

Jon M. Hippe, Johann Desprière, Pål Lillevold,
Dag Svege og Geir Veland

Den kompliserte omleggingen – virkningene av en ny offentlig tjenestepensjon

Jon M. Hippe, Johann Desprière, Pål Lillevold,
Dag Svege og Geir Veland

Den kompliserte omleggingen – virkningene av en ny offentlig tjenstepensjon

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0344-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0345-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
2 Pensjon og prinsipper	17
3 Offentlig tjenestepensjon – dagens ordning versus en påslagsmodell	23
3.1 Innledning	23
3.2 Forskjeller og likheter mellom dagens bruttoordning og en ny påslagsmodell.....	24
3.3 Fra gammel til ny ordning	27
3.4 Ny offentlig AFP-ordning	29
3.5 Forhandlingssystemet og tariffavtaler i offentlig sektor.....	30
4 Hvem er NTL-medlemmene?	33
4.1 NTL-medlemmenes opptjening av pensjon	35
4.2 Forventninger om pensjoneringsalder	39
4.3 NTL-medlemmenes yrkeskarrierer og valg av idealtypene	41
5 Hvor god?	43
5.1 Hva skal vi sammenligne med?	43
5.2 Eksempel på prinsippene i pensjonsberegningene.....	44
5.3 Hvor god er en påslagsordning på 5 prosent?	48
6 Virkningen av høyere satser	53
6.1 En illustrasjon	53
6.2 Virkningene av høyere satser for de ulike idealtypene.....	55
6.3 Når oppnås 66 prosent pensjon ved 67 år?	60
6.4 Haster det med en omlegging?	63
7 Konklusjon – den vanskelige omleggingen	67
Referanser	70
Vedlegg 1 Om fastsettelse av forholdstall i bransjestandarden fra FNO.....	71
Vedlegg 2 Om samlet pensjon ved ulike opptjeningsatser i påslagsmodellen.....	72
Vedlegg 3 Om sammenheng mellom opptjening og alder ved lønn på 5 G og 9 G.....	73

Forord

Fafo og aktuarfirmaet Lillevold & Partners har utført en analyse på oppdrag fra NTL om yrkeskarrierene til NTL-medlemmene og hvordan en ny offentlig tjenstepensjon vil slå ut for ulike medlemsgrupper. Denne analysen er svært omfattende, og det er utarbeidet en egen beregningsrapport som vil være tilgjengelig på nett. Denne rapporten presenterer hovedresultatene fra denne analysen.

Hvem som taper eller vinner på en omlegging av den offentlige tjenstepensjonsordningen, bestemmes av hvordan den nye pensjonsmodellen blir utformet, og av hvor lenge den enkelte har arbeidet, hans eller hennes lønnsutvikling og når man faktisk vil gå ut av yrkeslivet. En sentral del i analysene var derfor spørreundersøkelsen blant medlemmene som kartla deres faktiske yrkeskarrierer i offentlig og privat sektor og deres planer om pensjonering.

Aktuarene i Lillevold & Partners har ut fra typiske eksempelpersoner som ble identifisert i spørreundersøkelsen, gjennomført beregninger av disse idealtypenes forventede pensjonsutbetalinger i den nåværende pensjonsordningen og sammenlignet disse med beregninger av pensjoner fra ulike varianter av en ny offentlig tjenstepensjon. Analysen tar utgangspunkt i en ny såkalt påslagsmodell som er beskrevet i en rapport fra Arbeids- og sosialdepartementet fra desember 2015 (ASD 2015). Denne representerer ikke nødvendigvis det endelige forslaget til eller det som faktisk vil bli en ny offentlig tjenstepensjon. Modellen som er beskrevet av ASD, er imidlertid et nyttig utgangspunkt for å kunne beregne virkningene av en eventuell ny tjenstepensjon for offentlig ansatte.

I denne rapporten settes resultatene inn i en mer prinsipiell diskusjon om kjenne-tegn ved ny og gammel ordning. Hensikten med rapporten er å drøfte viktige sider ved en mulig ny offentlig tjenstepensjon for NTLs medlemmer og beregne de konkrete virkningene av en omlegging. Rapporten inneholder verken et forslag til utforming av eller sparenivåer i en ny ordning. Det er dette som skal gjøres til gjenstand for ytterligere analyser og forhåpentligvis forhandlinger i tiden framover.

Rapporten er utarbeidet av Fafo og Lillevold & Partners i fellesskap med utgangspunkt i den felles beregningsrapporten.

Oslo, desember 2016

Jon M. Hippe, Johan Despréé, Pål Lillevold, Dag Svege og Geir Veland

Sammendrag

Fafo og aktuarfirmaet Lillevold & Partners har utført en analyse av yrkeskarrierene til NTL-medlemmene og hvordan en ny offentlig tjenstepensjon vil slå ut. Det er utarbeidet en beregningsrapport som er tilgjengelig på nett. Denne rapporten presenterer hovedresultatene fra analysen, og resultatene settes inn i en prinsipiell diskusjon. Rapporten stiller spørsmålet: Hva er forskjellen på dagens tjenstepensjon og en ny påslagsmodell, og hvordan slår det ut i årlig forventet pensjon for ulike grupper av NTL-medlemmer ved ulike uttaksaldre?

Dagens ordning gir gode rettigheter ved tidlig avgang fra arbeidslivet. Det vil også høy sluttlønn eller 30 års opptjening gi. Legges tjenstepensjonen om til et påslag for alle, blir sparingen lik, og pensjonsmålet varierer. Noen vil tape og noen vil vinne på en slik omlegging. Det er ikke mulig å lage en sparebasert påslagsmodell hvor alle kommer likt ut, sammenlignet med dagens ordning.

En løsning kunne være å fortsette med dagens ordning. Det er imidlertid vanskelig å unngå endringer i den offentlige tjenstepensjonen, fordi folketrygden er endret og det er innført reduksjon i ytelsen når levealderen øker. Levealdersjusteringen medfører at den gamle ordningen over tid ikke lenger vil gi en 66 prosent garanti. I tillegg passer ikke systemet med en bruttogaranti lenger når en ny folketrygd gir økende opptjening. Tilpasses den ikke, vil til slutt noen medlemmer kunne få mer i folketrygd enn de har krav på i den gamle tjenstepensjonen. Andre medlemmer vil se at de får lite igjen fra sin tjenstepensjon, og at arbeid etter 67 år gir liten uttelling i form av ekstra tjenstepensjon.

På den andre siden har man ikke nødvendigvis dårlig tid, siden satsene i modellen som er presentert av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) er såpass lave at det vil ta relativt lang tid før en ny ordning samlet sett blir bedre enn en stadig dårligere gammel ordning.

Kapittel 2 Pensjon og prinsipper

I kapitlet drøftes hovedprinsipper for utforming av offentlige pensjonssystemer og tjenstepensjoner. Siden nivået på den inntektssikringen man kan oppnå i folketrygden ligger på rundt 50 prosent av tidligere inntekt for en gjennomsnittsinntekt ved 67 år, og siden levealdersjusteringen gjør at nivået vil synke i årene framover, vil man ha behov for en ekstra inntektssikring. Tjenstepensjoner knyttet til arbeidsforholdet er

i de fleste land den viktigste måten å sikre seg en ytterligere inntektssikkerhet i alderdommen på. I Norge er en minimumstjenestepensjon gjort obligatorisk. I offentlig sektor er (en bedre) tjenestepensjonen pålagt gjennom tariffavtale i kommunene og ved lov for statsansatte. Alle offentlig ansatte er omfattet av en felles tjenestepensjon. Det foreligger ingen forslag om å endre dette.

I offentlig sektor er nåværende tjenestepensjoner basert på et forsikringsprinsipp. Det foreligger ingen forslag om å innføre en innskuddsordning for offentlig ansatte. En påslagsordning vil være en forsikret ordning. I offentlig sektor er det i dagens ordning likepensjon for menn og kvinner med livslange utbetalinger. Det vil også være tilfelle i en ny ordning.

I offentlige tjenestepensjoner får man full pensjon etter 30 års tjenestetid. I en mulig endring av offentlige tjenestepensjoner er dette det sentrale spørsmålet, nemlig overgang fra 30 års opptjening til en såkalt alleårsregel. I tillegg til spørsmålet om opptjeningstid, inneholder beregningen av offentlig tjenestepensjon et prinsipp om at pensjonen beregnes etter sluttlønnen. Sluttlønnsprinsippet gjør ordningen god for de som stiger i lønn sent i yrkeskarrieren. Bortfallet av sluttlønnsprinsippet vil være en sentral konsekvens i overgangen til en påslagsmodell. I offentlige tjenestepensjoner er i praksis rettighetene regulert etter sluttlønnen. I en ny modell er det lagt til grunn at det fortsatt skal være en slik reguleringsmekanisme, men slik at tidligere rettigheter oppjusteres med den alminnelige lønnsutviklingen.

I privat sektor hadde man tidligere en egen førtidspensjon i privat AFP som ga en (folketrygdberegnet) pensjon fra 62 år *før* man fikk alderspensjon fra folketrygden og eventuelt tjenestepensjon ved 67 år. AFP-en i privat sektor ble lagt om fra en førtidsordning til et påslag til livslang alderspensjon fra folketrygden. Ved overgang til en påslagsmodell for offentlig tjenestepensjon oppstår det samme spørsmålet som i privat sektor: Skal man ha en god førtidspensjonsmulighet ved 62 år, eller skal også offentlig AFP legges om etter de samme opptjeningsprinsippene som i privat AFP (og i folketrygden)?

Kapittel 3 Offentlig tjenestepensjon – dagens ordning versus en påslagsmodell

Kapitlet gir en detaljert gjennomgang av forskjellene på dagens system og en påslagsmodell slik den er beskrevet i Arbeids- og sosialdepartementets rapport fra desember 2015. Reglene før 2011 var i hovedsak at det kreves 30 års opptjeningstid ved 67 år og at man jobber i offentlig sektor når man fyller 67 år for å få «fulle pensjonsrettigheter». Full pensjon innebærer at ytelsen vil tilsvare 66 prosent av «sluttlønnen». Offentlig tjenestepensjon er en bruttoordning ved at i ytelsen på 66 prosent er den faktiske alderspensjonen fra folketrygden inkludert. På grunn av samordningsreguleringen, hvordan man tar hensyn til alderspensjonen fra folketrygden i beregningen

av ytelsen fra tjenestepensjonen, har den reelle samlede pensjonen ligget rundt 70 prosent av sluttlønn.

Fra 2011 ble levealdersjustering innført. Levealdersjusteringen har den virkning at pensjonen vil bli redusert dersom levealderen øker i framtiden. I tillegg ble også de nye reguleringsprinsippene for løpende utbetalinger i folketrygden gjort gjeldende for offentlig tjenestepensjon. Medlemmer av offentlig tjenestepensjon som er født i 1958 eller tidligere, er skjermet for virkningen av levealdersjusteringen ved at de er gitt en individuell garanti om at samlet pensjon skal være 66 prosent av sluttlønna. De som er født i 1959 eller senere, har per i dag ikke slik skjerming.

I offentlig sektor er det i dag en særskilt tidligpensjonsordning – AFP. Alle som oppfyller kvalifikasjonskravene kan ta ut AFP fra fylte 62 år og fram til fylte 67 år. Ved 67 år vil man få tjenestepensjon. I realiteten vil offentlig tjenestepensjon (som oftest) komme til utbetaling fra 65 år.

Det er ikke foreslått en modell for hvordan en framtidig OfTP skal utformes, men det er skissert en aktuell modell for en ny ordning i offentlig sektor i rapporten fra ASD: en såkalt «påslagsmodell», samt en AFP-modell etter mønster fra privat sektor. I beregningene i denne rapporten er en påslagsmodell med en privatlignende AFP lagt til grunn.

Mens tjenestepensjon og alderspensjon samordnes i dagens modell for offentlig tjenestepensjon, er påslagsmodellen en nettomodell, hvor ytelsen fra tjenestepensjon tjenes opp og utbetales uavhengig av alderspensjon i folketrygden. I påslagsmodellen er tjenestepensjon frikoblet fra folketrygden, og det tjenes opp en årlig pensjonsbeholdning. Som et utgangspunkt har ASD-rapporten brukt en opptjeningssats på 5 prosent. Uttak skal være fleksibelt fra 62 år. ASD-utvalget har også foreslått at dagens AFP-modell endres fra en tidligpensjonsordning til en ordning etter mønster fra AFP-ordningen i privat sektor. I sine beregninger legges det til grunn en årlig sparesats på 4,21 prosent. Sparesatsene i påslagsmodellen kommer på toppen av AFP.

Kapittel 4 Hvem er NTL-medlemmene?

Fafo kartla yrkeskarrierer og inntektsforhold blant ca. 2250 statsansatte medlemmer av NTL høsten 2015. Dette datasettet er brukt som grunnlag for å lage en rekke idealtypiske personer som er representative for NTL-medlemmene. For disse idealtypene gjøres det beregninger av hvordan en påslagsmodell med en årlig opptjeningssats på 5 prosent, samt en tilleggssats på 18,1 prosent for inntekter mellom 7,1 G og 12 G og en ny AFP-ordning med opptjening på 4,21 prosent, ville slå ut.

Noe over halvparten av de yrkesaktive NTL-medlemmene er over 50 år. Undersøkelsen viste et relativt høyt utdanningsnivå blant medlemmene under 62 år. Blant medlemmer over 50 år har rundt halvparten universitets- eller høyskoleutdanning. Mange har også etatsutdanning. Blant medlemmer under 40 år har rundt to tredjedede-

ler universitets- eller høyskoleutdanning. Her er innslaget av etatsutdanning nærmest fraværende. Blant medlemmer under 30 år har nesten halvparten universitetsutdanning.

Sammenlignet med statsansatte samlet, er andelen ansatte med lønn over lønnstrinn 60 lavere blant NTLs medlemmer. Mens 38 prosent av statsansatte samlet har lønnstrinn 61 eller høyere, er andelen blant NTL-medlemmene 23 prosent. Når halvparten av medlemmene i NTL er konsentrert omkring lønnstrinn 51–60. Lønnsfordelingen er mer konsentrert blant NTLs medlemmer enn blant alle statsansatte sett under ett.

I gjennomsnitt har de statsansatte medlemmene lange yrkeskarrierer, det gjelder begge kjønn og for alle årskullene når man framskriver karrierene til 67 år. Det er bare for de eldste kvinnene at samlet yrkeskarriere er under 40 år. Sett i lys av en eventuell ny påslagsmodell ser man at når det gjelder årskullene født etter 1960, har både menn og kvinner over 40 års yrkeskarrierer.

Det er imidlertid store variasjoner i karrierene. Selv blant de yngste NTL-medlemmene vil det være en gruppe med relativt korte forventede yrkeskarrierer (10 prosent). Noen jobber også hele karrieren i offentlig sektor, mens noen har jobbet lenge i privat sektor med andre pensjonsrettigheter.

Rundt hver femte NTL-medlem tror de vil gå av ved 62 år. Ser man på deres ønske om å jobbe, er det flere som vil gå av tidlig. 36 prosent ønsker å pensjonere seg ved 62 år. Samtidig er det for eksempel blant de yngste NTL-medlemmene 50 prosent som ønsker å jobbe til de er 67 år eller eldre. Variasjonene er store, og det kompliserer vurderingen av påslagsmodellen.

Kapittel 5 Hvor god?

I dette kapitlet diskuteres resultatet av beregninger for ni av de ulike idealtypene når man erstatter dagens ordning med et påslag på 5 prosent, som tilsvaret det som er diskutert i ASD-rapporten. Det trekkes også inn beregninger av 50 idealtyper presentert i beregningsrapporten.

Åtte av ni idealtyper kommer dårligere ut ved uttaksalder 62 år med en opptjenings-sats på 5 prosent (+18,1 prosent), inkludert AFP-opptjening på 4,21 prosent. Det er kun én idealtipe som kommer bedre ut, og det skyldes en svært lang opptjeningsstid (42 år ved 62 år).

Ved 67 år kommer et flertall av idealtypene bedre ut. Disse idealtypene representerer også et flertall av NTL-medlemmene. Mange vil komme vesentlig bedre ut hvis de jobber til de er 70 år.

Kapitlet diskuterer overgangsregler fra dagens bruttoordning til ny påslagsmodell og viser gjennom et eksempel at overgangsreglene vil ha stor betydning for mange offentlig ansatte.

Kapittel 6 Virkningen av høyere satser

Økte opptjeningssatser endrer ikke den grunnleggende innretningen av påslagsmodellen, men effekten er at pensjonsnivået øker i prosent av sluttlønn for alle uttaksaldre, mens pensjonsnivået i dagens ordning ligger fast. Siden opptjeningssatsen er den samme for alle, vil økte satser løfte pensjonsnivået for alle uttaksaldrene. Og siden påslagsmodellen har en sterk effekt ved senere uttak, vil pensjonen i prosent av sluttlønn øke mer ved uttak 70 år enn ved uttak 62 år. Dermed vil økte satser for å oppnå et rimelig eller ønsket pensjonsnivå ved 62 år i påslagsmodellen, automatisk løfte nivået sterkere ved 70 år.

Selv med 8 prosent årlig opptjening kommer de fleste idealtypene dårligere ut ved 62 år i ny modell, sammenlignet med dagens ordning. En viktig forklaring på dette er at AFP ved 62 år (og tjenstepensjonsberegnet AFP ved 65 år) i dagens ordning ikke levealdersjusteres. Dette gjøres først i tjenstepensjonen ved 67 år. Felles for de som kommer bedre ut, er lange yrkeskarrierer og flat lønnsutvikling, mens for de som kommer dårligere ut ved disse uttaksaldrene, er forklaringen i hovedsak korte yrkeskarrierer og/eller høy sluttlønn og sterk lønnsutvikling.

Økte opptjeningssatser og virkningen av dette viser med all tydelighet de store variasjonene. Sammenlignet med dagens ordning, kommer noen bedre ut selv med 5 prosent ved 62 år (men svært få), mens andre kommer dårligere ut også ved 70 år selv med en opptjeningssats på 8 prosent. Generelt kan man si at et flertall av NTL-medlemmene kommer bedre ut selv ved lavere satser ved 67 år. Rapporten viser også ved hvilken opptjeningssats de ni idealtypene kommer like godt ut som en videreført bruttomodell ved ulike uttaksaldre.

Hovedvekten i analysene har vært hvordan påslagsmodellen slår ut for ansatte i offentlig sektor, sammenlignet med dagens ordning. En annen problemstilling er hvilke opptjeningssatser som skal til for å nå et gitt pensjonsnivå ved 67 år, for eksempel 66 prosent av sluttlønn. De nødvendige opptjeningssatsene vil da variere stort. Beregningene viser at tre av idealtypene når 66-prosentnivået allerede med 5 prosent, mens de andre seks typene ikke når 66 prosent i det hele tatt ved 67 år.

Kapittel 7 Konklusjon – den vanskelige omleggingen

En omlegging fra dagens system vil skape interessemotsetninger og være teknisk komplisert. Analysene viser at NTL-medlemmene som gruppe langt på vei er godt tilpasset en overgang til en påslagsmodell. Årsaken er relativt lange yrkeskarrierer og mange opptjeningsår i offentlig sektor, og at NTL-medlemmene har et inntektsnivå som gjør at opptjening for inntekter mellom 7,1 G og 12 G ikke er så viktig. Mange NTL-medlemmer vil kunne oppnå like god pensjon ved 65 og 67 år selv med moderate opptjeningssatser og med levealdersjustering. Like fullt vil det være en stor gruppe

som må ha en høyere opptjeningssats enn 5 prosent for at de skal komme like godt eller bedre ut.

Selv om mange kan komme godt ut ved uttak fra 65 år til 70 år ved sparesatser på 6 til 7 prosent, viser denne analysen at dette er en vanskelig omlegging av tre grunner. For det første er det et ganske stort mindretall som har kortere opptjeningstid og som derfor kommer relativt godt ut i den gamle ordningen. For det andre er det vanskelig, selv ved svært høye sparesatser, å nå de samme pensjonsnivåene ved uttak 62 år som i den gamle ordningen. En omlegging vil dermed nærmest uansett skape tapere og vinnere. For det tredje er spørsmålet om hvor sjenerøse betingelsene for tidlig uttak av pensjon skal være bestemt av at relativt mange NTL-medlemmer gir uttrykk for at de ønsker å gå av tidligere enn ved 67 år. Prisen for å gå av tidlig er høy i en påslagsmodell, mens gevinsten ved å stå lenger i arbeid er stor. Pensjonsuttak ved 62 år vil gi en betydelig lavere pensjon i påslagsmodellen med ny AFP enn det dagens AFP-ordning gir.

I tillegg er det store variasjoner blant medlemmene i hvordan en omlegging vil slå ut. Disse variasjonene følger av forskjeller i yrkeskarrierer, ulik lønn og lønnsutvikling og tilhørighet til ulike årskull. Noen kommer bedre ut ved 67 år med ny AFP og 5 prosent påslag, mens andre kommer langt dårligere ut med disse satsene. Noen kommer dårligere ut selv med en opptjeningssats på 8 prosent, mens andre vil komme svært godt ut. Det vil dermed være både vinnere og tapere i en omlegging, selv om omleggingen i gjennomsnitt kan treffe godt.

Det er mange vesentlige forhold som per i dag ikke er avklart og som vil få betydning for mange offentlig ansatte. Dette gjelder ikke bare utformingen av ny påslagsmodell i seg selv, men også fastsettelse av overgangsregler, det vil si hvordan tidligere opptjente rettigheter skal håndteres (avvikling) og om noe årskull skal kunne fortsette opptjening i gammel ordning (lukking), herunder videreføring av skjermingsreglene. Overgangsreglene vil ha stor betydning for når en ny ordning skal begynne å virke fullt ut og dermed hvordan omleggingen treffer ulike årskull. Det er viktig å merke seg at en stor gruppe av NTL-ere som kommer dårligere ut enn i dagens ordning, gjerne har mange år i privat sektor og pensjonsopptjening derfra. I tillegg er gruppen med kort samlet opptjening ofte å finne i høyere aldersgrupper. Det medfører at en relativt lang overgangsordning før det nye systemet treffer, vil kunne løse mye av tapsproblematikken. I kombinasjon med høyere sparesatser vil en lang overgangsordning kanskje være nøkkelen til å åpne for en overgang.

Om, og ikke minst når, en eventuell overgang skal skje, er et komplekst tema. Det faktum at den nye folketrygden vil være fullt gjennomført fra 2025, legger press på å få foretatt en omlegging. Mange som jobber lenge(r), vil få mer i folketrygd, og den relative betydningen av tjenstepensjonen blir mindre. Og, viktigere, når levealdersjusteringen får fullt gjennomslag, synker det samlede pensjonsnivået så mye at det blir viktig å kunne sikre seg mer pensjon ved å jobbe lenger. Pensjonseffekten av å jobbe lenger vil være langt sterkere i en ny løsning enn i den gamle.

1 Innledning

I denne rapporten stiller vi ett enkelt spørsmål:

Hva er forskjellen på dagens tjenstepensjon og en eventuell ny påslagsmodell, og hvordan slår denne forskjellen ut i årlig forventet pensjon for ulike grupper av NTL-medlemmer ved ulike uttaksaldre?

Selv om spørsmålet er enkelt, kompliseres analysen av at det allerede er foretatt en grunnleggende omlegging av folketrygden i Norge. Gjennom pensjonsreformen har stimulering til videre arbeid blitt det sentrale målet i folketrygden. Nå teller hvert år med, og det gir høyere folketrygd for de som jobber lenger. Før var folketrygden innrettet slik at man oppnådde et visst pensjonsnivå etter en viss tid eller ved en særlig alder, 67 år. I dag vil pensjonene som folk får, variere avhengig av inntekt og hvor lenge de jobber, og de som har betalt inn mer, får også ut mer, og dermed opprettholder de mye av sin tilvante inntekt i alderdommen. På den andre siden skjer det mindre overføring, eller omfordeling, i det nye systemet enn tidligere, blant annet til de som ikke jobber så lenge. Det kan derfor være ulike syn på endringen av folketrygden.

