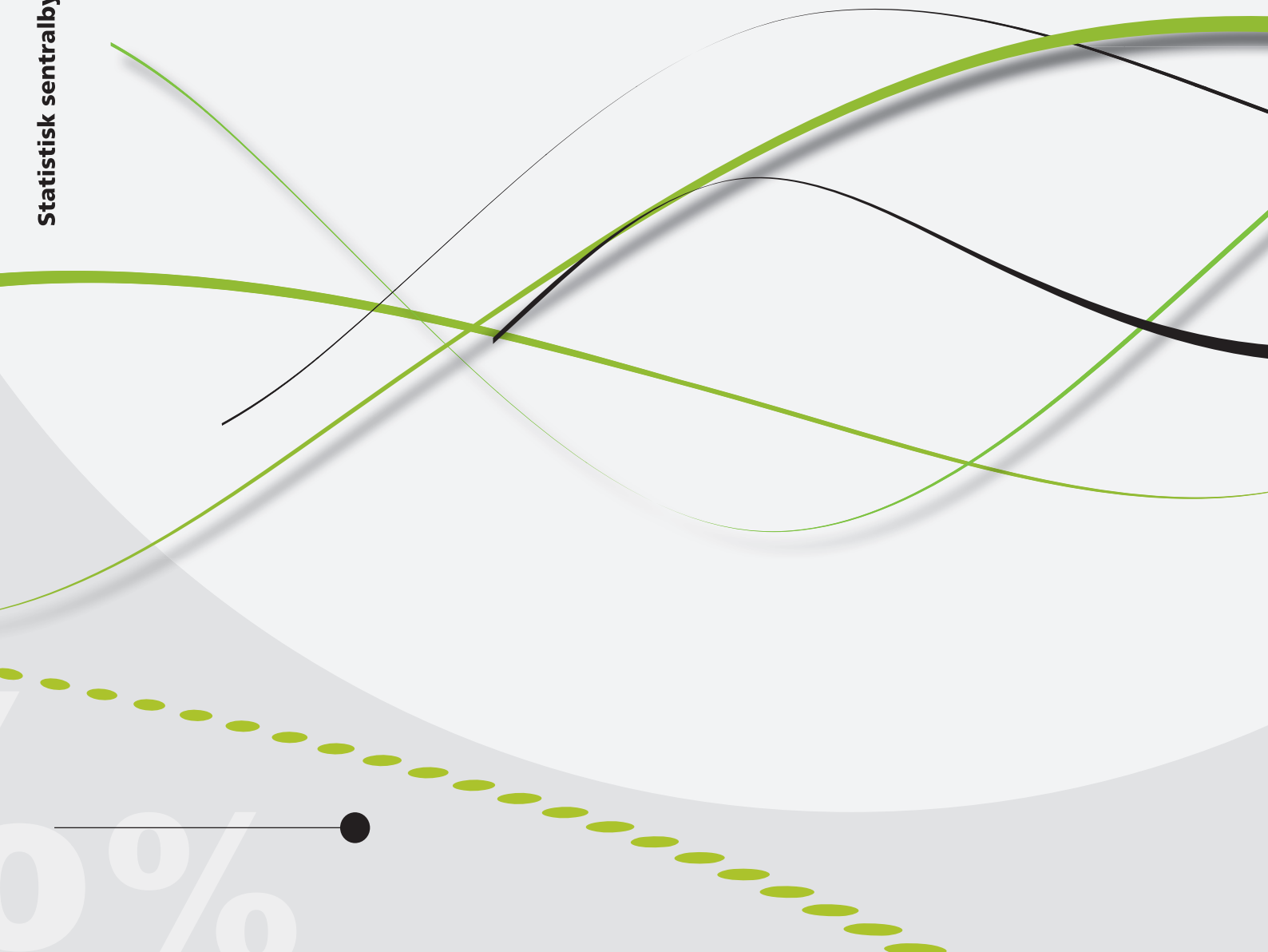




*Dennis Fredriksen*

## Langsiktige utfordringer i offentlig tjenestepensjon





*Dennis Fredriksen*

**Langsiktige utfordringer i offentlig  
tjenestepensjon**

*Rapporter* I denne serien publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

|  | <b>Standardtegn i tabeller</b>        | <b>Symbol</b> |
|--|---------------------------------------|---------------|
| © Statistisk sentralbyrå                           | Tall kan ikke forekomme               | .             |
| Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal | Oppgave mangler                       | ..            |
| Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.           | Oppgave mangler foreløpig             | ...           |
| Publisert mai 2015                                 | Tall kan ikke offentliggjøres         | :             |
|  | Null                                  | -             |
| ISBN 978-82-537-9152-4 (trykt)                     | Mindre enn 0,5 av den brukte enheten  | 0             |
| ISBN 978-82-537-9153-1 (elektronisk)               | Mindre enn 0,05 av den brukte enheten | 0,0           |
| ISSN 0806-2056                                     | Foreløpig tall                        | *             |
| Trykk: Statistisk sentralbyrå                      | Brudd i den loddrette serien          | —             |
|  | Brudd i den vannrette serien          |               |
|  | Desimaltegn                           | ,             |

## Forord

Denne rapporten inngår som et ledd i Statistisk sentralbyrås analyser av det norske pensjonssystemet. Så langt har analysene i all hovedsak vært avgrenset til pensjonsytelser fra folketrygden. Det er et siktemål å utvide analysene til også å omfatte offentlig tjenstepensjon. Et delmål er å gi en oversikt over regelverket slik det foreligger, samt av ulike skisser til videre tilpasninger og eventuelle reformer av offentlig tjenstepensjon. Dette vil senere være med å legge grunnlaget for å utvide mikrosimuleringsmodellen Mosart til å kunne regne på alternative utforminger av regelverket for et utvalg av reelle yrkeskarrierer.

Statistisk sentralbyrå, 22. april 2014.

Torbjørn Hægeland

## Sammendrag

Pensjonsreformen fra 2011 er nå innarbeidet på mange områder. Spesielt er reformen gjennomført slik at alderspensjonen langt på vei fungerer som sparing til alderdommen, ved at en beregnet pensjonsformue skal fordeles på forventet antall år som pensjonist. En viktig virkning er at veksten i pensjonsutgiftene som følge av økt levealder dempes. Pensjonssystemet kan dermed på en automatisk måte motvirke betydningen av levealdersutviklingen, som kanskje er den viktigste usikre faktoren for den framtidige veksten i pensjonsutgiftene. Samtidig kan mange tilpasse seg den forventede innstrammingen gjennom enten å velge lavere pensjonsytelser eller utsatt pensjonering, noe som også trolig vil bidra til økt sysselsetting blant eldre arbeidstakere.

I offentlig sektor ble det i 2009 framforhandlet en avtale om tilpasninger i tjenstepensjonen i lys av pensjonsreformen. Viktige punkter i denne avtalen er ikke endelig utformet, og må på plass i løpet av de nærmeste årene. Dette omfatter blant annet nye regler for samordning av offentlig tjenstepensjon og folketrygden, samt en utfasing av en delvis skjerming mot levealdersjusteringen. Samtidig innebærer avtalen at offentlig sektor står utenfor viktige deler av pensjonsreformen. Offentlige ansatte vil bli omfattet av de viktigste innsparende elementene i reformen, spesielt etter noen tiår. Imidlertid kan offentlige ansatte gå av tidligere med færre konsekvenser enn ansatte i privat sektor, mot at de heller ikke i samme grad kan kompensere innstrammingen gjennom utsatt pensjonering. De eldre årskullene kan fortsatt benytte ordningene for tidligpensjonering uten å få store reduksjoner i pensjonsytelsene som alderspensjonister. Hvis levealderen fortsetter å øke, vil de yngre kullene bli stilt overfor et valg mellom høy pensjonsalder eller lave pensjonsytelser som alderspensjonist. Offentlige ansatte født etter 1970 må trolig jobbe til de er opp i 70-årene for å oppnå full pensjon, årskull som allerede er godt i gang med sine yrkeskarrierer.

Rapporten gir en oversikt over de delene av regelverket som foreligger, samt ulike skisser til hvordan videre tilpasninger og eventuelt mer omfattende endringer kan komme til å bli gjennomført. Videre beskrives hvordan og i hvilken grad forhandlingsløsningen fra 2009 vil skape utfordringer på sikt, basert på type-eksempler. Selv om utfordringene med dagens system blir tydelige først om noen år tar det lang tid å endre et pensjonssystem på en lovlig og fornuftig måte, og Rapporten drøfter hvorfor et langsiktig tidsperspektiv er viktig.

## Abstract

Over the last 10-15 years Norway has reformed its pension systems. Old age pension has shifted from defined benefit to notional defined contribution (NDC), where pension entitlements (wealth) upon retirement is transformed into an annuity by dividing with expected number of years as pensioner. The effect of extended longevity on pension expenditure is restrained, while many future pensioners may choose between reduced annual benefits or delayed retirement beyond an age of 62 years.

Old age pension benefits in Norway have several sources, including public pensions (National Insurance Scheme, folketrygden), special early retirement benefits (avtafestet pensjon, AFP) and occupational pension schemes. Public sector employees comprise approximately one third of the labor force, and have a long tradition of a generous occupational pension scheme, with a minimum benefit of 66 per cent of final wage level after 30 years of service. Public occupational schemes were renegotiated in 2009, adapting only parts of the general pension reform. Extended longevity will reduce benefits, and public employees may compensate this reduction by postponing retirement beyond age 67. Public employees' early retirement schemes are exempted from the reform. The effect of postponed retirement upon annual benefits is diminished for public employees since extra years of employment will not increase pension entitlements. This arrangement may work for older cohorts of public employees, where longevity increases are yet small and few work beyond age 67. Younger cohorts of public employees, born 1970 and later, may have to choose between early retirement and low old age benefits, or working well into their seventies.

A brief summary of actual and proposed pension schemes is presented, including occupational pension schemes. Long term consequences of actual and proposed reforms are analyzed using simple type examples, as a first step to understanding forthcoming challenges. While these challenges may be several years away, it is not possible to change a pension system immediately in a legal and sensible way, and this Report discusses why a long term horizon is important.

## Innhold

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Forord</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>Sammendrag</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>Abstract</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>1. Innledning</b> .....                                       | <b>7</b>  |
| <b>2. Hvorfor er et langsiktig tidsperspektiv viktig</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>3. Alderspensjon i privat sektor</b> .....                    | <b>10</b> |
| <b>4. Alderspensjon i offentlig sektor</b> .....                 | <b>12</b> |
| <b>5. Vedtatte reformer i offentlig sektor</b> .....             | <b>14</b> |
| <b>6. Statens tilbud i 2009</b> .....                            | <b>17</b> |
| <b>7. Levealdersjustering og utfordringer på lang sikt</b> ..... | <b>19</b> |
| <b>8. Sluttlønn og opptjeningsstid</b> .....                     | <b>23</b> |
| <b>9. Opptjeningsprofiler</b> .....                              | <b>25</b> |
| <b>10. Pensjonsalderseffekter</b> .....                          | <b>27</b> |
| <b>11. Andre momenter</b> .....                                  | <b>33</b> |
| 11.1. Sektormobilitet .....                                      | 34        |
| 11.2. Særaldersgrenser.....                                      | 35        |
| <b>12. Oppsummering</b> .....                                    | <b>36</b> |
| <b>Referanser</b> .....  | <b>37</b> |
| <b>Figurregister</b> .....                                       | <b>38</b> |



## 1. Innledning

Folketrygden ble etablert i 1967 i en periode med stagnasjon i veksten i levealder, høye fødselstall, en relativt høy og fast pensjonsalder og med høy grad av proporsjonalitet mellom lønn og pensjon. Dette er forhold som gjør det enklere for et samfunn å bære et offentlig pensjonssystem basert på løpende finansiering ("pay as you go"). Situasjonen innebar mange yrkesaktive bak hver pensjonist og en medlemspremie i folketrygden som kunne oppfattes som sparing heller enn som skatt. Situasjonen endret seg merkbart i tiårene etter 1967. Fødselstallene falt først drastisk, men økte så noe samtidig som innvandringen økte. Levealdersveksten tok seg opp igjen, og det er ingenting i dødelighetsstatistikken som tyder på at denne veksten er i ferd med å stanse. Samtidig har den reelle pensjonsalderen gått ned, først gjennom en omfattende økning i andelen som blir og er uførepensjonister, siden gjennom avtalefestet pensjon. Parallelt ble det innført et særtillegg i folketrygden, og grunnbeløpet<sup>1</sup> ble betydelig underregulert gjennom 1970- og 1980-tallet. Dette har styrket minstesikringen, men gjør samtidig at medlemskapet i folketrygden i større grad kan oppfattes som skattlegging enn som (tvungen) sparing, da dette reduserer proporsjonaliteten mellom tidligere lønn og pensjon.

Med bakgrunn i disse forholdene har myndighetene i flere runder forsøkt å reformere folketrygden, i første omgang ved å redusere pensjonsutgiftene gjennom justeringer av pensjonsreglene. I 1992 ble eksempelvis pensjonsprosenten i tilleggspensjonen redusert fra 45 prosent til 42 prosent, og knekkpunktet i opptjeningen ble redusert fra 8 grunnbeløp til 6 grunnbeløp. I 1998 forelå tilrådingene fra to utvalg for å utrede muligheten for mer strukturelle endringer (NOU 1998:10 og NOU 1998:19). Pensjonskommissjonen ble nedsatt i 2001 og la mye av grunnlaget for pensjonsreformen som har fulgt i årene etter (NOU 2004:1). På område for område har pensjonssystemene i Norge blitt endret i retning av å være sparing til alderdommen. Viktige endringer har blant annet vært levealdersjustering (slik at økende levealder ikke fører til tilsvarende økning i offentlige pensjonsutgifter), pensjonsalderseffekt (fleksibilitet i valg av pensjonsalder på nøytrale vilkår) og opptjening fra første krone og alleårsregel (økt proporsjonalitet mellom tidligere lønn og pensjon).

Disse reformene har også omfattet pensjonsordninger i privat sektor, blant annet gjennom obligatorisk tjenestepensjon (OTP, 2006), reformer av avtalefestet pensjon (AFP, avtale i 2008) og ny tjenestepensjonslov (2014). I 2009 ble det forhandlet om tilpasninger/reformer i offentlig tjenestepensjon, og Riksmeglingsmannen (2009) gir en kort skisse av statens tilbud og hva man ble enige om. Med statens tilbud i 2009 ville offentlige tjenestepensjoner blitt reformert og ville ha beveget seg langt i retning av å bli en sparelignende pensjonsordning. Tilbudet ble avvist av fagforeningene, og resultatet ble en justering av pensjonsordningen forut for pensjonsreformen. På linje med privat sektor blir også offentlig ansatte omfattet av en svakere indeksering av løpende pensjonsytelser, som er det viktigste innsparende tiltaket i pensjonsreformen på kort sikt. Offentlige tjenestepensjoner skal også levealdersjusteres, men til og med 1958-kullet er det lagt inn en individuell bruttogaranti som gir en delvis skjerming. Reglene for samordning med nye ytelser i folketrygden og utfasing av skjerming mot levealdersjustering, har ikke blitt presisert. På lengre sikt vil offentlig ansatte bli fullt omfattet av de fleste innsparende elementene i pensjonsreformen, inkludert levealdersjusteringen, men vil få høyere pensjonsytelser enn sammenlignbare grupper i privat sektor hvis de går av tidligere og/eller har kort opptjening. Samtidig vil offentlig ansatte ha svakere muligheter til å kompensere reduserte ytelser gjennom utsatt pensjonering, og framtidig alderspensjon kan bli veldig lav for dem som benytter seg av avtalefestet pensjon eller særaldersgrenser. Selv om offentlig ansatte på papiret opprettholder en i utgangspunktet generøs pensjonsordning (66 prosent av sluttlønn etter 30 år),

<sup>1</sup> Grunnbeløpet er måleenheten i folketrygden, med en verdi på 88 370 kroner per 1. mai 2014.

kan de etter tilpasningene reelt sett få en pensjonsordning som er svakere enn ansatte i privat sektor med avtalefestet pensjon.

