



Unios notatserie
nr. 3/2009

OfTP-utvalget

- en kort presentasjon og
noen kritiske merknader til rapporten
Offentlig tjenestepensjon og
AFP i offentlig sektor

Erik Orskaug, sjeføkonomi i Unio

17. mars 2009

| Innhold | Side |
|---|-------------|
| Tjuvstart på forhandlingene | 3 |
| Pensjonsreformen og nøytralitetsbegrepet | 4 |
| Modeller for alderspensjon..... | 6 |
| Opptjeningstid for utdanningsgrupper | 7 |
| 30 år som krav til full opptjening i en bruttomodell | 9 |
| En sammenlikning av modellene gitt jamne inntekter..... | 9 |
| Nærmere om bruttomodellen og samordning | 11 |
| Betydningen av stigende inntekt og ulikt pensjonsgrunnlag | 12 |
| Nærmere om påslagsmodellens fordelingsegenskaper | 12 |
| AFP-ordningen | 14 |
| Levealderjustering og grunnlovsværn..... | 14 |

Unios notatserie på www.Unio.no (utdrag)

- Nr 1 2006 Pensjonsopptjening for studier
- Nr 1 2007 Tjenestedirektivet – en oversikt
- Nr 6 2007 Personellbudsjett for velferdstjenester i lys av Soria Moria, oppdatert juni 2007
- Nr 7 2007 Uføretrykksutvalget – en kort presentasjon og noen foreløpige vurderinger
- Nr 8 2007 Arbeidsmiljø, sykefravær og inkludering
- Nr 10 2007 Ledere i KS-sektoren – en statistisk oversikt
- Nr 1 2008 Unios innspill til Likelønnskommisjonen januar 2008
- Nr 2 2008 AFP-utvalget, en kort presentasjon og noen kritiske merknader
- Nr 3 2008 Unios innspill til regjeringen Stoltenberg i forkant av 2009-budsjettet
- Nr 4 2008 Skift/turnus og deltid
- Nr 5 2008 Kan ny AFP i privat sektor overføres til offentlig sektor?
- Nr 6 2008 Unios kommentarer til Revidert budsjett 2008 og Kommuneproposisjonen 2009
- Nr 7 2008 Unios kommentarer til forslaget til statsbudsjett for 2009
- Nr 1 2009 Makt og innflytelse i EU – fagbevegelsens rolle
- Nr 2 2009 Unios innspill til regjeringen Stoltenberg i forkant av 2009-budsjettet

Unios notatserie gir bakgrunn og kommentarer til aktuelle faglige og politiske spørsmål. Her trykker vi også Unios syn i viktige høringssaker og våre innspill i forbindelse med statsbudsjett mv.

17. mars 2009

Offentlig tjenestepensjon og AFP for offentlig ansatte skal tilpasses ny folketrygd. Arbeidsgiversiden i det partssammensatte utvalget har signalisert at de kan tenke seg radikale endringer. Unio ønsker en modifisert bruttomodell som viderefører hovedprinsippene i dagens tjenestepensjonsordning for offentlig ansatte: En bruttoordning som gir en samlet tjenestepensjon på minst to tredeler av sluttlønn gitt 30 års opptjening. Videre forutsetter en bruttoordning samordning med folketrygden, noe som i praksis bl.a. innebærer en fordelingsprofil som tar hensyn til yrkesmønstrene i offentlig sektor, mange med kort opptjening og deltid.

Utvalgets rapport har vist at det er fullt mulig å videreføre hovedtrekkene i dagens tjenestepensjonsordning for offentlig ansatte samtidig som en tilpasser tjenestepensjonen til hovedprinsippene i pensjonsreformen. Fra 2011 kan det åpnes for å kombinere arbeid og pensjon for offentlig ansatte, og pensjonen blir høyere for de som står lenger i arbeid.

Utvalgets rapport viser også at grunnlovsvernet av offentlig tjenestepensjoner er sterkt, allerede opptjente rettigheter kan for eksempel ikke reduseres ved levealderjustering.

Tjuvstart på forhandlingene

I tariffoppgjøret i offentlig sektor i 2008 ble det avtalt at et partssammensatt utvalg med representanter for alle hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden skulle forberede forhandlingene i 2009¹. Utvalget avga rapporten "Offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor" 11. mars 2009. Rapporten drøfter forskjellige langsiktige modeller for offentlig tjenestepensjon og tilpasninger på kort sikt. I forordet heter det at "*Rapporten illustrerer viktige problemstillinger, men er ikke et uttrykk for partenes posisjoner*".

Sammenliknet med det partsammensatte arbeidet om AFP i privat sektor som ble gjort i forkant av 2008-oppgjøret, er det arbeidet som partene har gjort i denne rapporten langt mer omfattende, komplekst og vanskelig. Mange vil mene at de fleste viktige spørsmål står uavklart før tariffoppgjøret begynner. Rapporten er ikke en meny det går an å velge fra. Situasjonen har ikke blitt lettere av at arbeidsgiversiden og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har insistert på å utrede flere modeller for offentlig tjenestepensjon som ligger langt utenfor både mandatet og pensjonsforliket.

Der rapporten omhandler de langsiktige modellene er det tatt inn en kommentar, som etter noe justering, alle kunne slutte seg til: "*Det vises til pensjonsforliket ... som blant annet sier at «Tjenestepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres». Pensjonsforliket legger en klar føring på framtidig løsning for offentlig tjenestepensjon*" (pkt. 4.4.1). Vi legger til grunn at de enkelte hovedorganisasjoner og staten vil føle seg forpliktet av denne henvisningen til pensjonsforliket, men at vi her også så et klart tilløp til tjuvstart på forhandlingene er klart.

¹ Anders Folkestad representerte Unio i utvalget, i arbeidsgruppa for utvalget var Unio representert med Marit Gjerdalen og Erik Orskaug.