Men uansett syn på reformen gir den nye rammer for dagens offentlige tjenstepensjon rett og slett fordi den bygger på og samordnes med folketrygden. Ny folketrygd vil etter hvert som flere aldersgrupper dekkes av denne, bidra til at den offentlige tjenstepensjonen endres. En tilpasning av den offentlige tjenstepensjonen til ny folketrygd er imidlertid komplisert både prinsipielt og praktisk:

- Omleggingen vil gi både tapere og vinnere.

Folketrygden er endret slik at alle sparer den samme prosenten av lønna hvert år, og antall år man sparer (jobber), har avgjørende betydning for hvilken pensjon man oppnår. Dagens tjenstepensjon for offentlig ansatte bygger på et grunnleggende forskjellig prinsipp der alle har det samme faste pensjonsmålet – 66 prosent av sluttlønn etter 30 år før levealdersjustering. Man kan si at det spares svært ulikt for de enkelte for at alle skal nå det samme målet om 66 prosent. Men andre ord er det selve sparingen som varierer, og ikke pensjonsmålet. Gode rettigheter ved for eksempel tidlig avgang vil gi svært høye sparepremier (løpende utgifter i Statens Pensjonskasse). Det vil også høy sluttlønn eller 30 års opptjening gi. Legges tjenstepensjonen om etter mønster av folketrygden og blir et sparebasert påslag for alle, skjer det en grunnleggende endring. Da blir sparingen lik,

og pensjonsmålet varierer. Noen vil tape og noen vil vinne på omleggingen. Det er rett og slett ikke mulig å lage en sparebasert modell hvor alle kommer likt ut sammenlignet med dagens ordning. Høyere sparesatser i en ny påslagsmodell gjør riktignok at flere kommer bedre ut enn ved lavere satser, men det løser ikke problemet med at noen vil tape på en omlegging. Et systemskifte representerer derfor en særskilt utfordring, ikke minst for de som skal forhandle om en ny pensjonsordning for offentlig ansatte.

- Et prinsipielt valg – kompensere for korte yrkeskarrierer eller premiere lengre yrkeskarrierer?

En systemendring gjør det ikke bare teknisk vanskelig å lage en like god ordning for alle, den endrer også de grunnleggende prinsippene i ordningen. I et påslagssystem vil det framtidige pensjonsnivået bestemmes av individuelle forskjeller i yrkeskarrierer, pensjoneringsatferd og lønnsnivå. Dette vil skje på samme måte både i folketrygden og i den nye tjenstepensjonen og i en ny AFP hvor lengre opptjening premieres. I dagens tjenstepensjon og AFP kan kortere opptjening gi samme pensjon som lengre opptjening, og avgang ved 65 år kan gi samme pensjon som avgang ved 67 år. Nå er ikke nødvendigvis det ene systemet bedre enn det andre. Det vil avhenge av hva man mener bør belønnes rent pensjonsmessig. I det tidligere systemet vil en lønnsøkning like før man går av, medføre en svært høy ekstra innbetaling, mens det ikke skjer for en som har en flatere lønnsutvikling. I det nye systemet vil en slik innbetaling ved sluttlønnøkning ikke finne sted. Derimot vil en person som jobber lenge, oppnå høyere pensjon enn en person som ikke gjør dette, eller som ikke får anledning til å stå lenge i arbeid. Omlegging fra dagens system til en påslagsmodell er derfor ikke bare et spørsmål om å regne på hvilke satser som er tilstrekkelig for at mange skal få en like god ordning. Det er også en prinsipiell omlegging som i seg selv representerer et politisk valg.

- Må endringen i offentlig tjenstepensjon skje fort?

En løsning på problemene over kunne rett og slett være å fortsette med dagens ordning og dermed ikke ta stilling til verken de prinsipielle spørsmålene eller hva som er en god nok ordning målt i kroner. Det er imidlertid vanskelig å komme utenom endringer i den offentlige tjenstepensjonen. Partene som skal forhandle om offentlig tjenstepensjon, må ta utgangspunkt i at folketrygden allerede er endret, og at det også er innført reduksjon i ytelsen når levealderen øker. De som er født før 1958, er skjermet mot levealdersjustering og garantert et pensjonsnivå på 66 prosent. De som er født i 1959 og senere, vil etter all sannsynlighet få sine pensjoner redusert ettersom levealderen øker. Det er imidlertid ikke avklart om disse årskullene på noen måte skal skjermes for levealdersjusteringen, og organisasjonene på arbeidstakersiden krever skjerming for yngre grupper også. Reduksjonen medfører at den gamle ordningen ikke lenger vil gi en 66-prosentgaranti. I tillegg passer ikke systemet med en bruttogaranti lenger når en ny folketrygd gir økende opptjening. Tilpasses den ikke, vil noen medlemmer

til slutt kunne få mer i folketrygd enn de har krav på i den gamle tjenestepensjonen. Andre medlemmer vil se at de får lite igjen fra sin tjenestepensjon, og at arbeid etter 67 år gir liten uttelling i form av ekstra tjenestepensjon. På den andre siden er satsene i modellen som er presentert av ASD, såpass lave at det vil ta relativt lang tid før en ny ordning samlet sett blir bedre enn en stadig dårligere gammel ordning. Det skal derfor heller ikke overdrives hvor dårlig tid arbeidstakersiden har, selv om begge parter ser at tjenestepensjonene må legges om.¹ At arbeidstakersiden opplever ikke å ha veldig dårlig tid, kan påvirke styrkeforholdet i eventuelle forhandlinger. Rent formelt må samordningsreglene være klare innen 2021 og individuell garanti innen 2026.

Til sammen medfører denne kompliserte praktiske og prinsipielle situasjonen at det er svært viktig med detaljert kunnskap om hvordan en ny offentlig tjenestepensjon vil slå ut. Utfordringene som er diskutert over, kan lettes noe ved å lage lange overgangsordninger for mange årskull slik at det gamle regelverket fortsatt gjelder helt eller delvis, og at det nye regelverket først får virkning for yngre årskull. Vi skal diskutere litt rundt problemstillingen om overgangsregler prinsipielt i kapittel 3.3, og vi skal vise et eksempel på en overgangsordning og effekten av denne i kapittel 5.3.

Videre i denne rapporten diskuteres kort hva som er hovedspørsmålene ved utforming av tjenestepensjoner. I kapittel 3 ser vi deretter mer detaljert på forskjellen mellom en ny og gammel offentlig tjenestepensjon. I kapittel 4 tar vi for oss NTL-medlemmenes yrkeskarrierer og pensjoneringsvalg. I kapittel 5 og 6 går vi over til beregningene av hvordan overgangen til en ny ordning vil kunne slå ut når vi legger satsene som er brukt i ASD sin rapport, til grunn. Deretter beregner vi virkningene av å øke sparesatsene i påslagsmodellen suksessivt opp til 8 prosent. I kapittel 7 trekkes trådene sammen i en diskusjon om hvordan en påslagsmodell vil slå ut for NTLs medlemmer.

Det understrekes at denne rapporten utelukkende tar opp hva som skjer med utbetalingen av alderspensjon ved en omlegging. En del andre viktige spørsmål ved en slik omlegging berøres derfor ikke. Dette gjelder blant annet det viktige spørsmålet om særaldersgrenser for en rekke yrker i offentlig sektor og et annet sentralt spørsmål som for eksempel om en ny AFP-ordning skal følge prinsippet fra privat AFP om at utføre ikke får AFP.

Det bør også nevnes at det er sentrale problemstillinger knyttet til hvordan en ny AFP-ordning skal utformes, for eksempel om den skal være lik den private AFP-ordningen, eller om de offentlig ansatte skal etablere en egen AFP-ordning hvor for eksempel de rettighetene som tjenes opp, er sikret. I analysene har vi regnet på en ny AFP-ordning, men ikke problematisert selve organiseringen av denne.

¹ Vi viser til arbeidstakerorganisasjonenes felles pressemelding 17.12.2015 hvor det uttrykkes at rapporten fra ASD er «[...] et utgangspunkt for en eventuell videre prosess med partene med sikte på forhandlinger om endringer i offentlig tjenestepensjon». Organisasjonene er med andre ord åpne for samtaler.

2 Pensjon og prinsipper

Utforming av pensjonsordninger reiser en rekke grunnleggende politiske valg om hvordan de skal utformes og organiseres.

I de offentlige sosialforsikringene, som i Norge kalles folketrygd, er de to sentrale spørsmålene om man skal ha en grunnsikring til alle borgere i alderdommen, og om det offentlige skal organisere et lovpålagt og skattefinansiert system for opptjening av tilleggspensjoner. Kort fortalt har Norge, som de andre nordiske landene, en minstepensjon som gir pensjon uavhengig av tidligere inntekt. Dette medfører en stor omfordeling av inntekt fra yrkesaktive til de som har hatt liten eller ingen yrkesinntekt, og i særlig stor grad fra menn til kvinner. En høy minstesikkerhet i pensjonssystemet har bred politisk oppslutning i Norge. I tillegg til minstesikringen er det i folketrygden en opptjening av rettigheter som skal sikre at man kan opprettholde en forventet inntekt når man blir pensjonist, såkalt standardsikring. Denne inntektspensjonen bygger på at man sparer opp rettigheter tilsvarende 18,1 prosent av lønna hvert år (opp til 7,1 G eller omkring 650 000 kr). Alle år med inntekt teller helt fram til fylte 75 år, slik at jo lenger man jobber, jo høyere blir den årlige pensjonen. Siden dette er et offentlig obligatorisk system, er det omfordelingslementer i det hvor man for eksempel betaler skatt også på høyere inntekter uten at man tjener opp pensjon. I tillegg gis det livslange pensjoner til alle, og det skjer dermed en omfordeling til personer som lever lenger (dette skjer via et såkalt felles delingstall for menn og kvinner). Inntektspensjonen er fra 2011 levealdersjustert, det vil si at de pensjonsrettigheter man har samlet opp, vil fordeles på flere år hvis levealderen øker i framtiden. Skal man da få like mye i pensjon, må man jobbe lenger. Systemet er ment å stimulere til å jobbe lenger, og lengre yrkeskarrierer vil redusere de framtidige skatteøkningene som skal til for å finansiere morgendagens pensjoner (SSB 2015).

Siden nivået på den inntekts- eller standardsikringen man kan oppnå i folketrygden, bare ligger på rundt 50 prosent av tidligere inntekt for en gjennomsnittsinntekt ved 67 år, og siden levealdersjusteringen gjør at nivået vil synke i årene framover, vil man ha behov for å ha en ekstra inntektssikring. Mange vil se på to tredjedeler av tidligere inntekt, som LO har hatt og fortsatt har som mål for alle ved 65 år og/eller ved 67 år, som et ønsket nivå på sin framtidige pensjon. Tjenestepensjoner knyttet til arbeidsforholdet som er helt eller delvis betalt av arbeidsgiver, er i de fleste land den viktigste måten å sikre seg en ytterligere inntektssikkerhet på i alderdommen. I tillegg kan man spare individuelt. Offentlig pensjon, tjenestepensjon og individuell sparing er det som

omtales som de tre pilarene i et lands pensjonssystem. I Norge er det pilar I og II som har størst betydning. Den offentlige tjenestepensjonsordningen er en slik pilar II-ordning, med andre ord er det en tjenestepensjonsordning som kommer i tillegg til folketrygden.

Tjenestepensjonene i pilar II er å regne som private ordninger siden de som hovedregel er finansiert av sparepremier i oppsparingsperioden. I praksis betyr det at omfordelingene er mindre i tjenestepensjonene enn i de offentlige trygdeordningene, og at det er en sterkere sammenheng mellom det som betales inn, og det man får ut. Typisk er tjenestepensjonene for privat og kommunalt ansatte fondert slik at det er oppspart kapital som skal sikre pensjonsløftet. I tjenestepensjonsordningen for de statsansatte i SPK er systemet langt på vei likt det vi finner for de kommunalt ansatte, men SPK har ikke oppspart kapital. Rettighetene er der sikret i en statsgaranti. Uansett er dette et unntak når det gjelder organisering av tjenestepensjoner. Også SPK-ordningene er å betrakte som en tjenestepensjon som kommer i tillegg til folketrygden.

Det er noen sentrale spørsmål omkring utforming av tjenestepensjoner som bestemmer hvordan de virker: Det første spørsmålet som gjerne reises om tjenestepensjoner, er det man kaller dekningsgrad. Siden tjenestepensjoner i utgangspunktet ikke er lovbestemt, er det i de fleste land et stort spørsmål hvilke grupper som er omfattet av disse ordningene. I Norge er en minimumsordning gjort obligatoriske i lov (obligatoriske tjenestepensjon – OTP). I privat sektor er det store ulikheter mellom ordningene. I offentlig sektor er den samme tjenestepensjonen pålagt gjennom tariffavtale i kommunene og ved lov for statsansatte. Dermed er alle offentlig ansatte omfattet av en felles tjenestepensjon i tillegg til folketrygden. Her skiller Norge seg, sammen med de andre nordiske landene, fra flere andre land hvor mange arbeidstakere ikke er med i tjenestepensjoner (Veland 2010). Det foreligger ingen forslag om å endre dette.

Det andre spørsmålet er knyttet til hvilke prinsipper som skal gjelde for opptjening i tjenestepensjoner:

- *Innskudd eller forsikret tjenestepensjon?* Et viktig skille går mellom en ren spareordning (innskudd) og en forsikret ordning. I en forsikret ordning tilfaller pensjonsrettighetene til de som dør tidlig, de andre medlemmene i ordningen. Det blir dermed mer pensjon per krone spart for de som oppnår utbetalinger. I en innskuddsordning vil ulike etterlatte kunne få utbetalt sparekapitalen som en egen pensjonsutbetaling. Det er dermed ingen omfordeling i innskuddssystemet. I privat sektor kjenner vi denne debatten fra spørsmålet om innskuddsordning versus den såkalte hybridene, det vil si en forsikret tjenestepensjon. I offentlig sektor er nåværende tjenestepensjoner basert på et forsikringsprinsipp. *Det foreligger ingen forslag om å innføre en innskuddsordning for offentlig ansatte. En påslagsordning vil være en forsikret ordning.* Dermed vil det fortsatt være forskjeller mellom innskuddsordningene i privat sektor og en påslagsmodell i offentlig sektor.

- *Likepensjon?* Et annet vesentlig spørsmål er om ordningen skal innbetale mer for kvinner enn menn slik at det kan utbetales like store årlige pensjoner livet ut siden kvinner lever lenger enn menn. Det er dette som omtales som likepensjon eller kjønnsnøytralitet. I innskuddspensjon innbetales det i dag i privat sektor det samme for menn og kvinner, og utbetalingene er omtrent i alle tilfeller opphørende og slutter ved 77 år. Menn og kvinner får da samme pensjon fram til 77 år, men kvinner vil ha en lengre forventet periode uten pensjoner fra sin tjenstepensjon. *I offentlig sektor er det i dagens ordning likepensjon og livslange utbetalinger. Det vil også være tilfellet i en ny ordning (og foretas ved bruk av kjønnsnøytrale delingstall).*
- *Regulering av oppsparingen?* Når det avsettes penger for å sikre en rettighet hvert år, blir spørsmålet om hvordan denne rettigheten skal justeres når lønningene (og prisene) stiger, et viktig spørsmål. I innskuddsordninger er det avkastning som bestemmer hva som skjer med de opptjente rettighetene. Innskuddskapitalen kan da vokse raskere enn lønna, men pensjonsbeholdningen eller sparekapitalen kan også tape seg i verdi hvis avkastningen er lav eller negativ. Et reguleringsløfte gir forutsigbarhet for medlemmene, men gir samtidig arbeidsgiver en ekstra og uforutsigbar kostnad. Derfor er regulering ofte gjenstand for konflikt. *I dagens offentlige tjenstepensjon er i praksis rettighetene regulert, faktisk etter sluttlønna. I en ny modell er det lagt til grunn at det fortsatt skal være en slik reguleringsmekanisme, men slik at tidlige rettigheter oppjusteres ved at de følger den alminnelige lønnsutviklingen.*
- *Opptjeningstid eller alleårsregel?* En annen side ved organiseringen av tjenstepensjoner er om man skal ha et system med opptjeningstid for å få full pensjon, typisk at man ved 30 års medlemskap får rett til full pensjon, eller om hvert år skal telle likt. I det første systemet skjer det med andre ord en omfordeling som gir dem med kort opptjening mer enn de ville fått i et system hvor det er klarere sammenheng mellom inn- og utbetalinger. Det er denne samme endringen som er foretatt i folketrygden, og som gjelder både i innskuddsordninger og i hybridordninger i privat sektor. *I en mulig endring av offentlige tjenstepensjoner er dette det sentrale spørsmålet, nemlig overgang fra 30 års opptjening til en såkalt alleårsregel.* Medlemmer med lengre yrkeskarrierer vinner på dette, og det skapes sterkere økonomiske insentiver til å jobbe lenger for de som i dagens ordning har full opptjening. For dem med korte yrkeskarrierer eller mye deltid (ikke full opptjening) har imidlertid dagens ordning også insentiver til å jobbe mer eller lenger. Insentiver til å stå lenger i arbeid knytter seg dermed både til yrkeskarrieren som sådan og til effekten av levealdersjusteringen.
- *Sluttlønn eller gjennomsnitt?* I tillegg til spørsmålet om opptjeningstid inneholder beregningen av offentlig tjenstepensjon, sammen med de nå stort sett avsluttede ytelsesordningene i privat sektor, et prinsipp om at pensjonen beregnes etter sluttlønna og ikke ut fra den lønna man har tjent hvert år, det vil si gjennomsnittsinntek-

ten gjennom livet. Et sluttlønnssystem sikrer nettopp at man ved 30 års opptjening får 66 prosent av den inntekten man gikk ut av arbeidslivet med, til å leve av som pensjonist. Det er på mange måter inntektssikringsprinsippet tatt helt ut, og det har ligget i ordningen siden den ble innført for embetsmenn i 1917. En person som går opp 50 000 kroner i lønn rett før pensjonsalderen og har full opptjening, vil dermed få en innbetaling (rettighetsøkning) som kan være høyere enn lønna dette året. Da skal arbeidsgiver finansiere et løfte om livslang utbetaling av 66 prosent av 50 000 kroner også tilbake 30 år i tid for å si det forenklet. Sluttlønnsprinsippet gjør ordningen svært god for de som stiger mye i lønn sent i yrkeskarrieren, men skaper kostnader og uforutsigbarhet for arbeidsgiver. For en person med relativt flat inntekt gjennom yrkeskarrieren har sluttlønnsprinsippet liten betydning. *Bortfallet av sluttlønnsprinsippet vil være en sentral konsekvens i overgangen til en påslagsmodell.*

- *Regulering av løpende pensjonsutbetalinger.* Dette er også et sentralt spørsmål i utformingen av en tjenstepensjonsordning. I privat sektor reguleres løpende pensjoner som hovedregel med avkastning. I offentlig tjenstepensjon følger reguleringen de samme prinsippene som i folketrygden, det vil si med lønnsveksten (G) minus en fast faktor på 0,75 prosent. Er lønnsveksten 3 prosent et år, blir de løpende pensjonene dermed regulert med 2,25 prosent. *Det kan legges til grunn at dette reguleringsprinsippet vil bli videreført i en ny påslagsmodell.*
- *Egen ordning med tidligpensjonering?* I privat sektor hadde man tidligere en egen førtidspensjon i privat AFP som ga en (folketrygdberegnet) pensjon fra 62 år FØR man fikk alderspensjon fra folketrygden og eventuelt tjenstepensjon ved 67 år. AFP-en i privat sektor ble imidlertid lagt om fra en førtidsordning til et påslag til livslang alderspensjon fra folketrygden. Årsaken eller begrunnelsen som ble brukt, var at den tidligere ordningen sto i motstrid til prinsippene i folketrygden om at hvert år skulle gi mer i pensjonsopptjening. Eller sagt på en annen måte: Et høyt nivå ved 62 år vil medføre at det er vanskelig (og dyrt) å åpne for ytterligere opptjening hvert år etter dette. *Ved overgang til en påslagsmodell for offentlig tjenstepensjon oppstår nøyaktig det samme spørsmålet som i privat sektor: Kan man ha en god førtidspensjonsmulighet ved 62 år, eller skal også offentlig AFP legges om etter de samme opptjeningsprinsippene som i privat AFP (og i folketrygden)?*

Samlet kan man si at det bare er noen få, men likevel svært avgjørende, prinsipper som skiller dagens offentlige tjenstepensjonsordning fra en ny påslagsmodell. Mange hovedprinsipper vil ligge fast, og flere av de konfliktemaene vi kjenner fra privat sektor, kommer ikke opp rundt offentlig tjenstepensjon. Den skal fortsatt baseres på en forsikret ordning, med regulering og likepensjon med livslange utbetalinger. De prinsipielle stridstemaene er knyttet til sluttlønn, alleårsregel og tidligpensjon (ved 62 år) samt overgangsordninger og håndtering av opparbeidede rettigheter. Disse spørsmålene kan

i og for seg avklares hver for seg, men i realiteten er de alle nært knyttet til et avgjørende spørsmål: Skal offentlig tjenstepensjon tilpasses folketrygdens prinsipp om at alle år teller, slik at det da lønner seg å jobbe lenger i form av at pensjonene blir høyere?

For partene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er det tre veier man kan gå videre for å håndtere disse utfordringene. For det første kan man fortsette som nå med justeringer og avklaring av prinsippene for samordning og levealdersjustering for yngre årskull i den offentlige tjenstepensjonen og med at offentlig AFP ikke kan tas ut sammen med ny folketrygd fra 62 år. Det er mulig på denne måten å fortsette med en bruttoordning som samordnes med ny folketrygd. For det andre kan det tenkes at man gjør dagens tjenstepensjon for offentlig ansatte om til en nettoordning som ikke samkjøres med folketrygden (som for dagens ytelsespensjoner i privat sektor), men at denne fortsatt er bygget opp med medlemstid på 30 år og sluttlønn sammen med en AFP-ordning for de mellom 62 og 67 år. Dermed vil folketrygden slå igjennom og gi høyere opptjening for de som jobber lenger selv om selve tjenstepensjonen har en annen innretning. Det vil også være vanskelig å åpne for frivillig uttak av folketrygd sammen med den gamle AFP-en. Den tredje veien er den som skal analyseres videre i denne rapporten, og det er en omlegging av både førtidsordningen (AFP) og tjenstepensjonselementet til en variant av en påslagsmodell bygget på de samme prinsippene som i folketrygden. Som sagt vil også denne veien være vanskelig, for selv om mange kan komme bedre ut enn i den etter hvert dårligere bruttoordningen, vil de som har korte yrkeskarrierer og/eller av ulike grunner ønsker eller må gå av tidlig, kunne få lavere pensjon ved 62 år eller 65 år. Det oppstår dermed interessenmotsetninger innad på arbeidstakersiden.

3 Offentlig tjenstepensjon – dagens ordning versus en påslagsmodell

3.1 Innledning

I dette kapitlet gir vi en mer detaljert gjennomgang av forskjellene mellom dagens system og en påslagsmodell slik den er beskrevet i ASD sin rapport.

Reglene for offentlig tjenstepensjon før 2011 var i hovedsak at det kreves 30 års opptjeningstid ved 67 år, og at man jobber i offentlig sektor når man fyller 67 år, for å få «fulle pensjonsrettigheter». Full pensjon innebærer at ytelsen vil tilsvare 66 prosent av den såkalte «sluttlønna» (den pensjongivende siste inntekten som vil bli lagt til grunn ved 67 år). Offentlig tjenstepensjon er en bruttoordning. Dette vil si at ytelsen på 66 prosent er inkludert den faktiske alderspensjonen man vil få fra folketrygden. På grunn av samordningsregelverket, som regulerer hvordan man tar hensyn til alderspensjonen fra folketrygden i beregningen av ytelsen som kommer fra offentlig tjenstepensjon, har den reelle samlede pensjonen normalt ligget rundt 70 prosent av sluttlønn for de som har full opptjening, og høyere for dem med deltid / lav inntekt. Virkningen av denne samordningen er at ikke hele alderspensjonen fra folketrygden trekkes fra i beregningen av kronebeløpet som skal utbetales fra offentlig tjenstepensjon.

