke dette noe tjenestepensjonsordningen kompenserer for. Modellene er derfor alle i samsvar med føringen om at tjenestepensjonene skal være et rent tillegg til pensjonen fra folketrygden.

Tilbake står man med føringen om at pensjonen fra folketrygden skal beregnes ut fra livsinntekten, og at pensjonen dermed vil øke når man står lenger i arbeid. SPK mener ikke at de samme hensyn skal ivaretas av tjenestepensjons-ordningene, men tjenestepensjonen skal heller ikke motvirke insitamentene i

modernisert folketrygd. Det er to elementer i modellene som kan påvirke dette: pensjonsgrunnlaget og kravet til opptjeningstid for rett til full pensjon:

Om det er samsvar med prinsippet om at pensjonen skal stå i forhold til livsinntekten, avhenger av hvordan pensjonsgrunnlaget blir definert. Dersom grunnlaget skal være lik den lønnen medlemmet har ved pensjonering, er det ikke harmoni. Årsaken er at sluttlønnen (som er det som gjelder i dag) for de fleste ikke gir uttrykk for den inntekten de har hatt gjennom sitt yrkesliv. Full harmoni med prinsippet får man derfor først når grunnlaget blir definert som gjennomsnittet av den lønn medlemmet har hatt i sitt yrkesliv, men det er naturlig å begrense dette til gjennomsnittet av den lønnen vedkommende har hatt den tiden han eller hun har vært medlem i tjenestepensjonsordningen. Velger man å definere grunnlaget et sted mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn, vil man oppnå en delvis harmoni med prinsippet.

Full harmoni med prinsippet om at pensjonen skal stå i forhold til hvor lenge man har vært i yrkeslivet, vil man først får når det ikke eksisterer noe krav til full opptjeningstid. Men modellene vil være i samsvar med prinsippet også om det gjelder et krav til opptjeningstid. Dersom kravet til full pensjon settes til for eksempel 30 år, vil medlemmet tjene opp en 30-del av full pensjon for hvert år han eller hun er medlem i ordningen. Dermed vil pensjonen stå i forhold til hvor lenge man har vært i yrkeslivet (egentlig hvor lenge man har vært medlem i tjenestepensjonsordningen) fram til full tid er nådd. Settes kravet til full tid til 35 eller 40 år, vil det blir større samsvar med prinsippet. Kravet til full tid kan også settes høyere.

Også etter at full tid er nådd, kan pensjonen øke ved et fortsatt medlemskap i tjenestepensjonsordningen. Årsaken er at arbeidstakernes lønn normalt øker med årene, og dette vil da påvirke medlemmets pensjonsgrunnlag. Effekten av økningen etter full tid vil være størst dersom man definerer pensjonsgrunnlaget som sluttlønnen, og minst dersom man definerer det som snittet av livsinntekten.

Etter SPKs syn vil ingen av de fem skisserte modellene motvirke hovedhensynene med den nye folketrygden, om at folketrygdpensjonen skal beregnes ut fra livsinntekten og at pensjonen skal være avhengig av alle år man har vært i yrkeslivet. Årsaken er at alle modellene er utformet som nettopen-

sjonsordninger, og pensjonen fra folketrygden blir da ikke påvirket av hva som er tjent opp i tjenestepensjonsordningen. Likevel vil det være slik at der det gjelder et kort krav til opptjeningstid for rett til full pensjon (for eksempel 30 år), kan dette motvirke motivasjonen til å fortsette i arbeid når full tid i tjenestepensjonsordningen er nådd. Både folketrygdpensjonen og (delvis) tjenestepensjonen vil øke dersom man fortsetter i arbeid etter full tid, men det er ikke sikkert dette er sterk nok motivasjon til å fortsette i arbeid.

Et særtrekk ved modell 1 er at den tar hensyn til hva som vil komme til utbetaling fra folketrygden, på en måte som de andre modellene ikke gjør. Dette skjer ved at man i modellen med jevne mellomrom (hver gang det skjer en endring i medlemmets lønn) fastsetter en antatt folketrygd. Det vil derfor skje en oppdatering av antatt folketrygd opp gjennom yrkeslivet i denne modellen. Dette vil ikke skje i de andre modellene. Årsaken er at man enten ikke tar hensyn til folketrygden i det hele tatt (modell 2, 3 og 5), eller man bare tar utgangspunkt i folketrygdens antatte pensjonsprosent (modell 4). Ut fra dette vil modell 1 gi en større sikkerhet for at tjenestepensjonen og den antatte folketrygden vil gi en dekning lik det som er tilsiktet, enn det de andre modellene. Modell 1 vil derfor være den modellen som er mest lik det bruttosystemet som gjelder i dag.

Forhold som derimot vil påvirke valget av modell, er som nevnt hvordan man utformer pensjonsgrunnlaget og et eventuelt krav til tid for rett til full pensjon. Dersom man setter pensjonsgrunnlaget til gjennomsnittet av livsinntekten, og innfører en ordning der det skjer en opptjening av pensjonsprosenter, vil det være fullt samsvar med prinsippene i den nye folketrygden. Det vil da ikke spille noen rolle om man velger et ytelses- eller innskuddssystem. Forskjellen blir da hvem som skal bære risikoen knyttet til lønnsutvikling og regulering av verdien på de opptjente rettighetene, som er en forutsetning for at den framtidige tjenestepensjonen blir av et visst nivå. Velger man et ytelsessystem vil risikobærer være staten, mens det vil være arbeidstakerne dersom man velger et innskuddssystem.