Pensjonsreformen og nøytralitetsbegrepet

Mange har ment at hovedtrekkene i dagens tjenstepensjonsordning ikke kan videreføres hvis den skal tilpasses ny folketrygd og prinsippene i pensjonsreformen. Dette er ikke riktig. Utvalgets rapport viser klart at også en modifisert bruttomodell kan tilfredsstillende disse prinsippene:

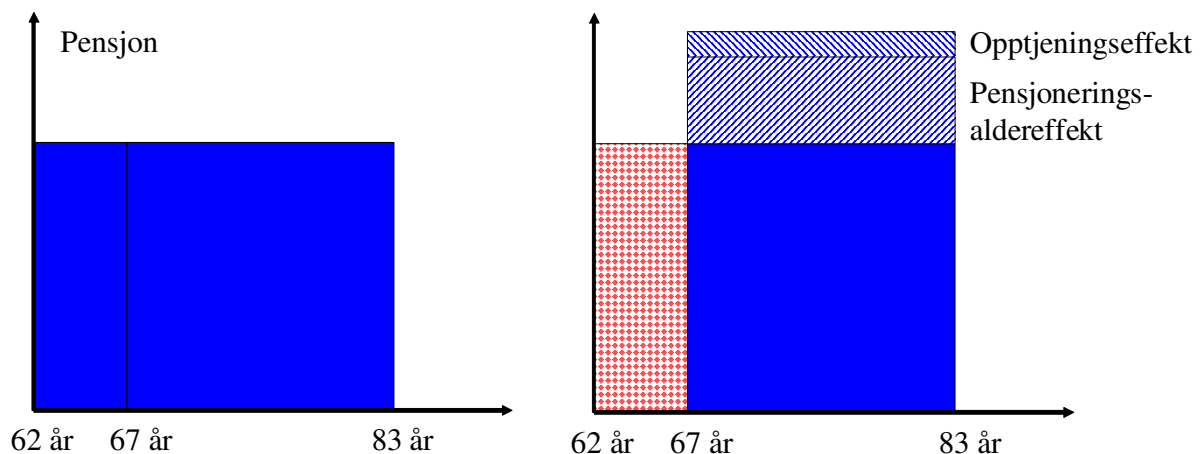
- Pensjonen skal øke ved senere uttak, dvs at uttaket skal være såkalt nøytralt, du kan derfor ikke ”tjene” på å ta ut pensjon tidlig eller sent.
- Det følger av denne nøytraliteten at du skal kunne kombinere arbeid og trygd uten avkorting i trygden. Gjennom denne fleksibiliteten får du mulighet til å trappe ned arbeidsinnsatsen på slutten av yrkeskarrieren uten å tape pensjon, og mange vil antakelig benytte denne muligheten til å jobbe litt lenger, men ikke full tid.

Før vi ser på de langsiktige modellene for offentlig tjenstepensjon som drøftes i utvalgets rapport skal vi se nærmere på nøytralitetsprinsippet.

Nøytralt uttak av pensjon

Pensjonsreformen bygger på prinsippene om nøytralitet (aktuariell beregning). Det innebærer at (nåverdien av) forventet utbetalt pensjon gjennom livet som pensjonist vil være den samme enten pensjonen tas ut tidlig eller sent. Tar du ut pensjon tidlig blir den årlige pensjonen lav, står du lenger i arbeid blir den årlige pensjonen høyere. De nøytrale reglene begrunnes på to måter. For det første vil det lønne seg å stå lenger i arbeid og bærekraften i pensjonssystemet bedres. For det andre åpnes det for en mer fleksibel avslutning av yrkeskarrieren.

Figur 1: Nøytrale uttaksregler, pensjonen øker ved senere uttak



Figur 1 viser hvordan pensjonen øker ved senere uttak. To personer tar ut pensjonen ved hhv 62 år og 67 år. De har lik inntektshistorikk fram til 62 år. Den som tar ut pensjonen ved 62 år må dele sin ”pensjonsformue” (markert med blått i første del av figuren) på 21 år som er forventet gjenstående levealder for en 62-åring. Den andre personen går av ved 67 år. Den delen av pensjonsformuen (prikket rødt felt) som kunne dekket pensjon i 5 år fra 62 år blir lagt ”på toppen” av pensjonsformuen som denne personen skulle hatt fra 67 år. Denne

økningen i den årlige pensjon som skyldes at personen tar ut pensjonen senere kalles pensjoneringsaldereffekten. I tillegg kan denne personen ytterligere få økt sin årlige pensjon grunnet nye opptjente rettigheter fra arbeidsinntekt for årene 62-66 år, denne effekten kalles opptjeningseffekten.

Både pensjoneringsaldereffekten og opptjeningseffekten bidrar til at pensjonen øker for de som står lenger i arbeid. I folketrygden vil en som tar ut alderspensjon fra 67 år få en pensjon som er om lag 28 prosent høyere enn den som tar ut pensjon ved 62 år. Hvor mye pensjonen øker ved senere uttak avhenger av opptjeningsreglene. I folketrygden tjener du opp nye rettigheter helt til 75 år, men ikke mer etter dette. I AFP privat sektor stopper opptjeningen derimot ved 62 år, etter det er det bare pensjoneringsaldereffekten som gir uttelling hvis du står lenger i arbeid, og denne effekten suspenderes ved 70 år. Det livsvarige AFP-påslaget målt i kroner blir med andre ord ikke større om du står i jobb lenger enn til 70 år.

Det er vanlig å si at en pensjonsordning er nøytral så lenge pensjoneringsaldereffekten får virke. Det er med andre ord ikke nødvendig å ha opptjening etter 62 år for at en pensjonsordning skal oppfylle kravene som stilles for å være en nøytral ordning. Vi sier at pensjoneringsaldereffekten definerer den nedre grensen for nøytralitet. Den nye folketrygden er med andre ord nøytral til 75 år (hvor både pensjoneringsaldereffekten og opptjeningseffekten suspenderes), mens AFP privat sektor er nøytral til 70 år.

Opptjening etter 62 år?

Pensjoneringsaldereffekten ved 62 år er om lag dobbelt så sterk som opptjeningseffekten, så pensjonen vil øke sterkt ved utsatt uttak uansett om opptjeningseffekten stopper ved 62 år eller ikke. Hvor lenge pensjoneringsaldereffekten og opptjeningseffekten i offentlig tjenstepensjonen skal virke er viktige spørsmål vi må ta stilling til i forbindelse med tilpasningen til ny folketrygd. I vurderingen av disse spørsmålene er det flere hensyn å ta:

- Pensjoneringsaldereffekten må virke for at tjenstepensjonsordningen skal være nøytral og åpne for fleksibel avgang. Nøytraliteten og fleksibiliteten er derimot viktigst å ivareta i årene etter 62 år.
- Folketrygden stopper pensjoneringsaldereffekten ved 75 år og AFP ved 70 år. Det er med andre ord ikke gitt at pensjoneringsaldereffekten i tjenstepensjonsordningen må virke like lenge som i folketrygden. Hvis den skal stoppes tidligere må begrunnelsen være å hindre for kraftig stigning i pensjonene for de som står lenge.
- Etter hvert som levealderjusteringen slår inn må folk jobbe lenger for å nå "full pensjon". Dette taler for å la pensjoneringsaldereffekten (og opptjeningseffekten) virke så lenge at folk får mulighet til minst å kompensere for levealderjusteringen. En enkel måte å ivareta disse hensynene er å la pensjoneringsaldereffekten (og opptjeningseffekten) være like lenge som i folketrygden, men å innføre et samlet kompensasjonstak i tjenstepensjonen på for eksempel 80 pst eller 100 pst av sluttlønn. Utvalgets rapport nevner en slik mulighet.
- Opptjeningseffekten er ikke nødvendig for at pensjonsordningen skal være nøytral. Vi står dermed friere til å vurdere hvor lenge den skal virke. Et ytterpunkt er å stoppe opptjeningen i tjenstepensjonen ved 62 år, det vil bidra til å dempe veksten i pensjonene for de som står lenger og mer kan brukes på å heve det generelle kompensasjonsnivået i ordningen. En slik løsning vil gi mer til de som går av tidlig. Et slikt synspunkt må veies

opp mot muligheten til raskest mulig å kunne kompensere for framtidig levealderjustering, se punktet foran.

Avveiningene over er viktigere i en bruttomodell hvor tjenstepensjonen definerer nivået på den samlede pensjonen. I de andre modellene (se under) som er nettoordninger vil disse resonnementene ha mindre betydning.

Modeller for alderspensjon

Utvalget har utredet fire langsiktige modeller for ny offentlig tjenstepensjon:

1. Modifisert ytelsesbasert bruttoordning. Denne modellen viderefører hovedprinsippene i dagens ordning. Det er en fastsatt opptjenings tid for å nå et definert brutto ytelsesnivå, sluttlønnsprinsippet videreføres og samordning vil skje ved 62 år (evt ved 65 år). Tjenstepensjonen kan enten gjøres fleksibel fra 62 år (AFP ”forvinner”) eller tjenstepensjonen utbetales tidligst fra 65 år og AFP-ordningen dekker årene 62-64. Ved jobbskifte fra offentlig til privat sektor får du med deg AFP-opptjening i offentlig sektor.
2. Ytelsesbasert påslagsordning. Denne modellen likner mye på ny AFP i privat sektor. Tjenstepensjonen blir et netto påslag til folketrygd og AFP. Ingen samordning. Fordelingsegenskapene i ny folketrygd får fullt gjennomslag i samlet pensjon. Alle år i tjenstepensjonsordningen gir opptjening. Det må fastsettes forskjellige opptjeningsprosent for inntekter under og over 7,1 G.
3. Ytelsesordning uten samordning. Denne modellen er en netto tjenstepensjon som i privat sektor i dag, dvs ingen samordning med folketrygden. Det må fastsettes forskjellige opptjeningsprosent for inntekter under og over 7,1 G.
4. Innskuddsordning. Denne modellen likner obligatorisk tjenstepensjon som er en ren spareordning der avkastningen i finansmarkedet bestemmer pensjonens størrelse, dvs all risiko legges på arbeidstaker.

Unio har hele tiden hevdet at det bare er en modifisert modell som ligger innenfor mandatet. Pensjonsforliket av 2005 slår bl.a. fast at ”*tjenstepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres*”. Det betyr at en ny modell for offentlig tjenstepensjon må bygge på sluttlønnsprinsippet og at bruttoordningene videreføres. Det har derfor skapt stor irritasjon når arbeidsgiversiden og staten har insistert på å utrede også de andre modellene.

Alle modeller som utvalget har utredet er tilpasset hovedprinsippene i pensjonsreformen og den nye folketrygden. Alt tyder på at en ny offentlig tjenstepensjon vil tilfredsstillere kravene om at pensjonen skal øke ved senere uttak og at en skal kunne kombinere tjenstepensjon og arbeid uten avkorting i pensjonen. En annen ting er opptjeningsreglene i de forskjellige modellene. Her avviker den modifiserte modellen mest fra den nye folketrygden. På den annen side avviker alle de foreslåtte modellene fra folketrygdens opptjeningsregler i den forstand at de tar sikte på å overstyre fordelingsprofilen i folketrygden. Alle modeller vil gi opptjening for inntekter opp til 12 G som i dagens ordning. Det innebærer for eksempel at påslagsmodellen må ha en egen sats for opptjening på rundt 30 pst for inntekter mellom 7,1 G og 12 G.

Opptjeningstid for utdanningsgrupper

For utdanningsgruppene er muligheten for å nå for eksempel 40 års opptjening i en tjenestepensjonsordning ved 62 år så godt som ikke-eksisterende. Dette er en av grunnene til at Unio ved oppgjøret i fjor fikk inn en formulering om å ”vurdere bredden i yrkesmønstrene i offentlig sektor”. Det innebærer at det må tas hensyn til utdanningslengde, deltid og kvinneandel når tjenestepensjonsordningen utformes. Samme formulering kom inn i utvalgets mandat. Tabell 1 viser andeler med høyere utdanning i offentlig sektor.

Tabell 1: Ansatte med universitets- og høyskoleutdanning i offentlig sektor, prosent av heltidsansatte i 2007

| | Lavere grad, ≤ 4 år | Høyere grad, > 4 år | Samlet |
|-----------------|---------------------|---------------------|--------|
| Staten | 31 | 31 | 62 |
| Skoleverket | 84 | 12 | 96 |
| Kommunesektoren | 40 | 6 | 46 |
| Helseforetakene | 47 | 19 | 66 |

Kilde: TBU

Sammenliknet med privat sektor er utdanningsnivået i offentlig sektor langt høyere. Til sammenlikning har 19 pst av de heltidsansatte i industrien høyere utdanning, 10 pst i bygg og anlegg, 17 pst i varehandelen og 47 pst i finansnæringen. Det er derfor langt viktigere å ta hensyn til kort opptjening når AFP og tjenestepensjon skal tilpasses ny folketrygd for ansatte i offentlig sektor enn i privat sektor.

Utvalgets rapport (vedlegg 2) presenterer tall fra NAV som viser at de fleste vil ha over 40 års opptjening i folketrygden i 2030. Grunnlaget for disse tallene er derimot inntekter over 1,5 G. Det betyr at svært lave inntekter er tatt med i beregningsgrunnlaget. Mye kan stamme fra skoleelevers og studenters deltidsjobber etc. Unio har i arbeidet med rapporten bedt om tilsvarende tall for inntekter over 4 G og 5 G, men uten hell. Videre er opptjening i folketrygden noe annet enn opptjening i en tjenestepensjonsordning. Unio ba derfor NIFU STEP undersøke studenters alder ved yrkesstart.