Fra 2011 ble alderspensjonen i folketrygden lagt om, og det ble da gjort endringer også i offentlig tjenstepensjon. En viktig endring var innføringen av en levealdersjustering av de løpende pensjonsutbetalingene. Levealdersjustering betyr at om levealderen øker fra ett årskull til et annet, vil pensjonen for det yngste årskullet være noe lavere enn det forrige årskullet, fordi det yngste kullet skal ha utbetalt pensjon i litt lengre tid enn det eldste. Levealdersjusteringen har med andre ord den virkning at pensjonen vil bli redusert ved 67 år dersom levealderen øker i framtiden. Levealdersjusteringen er også innført i offentlig tjenstepensjon. I tillegg ble de nye reguleringsprinsippene for løpende pensjonsutbetalinger i folketrygden – at pensjonen reguleres fra ett år til et annet med alminnelig lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent – gjort gjeldende for offentlig tjenstepensjon. Dermed ble den offentlige tjenstepensjonen vesentlig endret selv om den ikke fullt ble tilpasset ny folketrygd.

Medlemmer av offentlig tjenstepensjon som er født i 1958 eller tidligere, er skjermet for virkningen av levealdersjusteringen ved at de er gitt en individuell garanti om at samlet pensjon (alderspensjon + offentlig tjenstepensjon) skal være 66 prosent av

sluttlønna. De som er født i 1959 eller senere, har per i dag ikke slik skjerming. Uten en skjerming vil den samlede pensjonen bli lavere enn 66 prosent av sluttlønna for årskullene etter 1959 dersom levealderen fortsetter å øke. Selve levealdersjusteringen gjøres på samme måte som for alderspensjonen i folketrygden. Man benytter såkalte delingstall som uttrykker gjenstående forventet levealder fra 67 år (i folketrygden fra 62 år) for alle årskullene, og som dermed viser hva opptjent pensjon ved 67 år skal divideres på for å beregne hva den årlige samlede pensjonen vil bli fra uttak. Prinsippet er: jo høyere forventet levealder, desto høyere delingstall, og desto lavere årlig pensjon.²

I offentlig sektor er det i dag en særskilt tidligpensjonsordning – AFP. Alle som oppfyller kvalifikasjonskravene (i staten må man ha tjent mer enn 1 G siste 10 år eller ha vært ansatt 10 år i staten etter fylte 50), vil kunne ta ut offentlig AFP fra fylte 62 år og fram til fylte 67 år. Ved 67 år vil man få utbetalt offentlig tjenstepensjon. I realiteten vil offentlig tjenstepensjon (som oftest) komme til utbetaling fra fylte 65 år, og det skyldes reglene for beregning av AFP som tjenstepensjon ved 65 år (ved full opptjening vil man få full tjenstepensjon).

3.2 Forskjeller og likheter mellom dagens bruttoordning og en ny påslagsmodell

En arbeidsgruppe i Arbeids- og sosialdepartementet la i desember 2015 fram en rapport om ny offentlig tjenstepensjon (OfTP). Hensikten med en ny tjenstepensjon er å tilpasse den til hovedprinsippene i ny alderspensjon i folketrygden om blant annet årlig opptjening. Det vil si utover levealdersjusteringen og reguleringsprinsippene som allerede er endret. Det er ikke foreslått en konkret modell for hvordan en framtidig OfTP skal utformes, men det er skissert to aktuelle hovedmodeller for en ny ordning i offentlig sektor: en hybrid ordning etter mønster fra privat sektor og en såkalt påslagsmodell. Selv om utvalget ikke foreslår det konkret, antydes det at det er påslagsmodellen som vil være mest aktuell som ny tjenstepensjon i offentlig sektor, samt en AFP-modell etter mønster fra privat sektor. Forskjellen mellom en påslagsmodell og en hybridmodell³ har imidlertid liten betydning for hovedinnretningen på en ny modell og dermed for beregningene av hvor mye pensjon den enkelte vil få fra en ny ordning sammenlignet med dagens. I beregningene har vi lagt en påslagsmodell med en privatlignende AFP til grunn.

² Se vedlegg 2 for en detaljert redegjørelse om fastsettelse av forholdstall i bransjestandarden fra FNO.

³ Siden påslagsmodellen bruker delingstall fra folketrygden og hybridmodellen K2013, vil det være ulike sparesats for å nå et gitt pensjonsnivå, for eksempel ved 65 år. Sparesatsene i de to modellene er dermed ikke helt sammenlignbare.

I tabell 3.1 viser vi forskjeller og likheter mellom dagens ordning og en foreslått påslagsmodell. Videre kommenteres kort noen viktige forhold som er av betydning i diskusjonen om ny modell for offentlig tjenstepensjon.

Tabell 3.1 Forskjeller og likheter mellom dagens offentlige tjenstepensjon og ny påslagsmodell.

	Dagens modell	Ny modell (påslagsmodell)
Tjenstepensjon		
Opptjening som yrkesaktiv	30 års opptjeningstid ved 67 år (en rettighet til en framtidig ytelse)	Årlig opptjening som en prosent av lønn (en pensjonsbeholdning som bygges opp)
Regulering av opptjening	Sluttlønna som avgjør. Følger individuell lønnsutvikling	Reguleres opp med årlig lønnsvekst i samfunnet
Regulering av løpende pensjon	Som i ny alderspensjon i folketrygden	Som i ny alderspensjon i folketrygden
Levealdersjustering	Eksplisitt: som i ny alderspensjon i folketrygden (kjønnsnøytral)	Implisitt: som i ny alderspensjon i folketrygden (kjønnsnøytral)
Utbetalingstid	Livsvarig	Livsvarig
Kjønnsdimensjon	Nøytral (opptjening, regulering, levealdersjustering)	Nøytral (opptjening, regulering, levealdersjustering)
Fordelingsvirkninger	Kompenserer lønn mellom 7,1 G og 12 G (all pensjon er offentlig tjenstepensjon – 66 prosent levealdersjustert)	Kompenserer lønn mellom 7,1 G og 12 G. Høyere opptjeningsssats for disse inntektene
Medlemsinnskudd i % av lønn	2 prosent	?
AFP		
	Tidligpensjonsordning 62–67 år med kvalifikasjonskrav	Tjenstepensjon fra 62 år med livslang utbetaling og med kvalifikasjonskrav (privat AFP)

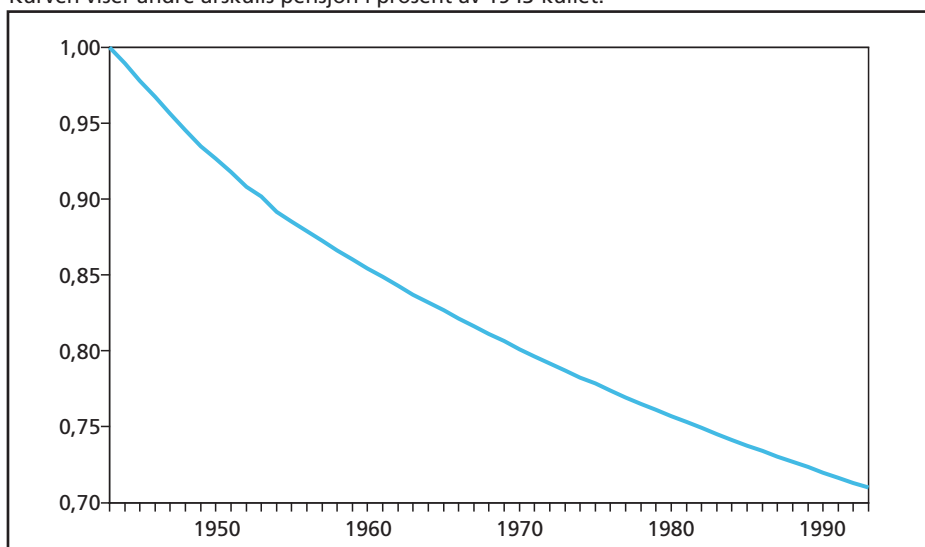
Mens tjenstepensjon og alderspensjon samordnes i dagens modell for offentlig tjenstepensjon (dvs. er en bruttoordning), er påslagsmodellen en nettomodell, hvor ytelsen fra offentlig tjenstepensjon tjenes opp og utbetales uavhengig av alderspensjon i folketrygden. I påslagsmodellen er dermed tjenstepensjon helt frikoblet fra folketrygden. I denne modellen tjenes det opp en årlig pensjonsbeholdning, og som et utgangspunkt har ASD-rapporten brukt en opptjeningsssats på 5 prosent for å vise hva modellen vil gi i pensjon.

Dagens ordning krever som nevnt 30 års opptjening ved 67 år og at man står i en stilling i offentlig sektor ved denne alder for å få fulle pensjonsrettigheter, og ytelsen utgjør en prosent av sluttlønna (før levealdersjustering). Opptjeningen reguleres dermed med den individuelle lønnsutviklingen. I påslagsmodellen reguleres den årlige opptjeningen med den generelle lønnsveksten i samfunnet og ikke den individuelle lønnsutviklingen. Påslagsmodellen er en beholdningsmodell ved at de årlige opptjeningene summeres

og vil ved oppnådd uttaksalder utgjøre en samlet tjenstepensjonsbeholdning. Denne samlede beholdningen divideres med delingstallet for det årskullet man tilhører ved den alder man ønsker å ta ut pensjonen. Antar vi at den samlede pensjonsbeholdningen ved 67 år for en person som er født i 1980, er på 1 million kroner og delingstallet for dette årskullet er 18,3, vil den årlige tjenstepensjonen fra 67 år og livet ut være 54 600 kr.⁴

Figur 3.1 illustrerer styrken i levealdersjusteringen. Vi tar utgangspunkt i 1943-årskullet og antar at dette kullet fikk 100 prosent pensjon fra 67 år. Figuren viser hvor mange prosent andre årskull får med samme pensjonsbeholdning i pensjon fra 67 år og angir dermed hvor sterk levealdersjusteringen er.

Figur 3.1 Illustrasjon av levealdersjustering og delingstall. Årskullet 1943 = 100 % pensjon. Kurven viser andre årskulls pensjon i prosent av 1943-kullet.



Uttak skal være fleksibelt fra 62 år, som for ansatte i privat sektor. Det reguleres etter uttak som for alderspensjonen fra folketrygden. Selve levealdersjusteringen er den samme i de to modellene. Dagens modell og påslagsmodellen er i seg selv begge kjønnsnøytrale i den forstand at kvinner og menn i samme årskull vil få den samme tjenstepensjonen, alt annet likt. Dette skyldes at levealdersjusteringen gjøres på samme måte som i folketrygden, det vil si at det er gjennomsnittlig forventet levealder (til sammen for kvinner og menn) som legges til grunn i delingstallene. Slik sett har modellene de

⁴ Eksempelet er uten lønnsregulering og pensjonsregulering, og det er gjort kun for å illustrere metodikken. For den samme pensjonsbeholdningen vil årlig pensjon for en som er født i 1990, være kr 51 600. Årsaken til at pensjonen er lavere for en 1990-modell enn for en fra 1980-kullet, er at delingstallet (forventet gjestående levealder fra 67 år) er høyere (19,38), det vil si at pensjonsbeholdningen skal fordeles over et lengre tidsrom.

samme egenskapene. Spørsmålet om kjønnsforskjeller i pensjon vil først og fremst være knyttet til ulikheter i yrkeskarrierer og hvor tidlig man går av.

I dagens modell for offentlig tjenestepensjon kommer all ytelse for lønn over 7,1 G fra tjenestepensjonsordningen, hvis man er født i 1963 eller senere og dermed er helt dekket av nytt system for alderspensjon i folketrygden. Dette skyldes at lønnsinntekt over dette nivået ikke gir opptjening av alderspensjon i folketrygden. Dagens ordning kompenserer derfor for denne manglende opptjeningen opp til lønnstaket på 12 G i tjenestepensjonen. Tilsvarende gjelder i påslagsmodellen ved at lønn mellom 7,1 G og 12 G skal gis en høyere opptjeningsatts. Spørsmålet er dermed om påslagsmodellen har høy nok sparesatts sammenlignet med dagens modell.

Hvordan påslagsmodellen vil slå ut for den enkelte sammenlignet med dagens ordning, vil være avhengig av en rekke forhold, men opptjeningstiden (medlemstiden) vil sammen med opptjeningsatts og forholdet mellom sluttlønn og gjennomsnittslønn gjennom yrkeskarrieren være særlig viktig.

3.3 Fra gammel til ny ordning

I realiteten vil en overgang fra dagens modell for offentlig tjenestepensjon måtte skje over en nærmere angitt tidsperiode og etter bestemte kriterier. Utformingen av selve overgangsordningen vil ha svært stor betydning. I en overgangsordning må det bestemmes fra hvilket årskull en ny ordning skal gjelde i sin helhet og hvilke årskull som skal omfattes av overgangsregler.

En slik overgang fra gammel til nye ordning reiser noen viktige prinsipielle spørsmål om den mellomperioden vi nå står foran, før ny ordning gjelder i sin helhet. For det første kan det i en overgangsordning reises spørsmål om dagens ordning skal lukkes eller om den skal helt avvikles for alle. Lukking innebærer at noen fra lukkingstidspunktet fortsetter sin framtidige opptjening i gammel ordning, mens andre årskull omfattes i sin helhet av en ny påslagsmodell. En slik løsning vil innebære at utfasing av dagens bruttoordning vil skje over et langt tidsrom, avhengig av hvilket årskull lukkingen skal gjelde fra og hvilke årskull som starter opptjening i ny ordning. En slik løsning med lukking er vanlig i privat sektor i virksomheter som går over fra ytelse til innskudd, hvor for eksempel de som er 55 år eller eldre fortsetter i ytelsesordningen, mens de under 55 år og nyansatte går over til en innskudd- eller hybridordning.

En annen alternativ er full avvikling av ordningen. Det innebærer at alle går over til en ny ordning fra et bestemt tidspunkt og tjener opp nye rettigheter i ny ordning. Rettigheter oppspart fram til avviklingstidspunktet sikres særskilt. Opptjeningen av rettigheter i dagens bruttoordning sikres i form av oppsatte rettigheter og reguleres frem til valgt uttakstidspunkt. Et viktig spørsmål i denne forbindelse er om de allerede

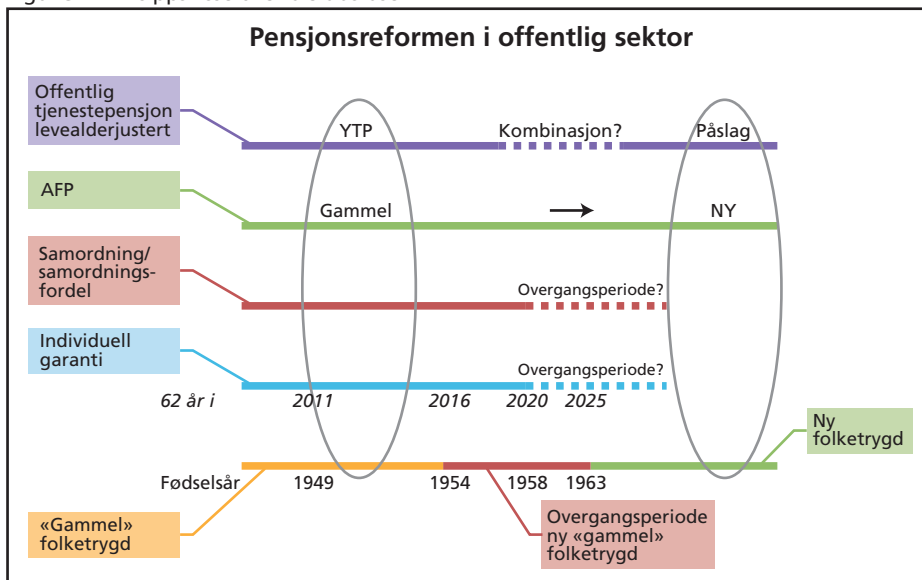
opptjente rettighetene skal beregnes etter 30-deler eller etter 40-deler. Dagens modell forutsetter 30 års opptjening og at en står i stillingen ved oppnådd pensjonsalder (65/67 år) for fulle rettigheter. Ved en avvikling vil alle «tvinges» over i ny ordning, og mange vil av denne årsak ikke nå 30 års opptjening på avviklingstidspunktet, men ville gjort det ved 67 (65) år. Samtidig vil alle tjene opp nye rettigheter i ny påslagsmodell. Det å beregne pensjonsverdien av oppsatte rettigheter etter 30-års-kravet i dagens bruttoordning vil i noen tilfeller føre til høye pensjonsnivåer, fordi man vil få (omtrent) like mye i samlet pensjon fra oppsatt pensjon som en videreført bruttoordning, med tillegg av pensjon tjent opp i ny påslagsmodell fra avviklingstidspunktet. For det andre vil det være et spørsmål om en tapt pensjon om oppsatte rettigheter etter 40-deler vil kompenseres av pensjonsverdien av opptjening i ny påslagsmodell. Vi skal i kapittel 5.3 vise et eksempel for en person født i 1965 av den betydning beregning etter 30-deler vil kunne ha samlet sett sammenlignet med pensjon beregnet etter 40-deler, hvor vi samtidig legger inn et eksempel på en mulig overgangsregel.

I en situasjon med avvikling vil alle når de kommer til 62 år få de samme ny incentivene til å arbeid mer og lenger. Ved lukking vil de som fortsetter i dagens ordning ikke omfattes av pensjonsreformens sentrale prinsipp om å stimulere til og kompensere pensjonsmessig det å stå lenger i arbeid og således støtte arbeidslinjen. Man kan selvsagt kombinere disse overgangsformene slik at alle sikres tidligere opptjening etter gamle regler, mens noen årskull også fortsetter helt ut med de gamle reglene.

Fra 2011 skjedde det endringer i offentlig tjenstepensjon gjennom innføringen av levealdersjustering og endret regulering av løpende pensjoner. Årskullene 1958 og eldre ble gitt en garanti om en samlet på 66 prosent av sluttlønn dersom levealdersjusteringen førte til et lavere nivå enn 66 prosent (såkalt delvis skjerming). Dette kan ses på som en slags delvis lukking for disse årskullene. Det er ikke tatt stilling til om slik skjermingsordning skal videreføres eller ikke, og for hvilke årskull det i så fall skal gjelde for. Det må imidlertid være avklart før 2026, da 1959-kullet blir 67 år. Et annet uavklart spørsmål er utformingen av et nytt samordningsregelverk. 1954-kullet er det siste kullet som omfattes av dagens regler for samordning mellom offentlig tjenstepensjon og alderspensjon fra folketrygden. Partene i offentlig sektor har avklart av fordelene som ligger i dagens samordningsregler skal videreføres. Dette betyr at nytt samordningsregelverk må være på plass innen 1954-kullet blir 67 år i 2021.

Figur 3.2 viser et bilde av tre ulike faser eller situasjoner om man vil. Til venstre i figuren er det tegnet et bilde av status før 2016 (da 1954-kullet ble 62 år). Til høyre i figuren illustreres den nye verden som vil oppstå når nytt system virker i sin helhet, mens den midterste delen mellom de to boblene viser den fasen vi står overfor i dag, med en rekke uavklarte spørsmål knyttet til ikke bare utformingen av en ny modell for offentlig tjenstepensjon (inkludert ny AFP-ordning), men også spørsmålet om lukking eller avvikling, revidert samordningsregelverk, individuell garanti /skjerming mot levealdersjustering og overgangsregler.

Figur 3.2 Prinsippskisse over tre tidsfaser.



3.4 Ny offentlig AFP-ordning

ASD-utvalget har foreslått at dagens AFP-modell endres fra en tidligpensjonsordning til en ordning etter mønster fra AFP-ordningen i privat sektor, det vil si til en tjenestepensjonslignende ordning med årlig opptjening av rett til en framtidig pensjon basert på et sett av kvalifikasjonsregler. Utvalget har i sin framstilling av ny påslagsmodell inkludert denne nye AFP-ordningen i sine beregninger av hvordan ny og gammel modell slår ut. For en ny AFP-ordning legges det til grunn en årlig sparesats på 4,21 prosent. I de videre beregningene legges dette til grunn, og det er sparesatsene i påslagsmodellen som kommer på toppen av AFP, som varierer.

Et system med en påslagsordning på toppen av AFP medfører rett og slett at den ansatte bygger opp to pensjonsbeholdninger eller kontoer om man vil, en i AFP og en konto i tjenestepensjonsordningen. I praksis fungerer disse kontoene likt ved at de bygges opp (nesten) etter de samme prinsippene, og at det er fleksibelt uttak etter 62 år. Begge gir opphav til livslange levealdersjusterte pensjonsutbetalinger.

Så kan man selvsagt spørre seg hvorfor man ikke bare lager en pensjonsordning, eller konto, for oppsparing med for eksempel en samlet sparing på vel 9,21 prosent i året. Svaret på dette spørsmålet er nok at det er et forsøk på å skape en større likhet mellom pensjonsordninger i offentlig og privat sektor slik at (i det minste) AFP-ordningen er lik. Denne debatten kompliseres av at det ikke bare er spørsmål om hvor god en AFP-

ordning skal være (sparesatser), men også om selve organiseringen. I privat AFP kan man for eksempel miste retten til AFP hvis man ikke lenger er i en tariffavtaledekket bedrift ved pensjonsalderen, eller AFP-en mistes ved uførhet i tiden før 62 år. Dermed oppstår spørsmålet om hvorvidt en eventuell offentlig AFP skal være mer rettighetsbasert enn en privat AFP, og således om hvilken AFP-ordning som skal være forbildet for den andre, og hvordan disse senere eventuelt skal samkjøres. Det er grunn til å tro at en ny offentlig AFP-ordning ikke vil bli en ren privat AFP-ordning.

3.5 Forhandlingsystemet og tariffavtaler i offentlig sektor

Tjenestepensjoner i offentlig sektor er i utgangspunktet lovfestet i staten og tariffestet i kommunal sektor.

I staten er relativt lite av den statlige tjenestepensjonsordningen tariffestet. AFP kom inn i avtalen i 1988, og i 1992 var pensjonsgrunnlag og variable tillegg en del av tariffavtalen. Lov om Statens pensjonskasse § 11 åpner for at tariffpartene kan bestemme hva som skal inngå i pensjonsgrunnlaget (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1949-07-28-26>). I lov om AFP i § 21 vises det eksplisitt til tariffavtale. I forbindelse med pensjonsforliket kom det tydelig fram at man forventet at partene skulle forhandle om en endring av offentlig tjenestepensjon. Oppfølgingen skjedde i Prop. 107 L (2009-2010), og i punkt 2.2 står det:

«I Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005 heter det følgende om tilpasning av offentlig tjenestepensjon til ny alderspensjon i folketrygden: Tjenestepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres. Etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, må de offentlige tjenestepensjonsordningene tilpasses den nye folketrygdmodellen, uten at dette svekker de offentlige tjenestepensjonene, men slik at de også omfattes av delingstall og ny indeksering. Den endelige tilpasningen skal skje gjennom forhandlinger mellom partene i offentlig sektor.»

Det kan også nevnes at knekkpunktet (lavere opptjening fra 8 til 12 G) ble opphevet med virkning fra 1.5.2000 som følge av det tariffpartene ble enige om.

I staten forventet dermed de fleste at det skulle gjennomføres forhandlinger i oppgjøret i 2016. Staten meddelte imidlertid at man ikke ville gjøre omleggingen av statspensjonene til gjenstand for forhandlinger, men la denne bli bestemt gjennom vedtak i Stortinget. Situasjonen når det gjelder den videre prosessen med endringer og tilpasninger i statspensjonene, er uavklart. Partene kan likevel velge å finne tilbake til forhandlinger i staten fordi staten som arbeidsgiver endrer strategi. Det kan for eksempel skje som følge av et eventuelt regjeringsskifte etter valget i 2017. Alternativt kan

regjeringen velge å ta saken rett til Stortinget for en lovbeslutning. Et kritisk spørsmål i en slik vurdering er om dette skal skje før eller etter en forhandling i KS-området om de kommunale tjenstepensjonene. Det er vanskelig å tenke seg at en lovbeslutning skal foregripe forhandlingene i kommunesektoren uten betydelig politisk motstand.