3.5 Utredningen punkt 11.3.5 – Indeksering og delingstall

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

1. Pensjonene fra de offentlige tjenestepensjonsordningene skal reguleres som alderspensjonen fra den moderniserte folketrygden. Det vil si med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten.
2. Alternativt kan reguleringen skjer i forhold til avkastningen på et reguleringsfond, slik ordningen er i privat sektor. Denne løsningen forutsetter at de offentlige ordningene som i dag ikke er fondsfinansiert, blir det.
3. De offentlige tjenestepensjonsordningene bør utformes slik at prinsippet om et delingstall også får innvirkning for offentlig tjenestepensjon.

SPKs merknader:

Til 1 (lik regulering som i folketrygden):

SPK er enig i at det kan være en fordel at ytelsene fra de offentlige tjenestepensjonsordningene blir regulert på samme måte som ytelsene fra folketrygden (PK foreslår for folketrygden en garantert regulering lik gjennomsnittet av lønns- og prisveksten). Det er særlig forholdet til samordningen som tilsier dette. PK foreslår imidlertid at ytelsene fra de offentlige tjenestepensjonsordningene skal utformes som nettoytelser, og dette gjør etter SPKs syn at argumentet om lik regulering ikke står like sterkt. SPK er videre usikre på om en ordning med garantert regulering er det naturlige reguleringsprinsippet dersom PKs forslag om fondering av opptjente rettigheter i SPK blir gjennomført. Det naturlige prinsippet er da å la avkastningen på de fonderte midlene bestemme reguleringen, slik ordningen er i privat sektor.

Alle sakens forhold sett under ett tilsier etter SPKs syn at man *ikke* innfører en ordning med garantert regulering som en obligatorisk ordning i de offentlige tjenestepensjonsordningene. Vi viser til at det både i et ytelses- og innskuddssystem er kostbart å ha en garantert avkastning, og den vil være et fordyrende element når man ikke klarer å oppnå en avkastning i markedet som er lik

gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Dagens ordning med garantert regulering har de siste årene utgjort om lag 40 prosent av de årlige kostnadene ved en offentlig tjenestepensjonsordning. En ordning med garantert regulering av oppsatte og løpende pensjoner bør derfor etter SPKs syn ikke være en obligatorisk ordning, men en valgfri ordning som den enkelte arbeidsgiver kan gå inn på om han ønsker det (slik ordningen er i privat sektor). Den kan eventuelt sikres gjennom offentlige garantier – innenfor eller utenfor tjenestepensjonsordningen.

Til 2 (regulering i samsvar med fondsavkastningen):

PK foreslår i utredning punkt 11.3.9 at det skal skje en fondering av de opptjente pensjonsrettighetene i SPK. Dersom dette forslaget blir gjennomført, ser SPK det som naturlig at ytelsene fra SPK blir regulert ut fra avkastningen som hvert år oppnås på midlene, altså på samme måte som for tjenestepensjonsordninger under foretakspensjonsloven og innskuddspensjonen. En slik lik regulering vil være et viktig bidrag til å likebehandle de offentlige og private tjenestepensjonsordningene, og man vil unngå at en person lar være å skifte arbeidsgiver (og tjenestepensjonsordning) fordi reguleringen i den gamle ordningen er bedre enn reguleringen i den nye ordningen. Endelig viser vi til det som er sagt i punktet over om å innføre en obligatorisk ordning med garantert regulering.

Til 3 (innføring av et delingstall):

SPK mener at man kan innføre et delingstall i de offentlige tjenestepensjonsordningene, men at dette ikke er noen nødvendighet. I den forbindelse vil vi peke på at det ved oppsparingen av en ytelsespensjon i dag blir tatt høyde for hvor lenge medlemmet forventes å motta alderspensjon. Dersom man skal multiplisere den oppsparte kapitalen (premiereserven) med et delingstall ved pensjonsstart, betyr dette at man reduserer forsikringselementet i alderspensjonsforsikring (risikoen for langt liv). Dette betyr igjen at den risikoen som forsikringsgiver har påtatt seg, kan bli mer eller mindre borte når forsikringstilfellet inntrer (når pensjonen begynner å komme til utbetaling). I tillegg vil en reduksjon av pensjonen som en følge av justeringen mot

delingstallet, kunne bryte med prinsippet om eiendomsrett til opptjent pensjon. SPK mener at det er viktig at man med hensyn til delingstall velger samme løsning for offentlige og private tjenestepensjoner.

3.6 Utredningens punkt 11.3.6 – Fleksibilitet og 85-årsregelen

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

1. Det er ikke gitt at det er i samfunnets interesse at tjenestemenn skal kunne velge pensjonering opptil tre år før den fastsatte aldersgrensen og motta full pensjon.
2. De supplerende pensjonsordningene, både i privat og i offentlig sektor bør beregnes i forhold til uttak fra fylte 67 år og deretter reduseres ved tidlig uttak og økes ved uttak etter 67 år.