Rapporten Alder ved yrkesstart (februar 2009) fra NIFU STEP viser at gjennomsnittsalderen for høyere grads kandidater har vært over 29 ½ år etter 2000, mens den for lavere grads kandidater har vært nesten 28 år. For både høyere og lavere grads kandidater har gjennomsnittsalderen vært stigende i perioden 1990-2007.

Rapporten fra NIFU STEP viser klart at muligheten for å nå full opptjening ved 62 år er sterkt begrenset.

Tabell 2 viser gjennomsnittsalderen for lavere grads kandidater, dvs alder for potensiell yrkesstart i det yrket du har tatt utdanning i. Lavere grads kandidater har hatt en gjennomsnittsalder på 27 ½ år i perioden 1999-2007. Rapporten viser også at kandidatalderen har steget i perioden. For studieårene 2003-04 og 2006-07 er gjennomsnittsalder for lavere grads kandidater 27,8 år. En del tar sin utdanning i godt voksen alder, disse trekker gjennomsnittet noe opp. Det er ikke statistikk for medianalder for lavere grads kandidater slik det er for høyere grad.

Tabell 2: Gjennomsnittsalder for lavere grads kandidater 1999-2007

| Lavere grad, ≤ 4 år | |
|----------------------------|------|
| Totalt | 27,5 |
| Herav: | |
| - førskolelærerutdanning | 27,6 |
| - allmennlærerutdanning | 28,2 |
| - sykepleiefag | 28,3 |
| - ergoterapi | 26,7 |
| - fysioterapi | 24,8 |
| - politifag | 25,8 |

Kilde: SSBs utdanningsregistre, hentet fra rapporten Alder ved yrkesstart, NIFU STEP februar 2009

Høyere grads kandidater, det vil si studier som tar mer enn 4 år, har en gjennomsnittsalder på 29,2 år i perioden 1990-2007. Også her har gjennomsnittsalderen steget i perioden. Siden 2000 har gjennomsnittsalderen vært over 29 ½. Medianalderen har ligget stabilt på 27 i hele perioden 1990-2007.

Tabell 3 viser at høyere grads kandidater samlet sett har blitt eldre siden 1990. Andelen som har fullført før 27 år har gått ned fra 50 pst i 1990 til 38,9 pst i 2004 (se fotnote for 2007), mens andelen som tar høyere grads eksamen har steget for de som er eldre.

Tabell 3: Andel høyere grads kandidater under 27 år, mellom 27 og 39, og over 40 år.

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 | 2007² |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Under 27 år | 50,0 | 45,5 | 41,3 | 38,9 | 34,1 |
| 27-39 år | 45,3 | 48,7 | 51,3 | 52,0 | 52,1 |
| 40 år og eldre | 4,7 | 5,8 | 7,4 | 9,1 | 13,7 |
| Total (antall) | 3796 | 6136 | 7394 | 7567 | 9991 |

Kilde: Akademikerregisteret, hentet fra rapporten Alder ved yrkesstart, NIFU STEP februar 2009

Statistikken over alder ved høyere og lavere grads eksamen viser at stadig færre gjennomfører ”streite” utdanningsløp rett etter videregående skole. Mange har deltidsjobber før og under studiene, noen har fulltidsjobber i korte perioder før studiene. Felles for de fleste med slik yrkeserfaring før endt studium er at det er relativt dårlig betalt, ukvalifisert arbeid, med liten relevans for senere yrke. Få har opparbeidet pensjonsrettigheter i en offentlig tjenstepensjonsordning eller en tilsvarende god ordning i privat sektor.

Tallene over betyr at flertallet av folk med høyere utdanning ikke får mulighet til å nå mer enn maksimalt 34 års opptjening i en offentlig tjenstepensjonsordning før 62 år. Dette må det tas hensyn til når AFP i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon skal tilpasses ny folketrygd.

² 2007 er ikke representativt, gjennomsnittsalderen er spesielt høy fordi mange benyttet siste mulighet til å ta eksamen etter gammel ordning.

30 år som krav til full opptjening i en bruttomodell

30-årskravet i en modifisert bruttomodell er viktig fordi det gir folk med lang utdanning og kort opptjening mulighet til å få full opptjening i den offentlige tjenstepensjonsordningen. I dagens ordning med 30 år som krav til full opptjening, sørger bruttogarantien for at det ”fylles opp” til 66 pst selv om opptjeningen i folketrygden er under 40 år. Det er godt dokumentert at personer med høyere utdanning vil ha vansker med å nå full opptjening om opptjeningskravet økes selv med få år ut over dagens 30-årskrav.

Dersom en begynner å skli på 30-årskravet eller innføre allårsregel innebærer det at de med kortere opptjening vil komme relativt dårligere ut. I en bruttoordning (uten videre opptjening etter tidspunktet for samordning) vil det å øke kravet til antall opptjeningsår for å få full pensjon ikke gi de med lang opptjening mer, men de som har kort opptjening vil kunne få mindre. Et økt krav til opptjening vil i ”makro” frigjøre midler i tjenstepensjonsordningen som kan brukes på en annen måte. I utvalgets rapport vises dette illustrasjonsmessig ved at kompensasjonen ved 62 år i den modifiserte bruttomodellen øker fra 56,5 pst til 60 pst når kravet til opptjeningstid øker fra 30 år til 38 år. En slik økning vil derimot gjøre det umulig for mange å nå full opptjening.

I dag er 30-årskravet knyttet til antall opptjeningsår ved 65 år, tidspunktet du kan ta ut tjenstepensjonsberegnet AFP. Med en videreføring av bruttomodellen er det sannsynlig at samordningen vil foregå ved 62 år eller 65 år. Med samordning ved 62 år innebærer det at kravet til full opptjening også vil gjelde ved 62 år. Her ligger det med andre ord allerede en potensiell innstramning i opptjeningskravet på 3 år. Dette taler isolert for å velge en modell som samordner ved 65 år.

En modifisert bruttomodell med samordning ved 62 år eller 65 år kan også utformes slik at den har opptjening etter tidspunktet for samordning for ytterligere å gi insentiver til å stå lenger i arbeid. Bruttomodellen kan i dette tilfellet virke som en nettoordning etter tidspunktet for samordning. Forutsatt at folk har stigende yrkeskarrierer, vil en slik nettoopptjening etter samordningen relativt sett være gunstigst jo tidligere samordningens tas. Dette argumentet trekker isolert sett i retning å ha samordningen ved 62 år.