Sett fra de ansattes side så vil/kan disse problemene først bli vesentlige når personer født etter 1970 begynner å ta ut alderspensjon en gang etter år 2030. Imidlertid tar det lang tid å endre et pensjonssystem på en lovlig og fornuftig måte, og kapittel 2 starter med å drøfte hvorfor et langsiktig tidsperspektiv er viktig.

Det er vanskelig å sammenligne ulike pensjonssystemer fordi de kan ha grunnleggende forskjellig oppbygging, for eksempel pensjonssparing versus ytelsesbaserte ordninger. Parametre i slike ulike typer pensjonssystemer er ikke sammenlignbare. Selv innenfor samme type pensjonssystemer kan det være vanskelig å gjøre sammenligninger, fordi det er mange parametre å ta hensyn til, og de kan slå ulikt ut for ulike typer yrkeskarrierer. Kapittel 3-6 gir en kort beskrivelse av pensjonsordningene i privat og offentlig sektor for personer født 1963 og senere, samt det pensjonssystemet som ville fulgt av statens tilbud i 2009. Rapporten forsøker å sammenligne disse pensjonssystemene ved å regne dem om til sparelignende systemer for enkle typeeksempler.

Hvis levealderen fortsetter å øke, vil en videreføring av avtalen fra 2009 gi store endringer i offentlige tjenstepensjoner både for offentlig ansatte, offentlige arbeidsgivere og leverandører av disse pensjonsytelsene. Hovedfokus i denne rapporten er å vise hvordan endringene i pensjonssystemet vil påvirke pensjonsytelsene til de offentlige ansatte. I utgangspunktet skulle man tro at en pensjonsreform som har som et uttalt mål å dempe veksten i pensjonsutgiftene, også vil være entydig negativt for dem som skal motta disse pensjonsytelsene. Tar man pensjonsreformen for gitt, vil avtalen fra 2009 etter hvert føre til at offentlige ansatte må ta del i nesten alle de innsparende elementene i pensjonsreformen. Fordelene med pensjonsreformen, for eksempel muligheten til å kompensere levealdersjusteringen gjennom utsatt pensjonering, har blitt langt dårligere i offentlig sektor enn i privat sektor. Til gjengjeld er det fortsatt i noen år framover i større grad mulig for offentlig ansatte å oppnå brutto kompensasjonsgrader<sup>2</sup> rundt 66 prosent selv om man går av tidlig og/eller har kort opptjeningstid. Når vi kommer til de yngre årskullene, vil disse fordelene kunne vise seg å være fiktive, med unntak for dem som ønsker å gå av tidlig selv med brutto kompensasjonsgrader godt under 50 prosent. Kapittel 7-10 forsøker å beskrive hvordan og i hvilken grad disse utfordringene vil komme.

Utgangspunktet for denne rapporten er et prosjekt som har som mål å utvide mikrosimuleringsmodellen Mosart til å omfatte offentlige tjenstepensjoner. Kommer denne utvidelsen på plass vil vi kunne analysere de ulike alternativene for utforming av tjenstepensjon på grunnlag av et utvalg av reelle yrkeskarrierer. Inkludert i dette er det også viktig å opparbeide seg en forståelse av hvordan disse reglene vil komme til å fungere, og da kan selv enkle typeeksempler bidra. Samtidig vil en gjennomgang av regelverket for offentlig tjenstepensjon peke mot andre utfordringer som har en mindre individuell karakter, men like fullt kan vise seg uheldige. Kapittel 11 gir en summarisk gjennomgang av noen av disse andre utfordringene.

## 2. Hvorfor er et langsiktig tidsperspektiv viktig

Det tar lang tid å endre et pensjonssystem hvis man ønsker å ta hensyn til alle rettighetene som medlemmene allerede har tjent opp. En tidshorisont på 70 år vil

---

<sup>2</sup> Brutto kompensasjonsgrad er pensjonsytelsen som andel av tidligere lønnsnivå, ofte målt ved sluttlønn. Netto kompensasjonsgrad tar hensyn til endringer i beskatningen. Offentlig tjenstepensjon var forut for pensjonsreformen på 66 prosent av sluttlønn ved full opptjening, alderspensjonen var noe høyere enn dette på grunn av samordningsfordelene. Kompensasjonsgraden i folketrygden avtar med økende inntektsnivå, og vil for midlere inntekter være i størrelsesorden 50 prosent.

være et minimum. I et slikt tidsperspektiv er det lett å avskrive alt som usikkert, og at man heller bør finne løsninger nærmere i tid. Nedenfor begrunner vi hvorfor et langsiktig tidsperspektiv er nødvendig for å få til gode løsninger hvis man skal endre pensjonssystemer.

Pensjonsrettigheter og -forventninger er noe som bygges opp gjennom en lang yrkeskarriere, og som ofte skal utbetales til siste person i hver kohort er død. Karrierevalg man gjør i relativt ung alder, og 20 år er ingen urimelig lav nedre grense her, kan påvirke pensjonsutbetalingene 70-75 år inn i framtiden, selv med dagens nivå på levealder. Rettigheter i juridisk forstand er opplagt vanskelige å endre i ettertid. Det kan også være problematisk å endre *forventninger* til pensjonsordningen, for eksempel hvis man gjennom hele yrkeskarrieren har sett på 67 år som aldersgrensen.

De første karrierevalgene skjer i form av utdanning, og noen av disse utdanningsvalgene binder en opp til bestemte pensjonsplaner. Første utdanningsvalg av betydning skjer etter grunnskolen, og selv om man valgte studiespesialiserende retning, så er avgjørende utdanningsvalg ofte tilbakelagt i begynnelsen av 20-årene. Når for eksempel en 20-åring etter endt militærtjeneste søker politiutdanning, ligger det trolig en forventning blant annet om en reell pensjonsalder på 57 år i den andre enden av yrkeskarrieren. Ønsker man å endre et slikt system, uten å være bundet av rettigheter og forventninger, er det de under 20 år man kan endre systemet for.

Ulike sektorer av økonomien har fortsatt veldig ulike pensjonssystemer; ansatte i offentlig sektor har fortsatt en ytelsesbasert og sluttlønnorientert pensjonsordning. I privat sektor har man, eller er på vei mot, et system basert på pensjon som sparing og en fordeling av pensjonsformuen over forventet antall år som pensjonist. Ytelsesnivået, eller kanskje mer korrekt spareraten, kan variere noe avhengig av om man har avtalefestet pensjon, obligatorisk tjenestepensjon, en bedre tjenestepensjon, eller er selvstendig næringsdrivende. Selv om utdanningsvalget ikke binder en opp til valg av (offentlig) sektor, eksempelvis politi, sykepleiere og lærere, så vil sektor likevel ofte være et tilbakelagt valg når man kommer opp i 30-årene.

I (slutten av) 50-årene er yrkeskarrieren i stor grad historie. Man er lite mobil i arbeidsmarkedet ved så høy alder, og slik pensjonssystemet framstår i dag, er det svært kostbart å flytte ut av sektorer med avtalefestet pensjon. Pensjonsrettighetene er langt på vei opptjent, og man har kanskje begynt å få klare forventninger om når man skal gå av med pensjon. Viktigere er kanskje de begrensede mulighetene man har for å kompensere for endringer i pensjonssystemet. Det man står igjen med er valg av egen pensjonsalder, i den grad utsatt pensjonering kan bidra til økte årlige pensjonsytelser.

En annen innfallsvinkel er å se på hvordan pensjonssystemet omfordeler inntekt. På kort sikt, for eksempel innenfor ett år, vil pensjonssystemene i betydelig grad omfordele inntekt (konsum, verdiskapning) fra yrkesaktive og til alders- og uførepensjonister (uavhengig av om man ser på pensjonen som opparbeidede rettigheter eller lignende). I et livsløpsperspektiv er omfordelingen mellom individer langt mer beskjeden, fordi nesten alle vil ha mange år som både yrkesaktiv og som pensjonist. Tar man i tillegg ut forsikringselementene knyttet til uførhet og levealder, så er omfordelingen mellom individer i samme generasjon trolig liten sammenlignet med omfordelingen mellom generasjoner i samme kalenderår. Et langsiktig tidsperspektiv vil trolig dempe konfliktnivået hvis man skal omforme pensjonssystemet.

Pensjonssystemet kan også straffe eller skjerme mot konsekvenser av karrierevalg. Vet man at man får full pensjon etter å ha jobbet i 30 år, så er det kanskje lettere å ha et lite målrettet utdanningsløp/jobbløp fram til man er i midten av 30-årene.

Personer som har gjort slik karrierevalg basert på forventninger om at pensjonen likevel kommer, kan oppfatte endringer av reglene i ettertid som urimelige. I den grad pensjonssystemet bidrar til slike valg, så vil det igjen være enklere å finne gode løsninger med et langsiktig tidsperspektiv.

Pensjonsordninger er også viktige for andre sider av langsiktig planlegging av egen økonomi. Vet man hva man får i pensjon, så er det lettere å legge en fornuftig plan for boligkjøp, nedbetaling av gjeld og andre former for sparing forut for pensjonering. Unødvendig usikkerhet omkring pensjonen vil i seg selv kunne svekke verdien av i utgangspunktet generøse pensjonsordninger.

Kort oppsummert vil reformer av pensjonssystemet for personer i slutten av 50-årene være en invitasjon til konflikter, dyre overgangsordninger og begrensede valgmuligheter. Flytter man fokus over på 20-åringer, og kanskje noe yngre, spesielt tatt i betraktning at slike reformer tar tid å vedta, står man langt friere til å utforme pensjonssystemet. Dette betyr ikke at fokus ensidig bør ligge på 20-åringene. Men gitt at man vet at pensjonssystemet for disse yngre kohortene med en høy sannsynlighet må gjennom langt mer grunnleggende endringer, så bør man gripe an saken nå, og ikke om 10-15 år. Dette er bakgrunnen for fokuset i rapporten, og at alle kohortfigurer er trukket fram til og med 2010-kullet.

### 3. Alderspensjon i privat sektor

For personer født 1963 og senere, og som er sysselsatt i privat sektor, har alderspensjonen fått en utforming av å være sparing til alderdommen, og en (tenkt) pensjonsformue skal ved pensjonering deles på forventet antall år som pensjonist. Alderspensjonen som omtales her, består av tre komponenter, folketrygden, tjenestepensjon og ny avtalefestet pensjon.

I folketrygden vil man hvert år få tillagt 18,1 prosent av pensjongivende inntekt (lønn) til en tenkt pensjonsformue. Pensjongivende inntekt er hvert år begrenset oppad til en inntekt på 7,1 grunnbeløp. Pensjonsformuen vil hvert år bli indeksert med den generelle lønnsveksten, og lønnsindekseringen vil tilsvare kapitalavkastningen i annen pensjonssparing. Personer som blir uføre, vil få framført inntekter til og med det året de fyller 61 år, basert på inntektsnivået de tre siste årene forut for uførheten. Personer med omsorgsoppgaver, det vil si med barn 6 år eller yngre, vil være sikret en stipulert inntekt på minst 4,5 grunnbeløp. Ved pensjonering omregnes pensjonsformuen til en løpende pensjonsytelse slik at forventet nåverdi av pensjonsutbetalingene tilsvarer pensjonsformuen.

Diskonteringsrenten er forutsatt å være lik lønnsveksten, og pensjonsutbetalingen skal hvert år indekseres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent.<sup>3</sup> Forventet gjenstående levetid (overlevingskurven) beregnes på grunnlag av dødelighetsstatistikk i årene man er 51-60 år gammel. I tillegg vil man få med seg arvegevinst basert på kohortspesifikk dødelighet fram til man er 62 år gammel. Den generelle økningen i levealderen og virkningen på antall år som pensjonist, og dermed på de løpende pensjonsytelsene, omtales som levealdersjustering. Økningen i pensjonsytelsen som følge av utsatt pensjonering omtales i denne rapporten som pensjonsalderseffekt. Tidlig uttak av alderspensjon under disse betingelsene vil i beskjeden grad påvirke samlede pensjonsutgifter, og omtales også som uttak på nøytrale vilkår. På grunn av nøytraliteten blir pensjonsytelsene heller ikke avkortet mot eventuell samtidig yrkesinntekt. Alderspensjonen kan tas ut fleksibelt mellom 62 og 75 år, men før 67 år kreves det at den årlige utbetalingen må tilsvare minstesikringen når man blir 67 år. Uførepensjonister overføres til alderspensjon ved 67

<sup>3</sup> Effekten av underreguleringen av pensjonsytelsene er at personer født 1943 og tidligere får reduserte pensjonsytelser og er med å bære innstramminger i pensjonssystemet. Senere årskull får reduserte ytelser gjennom underreguleringen fordi det nye pensjonssystemet er normert mot 1943-kullet, samtidig vil underreguleringen også forskyve pensjonsutbetalingene til yngre år som pensjonist.

år, de kan dermed ikke kompensere for levealdersjusteringen gjennom utsatt pensjonering, men får også bare halv levealdersjustering.

Folketrygden vil være den eneste obligatoriske pensjonsordningen for selvstendige næringsdrivende, og de vil slik sett få de laveste pensjonsytelsene i de betraktningene som gjøres her. Selvstendige næringsdrivende har imidlertid muligheten til å spare opp pensjon på egen hånd, og det vil være et tveegget sverd å innføre obligatoriske pensjonsordninger for denne gruppen. Tjenestepensjoner for ansatte blir i all hovedsak finansiert av arbeidsgiver og/eller arbeidstaker,<sup>4</sup> og selvstendige næringsdrivende har begge disse rollene i samme person, og må dermed uansett selv finansiere sin egen tjenestepensjon. Denne yrkesgruppen vil i tillegg ofte i større grad ha ustabile og usikre inntekter. Obligatoriske tjenestepensjonsordninger for selvstendige næringsdrivende vil dermed være et betydelig inngrep i deres økonomiske handlefrihet.