SPKs merknader:

De forslagene som PK tar opp i dette punktet av utredningen, har sammenheng med de forslagene som kommisjonen tar opp i utredningen punkt 11.6.2. Teksten nedenfor må derfor leses i sammenheng med de merknadene vi har til forslagene i utredningen punkt 11.6.2 (punkt 3.9 i dette brevet).

PK vil tilpasse de offentlige tjenestepensjonsordningene til sin modell for fleksibel pensjonering i modernisert folketrygd. Likeledes er dette er et klart signal om det overordnede (politiske) mål at arbeidstakere bør stå i arbeidslivet lengst mulig. PK forutsetter at også tjenestepensjonsordningene må ta utgangspunkt i en pensjonsberegning ved 67 år, som også blir det normale pensjoneringstidspunkt heretter, og at et eventuelt pensjonsuttak før denne alder, må innebære lavere pensjon, og tilsvarende høyere pensjon hvis man venter med å ta ut pensjon. SPK ser på dette som en bedre løsning enn dagens AFP-ordning, hvis hovedmålet er å bidra til at arbeidstakerne skal gis et økonomisk motiv for å fortsette i arbeid. For å klargjøre begrepsbruken, kaller vi 67 år for den alminnelige pensjonsalder. Aldersgrensene, på den annen side, er et begrep

knyttet til tjenesteforholdet. Ved aldersgrensen opphører i alminnelighet arbeidsforholdet uten oppsigelse.

PK foreslår at særaldersgrensene med tilhørende 85-årsregel gjennomgås og endres. Et hovedpoeng fra PKs side er likevel at arbeidstakere med særaldersgrense på grunn av arbeidets art må kunne utføre andre arbeidsoppgaver etter at de har nådd en viss alder, dvs. uten å bli tidligpensjonert. Det er noe uklart om PK mener at *ingen* skal kunne gå av med alderspensjon før ved 62 år.

SPK er enig i at særaldersgrensene bør gjennomgås, og som utgangspunkt avvikles, men vi er i tvil om det er mulig å sanere disse fullt ut. Ved aldersgrensen må arbeidstakeren enten gis nytt meningsfylt arbeid, eller pensjon. Om det alltid er mulig å omplassere arbeidstakere i samme virksomhet ved oppnådd særaldersgrense, kan det nok stilles spørsmålstegn ved. Det er etter vårt skjønn vel så viktig å stramme inn på de tilpasningsmulighetene som stadig flere synes å bli kjent med innenfor visse yrkesgrupper, ved å gå fra stilling med høy aldergrense til stilling med lav aldergrens kort tid før pensjonering.

85-årsregelen

Medlemmer med særaldersgrense har som nevnt muligheten til å fratre stillingen med rett til straks løpende pensjon inntil 3 år før særaldersgrensen. Bestemmelsen har størst praktisk betydning for stillinger med aldersgrense 63 og 60 år, siden arbeidstakerne med 65 års aldersgrense har rett til avtalefestet pensjon. Det er en hensiktsmessig, fleksibel pensjoneringsperiode.

Bestemmelsen betyr imidlertid et enda tidligere pensjoneringstidspunkt for arbeidstakere som fra før har lav aldersgrense. Dersom særaldersgrensene faller bort, har 85-årsregelen uansett ingen betydning.

SPK er enig med PK i at det ikke lenger synes å være noen pensjonsfaglig grunn til å opprettholde en slik særbestemmelse. Den står også i klar motstrid til PKs hovedintensjoner. Selv om SPK er enig i at bestemmelsen avvikles, peker vi på fordelen ved at det er en pensjoneringsperiode hvor arbeidstakerne kan, men ikke må fratre på grunn av alder. Dette gir mulighet for arbeidsgiveren til å føre en bevisst, konstruktiv personalpolitikk. Manglende fleksibili-

tet med hensyn til fratredelsestidspunkt kan hevdes å være en svakhet ved foretakspensjonsloven. Uansett er SPK av den oppfatning at arbeidsgivere som ønsker å videreføre slik fleksibilitet, også må bære kostnadene.

3.7 Utredningens punkt 11.3.9 – Finansiering og fondering av Statens Pensjonskasse

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

1. Pensjonsforpliktelsene i SPK bør baseres på fondsoppbygging.
2. Det bør innføres premiefinansiering for alle medlemsvirksomheter i SPK.

SPKs merknader:

Til 1 (fondering av pensjonsforpliktelsene i SPK):

SPK slutter seg til PKs forslag om at det bør skje en fondering av pensjonsforpliktelsene i SPK. Begrunnelsen er den samme som den PK gjør gjeldende: Dette vil synliggjøre pensjonskostnadene i staten. Det vil igjen bidra til å sikre mer relevant styringsinformasjon og styringsansvar der hvor påvirkningen på beslutningen er størst, det vil si i den enkelte virksomhet. Endelig vil det være med på å tilrettelegge for mobilitet i arbeidsmarkedet og konkurranse.

Fondering kan omfatte både opptjente og framtidige rettigheter, eller eventuelt bare framtidige rettigheter. PK er ikke klar på hva den mener om dette spørsmålet, men SPK ser det slik at en fondering av både historiske og framtidige rettigheter vil være best i samsvar med prinsippet om konkurranse og mobilitet. På den annen side kan administrative og finansielle konsekvenser tilsi at man fonderer bare framtidig opptjening. Når det gjelder pensjoner som allerede er startet, oppfatter SPK PK slik at det ikke er aktuelt å fondere disse rettighetene.