En sammenlikning av modellene gitt jamne inntekter

De modellene som er presentert i utvalgets rapport er ikke økonomisk eller kostnadmessig likeverdige. Det skyldes at det har vært meget vanskelig å beregne kostnadene ved de enkelte modeller. Det er derfor ikke mulig direkte å sammenlikne modellenes ytelsesnivåer med hverandre eller med dagens bruttoordning.

I utvalgets rapport er modellene dimensjonert slik at de gir like høy kompensasjon ved 62 år for en person som har 38 års opptjening i folketrygden med jevn inntekt regnet i fast lønn. Med jamn inntekt menes at inntekten følger den gjennomsnittlige lønnsveksten i samfunnet fra år til år. I tabell 4 (som er en komprimert utgave av flere tabeller i utvalgets rapport) gir modellene B1, P1 og N1 56,5 pst kompensasjon ved 62 år etter 30 års opptjening i tjenstepensjonen, mens B2, P2 og N2 gir 60 pst kompensasjon ved 62 år etter 38 års opptjening i tjenstepensjonen.

Opptjeningsprosentene i påslagsmodellen og netto ytelsesmodell er satt for å nå de samme kompensasjonsnivåene ved 62 år. Det er to sett opptjeningsprosjenter i disse modellene, en lav prosentsats for inntekter opp til 7,1 G og en høy sats for inntekter mellom 7,1 G og 12 G. Alle modeller tar sikte på å motvirke fordelingseffektene i ny folketrygd etter 7,1 G slik også dagens bruttoordning gjør sammenliknet med opptjeningsprosent og knekkpunktet på 6 G i dagens folketrygd.

Tabell 4: Samlet kompensasjon i prosent (folketrygd, AFP og tjenestepensjon) før levealdersjustering ved uttak i ulike aldre for en jamn inntekt på 5,5 G. Fleksibel tjenestepensjon fra 62 år. Nøytrale uttaksregler 62-75 år.

| | Modifisert bruttoordning | | Ytelsesbasert påslagsordning | | Netto ytelsesordning | |
|--|--------------------------|--------------------|------------------------------|------------------------|----------------------|---------------------|
| | B1 | B2 | P1 | P2 | N1 | N2 |
| Uttaks alder | 56,5 % etter 30 år | 60,0 % etter 38 år | 0,30/1,65 % opptjening | 0,42/1,77 % opptjening | 30 år gir 8,6/56,5 % | 38 år gir 12,1/60 % |
| 38 års opptjening i folketrygd og tjenestepensjon ved 62 år | | | | | | |
| 62 | 56,5 | 60,0 | 56,5 | 60,0 | 56,5 | 60,0 |
| 65 | 68,7 | 72,7 | 69,5 | 73,8 | 68,7 | 72,7 |
| 67 | 79,0 | 83,4 | 80,5 | 85,5 | 79,0 | 83,5 |
| 35 års opptjening i folketrygd og tjenestepensjon ved 62 år | | | | | | |
| 62 | 56,5 | 58,7 | 52,1 | 55,3 | 52,7 | 55,3 |
| 65 | 68,7 | 72,7 | 64,4 | 68,3 | 64,3 | 68,4 |
| 67 | 79,0 | 83,4 | 74,7 | 79,4 | 74,1 | 78,6 |
| 30 års opptjening i folketrygd og tjenestepensjon ved 62 år | | | | | | |
| 62 | 56,5 | 55,3 | 44,6 | 47,4 | 46,4 | 47,4 |
| 65 | 68,7 | 69,3 | 55,8 | 59,2 | 57,0 | 59,2 |
| 67 | 79,0 | 81,2 | 65,2 | 69,3 | 66,0 | 69,3 |
| 43 års opptjening i folketrygd og tjenestepensjon ved 62 år | | | | | | |
| 62 | 56,5 | 60,0 | 64,0 | 67,9 | 62,8 | 66,3 |
| 65 | 68,7 | 72,7 | 78,1 | 82,9 | 75,9 | 80,0 |
| 67 | 79,0 | 83,4 | 90,0 | 95,6 | 87,0 | 91,5 |

Kilde: OfTP-utvalget, tabell 4, 5, 6 og 8.

En sammenlikning av modellene i tabell 4 sier oss likevel en del, drøftingen avgrenses til bruttomodellen og påslagsmodellen:

- Modellene er dimensjonert likt ved uttak 62 år gitt 38 års opptjening i folketrygden. Med dette utgangspunktet (se tabell 4: "38 års opptjening i folketrygd og tjenestepensjon ved 62 år") blir forskjellene mellom modellene av å stå lenger enn 62 år meget små. Dette skyldes bl.a. at pensjoneringsaldereffekten virker fullt ut i alle modellene etter 62 år. Påslagsmodellen gir noe større uttelling for å stå lenger fordi det er lagt til grunn opptjening av tjenestepensjonspåslag i denne modellen til 70 år. Den modifiserte bruttomodellen gir ikke opptjening i tjenestepensjonen etter 62 år.

- Forskjellene mellom modellene blir større når antall opptjeningsår er lavere eller høyere enn 38 år.
- Bruttomodellen vil gi betydelig bedre uttelling for korte yrkeskarrierer enn påslagsmodellen, se eksempler med 35 års- og 30 års opptjening i tabell 4. Det skyldes først og fremst at påslagsmodellen gir et lavere nivå ved 62 år. Kompensasjonsnivået er proporsjonalt med opptjeningstida. Ved 35 års opptjening gir påslagsmodellen 35/38 av det dimensjonerte nivået ved 62 år gitt 38 års krav til full opptjening. Bruttomodellen har ikke en tilsvarende proporsjonal avkorting for kort opptjening fordi modellen gjennom samordningen med folketrygden gir en fordel for kort opptjening.
- Påslagsmodellen vil gi betydelig bedre uttelling for lange yrkeskarrierer enn bruttomodellen, se eksempler med 43 års opptjening ved 62 år i tabell 4. Det skyldes dels at det er allårsoptjening i påslagsmodellen, pensjonen er allerede høy ved 62 år fordi både folketrygden, AFP-påslaget og tjenstepensjonspåslaget er stort når du har hatt opptjening fra du er 19 år. Del skyldes forskjellen at bruttomodellen samordner med folketrygden ved 62 år, nivået her kan ikke bli høyere enn det definerte ytelsesnivået ved 62 år. Og dels skyldes det at bruttomodellen (slik det er lagt inn i modellen i rapporten) ikke gir opptjening etter 62 år. Bruttomodellen gir derfor lavere pensjon ved 62 år og tilsvarende lavere kompensasjon for de som står lenger. Det er bare pensjoneringsaldereffekten som virker i (denne) bruttomodellen etter at kravet til full opptjening er nådd.