Ansatte i privat sektor vil ulik grad være omfattet av tjenestepensjoner. Obligatorisk tjenestepensjon (OTP) ble innført i 2006, og OTP er en minsteordning for tjenestepensjon for ansatte i privat sektor. Minstekravet er at et beløp tilsvarende 2 prosent av årlig lønn i intervallet 1 til 12 grunnbeløp skal innbetales til et pensjonsfond. Ved (alders)pensjonering blir pensjonsformuen regnet om til en årlig utbetaling over minst 10 år. Legger man til grunn at kapitalavkastningen i OTP er lik lønnsveksten, og ser bort fra forskjeller i levealdersforutsetningene i omregningen til løpende pensjonsytelser, vil satsen på 2 prosent i OTP være på samme skala som satsen på 18,1 prosent i ny folketrygd, og dermed sammenlignbare. Levealdersforutsetningene i folketrygden og i OTP er forskjellige,<sup>5</sup> på en slik måte at OTP for samme pensjonsalder og -formue gir ytelser som 20-25 prosent lavere. Samtidig er verdien av innskuddsbaserte pensjoner i betydelig grad avhengig av rentenivået. En kapitalavkastning som ligger 1 prosentpoeng høyere enn lønnsveksten vil kompensere for ulikhetene i levealdersforutsetningene.<sup>6</sup> Usikkerheten i kapitalavkastningen vil bare berøre tjenestepensjonstillegget, folketrygden og avtalefestet pensjon er fortsatt lønnsindeksert. Mange bedrifter har hatt tjenestepensjonsordninger som går lenger tilbake enn 2006, ofte som en delvis ytelsesbasert løsning.<sup>7</sup> Ytelsesbaserte ordninger påfører arbeidsgivere stor økonomisk risiko,<sup>8</sup> og er derfor i stor grad på vei ut. Satsene i de nye innskuddsbaserte ordningene som kommer til erstatning, kan ofte ligge langt høyere enn 2 prosent, med en maksimalsats på 7 prosent. For inntekter høyere enn opptjenings-taket i folketrygden, 7,1 grunnbeløp, kan private tjenestepensjonsordninger ha en høyere medlemspremie som gjør at samlet pensjonssparing blir om lag den samme for inntekter opp til 12 grunnbeløp.

<sup>4</sup> Avtalefestet pensjon dekkes delvis av offentlige midler. Skattefordelene i tjenestepensjon vil til en viss grad også gjelde for frivillig pensjonssparing.

<sup>5</sup> Folketrygden tar utgangspunkt i forventet gjenstående levetid i perioden man er 51-60 år gammel. Private innskuddsbaserte ordninger må ta hensyn til forventet levealdersvekst over hele utbetalingsperioden, for å kunne være i stand til å dekke utbetalingene, og legger dermed til grunn høyere levealder og lavere ytelser.

<sup>6</sup> Hva som er realistiske forutsetninger om lønnsvekst og kapitalavkastning, og spesielt forskjellen mellom disse to, er vanskelig å vurdere. Som privatpersoner møter vi for tiden en lånerente før skatt som ligger lavere enn lønnsveksten. Finansdepartementet har i nyere perspektivmeldinger lagt til grunn en diskonteringsrente som ligger om lag 2 prosentpoeng høyere enn lønnsveksten. Pensjonssparing vil også ha en gjennomsnittlig tidshorison på kanskje 30 år, og det er rentenivået over hele perioden man bør legge til grunn. I figurene legger vi til grunn som en forenkling at summen av levealdersforutsetninger, lønnsvekst og diskonteringsrenter gjør at innskuddsbaserte ordninger gir samme resultat som folketrygden.

<sup>7</sup> I betydningen at det er sluttlønn og full opptjening etter et gitt antall år som er de reelle pensjonsparametrene.

<sup>8</sup> Risikoen er knyttet til at forskjellen mellom lønnsveksten (indekseringen) og kapitalavkastningen er variabel og i stor grad uforutsigbar. Staten som pensjonsleverandør stiller i en annen kategori, fordi mye av det framtidige inntektsgrunnlaget (skattebasen) også vokser i takt med lønnsnivået, og dermed blir denne delen av risikoen mindre.

Ny avtalefestet pensjon omfatter ansatte i privat sektor i LO/NHO-området. Avtalefestet pensjon er ikke en rettighet man opparbeider, men er noe man er kvalifisert til gjennom å ha vært ansatt i en slik bedrift i minst 7 år av de 9 siste årene før man fyller 62 år, samt at man er ansatt i en slik bedrift ved 62 år.<sup>9</sup> Ytelsen beregnes på grunnlag av all pensjonsgivende inntekt til og med det året man fyller 61 år, begrenset oppad til en årlig inntekt på 7,1 grunnbeløp. Pensjonspremien er på 0,314 prosent, men dette er med utgangspunkt i folketrygden av 1967 og bruk av forholdstall. Omregnet til pensjonssparing vil 0,314 prosent tilsvare en sats på 4,2 prosent.<sup>10</sup> Ved pensjonering beregnes en årlig ytelse etter samme prinsipper som for folketrygden over.

Disse tre ordningene kan da noe omtrentlig summeres sammen til en samlet minste pensjonssparing på om lag 24 prosent. Ansatte i private bedrifter med avtalefestet pensjon, vil dermed for hver krone de tjener i gjennomsnitt få utbetalt 24 øre i pensjon senere livet. Dette er langt på vei en neddiskontert verdi, slik at disse 24 prosentene er ekvivalent med et tilsvarende tillegg i lønna. Ansatte med tjenestepensjon utover minstenivået kan oppnå en pensjonssparing gjennom arbeidsforholdet på 29 prosent.

En annen viktig endring i pensjonssystemet er at uttak av alderspensjon og uttreden av arbeidslivet nå er to separate beslutninger. Yrkesaktivitet fører ikke til avkortning av pensjonen, og det blir lettere å få til en nedtrapping av yrkesaktiviteten uten å risikere tap av pensjon og pensjonsrettigheter.

Omleggingen av pensjonssystemet til et sparelignede system har noen klare tilsiktede virkninger:

- En betydelig del av risikoen omkring levealdersutviklingen<sup>11</sup> er nå overført fra folketrygden og til den enkelte pensjonist, men på en slik måte at man kan håndtere risikoen som en avveining mellom høyere pensjonsalder eller lavere pensjonsytelser.<sup>12</sup>
- Ved pensjonering vil ikke pensjonssystemet redusere lønnsomheten av å fortsette å jobbe, og slik sett heller ikke bidra til redusert arbeidsinnsats.
- Som yrkesaktiv vil finansiering av pensjonsutgiftene i større grad framstå som (tvungen) sparing i stedet for som skatt.

## 4. Alderspensjon i offentlig sektor

Ansatte i offentlig sektor har fortsatt en ytelsesbasert pensjonsordning. I hovedtrekk gir ordningen 66 prosent av sluttlønn i pensjon etter 30 års opptjening. Tjenestepensjonen avkortes krone for krone mot en beregnet ytelse fra folketrygden. I noe varierende grad er den beregnede ytelsen mindre enn den faktiske ytelsen fra folketrygden. Forskjellen mellom den beregnede og den faktiske ytelsen fra folketrygden omtales som samordningsfordeler, og kommer i tillegg til tjenestepensjonen.

Normalt vil alderspensjonen kunne tas ut ved 67 år. Mellom 62 og 67 år har man rett til avtalefestet pensjon etter gamle regler. Kvalifikasjonskravene er noe

<sup>9</sup> Det er flere krav, men kravene 7/9 og ansettelse ved 62 år vil trolig være de mest restriktive. Eldre årskull har overgangsordninger for kravet 7/9.

<sup>10</sup> På grunn av arvegevinstene vil sammenligningen versus 18,1 prosent bare være helt korrekt for 1943-kullet. Over tid vil disse 4,2 prosentene bli relativt sett *noe* mer verdt sammenlignet med 18,1 prosent, fordi forholdstallene vokser mindre over tid enn delingstallene. Omregningen er forøvrig basert på det antatte delingstallet for 1943-kullet ved 67 år, beregnet til 13,42.

<sup>11</sup> Det er levealdersutviklingen (for alle aldre) fram til det tidspunktet man selv er 51-60 år gammel som er overført til den enkelte. Usikkerheten omkring levealdersutviklingen i tiden etter at man har passert 60 år (og dermed også etter at man har gått av med pensjon) bæres fortsatt av folketrygden.

<sup>12</sup> Dette er den samme avveiningen man har ved privat pensjonssparing. Hadde levealdersveksten vært gitt på forhånd, kunne man i tillegg håndtert økende levealder ved å øke pensjonssparingen.

annerledes enn i privat sektor. Det er imidlertid et særtrekk at det kreves relativt kort tid i offentlig sektor for å være kvalifisert. Fra 62 til 64 år beregnes ytelsen som alderspensjonen i folketrygden av 1967, pluss et særskilt AFP-tillegg (20 400 kroner per år). Fra 65 år er man sikret minimum vanlig tjenestepensjon. Gammel avtafestet pensjon avkortes i den grad man har lønnsinntekt, i motsetning til i folketrygden etter 2011 hvor man fritt kan kombinere uttak av alderspensjon og yrkesaktivitet.

I tillegg vil enkelte grupper ha særaldersgrenser, og i den grad summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, kan man gå av inntil tre år før særaldersgrensen. Ytelsen beregnes som tjenestepensjon, og kan fritt kombineres med lønnsinntekt fra privat sektor.

Full opptjening skjer etter 30 år, og pensjonen avkortes proporsjonalt mot manglende opptjeningstid. Ved redusert stillingsbrøk, er det gjennomsnittlig stillingsbrøk i de 30 årene med høyeste stillingsbrøk som legges til grunn. Redusert stillingsbrøk på grunn av omsorgsarbeid kan til en viss grad bli lagt inn som 100 prosent stilling i pensjonsberegningen. Har man sluttet i offentlig sektor før man har tatt ut pensjonen, såkalt oppsatt pensjon, kreves det etter nærmere regler inntil 40 års opptjening.<sup>13</sup>

Sluttlønn omregnet til helårslønn i full stilling legges til grunn for pensjonsberegningen. Overtidstillegg og andre biinntekter kommer ikke i betraktning. Legg spesielt merke til at det er individuell lønnsvekst målt relativt mot den generelle lønnsveksten som er viktig for å forstå hvordan pensjonssystemet fungerer. Når vi for eksempel sier at noen har hatt jevn lønnsinntekt, så mener vi her at samlet lønn hvert år har vokst med like mye som den generelle lønnsveksten i samfunnet.

Tjenestepensjonen avkortes mot en beregnet alderspensjon fra folketrygden. I den beregnede alderspensjonen settes grunnpensjonen til 75 prosent av et grunnbeløp. Sluttpoengallet i tilleggspensjonen (inntektsnivået) beregnes utfra sluttlønna som ligger til grunn for tjenestepensjonen. Er ens egen faktiske tilleggspensjon fra folketrygden lavere, benyttes denne. I den grad sluttlønna er relativt sett lavere enn inntekten som ligger til grunn for sluttpoengallet, gjennomsnittet av de 20 årene med høyest inntekt, så dempes betydningen av sluttlønna for den samlede pensjonen.<sup>14</sup>

Forskjellen mellom beregnet (fiktiv) pensjon og faktisk pensjon fra folketrygden kalles samordningsfordelen, og bidrar til at samlet alderspensjon vil være høyere enn 66 prosent av sluttlønna. Samordningsfordelen med gammel folketrygd vil utgjøre minimum 0,1 grunnbeløp, med en gjennomsnittsverdi trolig i størrelsesorden 0,3 grunnbeløp.<sup>15</sup> Eksisterende samordning favoriserer enslige og ansatte med relativt sett lav sluttlønn sammenlignet med tidligere inntektshistorie. Overgang til ny folketrygd krever tilpasninger i samordningen, fordi ytelsene som tjenestepensjon skal samordnes med, er lagt helt om. Spesielt vil kilden til samordningsfordelene, grunnpensjonen og sluttpoengallet, helt mangle korresponderende størrelser i ny folketrygd.

Samordningen kan for noen føre til at tillegget fra tjenestepensjonen blir negativt, som betyr at man ikke får noen tjenestepensjon, men kun sitter igjen med ytelsene fra folketrygden (selvsagt uavkortet). Slik nulling av tjenestepensjonen kan skje til

---

<sup>13</sup> Mulig tjenestetid mellom fratreden og aldersgrensen for stillingen blir lagt til kravet om 30 års opptjening.

<sup>14</sup> I den grad sluttlønna er høyere enn ens faktiske sluttpoengtall, avkortes tjenestepensjonen mot *all* pensjonsgivende inntekt i de 20 årene med høyeste inntekt. Er sluttlønna lavest, har tidligere inntektshistorie ingen betydning, utover at avkortningen også er basert på faktisk antall poengår uavhengig av om disse var i privat eller offentlig tjeneste. Overtid inngår dermed ikke i beregningen av bruttopensjonen, men inngår likevel på lik linje med resten av inntektshistorien i samordningen.

<sup>15</sup> Unio (2014), side 7.

tross for at offentlige ansatte blir trukket 2 prosent av lønna i pensjonsinnskudd. Ansatte med lavt lønnsnivå og med relativt lav sluttlønn sammenlignet med tidligere inntektsnivå, er spesielt utsatt for nulling av tjenstepensjonen.

Det er komplisert å sammenligne en ytelsesbasert ordning som i offentlig sektor med en utpreget sparelignende ordning som privat sektor er på vei mot. Satsen på 66 prosent i offentlig tjenstepensjon har et helt annet meningsinnhold enn satsen på 18,1 prosent i folketrygden. Skal man regne satsene om til samme skala, må man gjøre sterkt begrensede forutsetninger om tjenestetid, samlet tid som yrkesaktiv og lønnsutvikling. Et forsiktig forsøk kan likevel gjøres: Satsen på 18,1 prosent i ny folketrygd kan tolkes som en *sparerate*, den andelen av årlig lønn som legges til pensjonsformuen. Legger man til grunn jevn moderat inntekt og forventet levetid som 1943-kullet, tilsvarer en ytelse på 66 prosent av sluttlønn en sparerate på 29,5 prosent over de 30 første årene, og deretter null. Da ser vi bort fra verdien av gammel avtalefestet pensjon, som er enda vanskeligere å regne om til samme skala. Legger man til grunn at gammel AFP tilsvarer 3-5 årlige pensjoner, så øker spareraten fra 29,5 prosent til 35-40 prosent. Merk at den antatte spareraten da fortsatt går ned til null når man passerer 30 års opptjening. Bidraget til spareraten forutsetter også at man faktisk slutter å jobbe og tar ut pensjonen ved 62 år. Anslaget ser dessuten bort fra samordningsfordelen, som vanskelig lar seg anslå på en meningsfull måte når utgangspunktet er jevn inntekt. Se også figur 5 i kapittel 9 for en illustrasjon.

## 5. Vedtatte reformer i offentlig sektor

I 2009 ble det forhandlet om tilpasninger og/eller mer dyptgripende endringer i offentlig tjenstepensjon i lys av pensjonsreformen generelt og hva som var oppnådd i privat sektor. Her gir vi en kort beskrivelse av hva man oppnådde enighet om; mindre justeringer for de eldste årskullene og en noe vag skisse for hva som vil følge for kullene født etter 1953. En uklarhet gjelder samordningen av tjenstepensjon og ny folketrygd. Dette vil angå personer født 1954 og senere, og kan ha reell økonomisk betydning. En annen uklarhet gjelder utfasingen av den delvise skjermingen mot levealdersjusteringen, dette angår personer født etter 1958 og muligens opp til 1970-tallet. En tredje uklarhet gjelder i hvilken grad levealdersjusteringen skal baseres på forholdstall eller delingstall.

I hovedtrekk fortsetter offentlig pensjon som beskrevet i kapitlet foran, med 66 prosent av sluttlønn etter 30 års opptjening. Avtalefestet pensjon og særaldersgrensene er nærmest urørt. En justering er at pensjonsytelsene forut for 67 år også vil bli indeksert årlig med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Ved overgang til alderspensjon ved 67 år vil inntektsgrunnlaget, sluttlønna, likevel bli indeksert med full lønnsvekst fram til 67 år. Etter 67 år blir den løpende pensjonsytelsen årlig indeksert med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Disse 0,75 prosentene er en innstramming sammenlignet med offentlig tjenstepensjon forut for reformen.