I forhold til rettigheter som vil bli tjent opp, kan det tenkes at fonderingsspørsmålet bør løses forskjellig. For eksempel kan det være større

grunn til å fondere rettighetene til premiebetalende virksomheter som er gitt medlemskap i SPK etter særskilt vedtak (fristilte virksomheter og humanitære og ideelle organisasjoner) – og som selv kan avgjøre om de ønsker å bytte pensjonsordning – enn for virksomheter som har pliktig medlemskap i SPK (statsforvaltningen m.v.).

PK har i sin utredning ikke uttalt noe om hvem som bør forvalte midlene i et fondert SPK. Etter SPKs syn bør ansvaret for forvaltningen av pensjonsmidlene tilligge SPK, i samsvar med det som er vanlig for alle fonderte pensjonsinnretninger. SPK vil på sin side kunne kjøpe forvaltningstjenester i markedet etter en forretningsmessig vurdering. Vi viser videre til følgende forhold:

- Vi har foran foreslått at SPK gis rammevilkår som de øvrige pensjonsinnretningene i privat og offentlig sektor. Kapitalforvaltning er en vesentlig del av den virksomheten som disse innretningene selv må ta ansvar for.
- PK ønsker en harmonisering av regelverket for offentlige og private pensjonsinnretninger. Det er da naturlig at SPK gis de samme rammevilkårene som gjelder for private pensjonsinnretninger.
- SPK har erfaring med administrasjon av beregnede premiereserver for kommuner og foretak. Videre forvalter vi i dag et pensjonsfond (Pensjonsordningen for apoteketaten) på ca. 3 milliarder kroner, og er dermed en stor pensjonsforvalter i Norge.
- Konkurransen om offentlige pensjonsordninger har så langt dreid seg om kommunale pensjonsordninger. Det kan være et spørsmål om tid før denne konkurransen også omfatter «statlige» pensjonsordninger. Ved å gi SPK de nødvendige rammevilkårene, vil vi kunne bidra til å øke konkurransen om dette markedet, og andre markeder.

PK har ikke uttalt noe om hvem som skal føre tilsyn med et fondert SPK. Ut fra at vi foreslår at SPK skal gis like rammevilkår som pensjonsinnretninger som faller inn under forsikringsvirksomhetsloven og at de offentlige ordningene blir underlagt regelverket i foretaks- og innskuddspensjonsloven, ser vi det som naturlig at vi helt eller delvis blir underlagt tilsyn av Kredittilsynet.

Til 2 (innføring av premiefinansiering for alle virksomheter i SPK):

PK uttaler at en fondering av pensjonsforpliktelsene i SPK forutsetter innføring av aktuarielt beregnede premier for alle medlemsvirksomhetene i SPK. Vi er enige i dette, og mener at det under enhver omstendighet bør innføres premiefinansiering i SPK. Vi viser her til den begrunnelsen PK anfører for å innføre premiefinansiering. Den er at virksomhetene selv skal dekke alle kostnadene ved sin pensjonsordning, det skal ikke skje noen subsidiering av medlemsvirksomhetene i SPK, man skal synliggjøre virksomhetenes pensjonskostnader, man skal øke bevisstheten om pensjon i virksomheten, og man skal motvirke misbruk av pensjonsordningen. Spørsmålet om innføring av premiefinansiering bør derfor ikke gjøres avhengig av fonderingsspørsmålet, men vil forenkle en senere overgang til en fondert pensjonsordning.

3.8 Utredningens punkt 11.6.1 – Mobilitet og medregning av pensjon

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

Det bør vurderes innført regler for medregning mellom offentlig tjenestepensjon og private ordninger, uten at opptjente rettigheter forringes eller at medregningen blir for kostbar.

SPKs merknader:

SPK slutter seg til forslaget om at det bør innføres et regelverk for medregning av opptjente rettigheter mellom offentlig og privat sektor. I dag fins det et velfungerende slikt system i offentlig sektor gjennom den såkalte Overføringsavtalen, mens det i privat sektor fins regler som åpner for medregning dersom arbeidsgiver ønsker at det skal gjelde medregning. Vi har forstått det slik at det er få av dagens ordninger i privat sektor som åpner for medregning.

Mellom offentlig og privat sektor er det i dag ingen medregning. Etter SPK-loven er det adgang til å kjøpe tid, og det eksisterer også en viss praksis for å

medregne tjenestetid i en privat ordning. Begge deler forutsetter departementets samtykke. I privat sektor er det – så langt vi forstår – ikke mulighet for å medregne tid i en offentlig ordning ved medlemskap i en privat ordning.

Det er relativt nylig innført nye pensjonslover for skattebegunstigede tjenestepensjonsordninger i privat sektor (foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven). I forbindelse med vedtakelsen av disse lovene ble det lagt stor vekt på arbeidsgivers fleksibilitet ved utformingen av ordningen. Et punkt det er valgfrihet på, er medregning. På bakgrunn av vektleggingen av fleksibiliteten for arbeidsgiver, kan det være uaktuelt å stramme inn på denne valgfriheten.