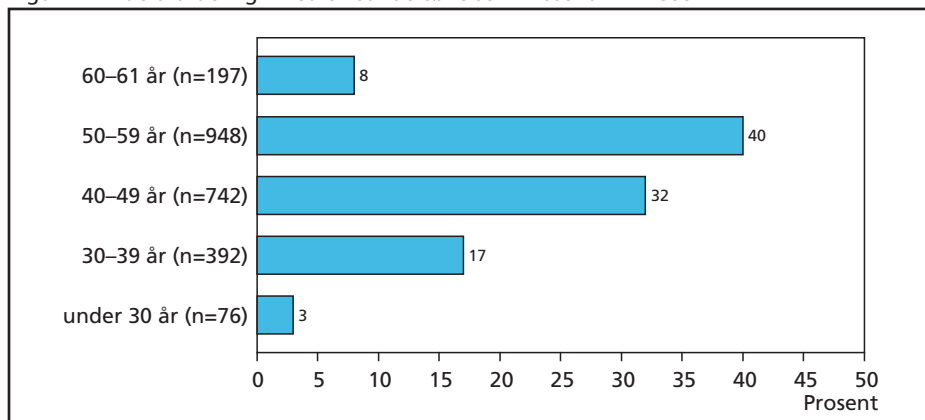
4 Hvem er NTL-medlemmene?

For å få mer kunnskap om NTL-medlemmenes yrkeskarrierer gjennomførte Fafo høsten 2015 en undersøkelse blant NTLs medlemmer som er ansatt i staten.⁵ En detaljert gjennomgang av resultatene fra undersøkelsen finnes i den mer omfattende beregningsrapporten. Undersøkelsen ga et interessant bilde av medlemmene i den største fagforeningen i staten. Mange av NTL-medlemmene i utvalget nærmer seg pensjonsalderen, og nesten halvparten av medlemmene i utvalget er over 50 år. NTL har mange yrkesaktive medlemmer som er 62 år eller mer, men disse er ikke en del av vårt utvalg. Dette betyr at den reelle andelen yrkesaktive medlemmer over 50 år vil være over 50 prosent.

10 prosent av de yrkesaktive medlemmene i vårt utvalg som er under 62 år, omfattes av den individuelle garantien på 66 prosent som skjermer for levealdersjusteringen (født før 1959). Det store flertallet av NTLs medlemmer er født etter 1959 og vil omfattes av levealdersjustering. Det er også viktig å merke seg at noe under halvparten av alle yrkesaktive medlemmer i NTL er under 50 år og vil dermed fullt og helt omfattes av en ny folketrygd.

Figur 4.1 viser alderssammensetningen blant NTL-medlemmene i medlemsundersøkelsen.

Figur 4.1 Aldersfordeling i medlemsundersøkelsen. Prosent. N = 2355.



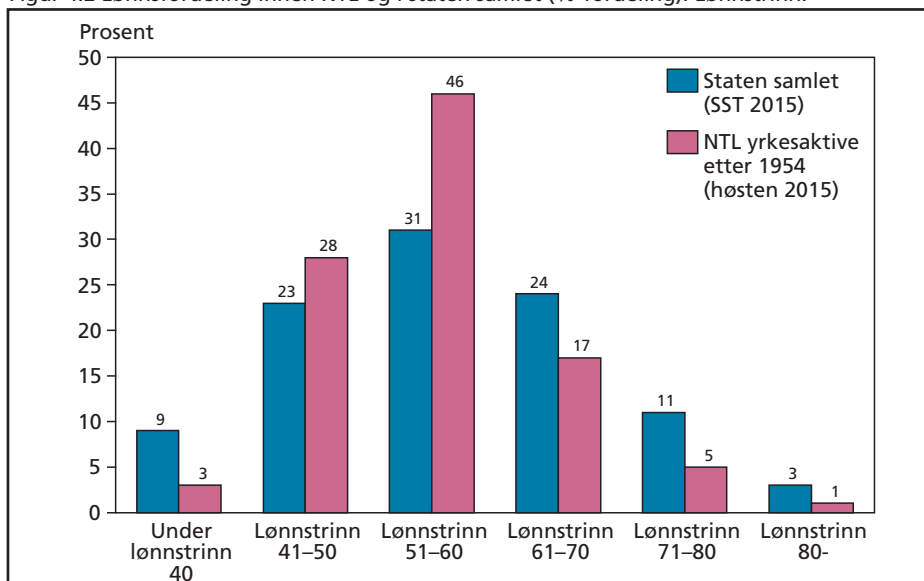
⁵ Det var i alt vel 2350 medlemmer som besvarte spørreundersøkelsen. Svarprosenten var på cirka 53.

Undersøkelsen viste et relativt høyt utdanningsnivå blant yrkesaktive medlemmer under 62 år. Dette er i ferd med å øke sterkt som en følge av rekrutteringspolitikken i staten. Blant medlemmer i utvalget over 50 år har rundt halvparten universitets- eller høyskoleutdanning. Mange har også etatsutdanning. Blant medlemmer under 40 år har rundt to tredjedeler universitets- eller høyskoleutdanning. Innslaget av etatsutdanning er nærmest fraværende. Blant medlemmer under 30 år har nesten halvparten universitetsutdanning.

Lønnsfordelingen blant statsansatte medlemmer i NTL vises i figur 4.2 for vårt utvalg. Medianen (det lønnsnivået som deler NTL-medlemmene i to like store grupper, det vil si at halvparten har en lønn som er høyere enn dette, og halvparten har en lavere lønn) ligger rundt lønnstrinn 50–51. Ellers er spredningen relativt stor mellom dem med lavest lønnstrinn og dem med høyest.

Sammenlignet med statsansatte samlet (SST høst 2015) er andelen ansatte med lønn over lønnstrinn 60 lavere blant NTLs medlemmer (utvalget). Mens 38 prosent av statsansatte samlet har lønnstrinn 61 eller høyere, er andelen blant NTL-medlemmene 23 prosent. Nær halvparten av medlemmene i NTL er konsentrert omkring lønnstrinn 51–60. Ut fra denne sammenligningen kan man si at lønnsfordelingen er mer konsentrert blant NTLs medlemmer enn blant alle statsansatte sett under ett.

Figur 4.2 Lønnsfordeling innen NTL og i staten samlet (%-fordeling). Lønnstrinn.



Lønnstrinn i G (grunnbeløp i folketrygden): kr 90 068 (2015)

Lønnstrinn 40 = kr 370 500 = 4,11 G

Lønnstrinn 50 = kr 430 500 = 4,78 G

Lønnstrinn 60 = kr 510 100 = 5,66 G

Lønnstrinn 70 = kr 614 700 = 6,82 G

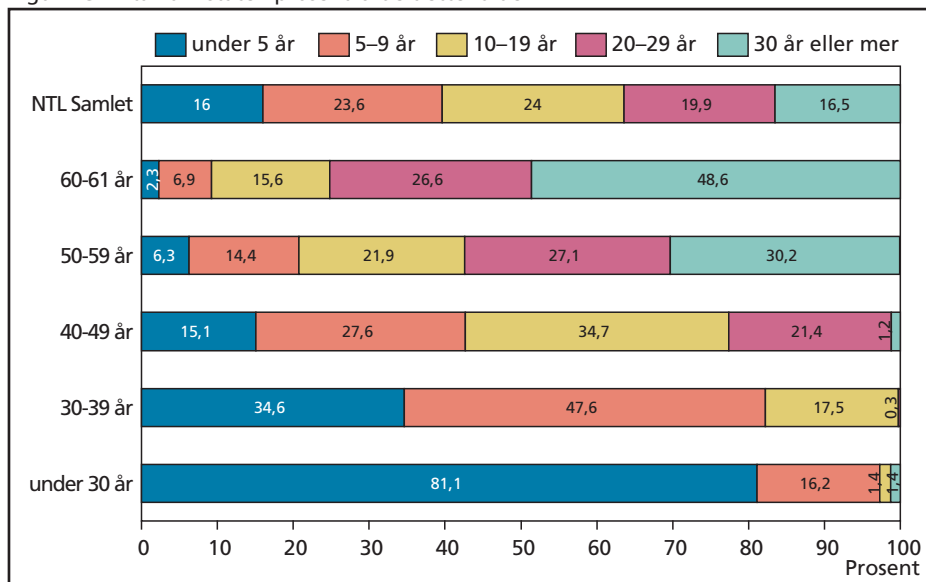
Lønnstrinn 80 = kr 781 100 = 8,67 G

4.1 NTL-medlemmenes opptjening av pensjon

Opptjeningstiden, eller den tiden man er medlem i offentlig tjenstepensjon, er særlig viktig når man skal sammenligne dagens tjenstepensjon med en ny påslagsmodell.

Ser man bare på tjenestetiden i staten, er det 17 prosent av medlemmene i vårt utvalg som samlet har jobbet i staten i 30 år eller mer (figur 4.3). Over 60 prosent av har vært i statlig tjeneste over 10 år. Blant de eldste, det vil si de som er 60 år eller mer, er det nesten halvparten (49 prosent) som har jobbet i staten i 30 år eller mer. Andelen blant de som er 50–59 år som har jobbet over 30 år i staten, er på 30 prosent. Gjennomgående er det naturlig nok en sammenheng mellom alder og antall år i staten, men NTL-medlemmene ser ut til å ha relativt lange karrierer i statlig tjeneste.

Figur 4.3 Antall år i staten prosentfordelt etter alder.



I pensjonssammenheng er det imidlertid medlemstiden i offentlig sektor som er avgjørende. Derfor har vi undersøkt om medlemmene tidligere har jobbet minst 1 år i andre deler av offentlig sektor (kommuner, fylkeskommuner mv.). I tillegg har vi spurt om de har pensjonsrettigheter også fra privat sektor.

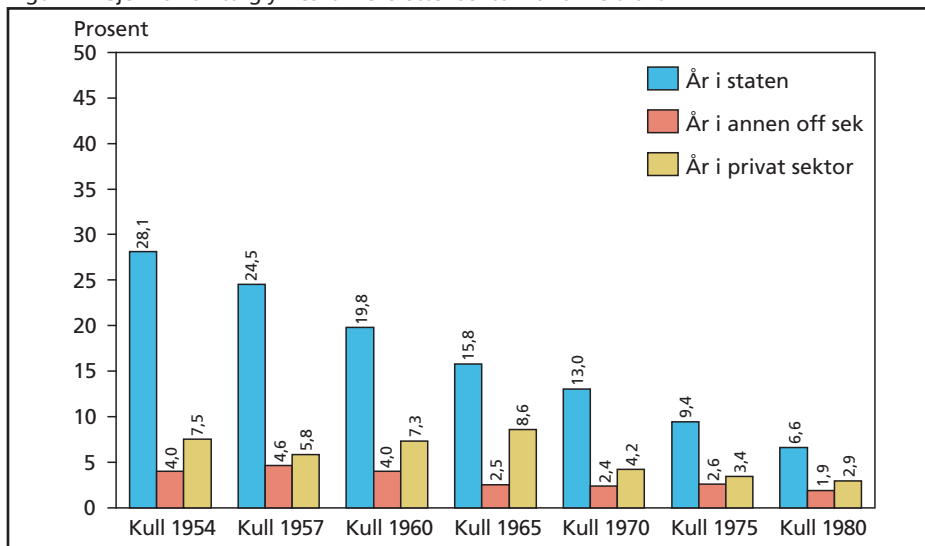
42 prosent av yrkesaktive medlemmer under 62 år har jobbet minst 1 år i andre offentlige virksomheter, og i snitt har de 8 års medlemskap herfra. Av naturlige årsaker er dette tallet høyest blant de eldste medlemmene. Andelen menn som har jobbet i andre deler av offentlig sektor, er totalt sett noe høyere enn for kvinner.

Også relativt mange av medlemmene i utvalget har tidligere jobbet i privat sektor. Hele 60 prosent har jobbet mer enn 1 år i privat sektor. Andelen er relativt stabil mel-

lom alderskategoriene, men de yngste har den laveste andelen (54 prosent). Det må understrekes at blant de eldste er det en stor gruppe som har jobbet i privat sektor uten å tjene opp tjenstepensjon. Tjenstepensjon ble obligatorisk i privat sektor først i 2006.

I figur 4.4 har vi samlet tallene for yrkeskarrierer i staten, i andre deler av offentlig sektor og i privat sektor etter årskull. 1954-kullet, som var 61 år i 2015, har i gjennomsnitt vel 28 års opptjening i staten, 4 år i annen del av offentlig sektor og 7,5 år i privat sektor. I snitt vil de allerede ha oppnådd full opptjening ved 62 år. Fortsetter de sitt medlemskap til 65 år, vil opptjeningstiden for dem være 36 år, samt årene fra privat sektor, totalt 43,5 år. 1970-kullet har i gjennomsnitt 13 år i staten, 2,4 år i annen del av offentlig sektor og 4,2 år i privat sektor. Fortsetter de i staten fram til 65 år, vil de ha en samlet opptjening på 40 år. I realiteten vil mange få opptjening både i offentlig pensjon og tjenstepensjon, slik at det for denne gruppen vil være snakk om en samlet offentlig og privat opptjening. Og man må ta i betraktning at kvaliteten på de pensjonsordningene man vil bli omfattet av i privat sektor, vil kunne variere sterkt. Et år til i privat sektor kan derfor ha svært ulik pensjonsmessig virkning.

Figur 4.4 Gjennomsnittlig yrkeskarriere etter sektor for ulike årskull.



Det mest interessante bildet når det gjelder mulig pensjonsopptjening, er imidlertid å framskrive opptjeningen av tjenstepensjon i staten til pensjonsalder. I figur 4.5 har vi antatt at medlemmene jobber til 67 år i staten. Dette er en forenkling, men det gir en god illustrasjon av hvordan en påslagsmodell bygget på alleårsopptjening kan slå ut.

Tabell 4.1 viser at samlet yrkeskarriere ved 67 år vil bli relativt lang for NTL-medlemmene i utvalget, det vil si godt over 40 år. Det er bare for de eldste kvinnene at samlet yrkeskarriere er under 40 år. Like viktig er det å se at opptjeningstiden i offentlig

tjenestepensjon for alle gruppene i gjennomsnitt overstiger 30 år, det vil si kravet til full opptjening. Sett i lys av en eventuell ny påslagsmodell ser vi at i årskullene født etter 1960 har både menn og kvinner over 40 års yrkeskarrierer.

Tabell 4.1 Yrkeskarrierer til statsansatte medlemmer i NTL. Fra medl.undersøkelsen 2015. Gj.sn. for kvinner og menn for et utvalg årskull. Yrkeskarrierer fram til 2015 og framskriving fram til alder 67 år.

Års- kull	Kjønn	År i privat sektor	År i staten	År i annen off. sektor	Samlet yrkes- karriere ved 67 år	Antall år i staten samlet ved 67 år	Ant. år i offentlig sektor v/ 67 år
1954	Menn (N = 27)	10,6	24,1	1,6	42,3	30,1	31,7
	Kvinner (N = 58)	4,3	26,3	1,7	38,3	32,3	34,0
1957	Menn (N = 28)	5,9	25,8	3,3	44,0	34,8	38,1
	Kvinner (N = 63)	5,6	24,2	4,4	43,2	33,2	37,6
1960	Menn (N = 32)	7,1	21,3	1,6	42,0	33,3	34,9
	Kvinner (N = 50)	6,6	18,4	5,7	42,7	30,4	36,1
1963	Menn (N = 25)	10,4	16,9	2,4	44,7	31,9	34,3
	Kvinner (N = 53)	5,5	19,5	3,2	43,0	34,5	37,7
1966	Menn (N = 30)	6,8	15,7	3,6	44,1	33,7	37,3
	Kvinner (N = 47)	4,4	18,6	3,1	44,1	36,6	39,7
1969	Menn (N = 26)	8,1	12,4	2,9	44,4	33,4	36,3
	Kvinner (N = 43)	4,3	15,0	2,9	43,2	36,0	38,9
1972	Menn (N = 24)	4,1	11,6	2,7	42,4	35,6	38,3
	Kvinner (N = 43)	3,9	12,2	2,0	42,1	36,2	38,2
1975	Menn (N = 22)	2,5	11,0	2,2	42,7	38,0	40,2
	Kvinner (N = 35)	3,5	8,4	3,1	42,0	35,4	38,5
1978	Menn (N = 11)	4,5	8,0	3,4	45,9	38,0	41,4
	Kvinner (N = 31)	4,0	6,7	1,4	42,1	36,7	38,1
1980	Menn (N = 5)	2,8	5,8	1,4	42,0	37,8	39,2
	Kvinner (N = 21)	2,9	6,8	2,0	43,7	38,8	40,8

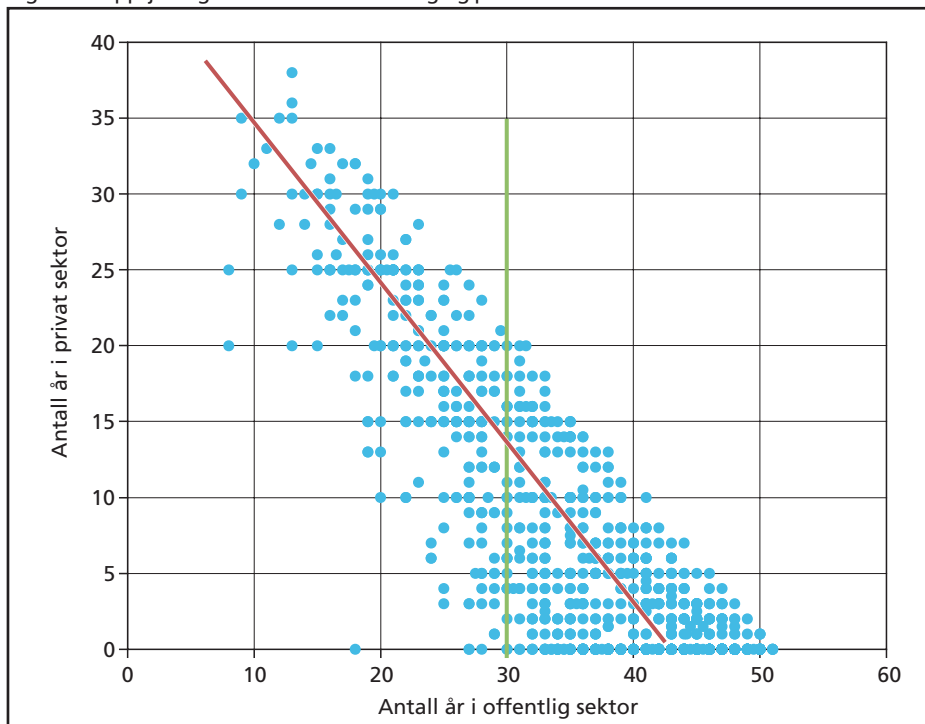
Nå er dette gjennomsnittstall, og det vil være en variasjon rundt gjennomsnittet slik at i hvert årskull har noen personer høyere og noen lavere opptjening i offentlig tjenestepensjon. For å illustrere betydningen av denne variasjonen har vi sett på de som er født før 1969, det vil si årskull som per 2015 har hatt en yrkeskarriere i intervallet 20–35 år.

For de yngre årskullene (og særlig de yngste) vil framskrivingen til 67 år automatisk gi lange karrierer i offentlig sektor, fordi det forutsettes at de (alle) jobber resten av yrkeskarrieren der, og uten avbrudd på noen måte.

Den gjennomsnittlige yrkeskarrieren for de som er født før 1969, er 43,5 år ved 67 år, og den gjennomsnittlige opptjeningstiden i offentlig sektor er på 37 år. Det er en betydelig andel som har jobbet i privat sektor. Dette gjelder 68 prosent av mennene

og 58 prosent av kvinnene. For de som har jobbet i privat sektor, er gjennomsnittet for menn og kvinner henholdsvis 13 år og noe under 10 år. Noe under 20 prosent av de som har jobbet i privat sektor, hadde opptjening av tjenestepensjon. Gjennomsnittet for de som har tjenestepensjon fra privat sektor, er 9,8 år, men variasjonen er stor – fra 1 til 33 år.

Figur 4.5 Opptjeningstid ved 67 år i offentlig og privat sektor for NTL-medlemmer født før 1969.



Figur 4.5 viser plottet av alle medlemmene i NTL-undersøkelsen (født før 1969), i alt cirka 1150 personer. Som påpekt har vi sett bort fra de yngste som nærmest per definisjon vil få lange karrierer. Dette er et forsøk på å se på omfanget av fire ulike grupper. Den første har lange karrierer i offentlig virksomhet og korte i privat (nederst til høyre). Den andre har lange karriere både i offentlig og privat sektor (opp til høyre). Den tredje gruppen har noe kortere karriere i offentlig sektor, men har til gjengjeld lang opptjening i privat sektor. Og til slutt er det gruppen som vil være særlig påvirket av en endring i offentlig tjenestepensjon, de som har kort karriere i offentlig sektor uten lange karrierer i privat sektor.

Figur 4.5 viser store variasjoner i yrkeskarrieren. Mange vil ha jobbet godt over 30 år i offentlig sektor, og en del av disse har også jobbet i privat sektor (over den horisontale akse og den markerte tykke linjen ved 30 år i offentlig sektor). Gruppen som vil få

over 30 år i offentlig sektor i kombinasjon med relativt lange karrierer i privat sektor, er noe mindre, men betydelig. Det er de som ligger til venstre for den markerte tykke linjen ved 30 år og over den stiplede linjen. Den siste gruppen er de som vil få under 30 år i offentlig sektor, samtidig som de ikke har så mange år i privat sektor. Det er denne gruppen som er særlig sårbar for endringer i opptjeningsreglene. I figuren gjelder det de som ligger til venstre for den grønne linjen og nær den horisontale akse (med få år i privat sektor).

En annen måte å illustrere de store variasjonene som er i opptjeningstid på, er å se hvor stor andel av alle NTL-medlemmene i utvalget som er yrkesaktive, og som har kort opptjeningstid i offentlig sektor ved 67 år, selv om gjennomsnittlig opptjening i og for seg er relativt høy. Det er så mange som 22 prosent som vil ha mindre enn 20 års opptjening ved 67 år. Andelen som har under 33 års opptjening, er vel 29 prosent. Andelen ved 65 år som vil ha under 33 år, er 35 prosent. Som figur 4.5 viste, vil en betydelig del av denne gruppen ha opptjening i privat sektor. Det vil imidlertid være en del, og særlig i de eldre årskullene, som vil ha liten, eller ikke noen i det hele tatt, tjenestepensjon fra privat sektor (tjenestepensjon ble obligatorisk i 2006).

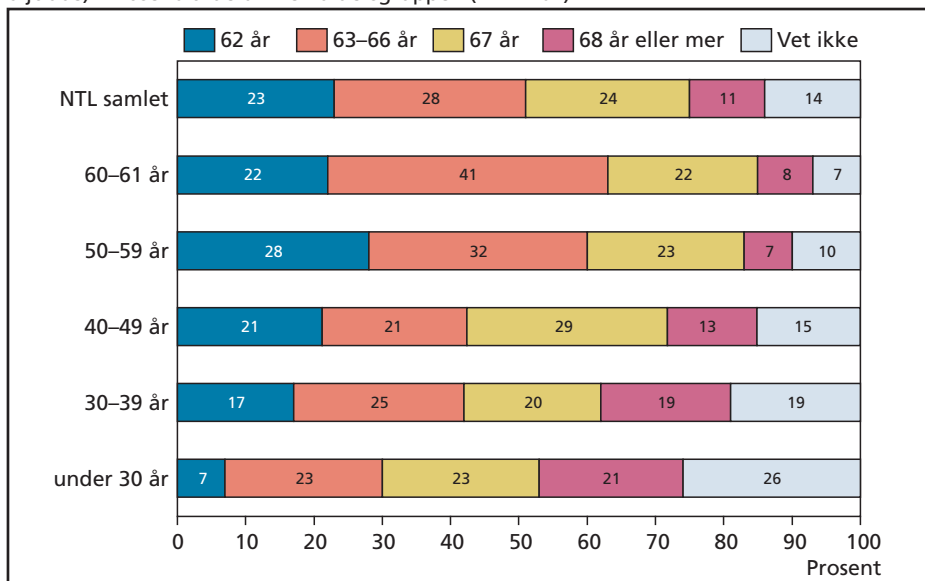
En variant av denne betraktningen er å se på andelen som vil få kort opptjening, men bare blant yngre medlemmer. For å illustrere kan man for eksempel anta at nye overgangsregler fra dagens til ny modell kan komme til å gjelde til og med 1965-kullet, og at vi da ser på andelen med kort opptjening for de som er født etter dette tidspunktet. Det viser seg at 11 prosent av disse vil ha under 30 års opptjeningstid i offentlig sektor og 89 prosent en lang opptjeningstid på mer enn 30 år. Men igjen må det tas med i denne betraktningen at en del av disse vil gå over til privat sektor, og at tjenestepensjonsforholdene der er varierende.