Personer født til og med 1958 er delvis skjermet mot levealdersjusteringen; at årlig pensjon blir mindre fordi man får flere år som pensjonist. Skjermingen er utformet slik at summen av tjenstepensjonen, faktisk pensjon fra folketrygden og et eventuelt garantitillegg skal utgjøre minst 66 prosent av sluttlønn ved full opptjening. Samordningsfordelene er dermed ikke omfattet av garantien, i dette ligger at skjermingen bare er delvis. Ved redusert opptjeningstid, enten dette skyldes få tjenesteår eller redusert stillingsbrøk, reduseres garantien tilsvarende. Selv små reduksjoner i opptjeningstid kan føre til bortfall av garantien fordi den faktiske ytelsen fra folketrygden blir relativt sett viktigere. Avtalen fra 2009 har ingen konkretisering av utfasingen av skjermingsregelen, utover at garantien omfatter opptjente rettigheter per 1. januar 2011. En overgangsordning kan dermed reelt sett komme til å omfatte personer født langt ut på 1970-tallet.



Levealdersjusteringen kan beregnes ved både forholdstall og delingstall. Forholdstallene er knyttet opp mot gammel opptjeningsprofil<sup>16</sup> i folketrygden. Forholdstallene og gammel opptjeningsprofil gjelder for alle nye pensjonister født til og med 1953, og får gradvis mindre betydning for de som er født til og med 1962. Delingstallene og ny opptjeningsprofil er knyttet opp mot ny opptjeningsprofil i folketrygden. Betydningen av delingstallene trappes gradvis opp fra de som er født i 1954, og får full betydning for alle som er født 1963 og senere. Forholdstallene vokser noe mindre over tid enn delingstallene, mest fordi det er en eksplisitt skjermingsregel<sup>17</sup> de første årene, noe fordi en (eventuell) nedgang i dødelighet forut for 62 år ikke inngår i forholdstallene (arvegevinster). Den kumulerte forskjellen mellom forholdstallene og delingstallene når vi kommer til år 2030, kan anslås til 6,8 prosent med middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2014. Etersom delingstallene er knyttet opp mot en ny opptjeningsprofil, er det et komplisert empirisk spørsmål om systemet med delingstallene gir en større eller mindre innstramming i pensjonsytelsene enn forholdstallene etterhvert som levealderen øker. En viktig forskjell er at delingstallene følges av en alleårsregel som gjør at pensjonsytelsene er mer påvirket av hvor lenge man står i arbeid. I den grad pensjonsreformen fører til en moderat økning i faktisk pensjonsalder, i betydningen hvor lenge man står i arbeid, vil delingstall og ny opptjeningsprofil samlet sett gi noe større pensjonsytelser enn forholdstall og gammel opptjeningsprofil. En konstant faktisk pensjonsalder vil trolig gi en noe større innstramming ved bruk av delingstall, men på langt nær så mye som bruttoforskjellen mellom delingstallene og forholdstallene tilsier.<sup>18</sup>

Delingstallene gir en mer dekkende beskrivelse enn forholdstallene av den betydningen levealdersveksten har for pensjonssystemet, ved at man ser på forventet tid som pensjonist (pensjonsutbetalinger) på det tidspunktet man er yrkesaktiv (pensjonsinnbetalinger). Dette prinsippet har blitt lagt til grunn for det nye pensjonssystemet, som gjennom alleårsregel, opptjening fra første krone og fleksibel pensjonsalder er tilpasset levealdersjusteringen. I levealdersjusteringen av andre pensjonsstørrelser har man inngått kompromisser. Et eksempel omtalt ovenfor er bruk av forholdstall på gammel opptjeningsprofil i folketrygden, der det inngår en skjermingsregel for de første årskullene. Et annet eksempel er at garantipensjonen i folketrygden skal levealdersjusteres, og her er metoden gitt ved forskrift og følger forholdstallene fram til år 2030, og deretter med en *vekst* gitt ved delingstallene. Det betyr at forskjellen mellom forholdstallene og delingstallene når vi kommer til år 2030, vil bli videreført for garantipensjonen. Andre eksempler utenfor folketrygden foreligger også. Ny avtalefestet pensjon skal levealdersjusteres ved forholdstall, men her stopper opptjeningen ved 62 år, slik at det ikke

<sup>16</sup> Opptjeningsprofil brukes som en samlebetegnelse på de reglene som ligger til grunn for beregningen av pensjonsrettigheter fra en inntektsprofil. Ny opptjeningsprofil i folketrygden er beskrevet i kapittel 3. Gammel opptjeningsprofil i folketrygden har blant annet full opptjening etter 40 år, inntektsgrunnlaget er basert på de 20 årene med høyest relativ inntekt (sluttpoengtal) og har full avkortning mot særtillegget (minsteytelsen).

<sup>17</sup> Uten skjermingsregelen ville levealdersjusteringen vært i størrelsesorden 1 prosent fra et årskull til det neste de første årene. Levealdersveksten var sterk i startårene av beregningsgrunnlaget for forholdstallene, og sterkere enn det man forventet at den langsiktige veksten i levealder ville være. I tillegg kom ordningen brått på, og med gammel folketrygd vil man bare unntaksvis få en opptjeningseffekt ved utsatt pensjonering. På den bakgrunn ble levealdersjusteringen satt til maksimalt 0,5 prosent per år til og med 1949-kullet, med en gradvis utfasing til og med 1959-kullet. Den kumulerte skjermingen blir videreført til senere kull, men vil for den delen av pensjonen som er inntektsavhengig bli faset ut med overgangen til ny opptjeningsmodell og delingstall.

<sup>18</sup> I tillegg er det et empirisk spørsmål om satsen på 18,1 prosent i ny folketrygd gir høyere pensjonsytelser enn opptjeningsprofilen i gammel folketrygd. Ny folketrygd ble først kalibrert slik at den i gjennomsnitt skulle gi samme ytelse som folketrygden forut for pensjonsreformen, for nåværende yrkesmønstre og forut for levealdersjusteringen. Opptjeningsfaktoren ble satt til 1,25 prosent av årlig inntekt ut fra disse prinsippene, med et opptjeningstak på 8 grunnbeløp. Senere ble opptjeningstaket senket, og opptjeningsfaktoren løftet til 1,35 prosent, og siden omregnet til en sparelignende form med en sats 18,1 prosent. Beregninger med modellen Mosart tyder på at 1,35/7,1 i gjennomsnitt gir 2-3 prosent høyere pensjonsytelser enn 1,25/8. For midlere inntekter kan forskjellen utgjøre 8 prosent.

blir noen opptjeningseffekt av å utsette pensjoneringen. Tilsvarende betraktninger gjelder for tjenstepensjonstillegget i statens tilbud i 2009, se kapittel 6.

Et annet moment dreier seg om i hvilken grad folketrygdens ytelser blir strammet inn mer eller mindre enn bruttopensjonen i offentlig tjenstepensjon. Hvis det skjer vil tjenstepensjonstillegget, nettoverdien av pensjonsordningen, endre seg over tid. Innstramningen i folketrygden ved overgang til delingstallene vil være påvirket av både forskjellene mellom delingstallene og forholdstallene, og av om ny opptjeningsprofil gir høyere pensjonsytelser for samme inntektsprofiler. I tillegg er det en viktig faktor i hvilken grad faktisk pensjonsalder vil øke, og om man skal ta hensyn til en slik økning ved fastsettelsen av levealdersjusteringen av offentlig tjenstepensjon. Legger man til grunn konstant faktisk pensjonsalder, følger det at man må bruke *veksten* i delingstallene for personer født etter 1963 for at tjenstepensjonstillegget skal holde seg uendret over tid. Det følger ikke at man må bruke *nivået* på delingstallene for at tjenstepensjonstillegget skal holde seg uendret over årskullene 1953 til 1963. Her må man også ta hensyn til forskjeller i opptjeningsprofilene og gjøre anslag på de inntektsprofilene som offentlige ansatte har. Beregninger med modellen Mosart tyder på at en levealdersjustering gitt ved nivået på delingstallene vil gi en sterkere innstramning i offentlige bruttopensjoner enn i pensjonsytelsene fra folketrygden, selv med uendret faktisk pensjonsalder. Ved en moderat økning i faktisk pensjonsalder, vil en levealdersjustering gitt ved forholdstallene gi en langt mer parallell innstramning i offentlige bruttopensjoner og pensjonsytelsene fra folketrygden.

I offentlig tjenstepensjon må levealdersjusteringen til og med 1953-kullet beregnes ved forholdstallene. Levealdersjusteringen fra og med 1963-kullet er det tilsvarende naturlig å beregne ved delingstallene. Det foreligger ikke noe vedtak på hvordan beregningene for de mellomliggende kullene skal utføres, og om de kumulerte forskjellene ved bruk av forholdstall skal beholdes eller utelates for etterfølgende kull. Avtaleteksten fra 2009 gir ingen klar regel for hvordan levealdersjusteringen skal beregnes, utover at tjenstepensjonen skal "levealdersjusteres ... på samme måte ... som alderspensjon fra folketrygden". Den eneste skriftlige kilden vi finner er forsikringsbransjen som i funderingen av offentlige tjenstepensjoner har lagt til grunn at det er delingstallene som skal brukes uavkortet på lang sikt, med en vektet overgang mellom 1953- og 1963-kullet (Finans Norge (2013)). Sagt med andre ord innebærer dette opplegget at de kumulerte forskjellene i forholdstallene faller bort, og det blir en sterk vekst i levealdersjusteringen over årskullene 1953-1963. Se også figur 2. Det er denne tolkningen vi har lagt til grunn for resten av rapporten. Hadde vi lagt til grunn en tolkning nærmere levealdersjusteringen av garantipensjonen, vil de samme utfordringene komme, men anslagsvis forskjøvet 10 år fram i tid.

Har man en levealdersjustering på *for eksempel* 25 prosent, vil pensjonen bli delt på 1,25, og man vil få 20 prosent mindre i pensjon; i offentlig tjenstepensjon reduseres ytelsesnivået i dette eksempelet fra 66 prosent av sluttlønn til 54 prosent. Offentlige ansatte kan kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe utover alder 67 år, men kompensasjonen gjelder bare til det punktet at pensjonen blir 66 prosent av sluttlønnen.<sup>19</sup> De aller fleste offentlig ansatte som kan tenkes å stå i arbeid utover 67 år, vil 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 tjenstepensjonen. 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 om de ikke var skjermet mot levealdersjusteringen, hvis de ønsker å oppnå full pensjon.

<sup>19</sup> Summen av tjenstepensjon og *beregnet* pensjon fra folketrygden, det vil si at forholdstallet blir 1.

Med utgangspunkt i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger vil levealdersjusteringen for 1959-kullet bli i størrelsesorden 14 prosent. Det kan virke noe rart at en person født 1. januar 1959 skal få 14 prosent mindre i pensjon enn en person født 31. desember 1958. Arbeid- og sosialdepartementet (2009) påpeker akkurat dette problemet i et høringsnotat som følger opp avtalen fra 2009. Høringsnotatet sier ikke noe om at 1959-kullet har noen rettigheter i så måte, og notatet antyder kanskje en rask avvikling av skjermingsregelen. Legger man til grunn at all opptjening før 2011 skal skjermes, ved en såkalt todelt beregning av pensjonen, vil skjermingsregelen få et lengre liv. Unio (2013) gjør slike beregninger, og antyder at dette kan komme til å omfatte personer født opp til og med 1980-tallet. Nå vil tapet av samordningsfordelene i de fleste aktuelle utformingene av skjermingsregelen dempe virkningen, men det virker tydelig at det foreligger en betydelig usikkerhet om pensjonene for offentlig ansatte født på 1960-tallet.

Samordningsfordelene utgjør en vesentlig del av pensjonen for offentlig ansatte, og med ny folketrygd må nye regler på plass. Spesielt vil kilden til disse fordelene, grunnpensjonen og sluttpoengtallet, bli borte. Det er ikke slik at de har fått nye navn eller en annen utforming, det finnes ingen korresponderende størrelser i ny folketrygd. Samtidig er det klart at omfanget av samordningsfordelene skal videreføres. Samordningsfordelene har også klare fordelings effekter. Samordningen med gammel folketrygd favoriserer spesielt enslige og ansatte med relativt lav sluttlønn. Ny folketrygd introduserer samtidig nye fordelings elementer, spesielt vil opptjening fra første krone og gradvis avkortning mot garantipensjonen løfte pensjonsnivået for personer med lav inntekt og/eller kort opptjeningstid. En sidevirkning kan bli at omfanget av nulling av tjenstepensjonen øker. Ansatte som utsetter pensjoneringen for å kompensere for levealdersjusteringen, vil oppleve en sterkere vekst i ytelsene fra folketrygden, noe som vil dempe den relative betydningen, og i noen tilfeller føre til nulling, av tjenstepensjonen.

Det er to klare 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. Nye regler bør komme på plass tidligere. Spesielt vil disse to årskullene kunne gå av med gammel avtalefestet pensjon i henholdsvis 2016 og 2021, men de binder seg da samtidig opp til å ta ut alderspensjon som 67-åringer, uten å vite hva de får i pensjonsytelse fra det tidspunktet.<sup>20</sup> Usikkerheten er trolig betydelig når vi kommer noen år forbi 1954-kullet.<sup>21</sup> Andre hensyn taler for at reglene burde ha vært på plass allerede; også personer tidligere i yrkeskarrieren kan ha behov for å vite hvor lenge de skal måtte jobbe og under hvilke betingelser, og i verste fall bytte jobb hvis de finner pensjonsordningen for dårlig. Kommunale etater er også pålagt å fondere framtidige utbetalinger til offentlig tjenstepensjon, og disse regnestykkene gjøres vanskeligere og langt mer usikre av at reglene ikke er på plass. Ytterligere en komplikasjon er at avtalen fra 2009 vanskelig lar seg videreføre til yngre årskull, årskull som ikke er yngre enn at de allerede har kommet i arbeid.

## 6. Statens tilbud i 2009

I 2009 la staten også fram et forslag til ny offentlig tjenstepensjon som ville endret ordningen langt i retning av pensjonsreformen ellers. Vedlegg 2 i Riksmeklingsmannen (2009) gir en kort skisse av dette tilbudet. I og med at tilbudet ble avvist, så er skissen ufullstendig og var muligens fortsatt åpen for bearbeiding i videre

<sup>20</sup> Man kan gå tilbake i jobb som 67-åring for å kompensere levealdersjusteringen, men etter 5 års fravær ved en alder av 67 år vil det for de fleste være et tilbud uten praktisk verdi.

<sup>21</sup> 1954-kullet skal bare ha 10 prosent av pensjonen fra det nye systemet, og spillet mellom samordningsfordelene og den delvise skjermingen mot levealdersjusteringen kan dempe betydningen gjensidig.

forhandlinger. Skissen har likevel interesse, både for å forstå hva det var fagforeningene avviste, men også fordi denne skissen er det eneste foreliggende alternativet fra partene i oppgjøret. Under følger en kort beskrivelse av statens tilbud med noen tolkninger av de punktene som mangler.

Utfra tilbudet ville alderspensjonen for offentlig ansatte ha bestått av folketrygden, ny avtalefestet pensjon og et nytt tjenstepensjonstillegg. Bidraget til alderspensjonen fra folketrygden og fra ny avtalefestet pensjon ville ha vært identisk med ordningene i privat sektor.