Det ovenstående innebærer etter SPKs syn at det er medregningsregelverket i offentlig sektor som må endres. Dette betyr at SPK må fonderes (dette er foreslått av PK), og man må gå bort fra en ordning der de oppsatte ytelsene i offentlig sektor er ytelsesdefinerte. Man må i stedet gå over til en ordning der man beregner fripoliser på samme måte som i privat sektor. Videre må man gjøre adgangen til medregning frivillig for arbeidsgiver og arbeidstaker (man kan ikke ha tvungen medregning i offentlig sektor og frivillig medregning i privat sektor). Endelig må man innføre lik regulering av oppsatte rettigheter / fripoliser.

Den enkleste måten å gjennomføre regler om medregning av tidligere rettigheter i en annen pensjonsordning på, er å vedta/lovfeste (avhengig av hvordan de offentlige ordningene blir regulert) de samme medregningsreglene som gjelder i privat sektor. Det er også mulig å gi en rammelov for private og offentlige pensjonsordninger. Overføringsavtalen i offentlig sektor faller ikke bort på grunn av at man går over til et nytt pensjonssystem. Ordningen videreføres for gamle rettigheter, men det vil være behov for en gjennomgang av avtalen.

SPK skal avslutningsvis bemerke at medregning ikke alltid er en fordel for arbeidstakeren. I noen tilfeller kan arbeidstakeren «tape» på medregning, andre ganger kan det lønne seg å beholde den oppsatte retten/fripolisen, og det er heller ikke alltid slik at for eksempel 5 år i gammel ordning gir 5 år i ny ordning. I tillegg til dette kan medregning være kostbart for den nye arbeidsgiveren (typisk der vedkommende har mulighet til å oppnå full tid i den nye

ordningen uten medregning). Endelig må det skje en standardisering av pensjonsordninger i privat og offentlig sektor, både når det gjelder ytelser, vilkårene for rett til ytelser, ytelsesnivå, tid for rett til full pensjon og regulering av ytelser.

Et alternativ til den frivillige medregningen som omtales over, er at det innføres en ordning med obligatorisk medregning lik den som går fram av foretakspensjonsloven § 4-12 første ledd. Det vil si at premiereserven for den opptjente pensjonen i den gamle ordningen benyttes til kjøp av tid i den nye ordningen. Er reserven fra den gamle ordningen ikke stor nok til å gi tilsvarende tid i den nye ordningen, skal tillegget i tjenestetid avkortes slik at det svarer til den overførte premiereserven. Det vil imidlertid fortsatt være slik at noen taper på at det innføres en slik medregning, men dette kan forsvares med at det vil gjelde samme system for alle, og det vil ikke lenger eksistere noen fripoliser/oppsatte pensjoner. Denne typen harmonisering vil være problematisk hvis man har en garantert regulering av pensjonsrettighetene i offentlig sektor, men ikke i privat.

3.9 Utredningens punkt 11.6.2 – Særaldersgrenser

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

1. Systemet med særaldersgrenser gjennomgås og endres.
2. Arbeidstakere i stilling med særaldersgrense må gis en verdig avslutning på sitt arbeidsliv, og omleggingen bør sikre dette.

SPKs merknader:

Det som kommer fram nedenfor, må leses i sammenheng med det vi gav uttrykk for i punkt 3.6.

Aldersgrensen er det tidspunktet en arbeidstaker må fratre sin stilling, mens det med pensjonsalder menes det tidspunktet vedkommende kan gå av med pensjon. Det mellomliggende tidsrommet kan kalles pensjoneringsperioden.

Særaldersgrensene i statlig sektor er for en stor del historisk betinget, og har lang tradisjon innenfor offentlige tjenestepensjonsordninger. Vi viser til aldersgrenseloven og SPK-loven § 21 A. Det er aldersgrenseloven § 2 første ledd som bestemmer hvem som eventuelt kan få lavere aldersgrense. Det er i dag ca. 30 000 medlemmer i stilling som har særaldersgrense. Også innenfor privat sektor finnes yrkesgrupper med særaldersgrenser, jfr. forskrift 1. desember 2000 nr. 1212. Det er for øvrig viktig at aldersgrensebestemmelsene i offentlig og privat sektor harmoniseres, det vil si at aldersgrensen er den samme for samme yrkesgrupper i de ulike sektorene i arbeidslivet.

Det er mange gode grunner til at arbeidstakere innenfor yrker som stiller særlige krav, ikke kan forventes å stå helt til den alminnelige pensjonsalder 67 år. PK er også enig i dette. På den annen side vil slike arbeidstakere for en stor del fortsatt være fullt arbeidsføre for øvrig, og de må derved kunne forventes å utføre andre (lettere) arbeidsoppgaver hos samme/annen arbeidsgiver. SPK kan si seg enig i et slikt standpunkt, men vi er usikre på hvor reelle mulighetene vil være for slik omstilling, i alle fall hos samme arbeidsgiver. PK legger jo også til grunn at aktuelle arbeidstakere «må gis en verdig avslutning på sitt arbeidsliv». Et velfungerende arbeidsliv antas som nevnt å være en ubetinget forutsetning for en slik ideell formulering fra PKs side. Det vil med dagens særaldersgrenser være tale om arbeidstakere i alderen 41 år til 62 år. Det er grunn til å minne om dagens utstøting av eldre fra arbeidslivet, selv om IA-avtalen demmer opp noe for dette.