Lengden på en overgangsordning mellom gammel og ny ordning vil ha stor betydning for spørsmålet om skjerming av personer med kort opptjeningstid i offentlig sektor (selv med yrkeskarrierer fram til 67 år). De med kort opptjeningstid er en utsatt gruppe med stor risiko for pensjonstap ved overgang fra 30 års opptjeningskrav til alleårsopptjening med en gitt opptjeningssats.

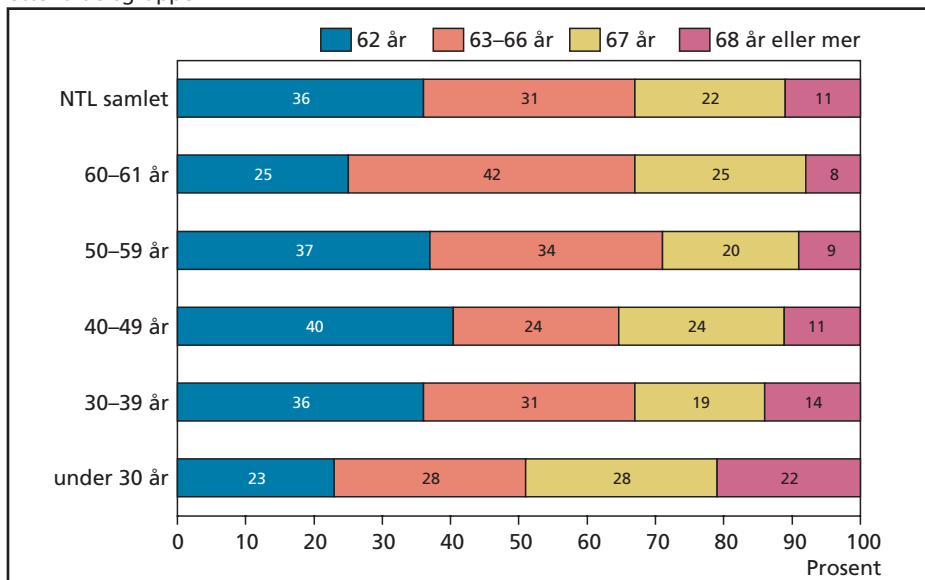
4.2 Forventninger om pensjoneringsalder

23 prosent av yrkesaktive medlemmer under 62 år tror de kommer til å pensjonere seg ved 62 år (figur 4.6). Andelen er klart lavest for de yngste og høyest for de over 50 år. Blant de under 30 år tror hver femte at de kommer til å pensjonere seg når de blir 68 år eller mer. Andelen faller med alder. Vi legger også merke til at andelen som ikke vet, av naturlige årsaker, øker jo yngre medlemmene er.

Figur 4.6 Ved hvilken alder TROR du at du kommer til å pensjonere deg (slutte helt eller delvis å jobbe)? Prosentfordelt innen aldersgrupper. (N = 2167)



Figur 4.7 Når ønsker du å slutte å jobbe? Når ØNSKER du å pensjonere deg. Prosentfordelt etter aldersgrupper.



Figur 4.6 viser når yrkesaktive medlemmer under 62 år tror de faktisk vil slutte å jobbe. Når det gjelder deres ønske om å jobbe, ser vi et annet bilde, vist i figur 4.7. Da er det

flere som vil gå av tidlig, 36 prosent svarer at de ønsker å pensjonere seg ved 62 år. Dette er over 13 prosentpoeng høyere enn når de tror de kommer til å gå av.

4.3 NTL-medlemmenes yrkeskarrierer og valg av idealtyper

Gjennomgangen av NTL-medlemmenes yrkeskarrierer og pensjoneringsplaner viser at mange av de yrkesaktive medlemmene under 62 år vil kunne få en lang opptjeningstid hvis de jobber til de er 65 år eller 67 år. På den andre siden er det en gruppe av medlemmer som fortsatt vil dra nytte av en opptjeningstid på 30 år. Dermed vil en lang overgangsordning langt på vei kunne bidra til å skjerme denne gruppen for virkningene av en omlegging.

Variasjonene i yrkeskarrierene er imidlertid store, og det kompliserer en overgang fra en gammel til ny ordning.

I tillegg er det en betydelig andel av medlemmene som ser for seg at de vil gå av relativt tidlig, og dermed sannsynligvis verdsetter en mulighet til å kunne gjøre det med en noe høyere pensjon enn de vil kunne få i ny ordning. Selv om svært mange NTL-medlemmer, særlig de yngre, vil kunne få lange yrkeskarrierer, vil det være en gruppe av medlemmene som fortsatt har kort opptjening i offentlig sektor, og noen av disse med lite privat opptjening, og et stort mindretall som ønsker å kunne gå av tidlig. Selv om man kan si at NTL-medlemmene i gjennomsnitt er godt posisjonert for å ha fordeler av en overgang til en påslagsmodell, vil det være viktige unntak fra denne regelen.

For å beregne virkningen av en overgang for de mange ulike grupper av medlemmer på en mest mulig representativ måte har vi tatt utgangspunkt i medlemsundersøkelsen og har valgt ut seks hovedgrupper av idealtyper i denne rapporten, saksbehandlere, kontor/støtte, ledere, undervisning/forskere, teknisk/renhold og andre, noe som på en god måte viser spennet i inntekt og stillinger. For hver av disse seks typene har vi valgt ut seks aldersgrupper fra de som er født i 1954, til de som er født i 1980, og gitt disse ulike yrkeskarrierer for å fange opp resultatene fra medlemsundersøkelsen som viste variasjoner i faktiske yrkeskarrierer. Ut fra dette har vi beregnet pensjonsvirkningene av å gå over til en ny ordning for 42 ulike idealtyper.

I tillegg til idealtypene valgt ut fra spørreundersøkelsen har NTL selv definert et sett av typiske medlemmer og deres yrkeskarrierer for å få eksakte tall på hvordan en overgang vil slå ut. Disse idealtypene representerer fem hovedgrupper, teknisk service, kontor/støtte, saksbehandler, undervisning/forsker og leder, og disse er igjen delt inn i undergrupper hvor alder, lønnsnivå og yrkeskarrierer i staten varierer.

Beregningsrapporten presenterer beregninger for alle idealtypene for hvordan påslagsmodellen med varierende opptjeningssatser vil slå ut sammenlignet med en

videreføring av regelverket for dagens bruttoordning. I denne rapporten oppsummerer vi hovedkonklusjonene basert på alle disse beregningene, men av plasshensyn viser vi bare utvalgte resultater for ni av de valgte idealtypene. Vi har valgt å vise beregninger for følgende tenkte personer eller idealtyper:

Fra NTLs utvalg:
Ansatt innen teknisk service (renhold), født i 1965, med lønn 4 G, en sluttlønn som er 3 % høyere enn gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 40 års opptjening ved 67 år
Ansatt innen kontor/støtte, født i 1975, med lønn 4,5 G, en sluttlønn som er 3 % høyere enn gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 25 års opptjening ved 67 år
Ansatt innen teknisk service, født i 1985, med lønn 5,5 G, en sluttlønn som er 6 % høyere enn gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 35 års opptjening ved 67 år
Ansatt som saksbehandler, født i 1965, med lønn 7 G, en sluttlønn som er 6 % høyere enn gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 25 års opptjening ved 67 år
Leder, født i 1975, med lønn 9 G, en sluttlønn som er 25 % høyere enn gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 41 års opptjening ved 67 år
Fra medlemsundersøkelsen:
Saksbehandler, født i 1954, med lønn 5,4 G, en sluttlønn som er lik gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 39 års opptjening ved 67 år
Ansatt som underviser/forsker, født i 1975, med lønn 7,1 G, en sluttlønn som er 14 % høyere enn gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 32 års opptjening ved 67 år
Ansatt innen teknisk/renhold, født i 1957, med lønn 4,3 G, en sluttlønn som er 2 % høyere enn gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 36 års opptjening ved 67 år
Ansatt i staten (ingen kategori), født i 1980, med lønn 5,3 G, en sluttlønn som er 12 % høyere enn gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 43 års opptjening ved 67 år

Ved hjelp av disse idealtypene kan vi se på virkningen av en omlegging for personer som representerer større grupper i medlemsmassen. Dels kan vi se på det flertallet av NTLs medlemmer som er født etter 1963 (53 år eller yngre i 2016), og som har relativt lange yrkeskarrierer i offentlig sektor. Alder har betydning ved at de eldste (de som er født i 1958 eller tidligere) er skjermet for effekten av levealdersjustering i dagens modell, samt at de som er født mellom 1954 og 1962, omfattes av både dagens ordning og den gamle alderspensjonen i folketrygden. Dermed har de mindre gevinst å hente i folketrygden på å jobbe lenger. Videre kan vi se bare på de eldre medlemmene som er skjermet for levealdersjustering i dagens ordning, og som ganske sikkert vil kunne fortsette sin opptjening i en gammel ordning ved hjelp av en overgangsordning. På den andre siden har vi også idealtyper som representerer det viktige mindretallet av medlemmene som har kortere opptjeningstid, og som også vil ønske å gå av tidlig. Videre er nivåene på sluttlønn sammenlignet med gjennomsnittslønna også ulike. Særlig for lederen født i 1975 vil man kunne vise virkningen av å ha en vesentlig høyere sluttlønn enn gjennomsnittslønn.

5 Hvor god?

I dette kapitlet diskuterer vi hva beregningene viser for de ulike idealtypene, og vi trekker inn hovedfunnene fra den større beregningsrapporten. Som et utgangspunkt sammenligner vi først dagens ordning med en påslagsmodell slik den er diskutert i rapporten fra ASD, det vil si et påslag på 5 prosent av lønn i pensjonssparing sammen med en ny AFP. Før vi viser resultatene av disse beregningene, skal vi si litt om hva som kan være andre relevante sammenligninger når vi skal analysere en overgang til en ny ordning. Deretter viser vi kort hovedprinsippene for de beregningene vi har gjort. På denne måten vil de som vil gå dypere inn i de mange beregningene, også lettere kunne finne fram i regnestykkene i beregningsrapporten. I underkapittel 5.3 vises, som nevnt over, virkningen av å erstatte dagens ordning med en ny 5 prosent påslagsmodell. I kapittel 6 tar vi beregningene videre og ser på virkningen av å øke satsene i påslagsmodellen.

5.1 Hva skal vi sammenligne med?

Ordningen som er diskutert i ASD-rapporten, er et naturlig utgangspunkt for en analyse. Likevel er det viktig å understreke at også andre referansepunkter kan være relevante for en sammenligning mellom dagens og en ny modell.

I privat sektor er en rekke ytelsesordninger lagt om til en innskuddsordning. Disse prosessene er ofte basert på en beregning for å finne en opptjeningssats som er slik at mange, eller flest mulig, får like god pensjon i en ny ordning som i den tidligere ordningen, dette er under nærmere bestemte forutsetninger om avkastning, framtidig regulering av G og lønn med videre. Det man i praksis gjør, er å beregne hvilke satser som gir flest mulig den samme pensjonen, og samtidig finner man ut hvor mye som eventuelt bør gis i lønnskompensasjon til de som ikke når helt opp. I praksis skrur man satsene oppover til 5,5 prosent, 6 prosent, 6,5 prosent eller til og med 7 prosent. Det skal vi gjøre i neste kapittel, men der for våre idealtyper og sammenlignet med offentlig tjenstepensjon og ikke en ytelsesbasert privat ordning. Den viktigste forskjellen på en slik sammenligning i offentlig og privat sektor er at AFP-ordningen allerede er lagt om i privat sektor fra en førtidsordning til en regulær livsvarig alderspensjon. Omleggingen i offentlig sektor kommer til å innebære at både AFP og tjenstepensjon legges om samtidig. Da er det rent beregningsteknisk mer utfordrende å finne en sats

hvor mange kommer like godt ut med ny AFP og ny tjenstepensjon, enn hvis det var tjenstepensjonen alene som skulle legges om (slik man har kunnet gå fram for tilsvarende beregninger i privat sektor). En annen måte å foreta disse beregningene på er å ta utgangspunkt i nivået på private tjenstepensjoner som er lagt om fra en ytelsesordning. Flere virksomheter i privat sektor har etablert hybrid- eller innskuddsordning på toppen av privat AFP med sparesatser på rundt 5–6 prosent for arbeidsgiver. En del har også en medlemspremie (egenandel fra de ansatte) i tillegg. I NRK sin nye forhandlede ordning ble løsningen AFP pluss arbeidsgiverbetalt innskudd på 5,5 prosent og medlemspremie på 1,5 prosent. Det vil tilsvare en sats i påslagsberegningen på 7,5 prosent hvis medlemspremien fortsatt skal være 2 prosent. I privat sektor finnes det imidlertid også ordninger med maksimalsatser på 7 prosent betalt helt av arbeidsgiver i tillegg til AFP. Ut fra et slikt referansepunkt vil det derfor være interessant å beregne satser inklusive medlemspremie på for eksempel 8 prosent. Det vil si 6 prosent for arbeidsgiver og 2 prosent medlemspremie. Det kan innvendes mot dette at man da passerer maksimalsatsene for skattefradrag på 7 prosent samlet i innskudds- og hybridordninger (på lønn opp til 7,1 G) i privat sektor. En mulig tilpasning kan være å redusere medlemspremien ($6 + 1$ eller $7 + 0$). Virkningen av økte satser kommer vi tilbake til i kapittel 6.

5.2 Eksempel på prinsippene i pensjonsberegningene

I dette kapitlet og i kapittel 6 skal vi beregne pensjonsmessige konsekvenser av en ny påslagsmodell. Siden vi ikke kjenner overgangsreglene mv, så har vi i disse beregningene gjort det vi kan kalle for «systembetraktninger». Det vil si at vi sammenligner beregnede pensjonsytelser etter dagens regelverk for offentlig tjenstepensjon mot en ny påslagsmodell beregnet etter nye regler, for alle årskullene. Dette vil dermed være et uttrykk for en tenkt situasjon, hvor alle på den ene siden omfattes av et gammelt system med beregning etter gamle regler og på den annen side hvor alle omfattes av et nytt system med beregning etter nye regler for hele sin yrkeskarriere. Vi har med andre ord valgt, siden vi ikke kjenner overgangsreglene og fordi vi vil vise systemforskjellen prinsipielt, å illustrere en full fremtidig effekt.

For å få detaljert oversikt over framtidige utbetalinger fra folketrygd, AFP og tjenstepensjon har vi beregnet hva den enkelte vil få utbetalt ved ulike uttaksaldre fra alle de ulike elementene i en ny og gammel samlet pensjonsordning. Som ny ordning viser vi her en 5 prosent-ordning pluss AFP (tilsvarende som i ASD-rapporten). I figur 5.1 og 5.2 viser vi hvordan dette er gjort for to idealtyper, en eldre og en yngre: en saksbehandler, født i 1960, med lønn 5,2 G, en sluttlønn som er 104 prosent av gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 40 års opptjening ved 67 år, og

en ansatt innen teknisk service, født i 1985, med lønn 5,5 G, en sluttlønn som er 106 prosent av gjennomsnittslønna gjennom yrkeskarrieren, og med 35 års opptjening ved 67 år.

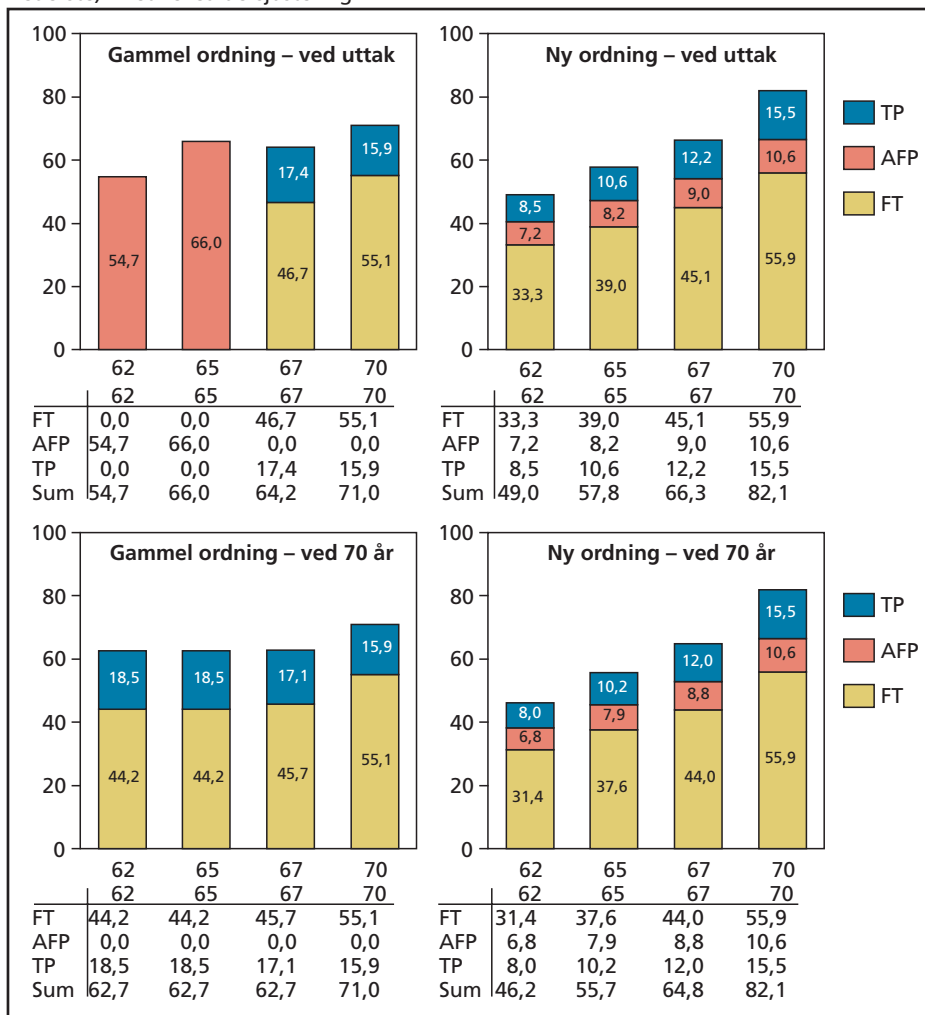
I alle figurene har vi beregnet den årlige pensjonen som man vil få i prosent av sluttlønna. Dette er gjort ved uttak ved 62 år, 65 år, 67 år og 70 år. Det er beregnet pensjon fra alle pensjonselementene som inngår – folketrygd, AFP og tjenstepensjon. Til venstre vises beregningen etter gamle regler. De to øverste figurene (figur 5.1) viser beregnede pensjonsytelser på uttakstidspunktet ved de ulike uttakaldrene. Da vil man se at det kun er AFP som kommer til utbetaling ved uttakaldre 62 år og 65 år. AFP i gammel ordning er høyere ved uttak 65 enn ved uttak 62 år fordi at ved uttak ved 62 år er pensjonen basert på reglene i gammel folketrygd, og ved 65 år er den basert på reglene for beregning av tjenstepensjon. Ved uttak 67 år og 70 år utbetales folke-trygd med en samordnet tjenstepensjon på toppen. I det nye systemet, som er vist til høyre, kan derimot alle komponentene tas ut fra 62 år siden man her har etablert en ny ordning med en fleksibel folketrygd, valgfritt uttak av ny AFP og det samme med en påslagsmodell for tjenstepensjonene.

Vår første idealtipe får samlet sett en god del mindre ved uttak 62 år og 65 år i den nye ordningen sammenlignet med den gamle. Ved uttak 67 år får saksbehandleren født i 1960 en samlet pensjon på 66 prosent av sluttlønna i den nye ordningen mot 64 prosent i den gamle. Det er også gjennomført levealdersjustering for de aldersgruppene der det er relevant. Det er gjort for å kunne vise de framtidige pensjonsnivåene mest mulig presist.

Beregningen av pensjonene til den yngre personen viser at levealdersjusteringen slår inn. Ved uttak 67 år er det samlede pensjonsnivået nå nede på 56 prosent i gammel ordning og 54 prosent i ny ordning. Ny ordning er noe dårligere ved uttak 67 år, men for den yngre personen ser vi at ved 5 prosent sparesats er den gamle ordningen langt bedre enn den nye ved uttak 62 år og 65 år. Først ved uttak 70 år er ny ordning bedre enn den gamle.

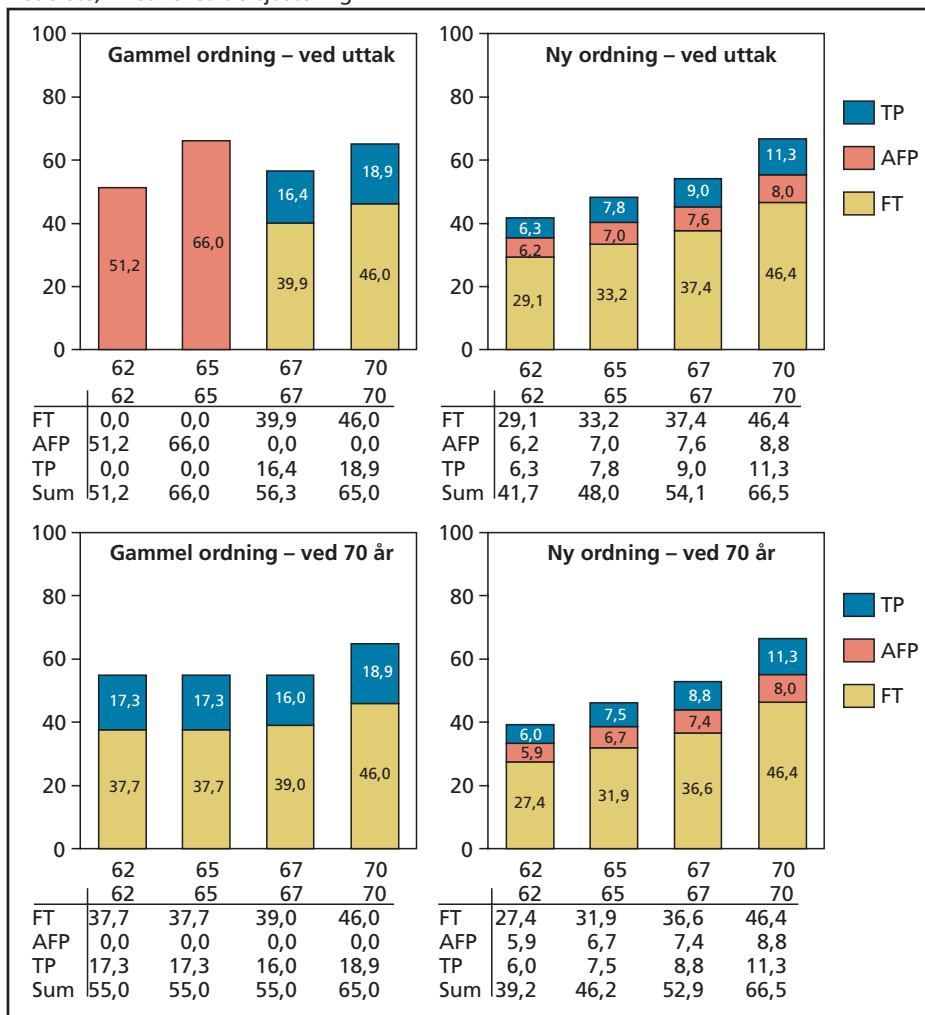
I de to nederste figurene (figur 5.1) viser vi verdien av utbetalingen ved 70 år når uttaket skjer ved henholdsvis 62 år, 65 år, 67 år og 70 år. Framgangsmåten for beregningene er som beskrevet i det foregående, men i tillegg er det tatt hensyn til at løpende pensjoner reguleres lavere enn lønnsveksten. Dermed synker verdien noe etter hvert som pensjonen utbetales. I de videre analysene begrenser vi oss til å vise beregnede pensjonsytelser på uttakstidspunktet. Lønns- og G-regulering er satt til 4 prosent i disse beregningene. Løpende utbetalinger underreguleres med 0,75 prosent sammenlignet med G. Merk at AFP-tillegget er fast på 1700 kr per måned og ikke reguleres.