Det nye tjenstepensjonstillegget skulle beregnes på grunnlag av fast lønn som offentlig ansatt, med en lav sats opp til 7,1 grunnbeløp, og en høy sats opp til 12 grunnbeløp som kompenserer for at ny folketrygd har et opptjeningstak på 7,1 grunnbeløp. Opptjeningen ville ha stanset ved 67 år. Satsene var angitt på samme skala som i ny avtalefestet pensjon (0,314 prosent), henholdsvis 0,42 prosent og 1,77 prosent. Satsene kan regnes om til pensjonssparing, da med verdier på 5,6 prosent og 23,7 prosent.

Legger man sammen disse tre komponentene, ville samlet pensjonssparing ha blitt på 28 prosent for offentlig ansatte født 1963 og senere. Tilbudet i 2009 ville også sikret fleksibilitet i pensjonsuttaket som i privat sektor, og incentivene til å jobbe mellom 62 og 67 år ville ikke ha blitt svekket av pensjonssystemet. Bytte av jobb mellom offentlig sektor og private bedrifter med avtalefestet pensjon, også etter passerte 50 år, ville ha blitt mulig uten at man samtidig risikerte store tap i framtidige pensjonsytelser.

Skissen antyder mulige overgangsordninger, og disse er viktige for å forstå hva alternativet for de man forhandlet ferdig for, faktisk var. Personer født i 1948 ville kunne ha tatt ut gammel avtalefestet pensjon ved inngangen til 2011, reformåret, og er i all hovedsak holdt utenfor reformen. Tilbudet videre antyder en relativt rask overgang til det nye systemet for alle født i 1949 og senere. Overgangen til ny avtalefestet pensjon ville ha kommet umiddelbart, med et beregningsgrunnlag som går tilbake til 1967. Personer født til og med 1953 ville ha beholdt gjeldende tjenstepensjon, men slik at denne kunne tas ut fleksibelt på nøytrale vilkår, og med mulighet til å fortsette å tjene opp pensjonsrettigheter i det gamle systemet.

Offentlig ansatte født 1954 og senere skulle få skjermet opptjeningen per 1. januar 2011, slik at medlemmene gikk over til å tjene opp rettigheter i det nye tjenstepensjonstillegget fra samme dato. Bakgrunnen er at opptjeningsgrunnlaget før 2011 er ført på en slik måte at tidligere rettigheter ikke kan beregnes på denne nye måten. Dette peker mot en todelt pensjonsberegning, hvor rettighetene per 1. januar 2011 blir beregnet som en såkalt oppsatt tjenstepensjon, og senere rettigheter blir beregnet etter nye regler. Med en passende utforming av regelverket kan dette gi en løsning hvor pensjonen i grove trekk blir et veid gjennomsnitt av de to pensjonsordningene, og det er den betraktningen vi har lagt til grunn i denne rapporten.<sup>22</sup> Offentlige ansatte med rettigheter i gjeldende tjenstepensjon kunne ha økt pensjonsytelsen ved å utsette pensjoningene, gjennom at pensjonen ble fordelt på færre år, over et mye større aldersspenn enn med den avtalen som ble inngått. De ville derimot ikke ha fått med seg opptjeningseffekten i den delen av pensjonen som ble hentet fra den gjeldende pensjonsordningen. I forhandlingene i 2009 ville

<sup>22</sup> En viktig regel i såkalte oppsatte pensjoner er kravet om inntil 40 års tjenestetid for å få full pensjon, i den grad man fortsatt har mulighet til å oppnå en tjenestetid på 40 år før aldersgrensen. Hadde man lagt til grunn kun 30 år, ville mange fått mer enn full pensjon, fordi de ville ha hatt eller ville vært nærme full opptjening i det gjeldende systemet, men i tillegg fått mulighet til å tjene opp ytterligere pensjon i det nye systemet. Med sammenfallende aldersgrense i 40-årsregelen og det nye tjenstepensjonstillegget (67 år), ville de fleste ved å stå i arbeid til de er 67 år ha hatt muligheten til å oppnå full opptjening. Beskrivelsen veid gjennomsnitt gjelder ved 40 års opptjening ved pensjoning senest ved 67 år. Ved andre tjenestetider og ved høyere pensjonsalder enn 67 år blir sammenhengen noe mer komplisert, men den faktiske pensjonsytelsen vil i de fleste tilfellene bli liggende mellom de to metodene for beregning av tjenstepensjonen.

1964-kullet hentet om lag halvparten av pensjonen fra den gjeldende tjenestepensjonen.<sup>23</sup> I den grad en reforhandling medfører at overgangsåret 2011 må forskyves, og dermed utfasingen av gjeldende tjenestepensjon uten opptjeningseffekt, så er det viktig å komme i gang. En ytterligere utsettelse i 10-15 år kan medføre at kull født på begynnelsen av 1980-tallet vil hente halvparten av pensjonen fra den gjeldende tjenestepensjonen uten opptjeningseffekt.

Tilbudet omfattet et seniortillegg, det vil si at offentlig ansatte som har 30 års opptjening og som går av før 65 år, skulle få et tillegg i pensjonen på 0,25 grunnbeløp fra alder 65 år. Tillegget skulle avkortes med 30 prosent av gjennomsnittlig arbeidsinntekt i alderen 62 til 65 år utover 15 000 kroner. Med normalt lønnsnivå og full stilling, betyr det at tillegget nulles i den grad man jobber mer enn ett år forbi 62 år.

Tilbudet omfattet også en bruttogaranti for de med minst 20 års tjenestetid per 1. januar 2011 og som står i arbeid i offentlig sektor til de er 65 år, tilsvarende den delvise skjermingen som er omtalt for den avtalen som ble inngått i 2009. Hovedforskjellene er som nevnt at det faktiske forhandlingsresultatet også dekker de som går av med pensjon før 65 år, mens tilbudet som ble avvist er langt mer konkret for årskullene født etter 1958.

Statens tilbud i 2009 ble avvist av fagforeningene. For de kullene man i hovedsak forhandlet ferdig for, til og med 1958<sup>24</sup>, ville statens tilbud i 2009 gitt vesentlig lavere pensjonsytelser for mange. Spesielt offentlig ansatte med kort opptjeningstid og/eller et ønske om å gå av tidlig ville ha kommet vesentlig dårligere ut. Gevinstene ved fleksibilitet betyr mindre da levealdersjusteringen i starten er lav, og fleksibiliteten ville i stor grad tilgodesett mindre grupper som fra før står sterkt i arbeidsmarkedet, og som kanskje uansett ville stått lenge i arbeid. Ser man utover kullene man forhandlet ferdig for i 2009, de født etter 1958, blir bildet mer nyansert.

## 7. Levealdersjustering og utfordringer på lang sikt

Forhandlingsresultatet fra 2009 vil på lang sikt, hvis levealderen fortsetter å øke, gi begrensede muligheter for offentlig ansatte til å kompensere for levealdersjusteringen.

En begrensning ligger i at offentlig ansatte bare kan kompensere levealdersjusteringen ved utsatt pensjonering utover 67 år. Dermed må offentlig ansatte fortsatt stå i arbeid når de er 67 år, og slik sett ha gitt avkall på alle fordeler de hadde av avtalefestet pensjon. Virkningen er helt på linje med de opprinnelige intensjonene i ordningen, hvor avtalefestet pensjon skulle være et tilbud til de som ikke kunne stå i arbeid til de var 67 år, men samtidig ville slippe prosessen med å søke uførepensjon. Virkningen er derimot ikke på linje med pensjonsreformen av 2011. Offentlig ansatte som er faktisk omfattet av delvis skjerming mot levealdersjustering, vil ikke starte med å kompensere resten av levealdersjusteringen før de er noen år eldre enn 67 år.

I privat sektor vil ny avtalefestet pensjon fortsatt bidra til å gjøre det lettere/mulig å gå av tidlig, men samtidig vil de som ønsker å stå i arbeid utover 62 år, få med seg fordelene i ordningen. Gitt at endringen har vært provenynøytral, er noe av fordelene forskjøvet i retning av de som vil stå i arbeid utover 62 år, men det er

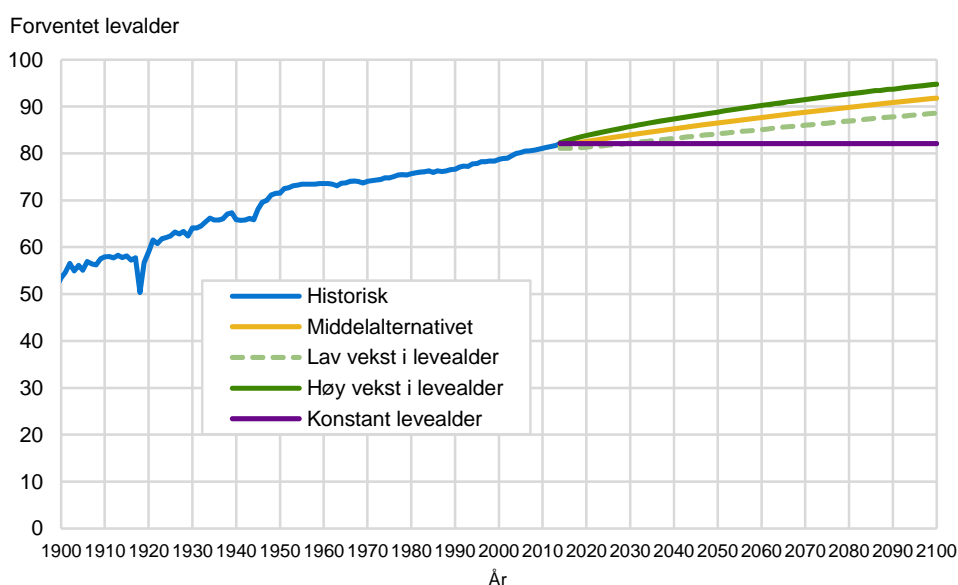
<sup>23</sup> 1964-kullet ville blitt 47 år i 2011, det vil si at de ville hatt 20 år igjen til aldersgrensen på 67 år i tjenestepensjonen.

<sup>24</sup> Nye samordningsregler for 1953-kullet og framover mangler, men det er rimelig å legge til grunn at endringen i disse reglene ikke vil påvirke gjennomsnittlig pensjonsnivå i vesentlig grad. En rask avvikling av skjermingsregelen etter 1958-kullet vil derimot ha betydelig innvirkning på pensjonsnivået.

ikke slik at man mister alt ved å utsette pensjoneringen til 67 år. Hvis og når normal pensjonsalder blir 67 år eller høyere, vil ny avtalefestet pensjon i privat sektor fortsatt være en fungerende ordning.

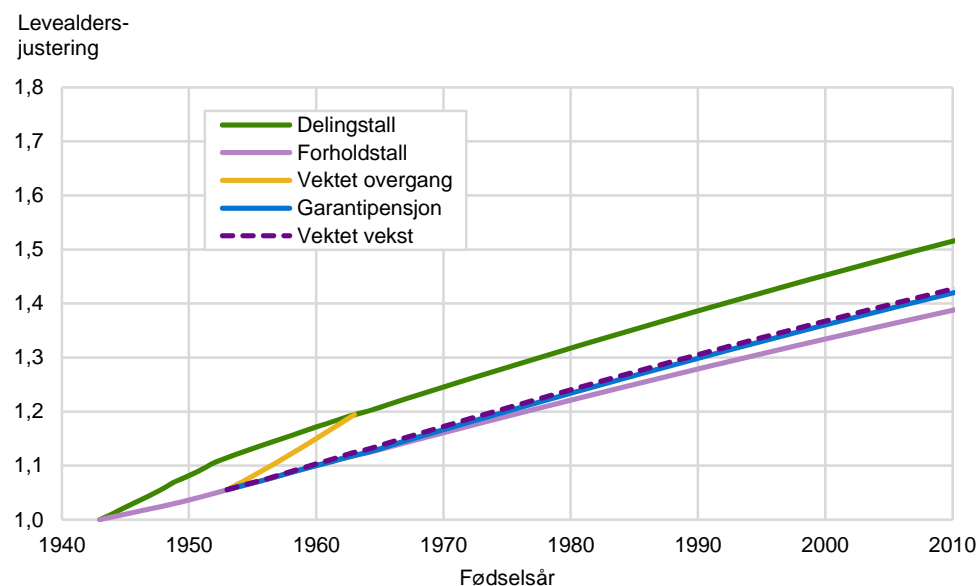
En annen begrensning ligger i at offentlig ansatte ikke kan kompensere levealdersjusteringen ved videre *pensjonsopptjening*, gitt at de har 30 års opptjening ved 67 år. Utsatt pensjonering vil gjøre at underreguleringen av inntektsgrunnlaget, sluttlønnen, vil starte senere. Samtidig er det kritisk hvilken lønnsutvikling man har som yrkesaktiv etter man har passert 67 år. Det foreligger rimeligvis lite empiri foreløpig. Den relative inntektsutviklingen for 50- og 60-åringer tyder på at lønnsutviklingen er negativ og fallende i disse aldersgruppene. Et relativt fall i lønn på 2-3 prosent per år, som på individnivå er fullt mulig gjennom helt normale lønnsforhandlinger, vil ta vekk mye av muligheten til å kompensere for levealdersjusteringen. Følger man samme lønnstrinn for midlere lønnsnivåer i hovedlønnstabellen for statsansatte, så har avviket mot den gjennomsnittlige lønnsveksten de ti siste årene i gjennomsnitt vært om lag 2 prosent.<sup>25</sup>

Figur 1. Levealder, historisk og befolkningsframskrivingene fra 2014



Figur 1 viser utviklingen i forventet levealder siden 1900 og utviklingen fram mot år 2100 i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger fra 2014. Mye kan skrives om utviklingen i levealder gjennom 1900-tallet, hovedpoenget her er at trenden har vært en sammenhengende og sterk vekst i levealder. I 2014 vokser levealder fortsatt. Bryter vi dødeligheten ned på undergrupper etter kjønn og alder, er det nedgang i dødeligheten for nesten alle grupper og det er ingen tegn til utflating i nedgangen. Denne systematiske nedgangen i dødeligheten ligger bak middelalternativet i befolkningsframskrivingene, som i hovedsak er en trendforlengning av den kjønns- og aldersspesifikke nedgangen siden 1968. Veksten i forventet levealder avtar i framskrivingene. Årsaken er at de fleste etterhvert kommer opp i en høy alder, og for de *aller* eldste har nedgangen i dødelighet (foreløpig) vært langt mer beskjeden. Alternativene for lav og høy vekst i levealder er basert på den statistiske usikkerheten i levealdersutviklingen siden 1968, se Statistisk sentralbyrå (2014) og Syse og Pham (2014) for mere informasjon. Vi har også i de videre figurene et alternativ med konstant levealder, for å vise hvor mye levealdersjusteringen har økt til nå.

<sup>25</sup> Korrigert for at alle fikk et lønnstrinn i 2005.