I denne forbindelse vil SPK generelt hevde at dersom man skulle fjerne alle særaldersgrensene, ville det nødvendigvis isteden måtte komme inn andre ytelser enn alderspensjon. Hva SPK uansett mener det bør legges vekt på, er at vedkommende arbeidsgiver bærer kostnadene ved tidligfratreden.

Nærmere om pensjoneringstidspunktet

Selv om det som utgangspunkt burde være mulig å endre særaldersgrensebestemmelsene i takt med forslaget om fleksibel folketrygd, vil det likevel innebære en ikke ubetydelig innstramming med hensyn til når man kan fratre. Forslaget om fleksibel pensjonering i folketrygden har lagt 62 år til grunn som laveste pensjoneringsalder. Dagens særaldersgrenser går helt ned til 60 år, og

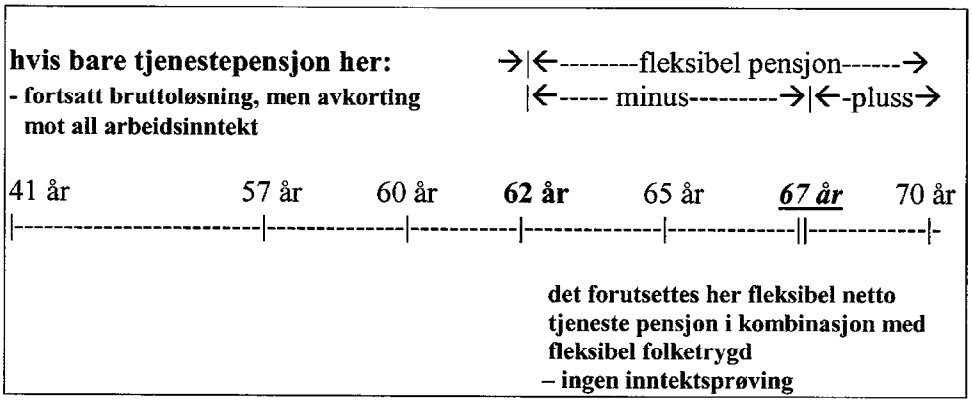
hvis 85-årsregelen kommer til anvendelse, kan man fratre helt ned til 57 år, det vil si hele 5 år før folketrygdens fleksible pensjon.

Nærmere om pensjonsnivået

En tilnærming til folketrygdens fleksible pensjon vil også innebære lavere pensjon hvis en arbeidstaker likevel velger å ta ut pensjon ved første mulighet. Hvis en omlegging til nettopensjoner blir gjennomført, må det vurderes om det fortsatt må være adgang for noen grupper til pensjonsuttak før fylte 62 år. Det vil da være tale om – som i dag – en tjenestepensjon som vil komme til utbetaling alene.

Vi legger til grunn at det også innenfor et nytt pensjonsregime kan bli behov for regler for utbetaling av bruttopensjon fram til folketrygden kommer inn i bildet, slik det i dag skjer ved særaldersgrenser i privat sektor. På den annen side må det gis regler for reduksjon i slike bruttopensjoner i forhold til all arbeidsinntekt.

Situasjonen i et nytt pensjonsregime kan illustreres slik:



Nærmere om de særlige pensjonsordninger

Det er etablert særskilte pensjonsordninger for visse yrkesgrupper, hvor også opptjeningstiden kan være kortere enn den generelle fulltiden på 30 år.

Et (helt spesielt) eksempel er Pensjonsordningen for ballettdansere, sangsolister og korsangere ved Den Norske Opera som har full tid på henholdsvis 20 år og 23 år, og aldersgrensene varierer mellom 41 år og 56 år. Selv om det legges opp til en sanering av særaldersgrensene generelt, antar vi at disse kunstnergruppene ved Den Norske Opera fortsatt må vurderes særskilt, også i forhold til opptjeningstiden. Men også her må inntektsprøvingsreglene strammes inn. For disse gruppene vil det antagelig i enda større utstrekning enn for øvrige med særaldersgrense være en fortsatt arbeidsevne i behold.

SPK finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på de øvrige særlige pensjonsordningene, som også til dels har andre krav til full opptjeningstid og lavere aldersgrenser, da disse forutsettes gjennomgått særskilt blant annet i samband med det videre arbeidet med særaldersgrensene for øvrig.

3.10 Utredningens punkt 11.6.3 – Opptjeningstid

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

1. Opptjening av full pensjon over bare 30 år med rett til uttak sammen med folketrygden, vil redusere insentivene til fortsatt arbeid.
2. Opptjeningssystemet i disse ordninger legges om til å bli tilnærmet lik opptjeningen i en modernisert folketrygd med en fastsatt prosent av lønn pr. år en er medlem.

SPKs merknader:

PK viser til den forskjellen som vil oppstå mellom folketrygden og tjenestepensjonsordningene både i offentlig og privat sektor ved en omlegging til livsløpsbasert opptjening i modernisert folketrygd. Både de ordinære offentlige tjenestepensjonsordningene og lov om foretakspensjon har 30 år som full opptjeningstid. I noen spesielle pensjonsordninger, jfr. ovenfor, gis det full pensjon etter tjenestetid helt ned til 6 år. PK har ikke konkludert på dette punkt, men er av den oppfatning at kortere opptjeningstid i de supplerende ordningene vil redusere insentivene til fortsatt arbeid.