Nærmere om bruttomodellen og samordning

I dagens bruttomodell får alle enslige et samordningstillegg på et kvart grunnbeløp og gifte og samboende et samordningstillegg på 0,1 G. Dette samordningstillegget kommer på toppen av bruttogarantien på 66 prosent når du blir 67 år. Andre samordningsfordeler, som samlet sett er av like stor verdi som ”kvartingen”, er til fordel for de med kort opptjening, deltidsarbeid osv. For Unio er det viktig at samordningsfordelene økonomiske verdi videreføres.

I SPK er disse beregnet til 3,8 mrd kroner (2005), hvorav 1,5 mrd på samordningstillegget og 1,3 mrd på fiktivt poengtall (fordel deltid, kort opptjening og pensjonsgrunnlag utenfor offentlig sektor). Samlet utgjør samordningsfordelene om lag 25 prosent av netto utbetaling fra SPK. Dette viser at samordningsfordelene i dag er betydelige, og at de derfor kan bidra til en bedre fordelingsprofil enn en påslagsordning som er proporsjonal med inntekten i alle år. Det er all grunn til å anta at samordningsfordelene spiller samme rolle i KS-området.

Samordningstillegget er et flatt kronebeløp til alle og betyr dermed mest for de med lav pensjon. Det er fullt mulig å videreføre et slikt tillegg i de nye samordningsreglene, alternativet er å legge kvartingen inn som et ”prosentvis” tillegg i den generelle kompensasjonssatsen. Utvalget nevner også muligheten for alternativt å holde det nye AFP-påslaget utenom samordningen. Det vil i tilfelle innebære at bruttoordningen får et flatt kronetillegg i bunn som er nesten 50.000 kroner³, langt over dagens ”kvarting” som er 17.500 kroner for enslige og 7.000 kroner for gifte og samboende.

³ Gitt 5,5 G i inntekt og 40 års opptjening i ny AFP

Betydningen av stigende inntekt og ulikt pensjonsgrunnlag

Bruttomodellen og påslagsmodellen behandler stigende inntekt og ulikt pensjonsgrunnlag på forskjellig måte.

De som har sterkere lønnsvekst enn gjennomsnittet vil tjene på en bruttoordning med sluttlønnsprinsipp. De som har lavere lønnsvekst enn gjennomsnittet vil tjene på påslagsmodellen med allårsprinsipp. Samlet sett vil økonomien i de to modellene kunne dimensjoneres likt.

De som har mye overtid og inntekt utenom hovedstillingen vil tjene på en påslagsmodell hvor all inntekt skal være pensjongivende. Andre grupper kommer best ut med bruttomodellen hvor opptjeningen er knyttet til regulativlønn, men ikke overtid og inntekter fra andre arbeidsgivere.

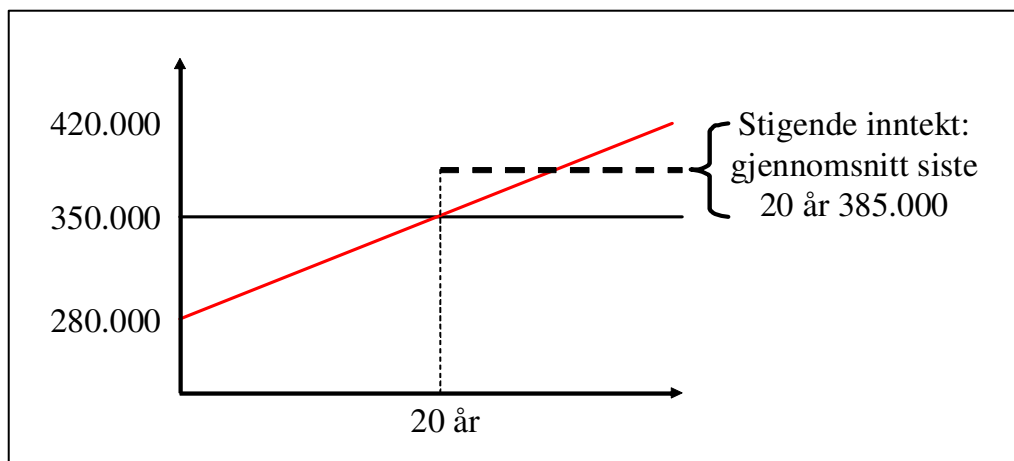
Det er særlig menn som vil tjene på å ha et pensjonsgrunnlag som innbefatter overtid. I et likestillingsperspektiv vil en overgang fra dagens pensjonsgrunnlag i bruttoordningen til et bredere pensjonsgrunnlag i en påslagsordning relativt sett gi kvinner reduserte pensjoner og menn høyere pensjoner. Dette vil komme på toppen av den forskyvningen i samme retning som følger av overgangen fra dagens folketrygd til ny folketrygd.

Nærmere om påslagsmodellens fordelingsegenskaper

I påslagsmodellen blir tjenstepensjonen et netto tillegg til folketrygden og AFP-påslaget. Det innebærer bl.a. at endringene fra dagens folketrygd til ny folketrygd får fullt gjennomslag i den samlede kompensasjonen fra en påslagsmodell.

Den nye folketrygden ble dimensjonert på bakgrunn av forutsetninger om jamn inntekt i 40 år. I virkeligheten har de fleste reelt sett stigende inntekt gjennom livet og inntekten i de 20 beste årene ligger ofte betydelig over inntekten i de 20 dårligste årene. Bortfallet av besteårsregelen og overgangen til allårsregel i ny folketrygd vil derfor få direkte negativ betydning for den samlede pensjonen for store grupper dersom påslagsmodellen velges. Dette er vist i figur 2.