Figur 5.1 Pensjon i prosent av sluttlønn. Ved uttak (de to øverste) og evaluert ved 70 år (de to nederste). Med levealdersjustering.



Saksbehandler, født i 1960, lønn = 5,2 G, sluttlønn 104 % av gj.sn.lønn og 40 års ansiennitet ved 67 år.

Figur 5.2 Pensjon i prosent av sluttlønn. Ved uttak (de to øverste) og evaluert ved 70 år (de to nederste). Med levealdersjustering.



Ansatt innen teknisk service, født i 1985, lønn = 5,5 G, sluttlønn 106 % av gj.sn.lønn og 35 års ansiennitet ved 67 år.

5.3 Hvor god er en påslagsordning på 5 prosent?

En påslagsmodell som er diskutert av ASD, utgjør bare et utgangspunkt for analysen. Denne modellen vil neppe være den som til slutt blir løsningen, og ASD gir selv uttrykk for at den diskuterte modellen med opptjeningssats på 5 prosent / 23,1 prosent kun er et utgangspunkt.

ASD-modellen har lagt til grunn disse opptjeningssatsene:

OfTP: 5 prosent av lønn opp til 7,1 G og 23,1 prosent av lønn mellom 7,1 G og 12 G.

AFP: 4,21 prosent av lønn opp til 7,1 G. Ingen opptjening for lønn over. Ingen opptjening etter fylte 62 år.

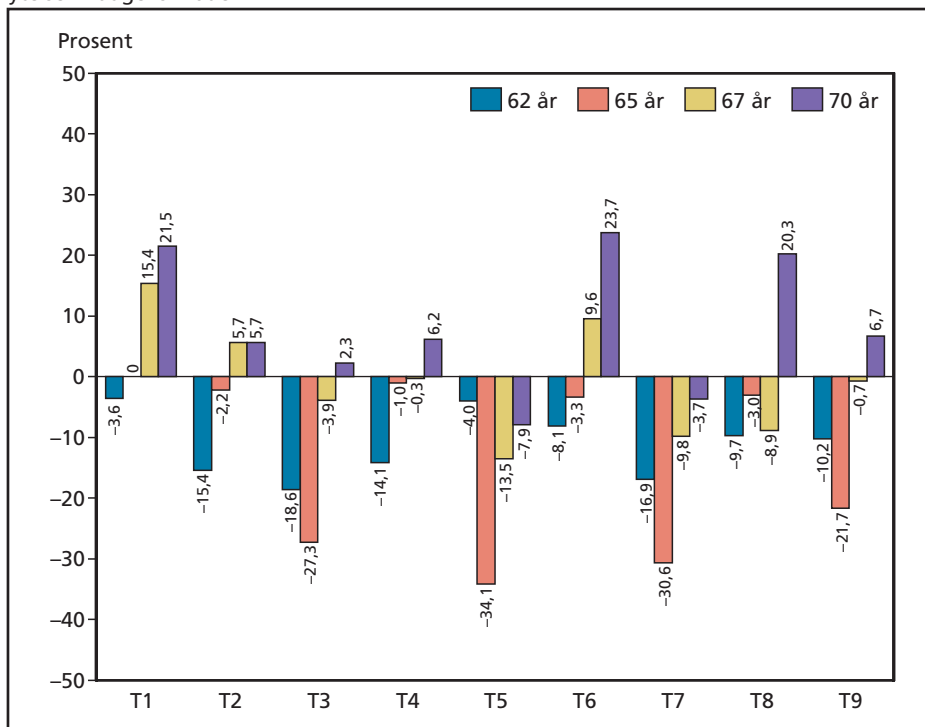
Pensjonsberegningene i ASD-rapporten er gjort uten levealdersjustering. Rapporten diskuterer prinsipielle sider ved hvordan levealdersjustering virker, og hvordan den særlig vil slå ut for stadig yngre årskull. I våre pensjonsberegninger er derimot pensjonene levealdersjustert. Det er brukt forholdstall og delingstall som i folketrygden. Når vi beregner med levealdersjustering og dermed antar at den implementeres for årskullene født etter 1958, viser vi et mer presist og faktisk pensjonsnivå.

Av de ni idealtypene kommer sju av ni bedre ut ved uttak 70 år, og ved uttak 67 år kommer fem bedre ut i ny ordning. Fire av idealtypene kommer dårligere ut ved uttak 67 år og illustrerer dermed at det er betydelige forskjeller. Den avgjørende forskjellen er likevel ved uttak 62 år og 65 år. Alle idealtypene kommer dårligere ut med ny ordning ved uttak 65 år. Det skyldes blant annet at det ikke er noen levealdersjustering i den gamle ordningen ved 65 år.

Tar vi også med beregningene av alle idealtypene gjort i hovedrapporten, er resultatene for sammenligningen av en opptjeningssats på 5 prosent med dagens ordning videreført følgende:

- Alle idealtypene kommer dårligere ut ved uttaksalder 62 år og 65 år, bortsett fra én av idealtypene som har svært lang opptjeningstid (42 år ved 62 år).
- Ved pensjonsuttak 67 år vil imidlertid et flertall av idealtypene komme bedre ut i en ny modell. Disse idealtypene utgjør et flertall av NTLs medlemmer.
- Overgang til en påslagsmodell vil åpne for en sterkere pensjonsopptjening for de som jobber lenger enn i dag, og mange vil komme vesentlig bedre ut enn i dag hvis de jobber til 70 år. Dette gjelder sju av ni av idealtypene.

Figur 5.3 Samlet pensjonsytelse i ny ordning for de ni idealtypene som prosentvis avvik fra ytelsen i dagens modell.

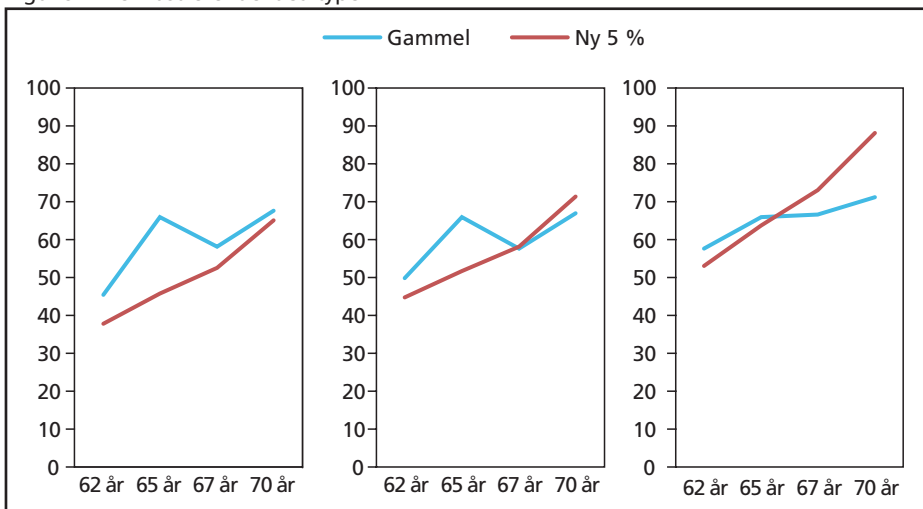


Igjen må det understrekes at variasjonene er store avhengig av den enkeltes forventninger om avgangsalder, nivået på sluttlønnen og lengden på yrkeskarrieren. I figur 5.4 vises tre idealtyper som illustrerer hvor ulike utslagene kan bli. Idealtypen til venstre har riktignok ganske høy sluttlønn, men samtidig en opptjeningstid som er ganske kort, det vil si 32 år. Dette gjelder rundt 10 prosent av de yngre NTL-medlemmene. Resultatet er uansett at den gamle ordningen er bedre ved alle uttaksaldre (her til og med ved 70 år).

I idealtypen i midten i figur 5.4 har vi en person med lang yrkeskarriere og stabil inntekt gjennom livet. Dermed er den nye ordningen samlet sett bedre ved uttak 67 år og senere.

Idealtypen til høyre i figuren viser en person som er eldre, med en relativt lang yrkeskarriere og lav lønn. Her er den nye ordningen bedre ved uttak 65 år og senere.

Figur 5.4 Tre illustrerende idealtyper.



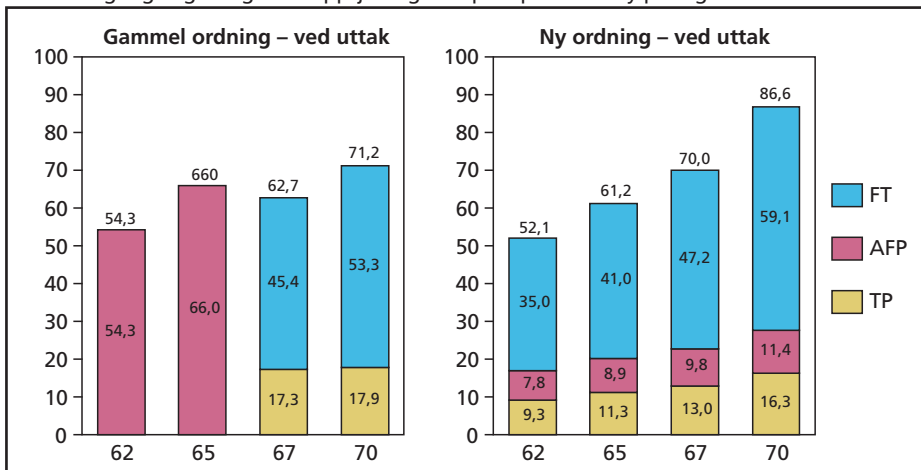
Til venstre: undervisning/forsker, født 1975, 32 års opptjening ved 67 år, sluttlønn kr 638 856 (114 % av gj.sn.lønn)
 I midten: annet, født 1980, 43 års opptjening ved 67 år, sluttlønn kr 481 824 (112 % av gj.sn.lønn)
 Til høyre: teknisk/renhold, født 1957, 36 års opptjening ved 67 år, sluttlønn kr 388 314 (102 % av gj.sn.lønn)

Avslutningsvis skal vi kort kommentere et metodespørsmål i beregningene. For å få fram forskjellene mellom ny og gammel modell har vi for gammel ordning vist beregningsresultater som om gammel folketrygd blir videreført. I virkeligheten vil dette ikke skje for de som er født etter 1953, og for de som er født i 1964 og senere, vil ny folketrygd slå fullt inn for alle. Hvis den offentlige tjenstepensjonsordningen skal videreføres i mange år framover, vil det dermed bli et behov for en samordning med den nye folketrygden. De som er født i 1963, kan ta ut pensjon ved 62 år i 2025. Med et fortsatt tak på 66 prosent før levealdersjustering vil personer med høy folketrygd få tilsvarende lavere utbetaling fra tjenstepensjonen. De eventuelle reglene for hvordan en slik samordning med ny folketrygd skal skje, er ikke avklart, slik at vi (og for så vidt heller ingen andre) ikke vet nøyaktig hvordan dette vil skje. Men uavhengig av metode kan man si at selv om det ikke påvirker det samlede pensjonsnivået i våre beregninger, vil det kunne oppleves som et problem når andelen fra tjenstepensjonene synker. Det vil også kunne påvirke hvor mange som ikke får noen pensjon fra den offentlige tjenstepensjonen (null-pensjonister) blant annet fordi garantipensjonen vil øke. Problemet er imidlertid lite blant NTL-medlemmene og langt mindre enn tidligere i kommunesektoren. For enklere å kunne sammenligne totalpensjon i ny og gammel ordning har vi i disse beregningene lagt vekt på den samlede pensjonspakken folketrygd + tjenstepensjon og i mindre grad vektlagt fordelingen mellom de to komponentene. Framgangsmåten har da vært å regne slik at en tenkt videreføring av gammel modell vil

innebære at folketrygd + tjenestepensjon til sammen skal komme opp i 66 prosent av pensjonsgrunnlaget levealdersjustert. Vi kommer tilbake til dette i slutten av kapittel 6 etter at vi har sett på effekten av å øke sparesatsene i en ny ordning.

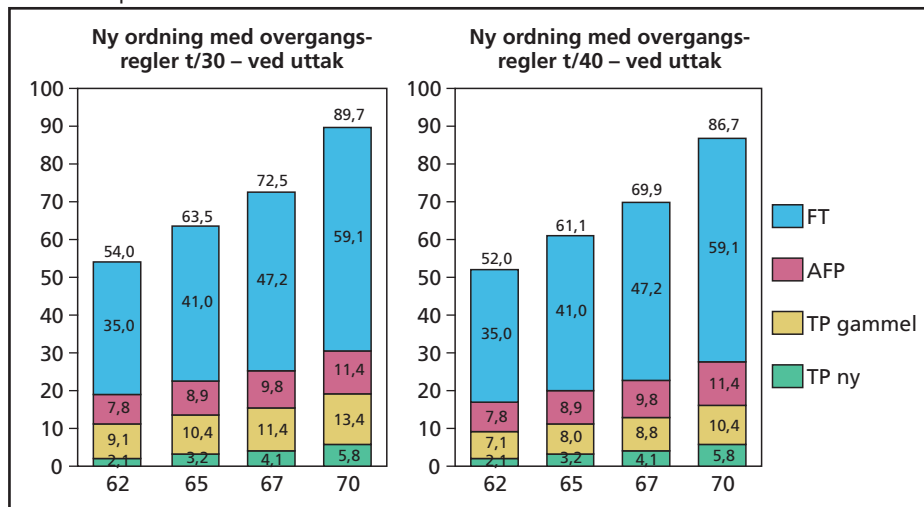
Vi skal i det etterfølgende vise et eksempel på en pensjonsberegning og en sammenligning mellom gammelt og nytt system hvor vi legger inn samordningsregler. Vi tar utgangspunkt i en person som er født i 1965 og starter opptjeningen av alderspensjon i folketrygden, AFP og tjenestepensjon ved 22 år. En gjennomsnittslønn over yrkeskarrieren på 423 000 kroner legges til grunn, samt en sluttlønn på 450 000 kroner. Figur 5.5 viser pensjonsberegningene i gammelt og nytt system uten overgangsregler.

Figur 5.5 Pensjonsytelser ved gammelt og nytt system ved ulike uttaksaldre. Person født i 1965. Uten overgangsregler og med opptjeningsssats på 5 prosent i ny påslagsmodell.



For å sammenligne med denne rene versjonen av gammel og ny ordning antar vi isteden at overgangsregler innebærer at opptjening av tjenestepensjon etter gammel ordning skjer til 2018. Ved overgang til ny påslagsmodell i 2018 vil eksempelpersonen være 53 år. Vi avvikler således gammel tjenestepensjonsordning på dette tidspunktet, slik at samlet opptjening vil være 31 år. Et avgjørende spørsmål er om de opparbeidede pensjonsrettighetene skal avkortes med 30-deler eller med 40-deler. I alternativet med 30-deler får denne personen full pensjon i gammel ordning, og i alternativet med 40-deler får vedkommende opptjent pensjon tilsvarende 31/40 av full pensjon.

Figur 5.6 Pensjonsytelser ved gammelt og nytt system ved ulike uttaksaldrer. Person født i 1965. Med overgangsregler, avvikling av gammel ordning ved 53 år og opptjening i ny påslagsmodell med sats 5 prosent.



Full bruttopensjon beregnes her som 66 prosent av sluttlønn. Pensjonen omregnes til en pensjonsbeholdning ved å multiplisere med delingsstallet for 1943-kullet med uttaksalder 67 år. Deretter samordnes pensjonen ved å trekke fra folketrygdens alderspensjonsbeholdning. For å opprettholde de gamle samordningsreglene legges det til et beløp som tilsvarer summen av 2 prosent av folketrygdens pensjonsbeholdning og 2,5 G. For å regne om til aktuelt fødselsår og uttaksalder divideres nettobeholdningen (bruttobeholdning – fradraget) med fødselskullets (1965) delingsstall for den aktuelle uttaksalderen.

Pensjonsytelsen i ny påslagsmodell regnes ut på samme måte som i de tidligere beregningene for ny ordning, men med opptjening som starter ved alder 53 år i 2018 og fortsetter frem til valgt uttaksalder. Figur 5.6 viser hva pensjonsytelsen blir med de nevnte overgangsreglene ved avkortingsbrøker på henholdsvis 30/30 og 40/40 (jf. over). Med 40/40 blir samlet pensjon i dette tilfellet omtrent likt det denne personen ville fått uten overgangsregler (se figur 5.5, høyre figurdel). Med 30/30 blir tjenstepensjonen høyere enn uten overgangsregler. Årsaken til dette er at denne eksempelpersonen har en lang yrkeskarriere (40 år ved 62 år) og får uavkortet ytelse fra gammel ordning i tillegg til ganske mange år med opptjening i ny påslagsmodell.

En annen metodisk kommentar, som vi også kommer tilbake til, er at vi i analysene sammenligner hvor mye pensjon man får i gammel og ny ordning ved samme uttaksalder. Ettersom levealdersjusteringen slår inn og reduserer pensjonsnivåene, vil spørsmålet om hvor mye mer man vil få i pensjon ved å jobbe lenger, bli stadig mer relevant. Dermed vil endringen eller mervpensjonene man kan oppnå i gammel og ny ordning fra 67 til 70 år, også være en indikator på hvor god en ordning er.

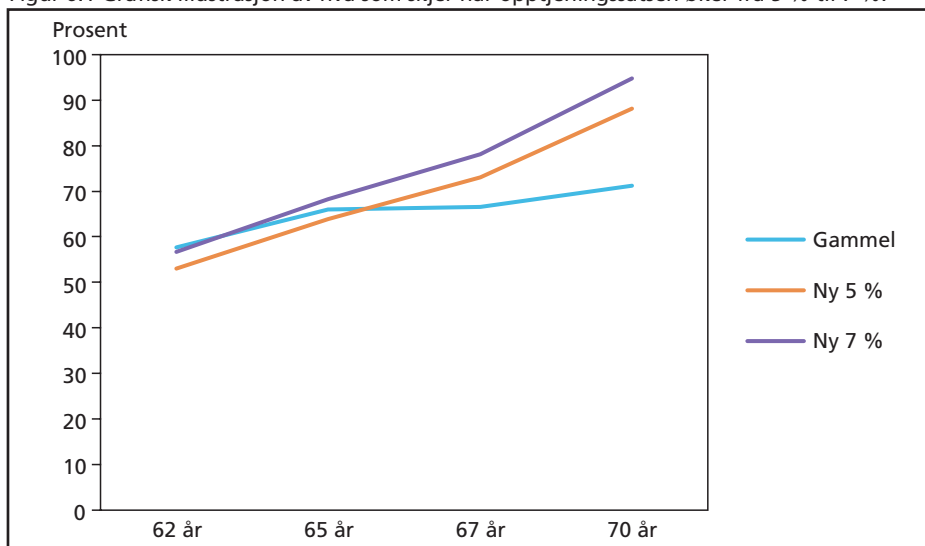
6 Virkningen av høyere satser

En økning av sparesatsene påvirker ikke den grunnleggende innretningen av en ny ordning og sikrer dermed at både tjenstepensjonen og AFP følger de samme hovedprinsippene som folketrygden. Virkningen av en satsøkning vil være at nivået på den årlige pensjonen i en ny ordning øker i prosent av sluttlønn for alle uttaksaldre, mens den gamle ordningen som man sammenligner med, ligger fast.

6.1 En illustrasjon

Prinsipielt er dette vist i figur 6.1. Figuren viser en ny ordning med 5-prosentsats mot den nåværende ordningen, samt en 7-prosentordning i form av en stiplet linje (for en person med en yrkeskarriere på 39 år ved 67 år, lønn 5,4 G og født i 1954). Siden dagens modell inkludert AFP egentlig overkompenserer ved tidlig uttak sammenlignet med påslagsmodellen, skal det en svært høy sparesats til i påslagsmodellen for at pensjonsnivået ved 62 år skal bli like høyt som i dagens ordning. Spørsmålet er hvor, eller egentlig ved hvilken uttaksalder, de to grafene krysser hverandre.

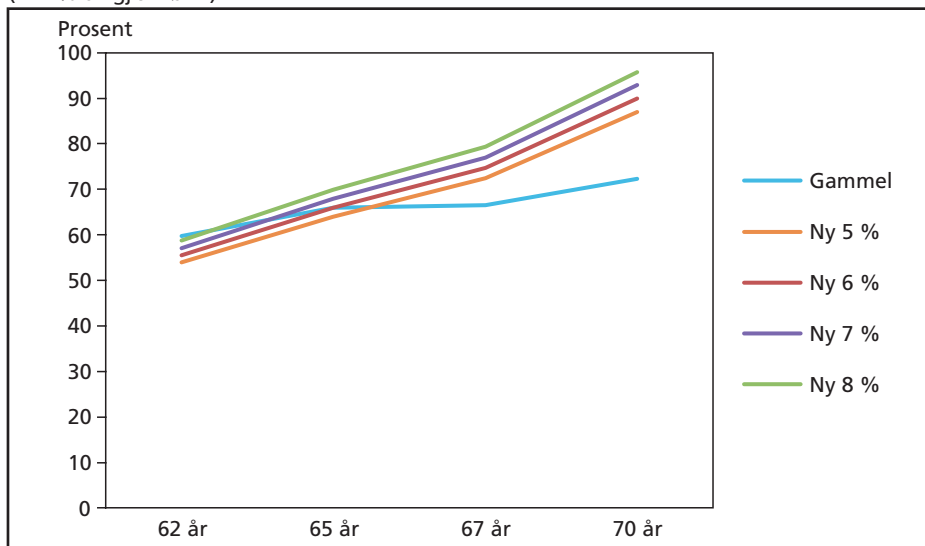
Figur 6.1 Grafisk illustrasjon av hva som skjer når opptjeningsssatsen øker fra 5 % til 7 %.



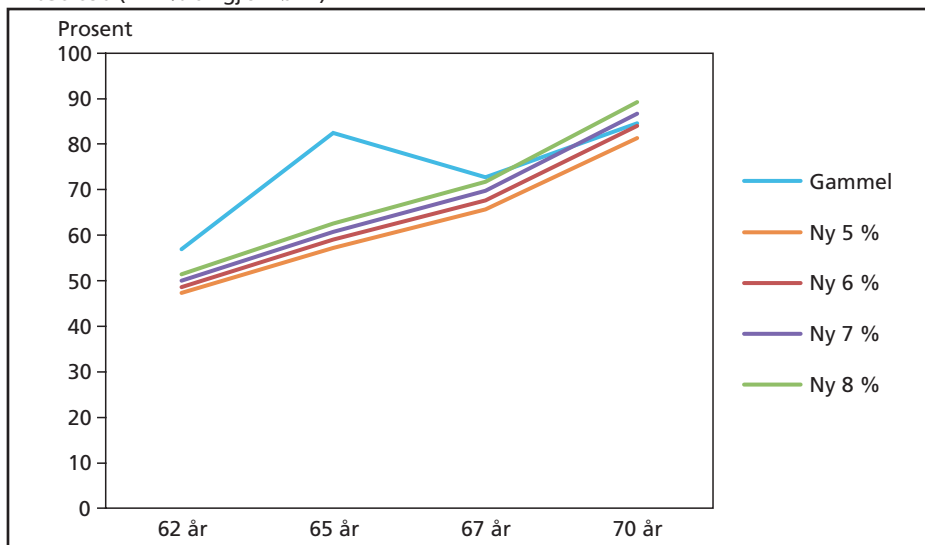
Virkingen av økte satser er illustrert for to av idealtypene i figur 6.2 (lang opptjeningstid, 43 år) og figur 6.3 (30 års opptjeningstid). Ved lang opptjeningstid for yngre personer vil en mer sjenerøs påslagsmodell langt på vei løse problemet med en like god ordning, selv ved 62 år og 65 år. På den andre siden vil nivåene ved 70 år bli svært høye. Her må det understrekes at det er den samme effekten man vil få i en privat bedrift med AFP og en innskudds- eller hybridordning med 7 prosent. For de som skal forhandle på arbeidstakersiden om en ny ordning, viser disse beregningene at et skift oppover i satsene vil kunne løse problemene med en like god ordning for store deler av de offentlig ansatte.