**Figur 2. Levealdersjustering, ulike metoder**

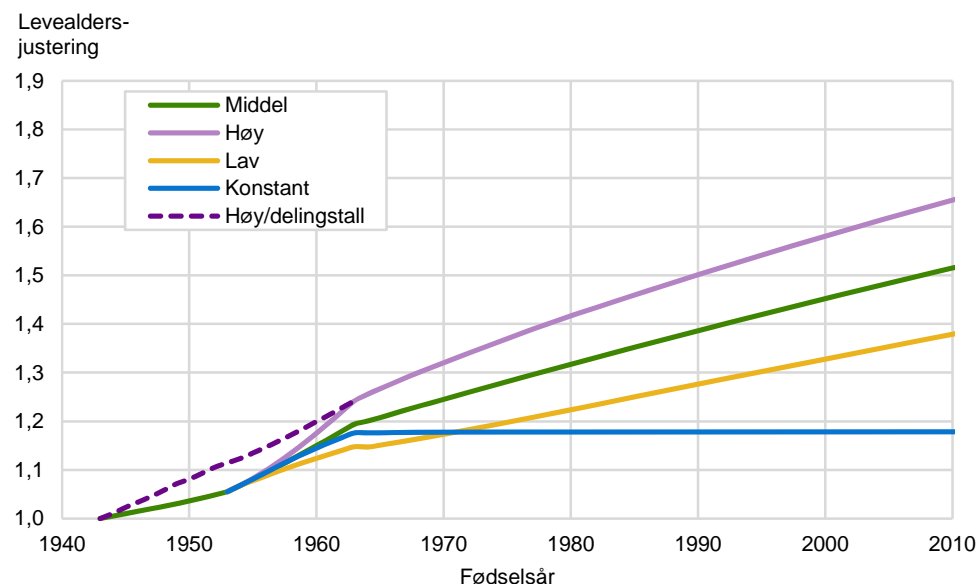
Levealdersutviklingen ovenfor gir grunnlag for å beregne forholdstall, delingstall og levealdersjusteringen. Figur 2 viser levealdersjusteringen basert på henholdsvis forholdstall og delingstall, det vil si hva pensjonen skal deles på hvis man tar ut alderspensjonen ved 67 år. Se også kapittel 5 for en diskusjon av innholdet i disse ulike alternativene. Vi har i denne rapporten lagt til grunn at forholdstallene skal brukes til og med 1953-kullet, delingstallene fra og med 1963-kullet, med en vektet overgang mellom disse to beregningsmetodene. Det blir dermed en sterk vekst i levealdersjusteringen over årskullene 1953-1963, i stor grad knyttet til at skjermingsregelen i forholdstallene blir faset ut. Figur 2 viser også alternativer der man følger forholdstallene i starten, beholder de kumulerte forskjellene versus delingstallene, men så går over til å beregne *veksten* i levealdersjusteringen ved delingstallene. Dette vil omfatte justeringen av garantipensjonen i folketrygden, hvor man skal bruke forholdstallene til og med 1963-kullet for å justere denne ytelsen fram til år 2030. Alternativet med vektet vekst gir en gradvis overgang til bruk av delingstallene for å beregne veksten i levealdersjusteringen, over årskullene 1953-1963.

Det ligger også andre forhold bak den tilsynelatende ujevne veksten i levealdersjusteringen enn skift av beregningsmetode. En annen faktor er at levealderen har økt mye i de senere årene. Forventet levealder (ved fødselen) har i gjennomsnitt økt med 0,22 år per år siden 1993, første år med statistikk som inngår i forholdstallene. Dødelighetsframskrivingen med middelalternativet har en vekst i forventet levealder på 0,16 år per år i starten, avtagende til 0,12 år per år når vi kommer til 2050. Befolkningsframskrivingene vektlegger lengre trender i levealdersutviklingen, derav avviket. Alternativet med høy levealdersvekst framover ligger nærmere utviklingen vi har bak oss over de siste tiårene. Figur 3 har et alternativ med høy levealdersvekst og bruk av delingstall over alle årskullene, noe som gjør at begge forutsetningene ligger konstant gjennom hele perioden. I dette alternativet blir veksten i levealdersjusteringen jevnere over hele perioden.

Figur 3 viser forventet utvikling i levealdersjusteringen gitt de ulike banene for levealdersutvikling. Pensjonen ved 67 år framkommer ved å dele pensjonen med levealdersjusteringen. For personer født i for eksempel 1990 gir middelalternativet en levealdersjustering på 1,4, eller en reduksjon i pensjonen med 28 prosent. Det er ikke usannsynlig at levealdersjusteringen for dette kullet kan bli så høy som 1,5, eller en reduksjon i pensjonen med 33 prosent, eller at pensjonen vil utgjøre 44 prosent av sluttlønnen. Ved lav levealdersvekst blir det ikke nevneverdig økning i levealdersjusteringen over de første tiårene. En tilpasning til usikkerheten omkring

levealdersutviklingen kan være å utsette reformarbeidet til det er mer sikkert at problemene vil oppstå. Ulempen er at mange av de som da trenger et annet pensjonssystem, vil være nær aldersgrensen, med svært begrensede muligheter for å tilpasse seg endringene, jmfør diskusjonen i kapittel 2. Høyalternativet ligger trolig nærmere utviklingen de to siste tiårene, og fortsetter denne veksten kan det gi levealdersjustering over 1,3 fra og med 1970-kullet. Alternativet med konstant levealder fra og med 2013 viser treghetene i systemet, hvor det først er fra og med 1963-kullet at dette vil gi utflating i levealdersjusteringen.

**Figur 3. Levealdersjustering, ulike levealdersframskrivninger**



Levealdersjusteringen kan kompenseres ved utsatt pensjonering, og man kan regne ut alderen hvor man har oppnådd full kompensasjon. Slike betraktninger må ta utgangspunkt i forenklede forutsetninger omkring den pensjonen som er opptjent. Figur 4 viser ved hvilken alder ulike årskull har kompensert for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringen. Vi ser bort fra opptjeningseffekter etter 67 år, noe som er relevant for offentlig ansatte med minst 30 års opptjening. Kompensasjonen oppnås ved at pensjonsformuen skal fordeles på færre år som pensjonist. Denne betraktningen er relevant når vi skal beregne ved hvilken alder offentlig ansatte vil oppnå full pensjon, det vil si 66 prosent av sluttlønn inkludert samordningsfordeler. Betraktningen gjelder også uavhengig av om man har en individuell garanti som skjermer en delvis mot levealdersjusteringen, for samordningsfordelene er ikke omfattet av denne regelen. Fra og med 1962-kullet vil offentlig ansatte måtte jobbe til man er minst 70 år for å få full pensjon. Stabiliserer levealderen seg på det observerte nivået for levealder i 2013, vil framtidige kull av offentlig ansatte likevel måtte jobbe til de er 70 år for å få full pensjon. Med høy levealdersvekst vil 1990-kullet først oppnå full pensjon ved 75 år.

Er man opptatt av pensjonsnivået som alderspensjonist sammenlignet med inntektsnivået man hadde som yrkesaktiv, og ikke bare lønnsnivået ved pensjonering, vil figur 4 dekke til noen viktige effekter. Direkte opptjeningseffekter er en slik faktor, i den grad man ikke har 30 års opptjening i offentlig sektor når man har blitt 67 år. En annen viktig faktor er ens egen lønnsutvikling etter at man har passert 67 år. I den grad lønna vokser 0,75 prosent mindre per år enn den gjennomsnittlige lønnsveksten i samfunnet ellers, svekkes ens eget inntektsgrunnlag i den offentlige tjenestepensjonen ved å fortsette å jobbe sammenlignet med om man hadde tatt ut pensjonen. Vi kommer tilbake til lønnsutviklingen blant eldre arbeidstakere i kapittel 8, og det er grunn til å tro at lønnsveksten etter 67 år for mange vil være svakere enn 0,75 prosent under den gjennomsnittlige lønnsveksten. Slik sett vil figur 4 undervurdere hvor lenge man må utsette

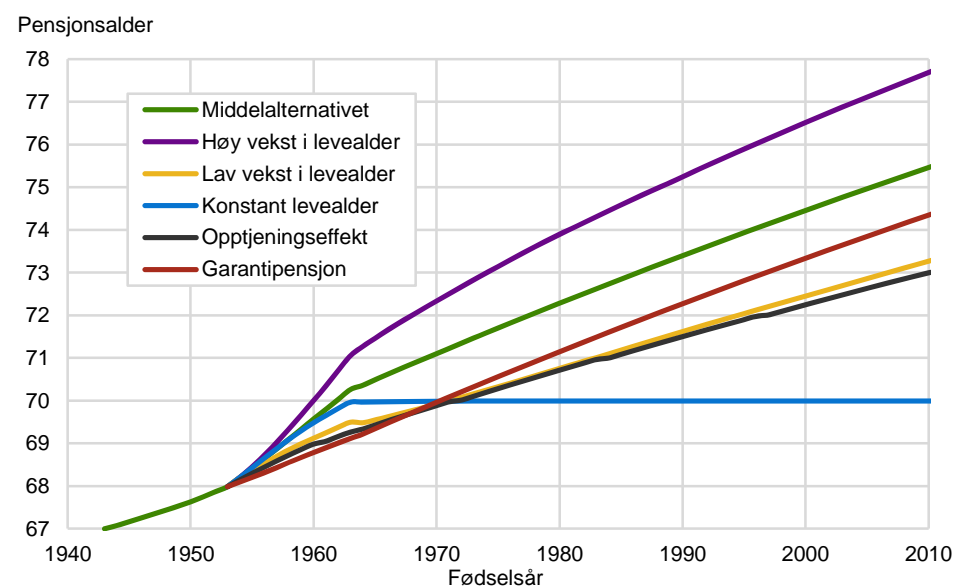


pensjoneringen for å oppnå samme pensjonsnivå som 1943-kullet fikk ved å gå av med pensjon ved 67 år. Offentlige ansatte med svak lønnsutvikling vil også være avskåret fra å kompensere fullt ut for levealdersjusteringen, hvis man tolker dette som pensjonsnivået sammenlignet med lønnsnivået ved 67 år.<sup>26</sup>

Figur 4 er i mindre grad relevante for yrkesaktive i privat sektor, for disse vil fortsette å tjene opp pensjonsrettigheter etter 67 år hvis de utsetter pensjoneringen. Da er det mer relevant å spørre om ved hvilken alder disse årskullene vil oppnå samme pensjon som 1943-kullet, gitt at de har samme opptjening ved 67 år. Legger vi til grunn at de har 40 års opptjening i folketrygden og at lønnsnivået etter 67 år er det samme som gjennomsnittet over resten av yrkeskarrieren, vil alternativet med opptjeningseffekt i figur 4 vise hvor lenge disse må jobbe for å kompensere for levealdersjusteringen. Opptjeningseffekten er fasett inn over kullene 1953-1963 i samsvar med overgangen til ny opptjeningsmodell. Yrkesaktive i private sektor vil etterhvert også få beregnet levealdersjusteringen ved delingstallene, men opptjeningseffekten etter 67 år gjør at de i mindre grad trenger å utsette pensjoneringen vesentlig mer av den grunn. Med opptjeningseffekt dempes behovet for å utsette pensjonering med 1-2 år for de kullene som belyses her, og overgangen fra forholdstall til delingstall blir adskillig mer jevn.

En sammenligning av pensjonsordningene i privat og offentlig sektor krever at man tar hensyn til ordninger for tidligpensjonering, og da blir figur 4 for enkel. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 10, hvor forskjellene i opptjeningseffekten fra figur 4 vil være en viktig faktor.

**Figur 4. Kompensering av levealdersjusteringen uten opptjeningseffekt**



## 8. Sluttlønn og opptjeningstid

Tjenestepensjoner har en lang tradisjon for å være sluttlønnsorienterte, ved at den løpende pensjonsytelsen ved full opptjening skal være en viss prosent av sluttlønnen. Har man en relativt jevn lønnsutvikling over hele yrkeskarrieren, vil sluttlønn som pensjonsparameter gi pensjonsytelser som står i et rimelig forhold til den tidligere inntektshistorien. I omtalen av pensjoner bruker man ofte begrepet standardsikring, hvor en tolkning er at pensjonen skal opprettholde (leve)standarden man hadde som yrkesaktiv. Sluttlønn vil være et opplagt mål for tilvent standard, spesielt hvis

<sup>26</sup> Jobber man lenger enn den alderen hvor levealdersjusteringen formelt sett er kompensert, øker ikke pensjonsytelsene av å utsette pensjoneringen ytterligere. At inntektsgrunnlaget eventuelt er svekket tas ikke i betraktning for hvor lenge man får jobbe og samtidig kompensere for levealdersjusteringen.

man vektlegger den senere delen av yrkeskarrieren, gitt at lønnsnivået ikke har endret seg vesentlig (helt) på slutten av yrkeskarrieren. Sluttlønn vil også omgå problemer med indeksering av pensjonsrettigheter og/eller avkastning på pensjonsformue. I en verden uten pålitelig lønnsstatistikk kan sluttlønn være en enkel og relativt robust metode for indeksering av pensjonsrettigheter. Robustheten var også større tidligere fordi da var det lønnsnivået for den stillingen man sluttet i som lå til grunn for pensjonsberegningen, slik at pensjonen økte hvis lønna for stillingen økte, også etter at man hadde gått av med pensjon. Den gangen offentlig tjenstepensjon ble innført så kan slike forhold hatt større betydning.

Samtidig vil sluttlønn som parameter være uforenlig med en tankegang om at pensjonssystemet skal være sparing til alderdommen. En uventet<sup>27</sup> økning i lønnsnivået vil medføre et løft i pensjonsnivået og -formuen når det er sluttlønn og tjenestetid som legges til grunn for pensjonsberegningen. Ethvert slikt løft i pensjonsnivået vil medføre at den pensjonsformuen man allerede har bygd opp vil være for liten, og dette etterslepet må dekkes inn, enten umiddelbart eller på den tiden som gjenstår fram til pensjonering. Spesielt vil en lønnsøkning sent i yrkeskarrieren være vanskelig å dekke inn hvis man tenker pensjon som sparing, hvor etterslepet fort kan utgjøre en hel årslønn.<sup>28</sup> Sparing betyr at man setter av en viss andel av inntekten til en pensjonsformue, og selv om denne spareandelen i teorien skulle kunne variere noe, så vil spareraten normalt ligge fast over hele yrkeskarrieren i obligatoriske pensjonsordninger. Sluttlønn som pensjonsparameter i kombinasjon med bruttogarantien vil være uforenlig med tankegangen bak de nye ytelsene i folketrygden, innskuddsbaserte tjenstepensjoner og ny avtalefestet pensjon. Skal offentlig tjenstepensjon integreres med pensjonsreformen for øvrig, så må sluttlønnsorienteringen vike.

I folketrygden, avtalefestet pensjon og det foreslåtte tjenstepensjonstillegget i statens tilbud i 2009, er beregningsgrunnlaget gjennomsnittslønn indeksert med den generelle lønnveksten blant alle yrkesaktive. I den grad ens egen lønnsvekst har vært den samme som den generelle lønnsveksten over hele yrkeskarrieren, vil sluttlønn og indeksert gjennomsnittslønn gi det samme beregningsgrunnlaget. Det er først når ens egen lønnsvekst har vært sterkere enn gjennomsnittlig lønnsvekst, at sluttlønn vil gi et høyere beregningsgrunnlag for pensjonen. Dermed er det *relativ* lønn, ens egen lønn målt mot gjennomsnittslønna for alle yrkesaktive, som er relevant når man vil evaluere sluttlønn versus indeksert gjennomsnittslønn. Vekst i relativ lønn er et begrep som av og til kan være vanskelig å skille fra både nominell og kjøpekraftsjustert lønn. Målt i nominelle kroner og reelle kroner (konsumprisdeflatert) vil de fleste ha lønnsvekst gjennom hele yrkeskarrieren. Målt relativt mot lønnsnivået i samfunnet vil fortsatt de fleste ha en lønnsøkning til opp i 40-årene, og deretter avtakende relativ lønn. Data som kan belyse individuell lønnsutvikling finnes ikke eller er av svært variabel kvalitet. Data som kan belyse individuell årlig inntektsutvikling, produktet av lønn og arbeidstid, finnes derimot og er av god kvalitet. Problemet er at inntektsutviklingen også kan skyldes endringer i overtid, stillingsbrøk og uttrede av arbeidslivet i løpet av kalenderåret. Vestad (2013) analyserer disse problemstillingene, og etter at effekten av uttrede av arbeidslivet er separert ut, viser rapporten at inntektsutviklingen etter passerte 55 år er negativ målt i relative termer. Fram mot pensjoneringstidspunktet er median økning i pensjonsgivende inntekt 0,75 prosent lavere enn den generelle lønnsveksten.