SPK mener at spørsmålet om opptjeningstid i tjenestepensjonsordningene må knyttes til de ulike modellene for nettopensjon som kan være aktuelle, jfr. foran under punkt 3.4. Vi viser for øvrig til at spørsmålet om en overgang til f.eks. 35 år som full opptjeningstid har vært drøftet tidligere, senest i forbindelse med innføringen av lov om foretakspensjon.

Når det gjelder forslaget om at også tjenestepensjonsordningene skal baseres på livsløpsopptjening, vises det også til SPKs vurderinger foran av ulike nettopensjonsmodeller. I et slikt system vil begrepet «full opptjening» være irrelevant.

3.11 Utredningens kap 13 – Innføring og overgangsordninger

Merknadene under dette punktet er særlig knyttet til utredningens punkt 13.6 – Forholdet til offentlige tjenestepensjoner

PKs forslag under dette punktet kan oppsummeres slik:

- PK foreslår at et nytt pensjonssystem i folketrygden trer i kraft fra 2010 , og at det fases gradvis inn over en femtenårs periode. Personer som er født i 1950 eller tidligere, får pensjon fullt ut etter dagens system. De vil være 60 år eller eldre i 2010. Personer som er født i 1965 (og senere) får sin pensjon fullt ut beregnet etter det nye systemet. De vil fylle 45 år i 2010. Personer som er født i årene 1951-1964 vil få pensjon forholdsmessig basert henholdsvis dagens system og nytt system.
- samme plan for iverksetting og innfasing av endringer i de offentlige tjenestepensjoner som for folketrygden
- omfattende administrative forberedelser
- omfattende IT-utviklingsprosess
- informasjon og kompetanseoppbygging
- klare og skjematiske overgangsordninger
- viktig at endingene i de offentlige tjenestepensjonene iverksettes fra samme tidspunkt og etter tilnærmet de samme prinsipper som for folketrygden

SPKs merknader:

Innledning

Overgangsreglene på tjenestepensjonsområdet må i utgangspunktet sees i sammenheng med overgangsregler på folketrygdens område. SPK er enig med PK i det. Erfaringsmessig blir slike overgangsregler svært lange, samtidig som overgangsregler i mange tilfeller kan være den største informasjonsmessige og administrative utfordringen ved endringer av et visst omfang, blant annet fordi vi må leve med to (flere) regelsett i årevis framover.

SPK legger ellers til grunn at eventuelle omlegginger innenfor offentlig tjenestepensjon til annen tid enn innfasingen av modernisert folketrygd vil bli helt uhåndterlig (og uforsvarlig). Vi forutsetter derfor at iverksettingsdato blir den samme for endringer på tjenestepensjonsområdet som for folketrygden.

På det tidspunktet et nytt pensjonsregime iverksettes, vil vi ha flere medlemsgrupper som vi må forholde oss til på ulik måte:

Pensjonister

PK har slått fast at ingen (alders- eller etterlatte) pensjoner som allerede løper på iverksettingstidspunktet, skal berøres med hensyn til beregningsreglene. SPK antar derfor at det (i første omgang) kan sees helt bort fra denne gruppen. På den annen side legges det opp til at også pensjonister vil måtte omfattes av eventuelle endringer med hensyn pensjonsreguleringen. Rent administrativt antas dette ikke å være spesielt problematisk, da alle pensjoner – både gamle og nye – etter en gitt dato forutsettes å bli regulert etter samme prinsipp. PK åpner for øvrig for at ny reguleringsmodell godt kan gjennomføres før 2010, og SPK ser ikke dette som problematisk.

Yrkesaktive medlemmer

Hvis PKs forslag blir gjennomført som foreslått i innstillingen, antar SPK at dette også må bli hovedregelen innenfor tjenestepensjonsordningene, for å få til en størst mulig smidighet i overgangsperioden.

Selv om medlemmets fødselsår blir den avgjørende avgrensningen, må det ved endringer i aldersgrensene for medlemmer i SPK gis regler som ivaretar dem med mindre enn 10 år igjen til aldersgrensen på ikrafttredelsestidspunktet. Det kan tenkes at både medlemmer i overgangsgruppen (født 1951-1964) og medlemmer født 1965 og senere, kan ha mindre enn 10 år igjen til stillingens aldersgrense, jfr. aldersgrenselovens § 5.

SPK støtter i utgangspunktet PKs forslag til overgangsordning, under forutsetning av at spesielle forhold hensyntas for særlige medlemsgrupper. Vi gjør likevel oppmerksom på at forslaget innebærer at personer født så sent som i 1964, for en del av pensjonen, vil tjene opp pensjon etter dagens folketrygd helt fram til år 2033. Deretter skal pensjonen for mange løpe i ytterligere noen tiår.