Figur 2: Virkninger av stigende inntekt og bortfall av besteårsregelen



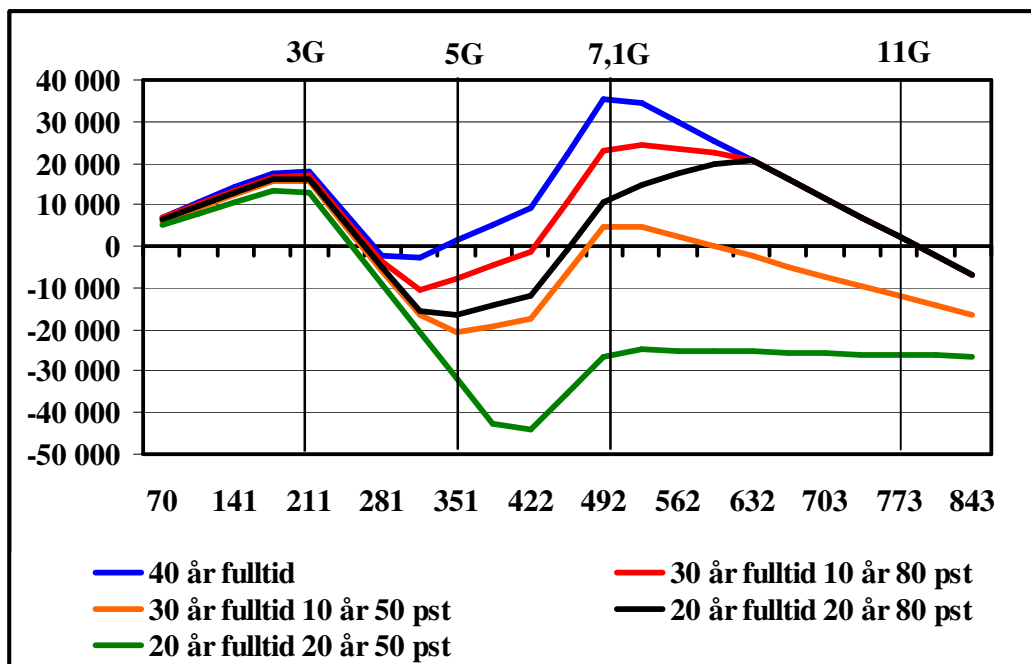
KLP har på bakgrunn av "sin bestand" som utgjør 70 pst av kommunesektoren, beregnet at gjennomsnittet av inntekten i alle år utgjør 90 pst av inntekten i de 20 beste årene. Dette betyr at en inntekt på 5 G (350.000 kr) i ny folketrygd må sammenliknes med en inntekt på 5,5 G (385.000 kr) i gammel folketrygd for å utlikne effektene av dagens besteårsregel. Det er det ikke tatt hensyn til i ny folketrygd, og alle med stigende inntekt vil få et tap som slår direkte ut i den samlede kompensasjonen hvis påslagsmodellen velges.

Kvinner vil tape

Det samme resonnementet kan føres for de mange kvinnene som jobber noen år deltid. Her vil bortfallet av besteårsregelen gi et tap som får fullt gjennomslag i en nettoordning som påslagsmodellen. Bare i kommunesektoren er det 480.000 arbeidstakere, 350.000 eller 73 pst av disse er kvinner, og om lag to tredeler av disse jobber deltid. Hvor mange som kombinerer noen år deltid med noen år heltid er det vanskelig å finne statistikk for, men det vil være mange.

Figur 3 viser at en som jobber 30 år fulltid og 10 år halvtid med en fulltidsinntekt på 5G vil gå ned 20.000 kroner i folketrygd. Dette tapet vil slå direkte ut i den samlede kompensasjonen fra en påslagsmodell.

Figur 3: Fullt gjennomslag for deltidstap i påslagsmodellen. En sammenlikning av gammel og ny folketrygd der det tas hensyn til at mange kombinerer noen år deltid og noen år fulltid.



AFP-ordningen

Avtalefestet pensjon for offentlig ansatte skal etter riksmeklingsmannens møtebok fra tariffoppgjøret i 2008 legges om etter mønster av omleggingen i privat sektor. Dette betyr ikke at vi skal ha en blåkopi. Det kan tenkes to løsninger for en tidligpensjonsordning i de offentlige tjenstepensjonsordningene.

Enten får vi fleksibel tjenstepensjon fra 62 år som er så god at AFP "forsvinner" inn i tjenstepensjonsordningen som medfinansiering eller som en rett du tar med deg dersom du går over til privat sektor. I dette tilfellet vil bruttogarantien gjelde fra 62 år og samordningen gjøres opp ved 62 år.

Den andre måten å løse AFP-utfordringen på er å la tjenstepensjonen gjelde fra 65 år som i dag. Da må AFP for de tre årene fra 62 år utformes slik at nivået ved 62 år blir like bra som dagens AFP. Her står vi overfor en større utfordring enn i privat sektor fordi flere av de ansatte i offentlig sektor har lang utdanning og kortere opptjening ved 62 år. Mens AFP-gapet for inntekter på 300.000 og 400.000 kroner i offentlig sektor vil være 7.100 og 7.700 kroner ved 40 års opptjening, vil det ved 35 års opptjening være hhv 20.000 kroner og 25.000 kroner hvis vi legger ny AFP i privat sektor til grunn⁴.

Da det store flertall med høyere utdanning i offentlig sektor (70 pst av de ansatte i offentlig sektor har høyere utdanning) ikke har muligheten til å nå 40 års opptjening ved 62 år, må offentlig ansatte ha en høyere AFP-ytelse enn i privat sektor. En måte å gjøre det på er å la det såkalte tonivåuttaket i AFP-påslaget være høyere. Den muligheten er der fordi vi med offentlig tjenstepensjon fra 65 år vil kunne konsentrere det høyere AFP-påslaget til 3 år framfor 5 år som i privat sektor. Tonivå-uttaket er en ordning som er innført for ny AFP i privat sektor som innebærer at AFP-påslaget er høyere for årene 62-66 og tilsvarende lavere for årene etter. Samlet får du den samme AFP-ytelsen i årene som pensjonist fordi AFP-påslaget er nøytralt utformet.

Dette kan gjøre det mulig å øke AFP-påslaget de tre første årene med om lag 13.000 kroner hvert år. Det vil dekke noe av AFP-gapet i offentlig sektor for de som rammes av normeringskravet til 40 års opptjening ved 62 år, men ikke hele gapet.