<sup>27</sup> Forventet eller gjennomsnittlig lønnsvekst kan bygges inn i pensjonssystemet. Vi tenker her på individuelle lønnsopprykk, enten dette skjer gjennom stillingsopprykk, økte kvalifikasjoner eller lokale lønnsforhandlinger.

<sup>28</sup> En 62-åring som vil ha en pensjon på 66 prosent av sluttlønna bør ha minst 10-12 brutto årslønner i pensjonsformue. En økning i inntektsgrunnlaget med 10 prosent vil gi en underdekning i pensjonsformuen med en årslønn. En 10 prosent lønnsøkning er relativt ordinært ved et stillingsopprykk eller en vesentlig kompetanseheving.

Sluttlønn som pensjonsparameter vil tillegge lønnstillegg sent i yrkeskarrieren stor vekt. I en verden med generelle lønnsforhandlinger og lite mobilitet betyr sluttlønnsorienteringen for så vidt lite. Med lokale lønnsforhandlinger, stillingsopprykk og muligheter for økt lønn gjennom økte formelle kvalifikasjoner kan og vil sluttlønnsorienteringen gi store utslag i pensjonsytelsene. På den ene siden kan eldre arbeidstakere sakke lønnsmessig akterut hvis de ikke når opp i lokale lønnsforhandlinger. Lønnsveksten i offentlig sektor kan deles opp i generelle lønnstillegg som alle får, og i mer individuelle lønnstillegg, blant annet gjennom lokale lønnsforhandlinger. Dette generelle lønnstillegget i offentlig sektor kan ligge 2-3 prosent *per år* under den gjennomsnittlige lønnsveksten, og gir rom for at eldre arbeidstakere kan falle betydelig av lønnsmessig i løpet av noen få år. På den annen side kan for eksempel en lærer få opprykk til lektor ved å fullføre en (relevant) mastergrad, og det spiller ingen rolle for pensjonen om mastergraden kommer kort tid før pensjonering. Sluttlønnsorienteringen i pensjonssystemet kan bidra til å gjøre opprykk gjennom formell kompetanse til et mindre treffsikkert tiltak.

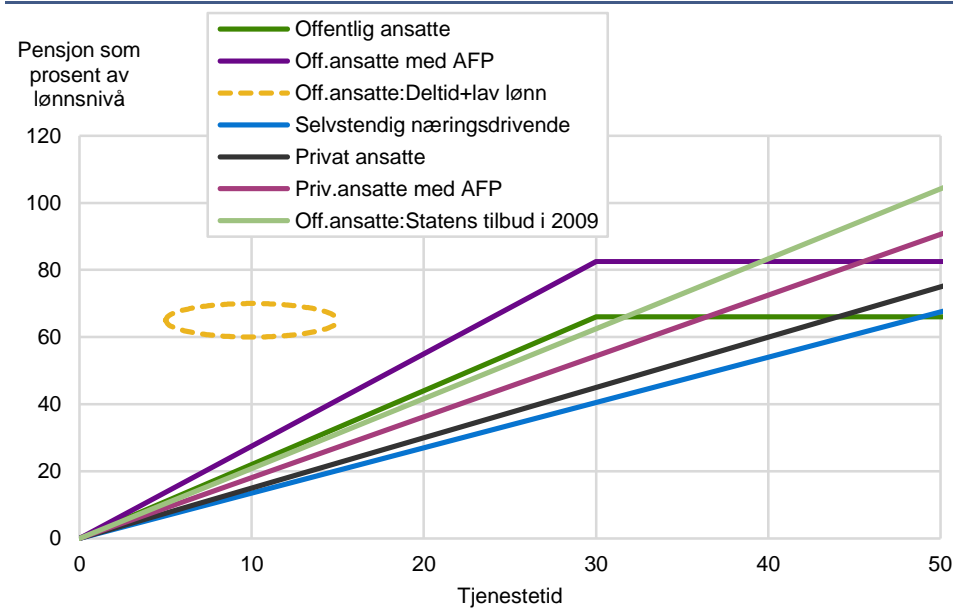
Samordningsfordelene kan dempe betydningen av sluttlønna når grunnlaget er gammel folketrygd. Ligger sluttlønn lavere enn sluttpoengtallet, fastsatt ved gjennomsnittlig inntekt i de 20 årene med høyest inntekt, vil utslaget på pensjonen reduseres fra 66 prosent av endringen i sluttlønna til 21-24 prosent for inntekter opp til 6 grunnbeløp. For høyere inntekter dempes utslaget bare til 51-52 prosent, for man har da kommet over knekkpunktet i opptjeningsmodellen. Ved overgang til ny folketrygd forsvinner muligens denne effekten, fordi sluttpoengtallet og antall poengår utgår som parametre.

Sammen med sluttlønn hører også opptjeningstid med som pensjonsparameter, vanligvis i form av at man får full pensjonsopptjening etter et visst antall år, i offentlig tjenestepensjon etter 30 år. I hvilken grad sluttlønn og full opptjening etter 30 år har en ønsket sosial profil eller fører til mindre usikkerhet for framtidige pensjonsytelser, er noe som bør undersøkes. I pensjonskommissjonen ble en lignende problemstilling diskutert, og konklusjonen var at fast opptjeningstid og bestårsregel ga et effektivitetstap, mens eventuelle gunstige fordelingsvirkninger var tvilsomme. Pensjonsreformen fjernet da også bestårsregelen og full opptjening etter 40 år fra folketrygden. Det er lett å se for seg personer med kort tjenestetid og/eller mange år med lav inntekt, og at disse er gode kandidater for omfordelingspolitikk. Det kan være misvisende. En viktig årsak til kort opptjeningstid vil være kvinner som i perioder har vært ute av arbeidslivet eller jobbet deltid på grunn av omsorg for barn. Disse vil i stor grad være skjermet gjennom omsorgspoengene i pensjonssystemet. En annen kandidat vil være personer som kommer sent ut i arbeidslivet på grunn av lang utdanning. Disse vil ofte likevel ha høy livsinntekt og bedre muligheter til å stå lenge i arbeid, og det kan være problematisk at pensjonssystemet *indirekte* skal kompensere for manglende inntekt under studietiden ved å normere pensjonssystemet til kort opptjeningstid.

Formulert på en annen måte vil full pensjonsopptjening ved 30 år kunne sidestilles med toppskatt på lange yrkeskarrierer, og skattesatsen kan beregnes ved de implisitte spareratene i pensjonssystemet. Offentlig ansatte vil gå opp 30-40 prosentpoeng i reell beskatning når de passerer 30 års opptjening. Toppskatt på løpende høy årlig inntekt har en tilsiktet omfordelingseffekt. Toppskatt på lange yrkeskarrierer er ikke eksplisitt begrunnet.

## 9. Opptjeningsprofiler

Det er vanskelig å sammenligne en ytelsesbasert pensjonsordning med en sparelignende pensjonsordning. Det kan likevel gi en viss første innsikt i systemene å regne på enkle typeeksempler, i første omgang på jevne inntektsprofiler. Under følger noen eksempler.

**Figur 5. Pensjon etter tjenestetid. Jevn inntekt, uten levealdersjustering**

Figur 5 illustrerer hvordan pensjonen bygger seg opp gjennom yrkeskarrieren, når vi legger til grunn jevn inntekt og ingen levealdersjustering. Sluttlønn og gjennomsnittslønn blir sammenfallende. Målvariabelen er løpende pensjonsytelse som andel av tidligere lønnsnivå, ofte omtalt som (brutto) kompensasjonsgrad. Vi ser bort fra minstesikring i pensjonssystemene, og inntektsnivået blir dermed noe underordnet. Figuren vil være relevant for inntekter opp til 7,1 grunnbeløp, og for offentlig sektor opp til 12 grunnbeløp. Verdien av OTP overvurderes noe for lave inntekter.

Ny folketrygd, som er den eneste obligatoriske pensjonen for selvstendig næringsdrivende, er angitt med lys blå linje i figur 5. Pensjonen er beregnet uten levealdersjustering, det vil si med det antatte delingstallet for 1943-kullet ved 67 år, og selvstendige næringsdrivende må jobbe i 49 år for å oppnå en pensjon på 66 prosent av lønnsnivået gjennom folketrygden. Pensjonen for privat ansatte er beregnet ved å legge til obligatorisk tjenstepensjon (OTP), beregnet som om ordningen gir samme avkastning som folketrygden (lønnsveksten), med samme mulighet for å kjøpe livsvarige pensjonsytelser (annuiteter) og uten bunnfradraget på et grunnbeløp. Avtalefestet pensjon (AFP) er i figur 5 noe forenklet beregnet som om alle årene inngår i pensjonsberegningen, der opptjeningen etter reglene stopper ved alder 62 år.

Alderspensjonen i offentlig tjenstepensjon er lett å tallfeste i figur 5, den gir 66 prosent etter 30 år, angitt ved grønn linje i figuren. Verdien av gammel AFP er vanskelig å tallfeste i figuren, blant annet fordi ordningen ikke gir høyere løpende ytelse, men kun flere år som pensjonist. Den lille linjen er et forsøk på å regne om verdien av 5 ekstra år med pensjon, ved å dele ut denne pensjonen over 20 år som alderspensjonist. Figuren ser også bort fra samordningsfordelen, som ikke lar seg anslå når utgangspunktet er jevn inntekt.

I den grad ny folketrygd alene gir en høyere ytelse enn offentlig tjenstepensjon, så vil offentlige ansatte også nyte godt av dette. Slik nulling av offentlig tjenstepensjon (det vil si at man ikke får utbetalt noe offentlig tjenstepensjonstillegg) er mer omfattende enn figur 5 antyder. Spesielt vil lavt inntektsnivå (omregnet til full stilling) og/eller fallende inntekt mot slutten av yrkeskarrieren bidra til nulling av tjenstepensjon. Pensjonsreformen med gradvis avkortning av garantipensjonen og med behov for å stå lenger i arbeid, kan øke omfanget av nulling.

Figur 5 tar i utgangspunktet ikke hensyn til minstesikringen, og personer med kort opptjeningstid og/eller lav inntekt vil i noe varierende grad oppnå adskillig høyere kompensasjonsgrader. En gruppe er i betydelig grad utenfor normalen her: I offentlig sektor er man sikret AFP etter kort tid i sektoren og med relativt moderate krav til egen opptjening for øvrig. Det betyr at man kan gå av 5 år tidligere enn man ellers ville ha gjort, men da med kun minstepensjon fra folketrygden. For en som jobber deltid i et lavtlønnsyrke, kan likevel minstepensjon gi en høy kompensasjonsgrad. Gruppen er antydnet ved oransje stiplet sirkel i figuren. Skal man sikre personer med kort tjenestetid, lavt lønnsnivå og lav pensjonsalder en tilsvarende pensjon ved proporsjonal opptjening (som i de andre ordningene), må man inn med en ekstremt høy medlemspremie.

Statens tilbud i 2009 er også skissert i figur 5, og med *jevn* inntekt vil man oppnå en høyere pensjonsytelse etter 32 år med tilbudet enn med gjeldende ordning. Den kritiske forutsetningen her er hvordan sluttlønnen forholder seg til gjennomsnittslønna. Selv om relativ sluttlønn for de fleste ligger lavere enn topplønn, fordi man normalt har svakere lønnsvekst enn gjennomsnittet i slutten av yrkeskarrieren, ligger sluttlønnen ofte likevel noe høyere enn gjennomsnittslønna. Hvor mye høyere, og spesielt for de som vil bli omfattet av reformen, er et viktig tema for utarbeiding av statistikk, analyser og framskrivinger. Da blir det også relevant å regne med samordningsfordelene, som vil løfte verdien av den gjeldende pensjonsordningen i offentlig sektor.

De som i dag går av med pensjon, har ofte hatt andre karriereforløp enn det vi muligens kan forvente for de som er unge i dag. Økende yrkesdeltaking for kvinner gjennom 70- og 80-tallet er en faktor. En annen faktor er obligatorisk tjenstepensjon som ble innført i 2006; sysselsetting utenom yrkeskarrieren i offentlig sektor vil i noe større grad gi pensjonsuttelling. En annen mer teknisk faktor er underreguleringen av grunnbeløpet gjennom 1970- og 1980-tallet; dette gjør at pensjonspoengene over yrkeskarrieren øker mer enn det som ligger til grunn gjennom lønnsveksten. Med et fullt ut lønnsjustert grunnbeløp ville pensjonspoenghistorien sett flatere ut, og "sluttlønnen" ville ha blitt lavere sammenlignet med gjennomsnittslønna. For personer født 1960 og senere vil denne effekten helt falle bort.

Statens tilbud i 2009 gir entydig noe høyere pensjonsytelser for offentlige ansatte enn minimumsløsningen for private ansatte med avtalefestet pensjon, for her kan sammenligningen gjøres på like opptjeningsgrunnlag. Legger vi imidlertid til grunn maksimalsatsen i privat tjenstepensjon, 7 prosent, og at summen av kapitalavkastning og omregning til pensjonsytelser er den samme i de to ordningene, gir de beste ordningene i privat sektor pensjonsytelser på høyde med eller litt større enn tilbudet til de offentlige ansatte i 2009.

## 10. Pensjonsalderseffekter

Forrige kapittel så på tjenestetid og pensjonsopptjening for enkle typeeksempler. Det er ytterligere en vesentlig faktor, faktisk pensjonsalder, og *samsillet* med tjenestetid og ulike pensjonsordninger som også kan belyses gjennom enkle typeeksempler. Figur 6-10 sammenligner de ulike pensjonssystemene for to utvalgte kohorter og to opptjeningstider ved alder 62 år.

### Inntektsforutsetninger

Vi har lagt til grunn et jevnt lønnsnivå i figurene, og dette er en kritisk forutsetning som slår ut på forskjellige og kompliserte måter i de ulike pensjonssystemene. Høy sluttlønn vil gjennomgående løfte pensjonsnivået i gjeldende offentlige tjenstepensjon, sammenlignet med alternativene i figur 6-10. Samtidig kan effekten av samordningsregelen dempe virkningen av høy sluttlønn, i den grad sluttlønnen er høyere enn gjennomsnittsinntekten over alle yrkesaktive år, men samtidig lavere

enn gjennomsnittet av de 20 beste inntektsårene. Dette gjelder for de eldre årskullene. På den andre siden vil også helningsvinkelen på kurvene være påvirket av lønnsutviklingen etter at man har passert 62 år. Svak lønnsutvikling vil gjøre at pensjonsytelsene vokser mindre med alder i den gjeldende offentlige tjenstepensjonen, enn det figurene gir inntrykk av.