Det andre eksempelet vist i figur 6.3 illustrerer derimot med all tydelighet at med korte yrkeskarrierer vil selv høyere satser ikke kunne løse problemstillingen med like gode ordninger.

Figur 6.2 Idealtipe: Annet, født 1980, 43 års opptjening ved 67 år, sluttlønn kr 481 824 (112 % av gj.sn.lønn).



Figur 6.3 Idealtipe: Undervisning/forsker, født 1975, 30 års opptjening ved 67 år, sluttlønn kr 638 856 (114 % av gj.sn.lønn).

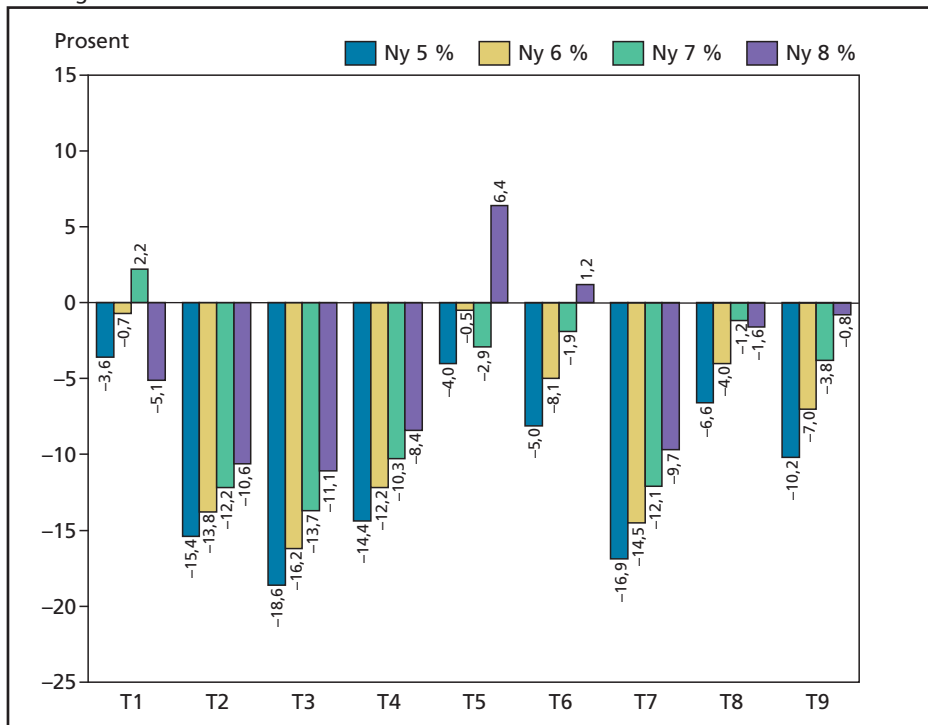


6.2 Virkningene av høyere satser for de ulike idealtypene

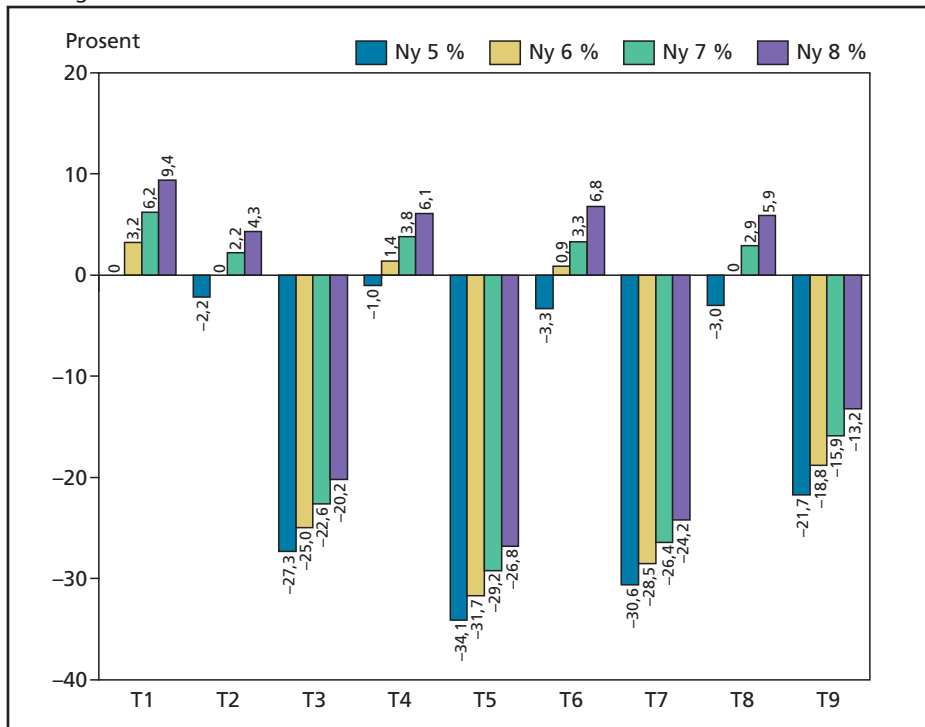
Som vi viste i kapittel 6.1, vil økte satser gi et skift oppover i grafene som viser pensjonsnivå i ny modell, mens grafen for dagens ordning ligger fast. Det vil dermed ikke bare være et spørsmål om hvor linja for ny modell krysser linja for dagens modell og dermed beregningsmessig gir like gode ordninger. Det betyr at en økt sats for å løfte pensjonsnivået ved 62 år automatisk løfter pensjonsnivået ved andre uttaksaldre. Rentes-rente-effekten gjør at pensjonen relativt sett øker mer jo senere uttaket skjer, og dermed vil pensjonsnivået ved for eksempel 70 år bli svært høyt som en konsekvens av et løft ved 62 år. Det vil man se når vi nå presenterer virkningen av økte opptjenings-satser for de ni idealtypene.

De fleste idealtypene kommer langt dårligere ut ved 62 år og 65 år selv med en sats på 8 prosent. I noen tilfeller er det noen som kommer bedre ut med en lavere sats. Dette gjelder særlig T1 (teknisk service / renhold, med lav lønn, lang yrkeskarriere, flat lønnsutvikling og født i 1965), T5 (leder, med høy lønn, høy sluttlønn sammenlignet med gjennomsnittslønn og lang yrkeskarriere). Nivået for T5 er imidlertid lavt (under 40 prosent), noe som gir seg utslag ved 65 år, da denne personen kommer langt dårligere ut enn i dagens ordning (figur 6.4). De som kommer dårligere ut, kjennetegnes ved høy lønn, høy sluttlønn i forhold til gjennomsnittslønn og/eller korte yrkeskarrierer.

Figur 6.4 Samlet pensjonsnivå ved økte opptjeningssetter ved 62 år. Avvik fra pensjonsnivå ved dagens modell.



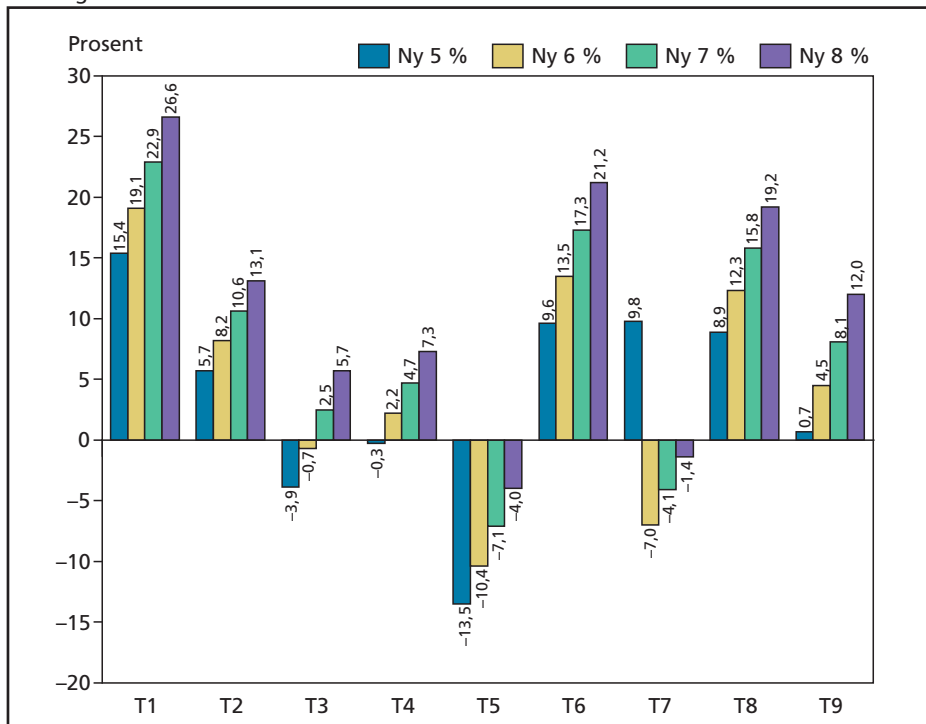
Figur 6.5 Samlet pensjonsnivå ved økte opptjeningssetter ved 65 år. Avvik fra pensjonsnivå ved dagens modell.



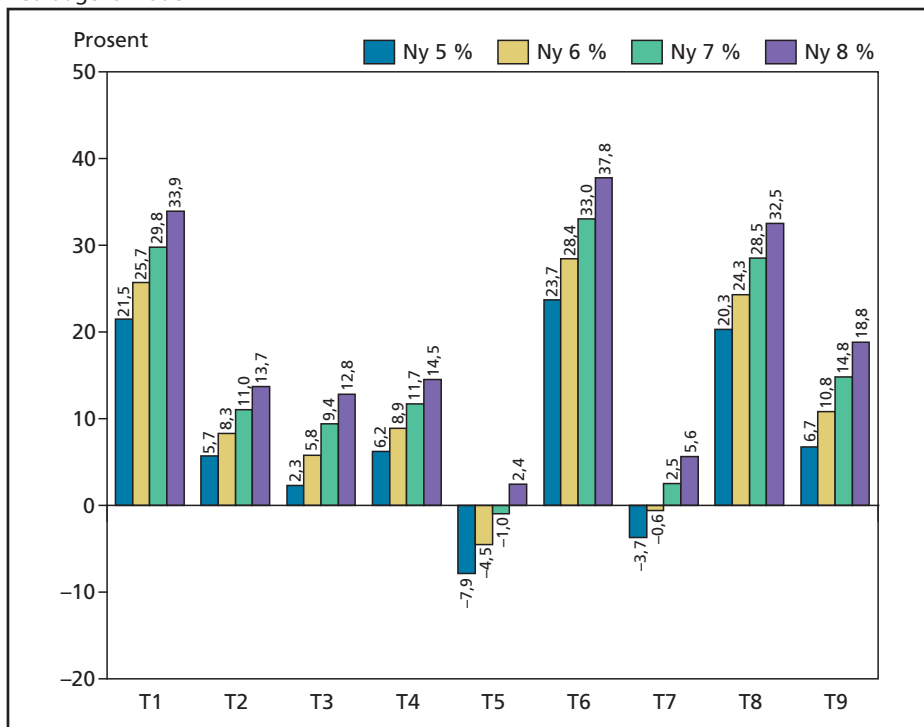
Når vi kommer til uttaksalder 67 år, kommer de fleste idealtypene bedre ut enn i dagens ordning. Fem av typene kommer bedre ut selv med 5 prosent og langt bedre når satsene blir høye. To av typene må opp i 5,65 prosent og 6,5 prosent (ikke vist i figuren) for å komme likt ut. To av typene kommer dårligere ut uansett sats og kjennetegnes med høy lønn / sterk lønnsutvikling og kort yrkeskarriere. Med andre ord er det store variasjoner.

Pensjonsnivåene kan bli høye både som følge av lange yrkeskarrierer, flat lønnsutvikling og høye satser. Figur 6.6 gir en klar indikasjon på dette. I noen tilfeller er samlet pensjon beregnet å bli 32–38 prosent høyere enn i dagens ordning med den høyeste satsen på 8 prosent. De to typene som kom dårligere ut uansett sats ved 67 år, må opp i henholdsvis 6,5 prosent (T7) og 7,5 prosent (T5) for å komme likt ut ved 70 år.

Figur 6.6 Samlet pensjonsnivå ved økte opptjeningssetter ved 67 år. Avvik fra pensjonsnivå ved dagens modell.



Figur 6.7 Samlet pensjonsnivå ved økte opptjeningssetter ved 70 år. Avvik fra pensjonsnivå ved dagens modell.



Det framkommer noen klare konklusjoner om hvem som vil være vinnere og tapere ved ny påslagsmodell. I tabell 6.1 summerer vi opp hvem det er, og hvilken opptjeningsatts som er nødvendig for at disse skal komme likt ut i de to modellene.

Tabell 6.1 Tapere og vinnere blant idealtypene. Kjennetegn.

Vinnere	Opptjeningsatts like god	Tapere	Opptjeningsatts like god
Gammel (1965) og lang opptjeningstid (40 år ved 67 år)	< 5 %	Ung og middels lang opptjeningstid (35 år ved 67 år)	6,5 %
Flat lønnsutvikling (sluttlønn lik gjennomsnittslønn)	< 5 %	Høy sluttlønn, selv med lang opptjeningstid (40 år ved 67 år)	> 8 % (+18,1 %)
Lav lønn og lang opptjeningstid (40 år ved 67 år)	< 5 %	Høy sluttlønn og høy sluttlønn i forhold til gjennomsnittslønn og middels lang opptjeningstid (32 år ved 67 år)	> 8 % (+18,1 %)

Det kan legges til at i den store sammenhengen kan de med deltid / lav opptjening og lav inntekt bli tapere i en påslagsmodell, jamfør tidligere begrunnelse for dette. For NTL-medlemmene er dette i liten grad et problem og vil først og fremst gjelde i kommune- og helsesektoren.

6.3 Når oppnås 66 prosent pensjon ved 67 år?

Så langt har vi sammenlignet pensjonsnivået med en påslagsmodell med varierende opptjeningsseter med pensjonsnivået i en videreført bruttoordning for de valgte idealtypene. Vi har sett at variasjonene er store, og at det vil være vinnere og tapere med ny påslagsmodell uansett hvilken opptjeningsseter som velges i ny modell. Lengden på yrkeskarriere (opptjeningsstid), lønnsnivå, lønnsutvikling og heltid/deltid er avgjørende faktorer i en slik sammenligning, i tillegg til selve opptjeningsprosenten. I dette underkapitlet stiller vi dette spørsmålet: Ved hvilken opptjeningsprosent vil pensjonsnivået i påslagsmodellen minst være 66 prosent av lønna? Her skal vi med andre ord ikke sammenligne påslagsmodellen og nåværende ordning, men ta utgangspunkt i at et gitt pensjonsnivå skal oppnås. Vi starter med de ni idealtypene og beregningsresultatene i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Samlet pensjon i prosent av sluttlønn for alle de ni idealtypene. Varierende opptjeningsseter.

Idealtipe	5 %	6 %	7 %	7,5 %	8 %
T 1	73,6	76,0	78,4	79,6	80,8
T 2	60,7	62,1	63,5	64,2	64,9
T 3	54,1	55,9	57,7	58,6	59,5
T 4	57,7	59,2	60,6	61,3	62,1
T 5	49,8	51,6	53,5	54,4	55,3
T 6	73,0	75,6	78,1	79,4	80,7
T 7	52,5	54,1	55,8	56,6	57,4
T 8	72,4	74,7	77,0	78,1	79,3
T 9	58,1	60,3	62,4	63,5	64,6

Det er kun tre av idealtypene som vil nå eller passere 66 prosent. Type 1, 6 og 8 vil alle oppnå et høyere pensjonsnivå enn 66 prosent med en opptjeningsseter på 5 prosent. Hovedforklaringen på dette er knyttet til lang opptjeningsstid og lav lønn (type 1), lang karriere og høy sluttlønn (type 6) og lav lønn og eldre årskull (type 8). De andre typene vil få lavere pensjon enn 66 prosent uansett opptjeningsseter. Det som forklarer

dette, er kort opptjeningsstid (type 2), ungt årskull og relativt høy sluttlønn sammenlignet med gjennomsnittslønn (type 3), kort opptjeningsstid og relativt høy sluttlønn i forhold til gjennomsnittet gjennom karrieren (type 4), høy sluttlønn versus gjennomsnittslønn (type 5 og 7, type 5 selv med lang opptjeningsstid) og ungt årskull og høy sluttlønn mot gjennomsnittslønn (type 9). Nå skal vi se på effekter av varierende opptjeningssetser for ulike årskull, gitt opptjeningsstider på 30 år og 40 år og lønn på 5 G og 9 G, og vi stiller det samme spørsmålet som over: Ved hvilken opptjeningssetts vil samlet pensjonsnivå minst bli 66 prosent av lønna? Beregningsforutsetningene er de samme som for idealtypene, bortsett fra at vi har forenklet ved å sette sluttlønn lik gjennomsnittslønn. I realiteten undervurderer vi satsene i tabell 6.4. Vi vil se at det er store forskjeller mellom årskullene.

Tabell 6.3 viser samlet pensjon for ulike aldersgrupper når lønna er 5 G og opptjeningsstiden ved 67 år er 30 år. Vi ser at det kun er de to eldste årskullene som vil ha et pensjonsnivå på 66 prosent eller høyere med en opptjeningssetts på 5 prosent. Særlig høyt pensjonsnivå har den som er født i 1954 (70,6 prosent). Pensjonsnivået faller når aldersgruppene blir yngre og yngre, og det illustrerer effekten av levealdersjusteringen. For eksempel ser vi at en som er født i 1970, må ha en opptjeningssetts på nesten 8 prosent for å nå 66-prosentsnivået. De som er født i 1975 eller senere, vil ikke nå 66 prosent uansett opptjeningssetts.

Når opptjeningsstiden øker til 40 år ved 67 år, ser vi av tabell 6.4 at nesten alle vil nå 66-prosentsnivået. Det er bare den som er født i 1985, som ikke helt når 66 prosent, selv ikke med en opptjeningssetts på 8 prosent. Vi ser ellers at årskullene når eller passerer 66-prosentsnivået med ulike opptjeningssetts.

Tabell 6.3 Samlet pensjonsnivå for ulike årskull ved varierende opptjeningssetts, 30 års opptjeningsstid ved 67 år og en lønn på 5 G.

5 G / 30 år ved 67 år	Opptjeningssetts				
	5 %	6 %	7 %	7,5 %	8 %
1954	70,6	72,6	74,6	75,6	76,6
1960	65,9	67,8	69,7	70,7	71,6
1965	63,0	64,8	66,7	67,6	68,5
1970	61,0	62,8	64,6	65,5	66,4
1975	59,3	61,0	62,8	63,6	64,5
1980	57,6	59,3	61,0	61,9	62,7
1985	56,2	57,9	59,5	60,3	61,2

Tabell 6.4 Samlet pensjonsnivå for ulike årskull ved varierende opptjeningssetter, 40 års opptjeningstid ved 67 år og en lønn på 5 G.

5 G / 40 år ved 67 år	Opptjeningssett				
	5 %	6 %	7 %	7,5 %	8 %
1954	73,9	76,6	79,3	80,6	81,9
1960	69,1	71,6	74,2	75,5	76,7
1965	66,1	68,5	71,0	72,2	73,4
1970	64,0	66,4	68,8	70,0	71,2
1975	62,2	64,5	66,8	68,0	69,1
1980	60,5	62,7	65,0	66,1	67,2
1985	59,0	61,2	63,4	64,5	65,6

Nå skal vi se på det samme, men øker lønna til 9 G, med andre ord et lønnsnivå som ligger 1,9 G over opptjeningsstaket i ny alderspensjon i folketrygden. Effekten av dette er markert, noe vi ser i tabell 6.5 og 6.6. Det er kun en som er født i 1954, som vil nå 66 prosent samlet pensjon ved 67 år når opptjeningstiden er 30 år. Ved en sats på 7 prosent er samlet pensjon for denne personen på 66,7 prosent. For en som er født i 1985, er samlet pensjon med en opptjeningssett på 8 prosent nesten 5 prosentpoeng lavere med en lønn på 9 G enn når lønna er 5 G.

Når opptjeningstiden øker til 40 år ved 67 år, vil også i dette tilfellet (med en lønn på 9 G) nesten alle nå 66 prosent. Igjen er det den yngste (født i 1985) som ikke helt når dette nivået.

Tabell 6.5 Samlet pensjonsnivå for ulike årskull ved varierende opptjeningssetter, 30 års opptjeningstid ved 67 år og en lønn på 9 G.

9 G / 30 år ved 67 år	Opptjeningssett				
	5 %	6 %	7 %	7,5 %	8 %
1954	63,6	65,1	66,7	67,5	68,3
1960	60,5	62,0	63,5	64,2	65,0
1965	58,7	60,2	61,6	62,3	63,1
1970	56,9	58,3	59,7	60,4	61,1
1975	55,3	56,6	58,0	58,7	59,4
1980	53,7	55,1	56,4	57,1	57,7
1985	52,4	53,7	55,0	55,6	56,3

Tabell 6.6 Samlet pensjonsnivå for ulike årskull ved varierende opptjeningssatser, 40 års opptjeningstid ved 67 år og en lønn på 9 G.

9 G / 40 år ved 67 år	Opptjeningssats				
	5 %	6 %	7 %	7,5 %	8 %
1954	69,4	71,5	73,6	74,7	75,7
1960	66,1	68,1	70,1	71,1	72,1
1965	64,1	66,1	68,0	69,0	70,0
1970	62,1	64,0	65,9	66,9	67,8
1975	60,4	62,2	64,0	65,0	65,9
1980	58,7	60,5	62,3	63,2	64,0
1985	57,2	59,0	60,7	61,6	62,4

Våre tall viser at påslagsmodellen virker på en helt annen måte enn bruttomodellen og vil føre til store forskjeller i pensjonsnivå både mellom årskull og innen samme årskull ved en bestemt opptjeningssats.

6.4 Haster det med en omlegging?

Vi har i denne rapporten beregnet hva som skal til for at flest mulig samlet sett skal komme like godt ut i en ny ordning som i en gammel. Dette er en systembetraktning hvor vi sammenligner det man kan kalle to rene systemer eller ordninger, nemlig et tenkt tilfelle av at både gammel folketrygd, offentlig AFP og eksisterende tjenstepensjon videreføres, sammenlignet med en situasjon hvor en ny påslagsmodell kommer på toppen av en innfasert ny folketrygd og en ny AFP. Dette er en relevant sammenligning som viser tydelig hvilke pensjonsnivåer de to systemene genererer etter ulike yrkeskarrierer og uttaksaldrer.

I praksis vil imidlertid det gamle systemet måtte endres fordi ny folketrygd vil være fullt fasett inn fra 2025.⁶ Dermed vil samordning mellom tjenstepensjonen og folketrygden måtte legges om. Man vet imidlertid ikke i dag hvordan disse reglene vil bli utformet. Dette er en utfordring for den enkeltes planleggingshorisont. I tillegg gjør det det vanskelig å beregne nøyaktig hvordan en videreført offentlig tjenstepensjon som skal samordnes med ny folketrygd, vil se ut.