Levealderjustering og grunnlovsvern

Når det gjelder det viktige spørsmålet om levealderjustering ligger det sterke føringer fra både pensjonsforliket i 2005 og 2007, samt i riksmeklingsmannens møtebok fra 2008-oppgjøret. For den nye folketrygden og AFP i privat sektor er det allerede avklart at ytelsene skal levealderjusteres, dvs at økt levealder vil gi lavere pensjon fordi det blir flere år å dele pensjonen på. Tommelfingerregelen er at levealderen antas å stige med ett år hvert tiår. Det er faktisk observert økning i levealderen som skal brukes, ikke prognoser. Med ett års økning i levealderen har folk valget mellom å jobbe 8 måneder lenger for å opprettholde pensjonen eller godta et pensjonskutt på om lag 5 pst.

⁴ Her legges til grunn et AFP-tillegg i dagens AFP for offentlig ansatt på 20.400 kroner. Se nærmere omtale i Unios notatserie nr. 5 2008 Kan AFP i privat sektor overføres til offentlig sektor?

Disse prinsippene vil også ligge til grunn for de offentlige tjenestepensjonene i framtida, men først skal det forhandles. Her kommer ikke minst grunnlovsvernet inn. Lovavdelingen i Justisdepartementet har i et notat til det parts sammensatte utvalget uttalt at opptjente rettigheter i bruttoordningen ikke kan reduseres gjennom levealderjustering. Sitatet under er hentet fra ”2007-uttalelsen” referert i Lovavdelingens notat til AID av 9. mars 2009:

”Med sikte på ytelser som er omfattet av bruttogarantien etter ordningene med offentlig tjenestepensjon, er det etter vårt syn grunnlag for følgende konklusjoner: Selv nokså beskjedne reduksjoner i de årlige pensjonsutbetalingene som følge av innføringen av en ordning med delingstall, vil som utgangspunkt komme i strid med Grunnloven § 97. Så lenge grunnlovsvernet er så sterkt som antydnet i drøftelsen foran, finner vi det vanskelig å sondre mellom større og mindre tap, eller ettersom opptjeningen har skjedd i en periode langt tilbake i tid eller kort tid før nyordningen trer i kraft. Vi utelukker likevel ikke at det i større utstrekning er anledning til å gjøre inngrep overfor personer som har lang tid igjen til pensjonsalder.”

Det er vanskelig å tolke Lovavdelingens uttalelse på noen annen måte enn at opptjente rettigheter har et sterkt vern og at de ikke kan reduseres gjennom levealderjustering. Det betyr en langt mer forsiktig innfasing av levealderjusteringen for offentlig ansatte. Tenker vi oss at ny modell har 30 års krav til opptjening, vil vi ha de første med fullt levealderjusterte offentlige tjenestepensjoner i 2041.

Dette innebærer også at norske kommuner og andre offentlige arbeidsgivere i mange år vil spare inn mindre på sine pensjonsutgifter enn det en full levealderjustering fra første dag ville gitt. Dette kommer av at folketrygden og AFP-påslaget som ligger i bunn for finansieringen av de offentlige tjenestepensjonene levealderjusteres fullt ut fra første dag. Denne mindreinnsparingen må staten dekke slik at kommuner og helseforetak ikke må redusere tjenestetilbudet. I kommunesektoren er det den kommunale deflatoren som gir uttrykk for kostnadsveksten i sektoren. Unio har i lengre tid ment at pensjonskostnadene må inn i grunnlaget for deflatoren slik at svingninger i pensjonskostnadene ikke skaper for stor usikkerhet i forhold til det velferdstilbud offentlig sektor skal gi borgerne.

50-60 mrd kroner i mindre innsparing for kommunesektoren

Vi skal her se at mindreinnsparingen for kommunesektoren, sammenliknet med en situasjon med full levealderjustering av de offentlige tjenestepensjonene fra første dag, vil utgjøre et betydelig milliardbeløp. Hvis vi ser på en person som pensjoneres som 65-åring i 2026 og på det tidspunktet har 15 års opptjening i dagens offentlige tjenestepensjon og 15 år i ny ordning, kan vi tenke oss følgende to situasjoner:

- Med full levealderjustering fra første dag, vil pensjonen til 65-åringen i 2026 være 7,5 pst lavere (5 pst per tiår). Sett fra kommunesektorens side ville dette vært en betydelig innsparing sammenliknet med dagens situasjon hvor kommunene har tatt kostnaden ved at folk blir eldre.
- Med grunnlovsvern mot levealderjustering av opptjente rettigheter, vil bare halvparten av pensjonen levealderjusteres, dvs pensjonen blir i dette tilfelle 3,75 pst lavere, men fremdeles en innsparing sett fra kommunesektorens side.

Legger vi videre til grunn 367.000 kroner i lønn for et årsverk i kommunesektoren og 326.000 årsverk, gir dette en lønnssum på 119,6 mrd kroner (2008-tall).

I 2026 vil "halv levealderjustering" bety 3 mrd kroner mindre innsparing ($119,6 \times 0,66 \times 3,75$ pst), sammenliknet med en situasjon hvor det var full levealderjustering av hele bruttopensjonen fra første dag.

Hvis vi videre legger til grunn at kommunene for å dekke bruttogarantien på 66 pst allerede har dekket opp for om lag 20 pst av samlet pensjonsutbetaling (for rettigheter opptjent før 2011 og som skal være tilstrekkelig fondert til å dekke "netto" pensjonsforpliktelser), vil mindreinnsparingen for kommunesektoren i 2026 være 2,4 mrd kroner.

Fra 2011 til 2026 vil den årlige mindreinnsparingen for kommunesektoren stige fra null til 2,4 mrd. Fra 2026 til 2041 vil den årlige mindreinnsparingen avta fra 2,4 mrd til null.

Samlet kan kommunesektoren inntil grunnlovsvernet av opptjente rettigheter er utfaset få en mindreinnsparing på om lag 40 mrd kroner sammenliknet med en situasjon med full levealderjustering av de offentlige tjenestetpensjonene fra første dag.

Unio har 281.000 medlemmer : lærere, lektorer, førskolelærere, sykepleiere, forskere, politi, prester, fysioterapeuter, ergoterapeuter, diakoner, skatterevisorer, konsulenter og ledere

Unio vil sikre og videreutvikle velferdsstaten og samfunnets fellesverdier : sikre full sysselsetting : øke forskningen : kjempe mot offentlig fattigdom og privatisering av sentrale offentlige tjenester : øke verdsettingen av utdanningsgrupper i offentlig sektor : sikre gode trygde- og pensjonsordninger

Unio



UTDANNINGS
FORBUNDET



FORSKER
FORBUNDET



POLITIETS
FELLESFORBUND



 **Presteforeningen**



Det Norske Diakonforbund
The Norwegian Association of Deacons



Skatterevisorenes Forening