SPK har subsidiært vurdert en alternativ overgangsordning, som vi har funnet det hensiktsmessig å skissere i korte trekk nedenfor. Den kan etter vår mening framstå som enklere og mer forståelig enn PKs hovedmodell. Vi legger fortsatt til grunn at det skal være samme overgangsregime for folketrygden som for de offentlige tjenestepensjonsordningene. Dette alternativet vil innebære langt kortere overgangstidsrom, men vil muligens bety større kompleksitet akkurat på ikrafttredelsestidspunktet for nytt regime i 2010, på grunn av en omregning/ konvertering av opptjente rettigheter, som da vil måtte gjennomføres for samtlige medlemmer:

Medlemmer født t.o.m. 1950 (1950 og tidligere), gruppe 1, følger bare gammelt regelverk, mens medlemmer født i 1951 og senere, gruppe 2, bare følger nytt regelverk. Verdien av de opptjente rettighetene pr. 2010 konverteres til nye rettigheter (riktig nåverdi) og opptjeningen f.o.m. 2010 bygger bare videre på disse. Eventuelt kan de opptjente rettighetene gi en fripolise som utløser en

egen pensjonsrett i framtiden parallelt med den pensjonen som opptjenes etter 2010.

En modell som beskrevet, vil etter SPKs mening lette overgangen for alle medlemsgruppene, for eksempel dem som er delvis pensjonert ved ikrafttredelsen og som fortsatt er i delvis stilling, jfr. nedenfor. Også ved denne modellen må forholdet til grunnlovsvernet avklares mht de opptjente rettighetene.

For at modellen skal være et reelt alternativ, forutsettes at den vil bli gjort gjeldende både i tjenestepensjonsordningene og i folketrygden.

Medlemmer i stilling og som har delvis pensjon

Disse medlemmene har en delpensjon som allerede løper, og som antas å skulle løpe videre uavhengig av omleggingen. For den aktive stillingsdelen bør de kunne følge de overgangsreglene som blir bestemt for aktive medlemmer ellers. Medlemmer med delvis alderspensjon / AFP vil normalt ha få år igjen til aldersgrensen/67 år, og bør imidlertid kunne omfattes av det gamle regelverket full ut. Det samme vil ofte ikke være tilfellet for delvis uførepensjonerte, og dette kan skape en del overgangsproblematikk, idet reformen bare gjelder alderspensjon. Det kan hevdes å være god grunner til at alle som på omleggingstidspunktet har en delpensjon, uansett skal følge gammelt regelsett. På den annen side ser vi da for oss et visst spekulasjonselement ved at man fratrer delvis rett forut for reformen.

Ut fra et rent pensjonsproduksjonsmessig synspunkt vil det her kunne legges opp til at det i beregnes og utbetales to eller flere separate egenpensjoner, for å unngå de spesielle problemene som generelt vil være knyttet til kombinasjon av flere regelsett ved beregningen.

Tidligere medlemmer med oppsatte rettigheter

Vi har registrert at PK er av den oppfatning at medlemmer som på i kraftredelsestidspunktet har fratrådt med oppsatt pensjonsrett, antas å ha sine tidligere opptjente rettigheter i behold. PK legger opp til at disse, med mindre

de gjeninntrer i medlemspliktig stilling etter reformen, skal kunne beholde bruttoordningen.

SPK antar dette må bero på en misforståelse. Dette vil virke urimelig i forhold til medlemmer født i 1965 eller senere som ikke har de samme rettighetene i behold, i alle fall ikke etter PKs overgangsmodell. Et medlem som fratrer med en oppsatt pensjonsrett kun kort tid før reformen iverksettes, vil da ha et bedre grunnslovsvern for samme opptjente rettigheter enn et medlem som fortsetter medlemskapet og opptjeningen i pensjonsordningen. SPK forutsetter derfor at oppsatte pensjonsrettigheter omfattes av samme overgangsregler som de øvrige.

Praktiske/systemtekniske forhold

PK er klar over at omleggingen av pensjonssystemene vil kreve «omfattende administrative forberedelser». Stikkord i denne forbindelse er bl.a.:

- omfattende IT-utviklingsprosess for nye IT-løsninger som skal håndtere gammelt system (fortsatt), overgangsreglene og nytt regime
- informasjonsstrategi
- kompetanseoppbygging

PK forutsetter at prosessene må starte i god tid før reformen skal tre i kraft.

Statens Pensjonskasse ser for seg enkelte særlige problemområder, blant annet:

Bare alderspensjon

Etter SPKs mening er det ut fra et administrativt og systemteknisk synspunkt et kompliserende element at reformen (i denne omgang) bare omfatter alderspensjon, selv om PK har forutsatt at uførepensjonsordningen utredes særskilt fram mot år 2010. En rekke pensjonstilfeller består av delvis alderspensjon i kombinasjon med delvis uførepensjon, noe som antas å skape ytterligere pensjonsvarianter som skal håndteres.

Systemløsning

Det sier seg selv at en så stor omlegging også vil kreve betydelige ressurser i tjenestepensjonsordningene, både IT-messig og administrativt. Det er for tidlig å si noe nærmere bestemt om kostnadsnivået, men det er grunn til å anta at IT-utviklingskostnadene alene vil komme opp i betydelige beløp. Dette vil blant annet avhenge av om reformen kan iverksettes med dagens systemløsning, men det vil uansett ha store budsjettmessige konsekvenser for SPK. Vi viser i denne forbindelse til det vi har gjort gjeldende i punkt 2.2. foran.

Vi er ellers enige med PK i at de første skrittene i IT-utviklingsprosessen bør starte allerede i 2005, dersom det tas sikte på et nytt pensjonsregime fra 2010. Det er derfor viktig at de nødvendige beslutningene blir tatt flere år før antatt iverksetting.

* * *

Med hilsen

Gisèle Marchand
administrerende direktør

Steffen Sutorius
stabsdirektør