Bakgrunnen for dette er at det i forhandlingene i 2009 om endringer i offentlig tjenstepensjon bare ble oppnådd enighet om mindre justeringer for de eldste årskullene samt utelukkende en skisse av hva som vil bli situasjonen for kullene født etter 1953. En klarhet er den konkrete samordningen av tjenstepensjon og ny folketrygd.

⁶ Samordningsreglene må endres fra 2021. Om staten og arbeidstakerorganisasjonene ikke blir enige, kan utfallet bli at man sitter igjen med en modifisert utgave av dagens ordning.

Dette vil angå personer født 1954 og senere. En annen ukklarhet gjelder utfasingen av den delvise skjermingen mot levealdersjusteringen, noe som angår personer født etter 1958. Hva resultatet kan bli her, er det vanskelig å si fordi det kan legges svært ulike tilnærminger til grunn for hvordan en slik utfasing eller videre skjerming skal gjøres. Dette kan gjøres ved å innfase levealdersjustering fullt ut for alle født etter 1958 eller ved å finne en ny aldersgruppe hvor skjermingen blir forlenget til. På den andre siden kan det i stedet gjøres slik at all opptjening fram til 2011 blir unntatt fra levealdersjustering, og at det bare er opptjening etter at pensjonsreformen ble iverksatt, som, uavhengig av når en person er født, skal gjøres til gjenstand for levealdersjustering. En tredje ukklarhet gjelder i hvilken grad levealdersjusteringen skal baseres på forholdstill eller delingstill. Det siste høres ut som en teknisk størrelse alene, men vil kunne ha stor betydning for beregning av pensjonsnivået fordi virkningen av levealdersjusteringen vil bli sterk (se Fredriksen 2015 for en diskusjon).

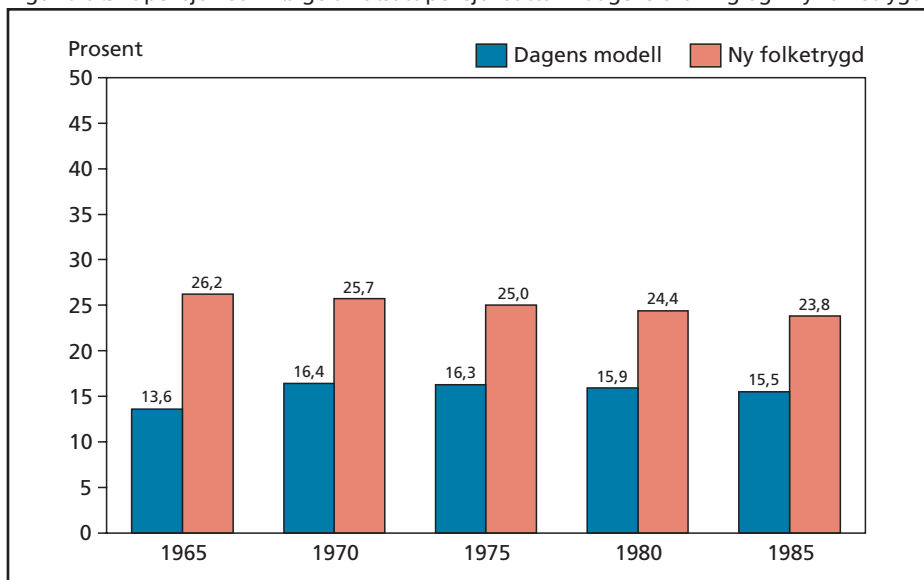
Det er to tidsfrister for å avklare disse punktene. Den første kommer når 1954-kullet blir 67 år i 2021. Da må nye samordningsregler være på plass. Den andre kommer når 1959-kullet blir 67 år i 2026. Da må regler for utfasing av den delvise skjermingen mot levealdersjusteringen være på plass. I tillegg oppstår det en utfordring når disse to årskullene kan gå av med gammel avtalefestet pensjon i henholdsvis 2016 og 2021. De binder seg da samtidig til å ta ut alderspensjon som 67-åringer, uten å vite hva de får i pensjonsytelse på det tidspunktet.

Kjernen i disse problemstillingene er at offentlig ansatte, som ansatte i privat sektor, kan kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe lenger enn 67 år. Men kompensasjonen for offentlig ansatte gjelder bare opp til det punktet hvor pensjonen blir 66 prosent av sluttlønnen. De aller fleste offentlig ansatte som kan være i arbeid utover 67 år, vil dermed ikke få noen form for økt opptjening slik man vil få i privat sektor. Tvert imot kan de oppleve at sluttlønnen øker mindre enn den generelle lønnsveksten, noe som svekker inntektsgrunnlaget i tjenestepensjonen. De offentlig ansatte som er delvis skjermet mot levealdersjusteringen, vil ikke starte med å kompensere levealdersjusteringen før ved en høyere alder enn 67 år. Den første perioden etter 67 år vil pensjonsalderseffekten avkortet mot skjermingsregelen, og de vil måtte jobbe like lenge som dersom de ikke var skjermet mot levealdersjusteringen, hvis de ønsker å oppnå full pensjon. Det vil si at det rett og slett ikke er noen pensjonsgevinst fordi effekten av å jobbe lenger da vil oppveies av effekten av skjermingsregelen.

Denne situasjonen gjør det, som påpekt, vanskelig å beregne presist når en omlegging av offentlig tjenestepensjon bør ha funnet sted. En illustrasjon av de virkningene som kan oppstå (avhengig av hvordan de håndteres i regelverket), kan være å sammenligne utbetalingene for våre idealtyper født etter 1958 i henholdsvis gammel ordning og ny folketrygd. Dermed vil man se hvilken fortrenningseffekt en ny folketrygd vil ha fordi andelen folketrygd øker på bekostning av tjenestepensjon når det er et tak for den samlede pensjonen.

En annen indikator er hvilken mulighet man vil ha til å øke pensjonsnivåer fra 67 år til 70 år i en gammel ordning sammenlignet med en ny ordning for våre relevante idealtyper. Det vil illustrere hvilken adgang de yngre vil få til å kompensere for virkningen av levealdersjustering. Figur 6.7 gir en illustrasjon av pensjonsvirkningen av å utsette pensjonsuttaket fra 67 år til 70 år for en person med 30 års opptjening i dagens OfTP og 40 års opptjening av alderspensjon i ny folketrygd og en inntekt på 5 G. Denne personen har full opptjening i dagens OfTP og vil ikke tjene opp ytterligere rettigheter som følge av utsettelsen (alt annet likt), men vil få økt årlig pensjon på grunn av effekten av levealdersjusteringen (færre år å dele pensjonen på som pensjonist). I ny folketrygd er det en klar opptjeningseffekt, og vi ser at gevinsten ved å utsette pensjonen i 3 år er langt større i folketrygden enn i dagens OfTP.

Figur 6.8 Økt pensjon som følge av utsatt pensjonsuttak i dagens ordning og i ny folketrygd.



7 Konklusjon – den vanskelige omleggingen

Omleggingen fra dagens system til et nytt system skaper interessen motsetninger og er teknisk komplisert. Likevel kan man ikke unngå å måtte ta stilling til en eller annen form for omlegging og tilpasning av den offentlige tjenstepensjonen og AFP til det faktum at det er en ny folketrygd som bygger på grunnleggende andre prinsipper enn den nåværende tjenstepensjonen. En reversering av pensjonsreformen hadde løst selve systemproblemet, og den offentlige tjenstepensjonsordningen kunne fortsatt som før. Det er lite sannsynlig. Dermed må de offentlige tjenstepensjonene tilpasses, og et regelverk for framtidig samordning og samkjøring må på plass.

Dette kan skje ved å gjøre den nåværende bruttoordningen om til en nettoordning slik at den er frikoblet fra folketrygden. Dermed slår opptjeningsreglene i den nye folketrygden gjennom i den enkeltes pensjonsnivå. Men en ny nettoordning kan fortsatt være basert på 30 års opptjening og sluttlønn. Et slikt revidert system vil imidlertid avvike sterkt fra folketrygden og AFP i privat sektor, og offentlig ansatte vil dermed ha et avvikende pensjonssystem fra andre arbeidstakere. Teknisk sett er dette et alternativ for en ny offentlig tjenstepensjon. Det er imidlertid et spørsmål som ikke har vært tema i denne rapporten.

Alternativet til en slik nettoordning er å gjennomføre prinsippene i folketrygden også i den offentlige tjenstepensjonen ved å innføre en såkalt påslagsmodell. Det er en slik omleggingen til en ny offentlig AFP og en påslagsbasert tjenstepensjon som er analysert her.

I rapporten har vi sett at NTL-medlemmene som gruppe på mange måter er godt tilpasset en overgang til en påslagsmodell og dermed et nytt prinsipp om alleårsopptjening. Fordi mange NTL-medlemmer vil få relativt lange yrkeskarrierer og mange opptjeningsår i offentlig sektor, kan de få en like god pensjon ved uttak 65 år og 67 år selv med relativt moderate sparesatser, når det også er tatt hensyn til levealdersjusteringen. En av grunnene til dette er at NTL-medlemmene har et inntektsnivå som gjør at opptjening i intervallet 7,1 G til 12 G, hvor den gamle ordningen ga svært god uttelling, ikke er så viktig. Likevel viser analysene at dersom en stor gruppe skal komme like godt eller bedre ut ved en omlegging, så må sparesatsene overstige de 5 prosentene som ligger til grunn i ASDs rapport fra 2015.

I tillegg er det viktig å peke på at selv om det er både interessant og relevant å analysere når en ny og gammel ordning er like gode for ulike personer, så kan man også stille et annet spørsmål, nemlig når vil ulike grupper nå 66 prosent av tidligere lønn i pensjon? Det har vi gjort i rapporten, og beregningene viser at levealdersjusteringen reduserer nivået i den nåværende pensjonsordningen slik at sparesatsene må være høyere hvis en slik pensjonsambisjon er målet, og høyere desto yngre årskullene er. I siste instans er det jo nettopp hvor mye den enkelte vil få i pensjon, som er det sentrale spørsmålet, og ikke selve sammenligningen av hvem som taper og vinner i en kommende omlegging.

Selv om mange kan komme godt ut ved uttak fra 65 år til 70 år ved sparesatser på 6 til 7 prosent, viser denne analysen at dette er en vanskelig omlegging av tre grunner. For det første er det et ganske stort mindretall som har kortere opptjeningsstid, og som derfor kommer relativt godt ut i den gamle ordningen. For det andre er en hovedkonklusjon at det er vanskelig, selv ved svært høye sparesatser, å nå de samme pensjonsnivåene ved uttak 62 år som i den gamle ordningen. Dette er en systemkollisjon mellom en tidligpensjonsordning og en ny fleksibel spareordning med valgfritt (nøytralt) uttak. En omlegging vil dermed nærmest uansett skape tapere og vinnere. For det tredje er spørsmålet om hvor sjenerøse betingelsene for tidlig uttak av pensjon skal være, bestemt også av at relativt mange NTL-medlemmer gir uttrykk for at de ønsker å gå av tidligere enn ved 67 år. Prisen for å gå av tidlig er høy i en påslagsmodell, mens gevinsten ved å stå lenger i arbeid er stor. Pensjonsuttak ved 62 år vil gi en betydelig lavere pensjon i påslagsmodellen med ny AFP enn det dagens AFP-ordning gir.

I tillegg er det store variasjoner blant medlemmene i hvordan en omlegging vil slå ut. Vi har gjort en rekke beregninger av hvilke effekter en påslagsmodell vil ha sammenlignet med en videreføring av dagens AFP og bruttoordning. Disse variasjonene følger av forskjeller i yrkeskarrierer, ulik lønn og lønnsutvikling og tilhørighet til ulike årskull. Noen kommer bedre ut ved 67 år med ny AFP og 5 prosent påslag, mens andre kommer langt dårligere ut med disse satsene. Noen kommer dårligere ut selv med en opptjeningsstift på 8 prosent, mens andre vil komme svært godt ut. Det vil dermed både være vinnere og tapere i en omlegging selv om omleggingen i gjennomsnitt kan treffe godt.

Det er mange vesentlige forhold som per i dag ikke er avklart og som vil få betydning for mange offentlig ansatte. Dette gjelder ikke bare utformingen av ny påslagsmodell i seg selv, men også fastsettelse av overgangsregler, det vil si hvordan tidligere opptjente rettigheter skal håndteres (avvikling) og om noe årskull skal kunne fortsette opptjening i gammel ordning (lukking), herunder videreføring av skjermingsreglene. Overgangsreglene vil ha stor betydning for når en ny ordning skal begynne å virke fullt ut og dermed hvordan omleggingen treffer ulike årskull. Det er viktig å merke seg at en stor gruppe av NTL-ere som kommer dårligere ut enn i dagens ordning, gjerne har mange år i privat sektor og pensjonsopptjening derfra. I tillegg er gruppen med kort samlet opptjening ofte å finne i høyere aldersgrupper. Det medfører at en relativt lang

overgangsordning før det nye systemet treffer, vil kunne løse mye av tapsproblematikken. Og i kombinasjon med høyere sparesatser vil en lang overgangsordning kanskje være nøkkelen til å åpne for en overgang.

Om, og ikke minst når, en eventuell overgang skal skje, er et komplekst tema. Beregningene viser at det også blant yngre aldersgrupper vil være et høyere pensjonsnivå i den gamle ordningen enn i en ny. Sånn sett har arbeidstakersiden lite å tape på å avvente. På den andre siden vil det faktisk at den nye folketrygden vil være fullt gjennomført fra 2025, legge press på å foreta en omlegging. Mange som jobber lenge(r), vil få mer i folketrygd, og den relative betydningen av tjenstepensjonen blir mindre. Og viktigere: Når levealdersjusteringen får fullt gjennomslag, synker det samlede pensjonsnivået så mye at det blir viktig å kunne sikre seg mer pensjon ved å jobbe lenger. Pensjonseffekten av å jobbe lenger vil være langt sterkere i en ny løsning enn i den gamle.

Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). *Nye pensjonsordninger i offentlig sektor*. Rapport fra en arbeidsgruppe.
- Fredriksen, D. (2015). *Langsiktige utfordringer i offentlig tjenstepensjon*. Rapport 2015/22. Statistisk sentralbyrå.
- Lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens Pensjonskasse. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Lov om Statens Pensjonskasse. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop 107 L (2009 – 2010). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Veland, G. (2010). *Tjenstepensjoner i endring. Utviklingen i det private tjenstepensjonsmarkedet i Norge og et lite blick til utlandet*. Fafo-notat 2010:22.

Vedlegg 1 Om fastsettelse av forholdstall i bransjestandarden fra FNO

Ved å normere delingstallene (DT) etter ny opptjeningsmodell mot delingstall for 1943-kohorten, får man en faktor som kan benyttes til å levealdersjustere ytelser med samme prinsipp som forholdstallene etter gammel ytelsesbasert opptjeningsmodell, heretter benevnt som konstruerte nye forholdstall NyFT. Den samme metodikken har også vært benyttet av Arbeidsdepartementet i forbindelse med lignende tilnærminger. Eksempelvis vil NyFT for et medlem født i 1981 ved 67 år etter denne metoden bli beregnet som

$$\text{NyFT } 1981, 67 = \text{DT } 1981, 67 / \text{DT } 1943, 67.$$

DT 1943, 67 = 13,41 og vil ikke bli endret i fremtiden. Forholdstallene regnes med tre desimaler.

Dagens bruttopensjon og dagens beregnede samordningsfradrag (dagens ytelser) levealdersjusteres på følgende måte:

- For medlemmer født i 1963 og senere divideres ytelsene på konstruerte nye forholdstall NyFT, basert på NAVs prognoser for delingstall pr 01.07.2013.
- For medlemmer født før 1954 divideres ytelsene på forholdstallene FT fra NAV. For de årskull som NAV kun har prognostisert forholdstall for, benyttes NAVs prognose per 01.07.2013.
- For medlemmer født i perioden 1954 til og med 1962 er det benyttet en vektning mellom forholdstall FT og de konstruerte nye forholdstall NyFT. Eksempelvis vil et medlem som er født i 1960 få levealdersjustert sin beregnede alderspensjon fra 67 år ved å dividere dagens ytelser med et vektet forholdstall lik $(3/10 * \text{FT } 1960,67 + 7/10 * \text{NyFT } 1960,67)$.

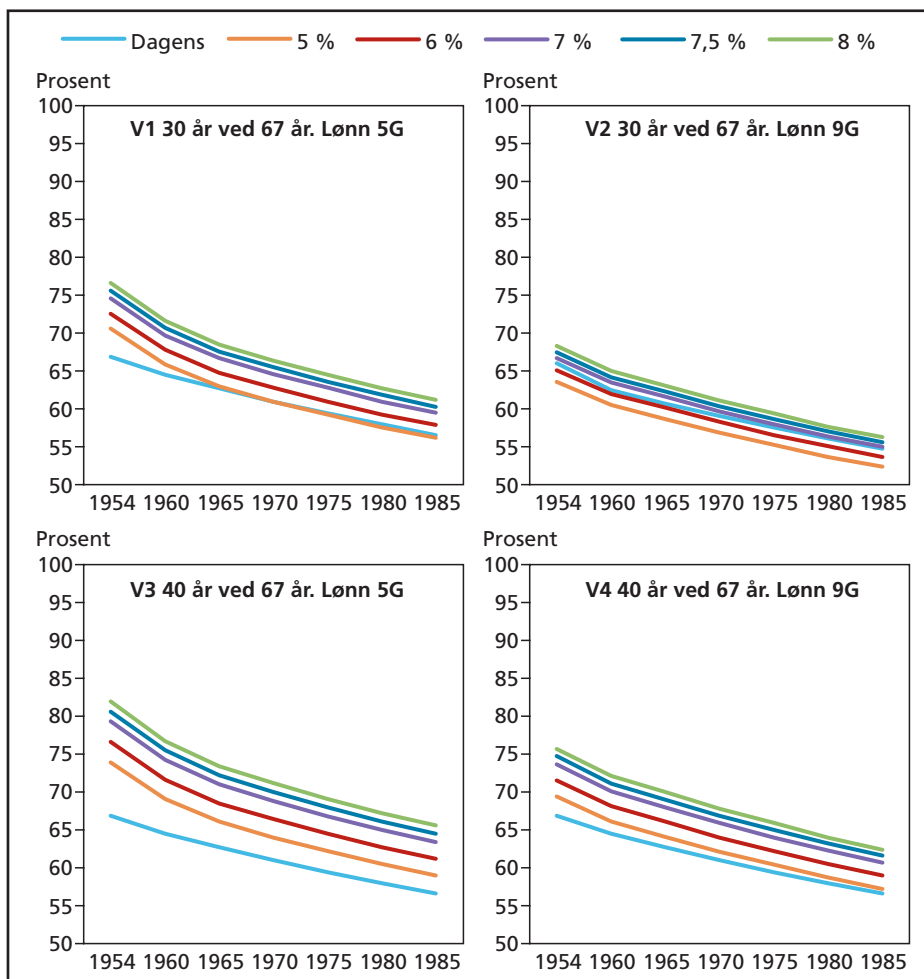
Vedlegg 2 Om samlet pensjon ved ulike opptjeningssetter i påslagsmodellen

I vedleggstabell 1 viser vi samlet pensjon i påslagsmodellen med varierende opptjeningssetter for de 9 utvalgte idealtypene, sammen med pensjonsnivået fra dagens ordning. Vi har markert i tabellen der samlet pensjon fra påslagsmodellen overstiger pensjonsnivået fra dagens ordning og beregningsregler. På den måten kan man lese hvordan de ulike typene kommer ut ved ulike uttaksaldre når opptjeningssettene varierer.

Vedleggstabell 1. Samlet pensjon i prosent av sluttlønn for alle de 9 idealtypene. Dagens modell og ny modell med varierende opptjeningssetter og varierende uttaksaldre.

	Idealtipe	Dagens modell	Påslagsmodell, inkl. ny AFP						
			5 %	5,65 %	6 %	6,5 %	7 %	7,5 %	8 %
62 år	T 1	58,9	56,8	57,9	58,5	59,4	60,2	61	61,9
	T 2	55,8	47,2	47,8	48,1	48,6	49	49,5	49,9
	T 3	51,2	41,7	42,5	42,9	43,6	44,2	44,8	45,5
	T 4	47,6	40,9	41,5	41,8	42,2	42,7	43,2	43,6
	T 5	37,5	36	36,8	37,3	37,9	38,6	39,2	39,9
	T 6	57,7	53	54,2	54,8	55,7	56,6	57,5	58,4
	T 7	45,5	37,8	38,5	38,9	39,4	40	40,5	41,1
	T 8	59,8	54	55	55,5	56,3	57,1	57,9	58,7
	T 9	49,9	44,8	45,9	46,4	47,2	48	48,7	49,5
65 år	T 1	66	66	67,3	68,1	69,1	70,1	71,2	72,2
	T 2	55,8	54,6	55,4	55,8	56,4	57	57,6	58,2
	T 3	66	48	49	49,5	50,3	51,1	51,9	52,7
	T 4	50,6	50,1	50,9	51,3	51,9	52,5	53,1	53,7
	T 5	66	43,5	44,6	45,1	45,9	46,7	47,5	48,3
	T 6	66	63,8	65,2	66,6	67,1	68,2	69,4	70,5
	T 7	66	45,8	46,8	47,2	47,9	48,6	49,3	50
	T 8	66	64	65,3	66	66,9	67,9	68,9	69,9
	T 9	66	51,7	52,9	53,6	54,5	55,5	56,4	57,3
67 år	T 1	63,8	73,6	75,1	76	77,2	78,4	79,6	80,8
	T 2	57,4	60,7	61,6	62,1	62,8	63,5	64,2	64,9
	T 3	56,3	54,1	55,2	55,9	56,8	57,7	58,6	59,5
	T 4	57,9	57,7	58,7	59,2	59,9	60,6	61,3	62,1
	T 5	57,6	49,8	51	51,6	52,5	53,5	54,4	55,3
	T 6	66,6	73	74,6	75,6	76,8	78,1	79,4	80,7
	T 7	58,2	52,5	53,6	54,1	55	55,8	56,6	57,4
	T 8	66,5	72,4	73,9	74,7	75,8	77	78,1	79,3
	T 9	57,7	58,1	59,5	60,3	61,4	62,4	63,5	64,6
70 år	T 1	72,5	88,1	90,1	91,1	92,6	94,1	95,6	97,1
	T 2	68,4	72,3	73,5	74,1	75	75,9	76,9	77,8
	T 3	65	66,5	68	68,8	69,9	71,1	72,2	73,3
	T 4	68,2	72,4	73,6	74,3	75,3	76,2	77,2	78,1
	T 5	66,9	61,6	63,1	63,9	65,1	66,2	67,4	68,5
	T 6	71,2	88,1	90,3	91,4	93,1	94,7	96,4	98,1
	T 7	67,6	65,1	66,5	67,2	68,3	69,3	70,3	71,4
	T 8	72,3	87	88,9	89,9	91,4	92,9	94,4	95,8
	T 9	66,9	71,4	73,1	74,1	75,4	76,8	78,1	79,5

Vedlegg 3 Om sammenheng mellom opptjening og alder ved lønn på 5 G og 9 G



Den kompliserte omleggingen – virkningene av en ny offentlig tjenstepensjon

Det diskuteres å erstatte dagens offentlige tjenstepensjon med en ny påslagsmodell. Rapporten analyserer hvordan en påslagsmodell slår ut i årlig pensjon for NTL-medlemmer ved ulike uttaksaldre. NTL-medlemmene forventes å få relativt lange yrkeskarrierer, og mange kan få like god pensjon ved 65 år og 67 år. På den andre siden er det en del, særlig blant de eldste, som har kortere karrierer og vil tape på en omlegging. En betydelig del av medlemmene ønsker også å gå av ved 62 år og vil kunne få mindre i et nytt system. Skal en stor gruppe komme like godt eller bedre ut ved en omlegging, må også sparesatsene overstige 5 prosent i en ny påslagsmodell. En omlegging vil nærmest uansett skape tapere og vinnere. Det gjør omleggingen komplisert.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2016:44
ISBN 978-82-324-0344-8
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20606