Gitt disse egenskapene, er det ikke noen enkel metode for å innarbeide inntektsvariasjon i figur 6-10 som er realistisk og enkel, og samtidig ivaretar de ulike effektene. Vi bruker derfor jevn inntekt, men kompenserer med betydelig variasjon i tjenestetid. Variabel inntekt kan til en viss grad regnes om til gjennomsnittlig inntekt over et gitt antall yrkesaktive år. Kort tjenestetid kan tolkes som at man komprimerer de 10-20 første årene av yrkeskarrieren slik at jevn lønn framstår som en realistisk forutsetning. Gitt at man har oppnådd 30 tjenesteår, gjør dette at de ulike ordningene fortsatt er sammenlignbare. Merk at redusert yrkesdeltaking på grunn av omsorg for barn i stor grad kompenseres i flere av pensjonsordningene. Tjenestetid på 30 år ved alder 62 år tilsvarer at man kom i full jobb ved alder 32 år, og ignorerer all opptjening forut for dette, eventuelt at dette kompenserer for stigende inntekt i begynnelsen av karrieren. Tjenestetid på 40 år ved alder 62 år er mulig, men representerer trolig en øvre grense for hva som er mulig å oppnå når man samtidig legger til grunn jevn inntekt over hele yrkeskarrieren.

Det er i figur 6-9 lagt til grunn en inntekt på 6 grunnbeløp per år, eller det som er omtrentlig gjennomsnittlig lønnsnivå for en heltidsansatt. Små variasjoner i inntektsnivå rundt 6 grunnbeløp har lite å si for figurene. Ved inntekter utover 7,1 grunnbeløp vil kompensasjonsnivået i de obligatoriske private ordningene bli lavere, men privat ansatte med høy lønn kan ha pensjonsordninger som kompenserer opptjeningstaket. Ved lave inntekter kommer andre og langt mer kompliserte effekter inn. Den ene effekten er at i de private ordningene og med statens tilbud i 2009, kreves det en viss opptjening for i det hele tatt å få lov til å ta ut pensjonen før 67 år. Samtidig vil den gradvise avkortningen av garantipensjonen gjøre at kompensasjonsgradene løftes for de samme ordningene. Effekten på gjeldende pensjonsordning for offentlige ansatte er mer komplisert, den avhenger av om lav inntekt/pensjon skyldes kort opptjeningstid, lav stillingsbrøk og/eller lavt lønnsnivå. Ved lavt lønnsnivå og en forutsetning om at også garantitillegget i folketrygden skal inngå i avkortningen av tjenstepensjonen, vil kompensasjonsgradene ikke øke med lavere inntektsnivå. En videreføring av gjeldende offentlige tjenstepensjoner kan for lave inntekter gi relativt sett lavere pensjonsytelser enn det figur 6-9 gir inntrykk av, noe vi belyser i figur 10.

### Valg av årskull

Figur 6-10 vises for to årskull, et eldre som representerer de kullene man i stor grad forhandlet ferdig for i 2009, og et yngre som viser de langsiktige konsekvensene av avtalen. Formelt sett er 1953-kullet det yngste årskullet hvor man kjenner alle reglene for offentlig tjenstepensjon, mens for 1958-kullet gjenstår kun forhandlingene om samordningsreglene. Disse forhandlingene kan påvirke fordelingen av pensjonen, men det er trolig lite rom for å endre nivået i særlig grad. Samordningsreglene for 1958-kullet er imidlertid vanskelig å representere på en enkel måte i disse figurene, de vil være et veid gjennomsnitt av to sett regler. Det vil være et kjent sett regler for det gamle systemet med høyst variabel og litt tilfeldig fordeling av samordningsfordelene, og et mer ukjent sett av regler for det nye systemet med kanskje noe jevnere fordeling. Vi har derfor valgt å gå fram til 1963-kullet, som får all pensjon fra ny folketrygd. Sammenlignet med 1958-kullet vil 1963-kullet ha en god del høyere levealdersjustering, slik at forskjellen i pensjonen før og etter skjerming mot levealdersjusteringen blir langt større for 1963-kullet. For årskullene til og med 1958, vil skjermingen reelt sett bare omfatte personer i de siste årskullene med små samordningsfordeler, spesielt gifte pensjonister med relativt høy sluttlønn.

Det yngre årskullet vi har valgt ut er 1985-kullet. De blir 30 år i inneværende år, og er slik sett i gang med sine yrkeskarrierer, og pensjonsordningen de skal få burde ha vært kjent. Samtidig er levealdersjusteringen i middelalternativet for dette kullet såpass sterk at den illustrerer de langsiktige problemene i avtalen fra 2009. Med sterk vekst i levealder og uten skjerming mot levealdersjusteringen, vil tallene i figur 8-10 også være representative for kull født på begynnelsen av 1970-tallet.

### Beregningsalternativer

De ulike pensjonsalternativene i figur 6-10 er omtalt under, og navngivningen i figurene er markert i kursiv.

*Offentlig tjenstepensjon* er vårt anslag på pensjonsytelsene til offentlig ansatte slik de vil bli med avtalen fra 2009, men hvor vi ser bort fra den delvise skjermingen mot levealdersjusteringen. Samordningsfordelene er lagt inn basert på en skisse fra Arbeidsdepartementet (2012), hvor fordelene gis som et tilnærmet flatt tillegg til alle. Som tidligere vil tjenstepensjonen bli samordnet med en beregnet pensjon fra folketrygden, hvor den beregnede ytelsen er mindre enn den faktiske ytelsen. For de kohortene som er fullt ut omfattet av den nye opptjeningsprofilen, blir den faktiske pensjonsbeholdningen (pensjonsformuen) foreslått redusert med 2,5 grunnbeløp og 2 prosent forut for beregningen. I gjennomsnitt gir dette en samordningsfordel på om lag 0,25 grunnbeløp i den årlige ytelsen før levealdersjusteringen setter inn. I de tilfeller hvor folketrygden alene gir en høyere ytelse enn tjenstepensjonen, betyr det at tjenstepensjonstillegget blir nullet, og at den faktiske ytelsen er folketrygden.

Det foreligger ingen skisser på utfasingen av den delvise skjermingen mot levealdersjusteringen (individuell bruttogaranti), og vi viser i stedet hva en full skjerming vil bety for de ulike kohortene (*OFTP, skjerming*). Skjermingsalternativet har også betydning for statens tilbud i 2009, da dette tilbudet også inneholdt en tilsvarende skjermingsregel gjeldende for de som gikk av ved 65 år eller senere. Vi har ikke forsøkt å anslå betydningen av seniortillegget i statens tilbud i 2009, seniortillegget ville til en viss grad dempet konsekvensene ved å gå av ved 62 år med ny opptjeningsmodell.

I et eget alternativ viser vi også virkningen av nøytralt uttak av gjeldende offentlig tjenstepensjonsordning (*OFTP, nøytralt uttak*). I dette ligger at vi bruker forholdstall og delingstall over hele aldersspennet 62 til 75 år, uavhengig av avtalefestet pensjon og særaldersgrenser, og at man får adgang til å overkompensere for levealdersjusteringen. Forskjellen i pensjonsalderseffekt mellom dette alternativet og for eksempel folketrygdens ytelser, illustrerer betydningen av opptjeningseffekten. Uttak av gjeldende tjenstepensjon på nøytrale vilkår inngår også i statens tilbud i 2009, fullt ut for personer født til og med 1953, og slik at all opptjening før 2011 ville bli beregnet etter denne metoden også for yngre kohorter.

*Statens tilbud i 2009* vil for de eldre årskullene bestå av en del fra den gjeldende offentlige tjenstepensjonsordningen, med uttak på nøytrale vilkår (se over), og en del fra den nye opptjeningsmodellen (se under). Vårt anslag på sammenveiningen er basert på en vurdering av hvordan tilbudet kunne blitt operasjonalisert, og kan ikke tolkes som hva partene ville blitt enige om. Under forutsetning av 40 års opptjening ved pensjonering senest ved 67 år, vil den faktiske pensjonsytelsen bli et veid gjennomsnitt av disse to ytelsene, med vekt gitt ved hvor stor andel av opptjeningen som er henholdsvis før og etter 1. januar 2011. Ved andre tjenestetider og høyere faktiske pensjonsaldrer, vil sammenhengen bli noe mer komplisert, men antakelsen om et veid gjennomsnitt vil likevel gi en omtrentlig riktig beskrivelse. I den grad en reforhandling betyr at overgangsåret 2011 vil bli forskjøvet fram i tid, vil det faktiske tilbudet også forskyves i retning av den gjeldende offentlige tjenstepensjonsordningen med uttak på nøytrale vilkår.

I alternativet *statens tilbud i 2009, tilbakevirkende kraft*, viser vi hva pensjonsytelsen ville blitt for offentlig ansatte om hele inntektshistorien hadde blitt inkludert i den nye opptjeningsmodellen. Dette alternativet antyder også nivået på pensjonsytelsene for privat ansatte med avtalefestet pensjon og tjenstepensjonsordninger som benytter maksimalsatsene for pensjonssparing. I den grad statens tilbud presenteres som reformalternativet for offentlig ansatte, så er det i mangel av alternativer: Ingen andre skisser foreligger, vi vet heller ikke om forhandlingene kunne ha endret skissen i en retning fagforeningene ville foretrukket. Forslaget viser likevel hva fagforeningene minst kunne ha oppnådd ved en overgang, og spesielt hvilke strukturelle virkninger overgangen ville hatt.

*Ny Folketrygd* er pensjonsytelsene fra folketrygden etter ny opptjeningsmodell, og er representativ for selvstendig næringsdrivende uten egen pensjonssparing.

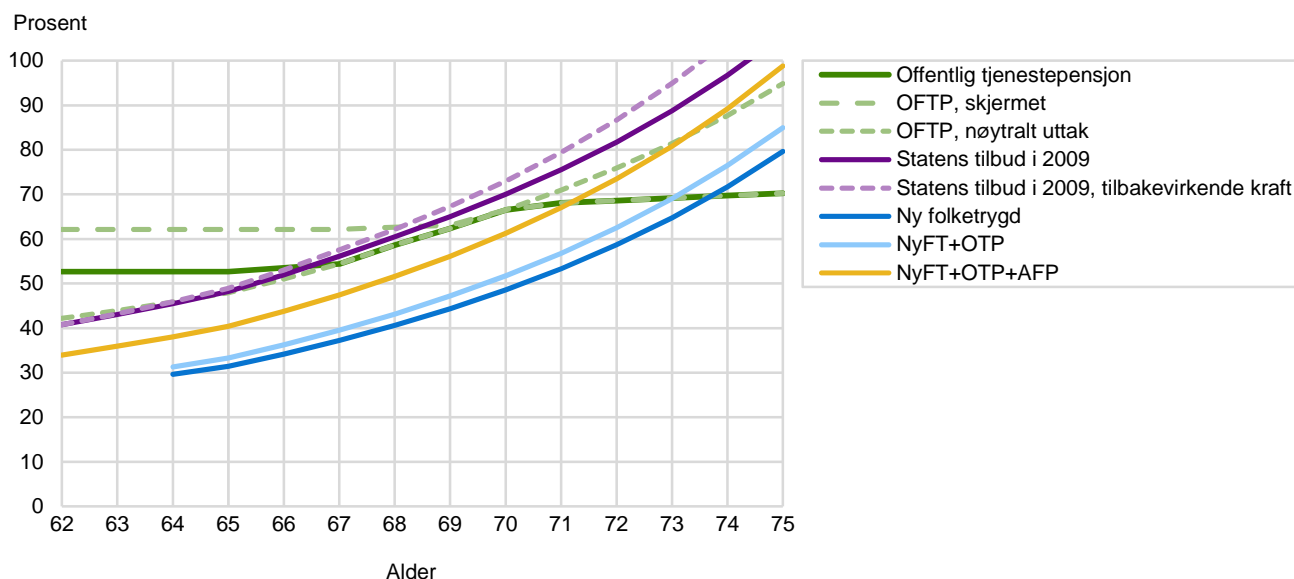
Alternativet etter (*NyFT+OTP*) viser obligatoriske pensjonsytelser for privat ansatte uten avtalefestet pensjon, men med ny folketrygd og obligatorisk tjenstepensjon (OTP). Merk at OTP starter i 2006, slik at de eldre årskullene i begrenset grad vil få del i denne ytelsen.

Det siste alternativet (*NyFT+OTP+AFP*) viser obligatoriske pensjonsytelser til privat ansatte med avtalefestet pensjon, inkludert ny folketrygd og obligatorisk tjenstepensjon.

### Andre forutsetninger

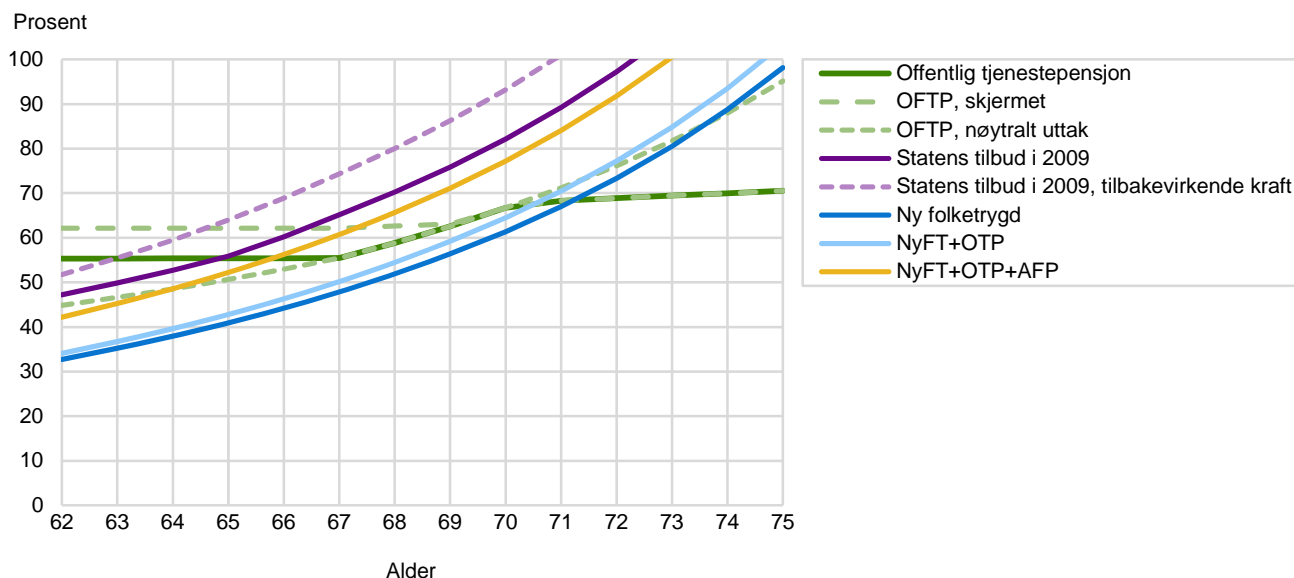
Faktisk pensjonsalder er angitt utover x-aksen, og da gitt som at man går ut av arbeidsstyrken og tar ut alderspensjonen på samme tidspunkt. Y-aksen angir brutto kompensasjonsgrad ved 75 år, det vil si prosentandelen pensjonen på det tidspunktet utgjør av det tidligere lønnsnivået. Vi har valgt en fast alder for sammenligningen, fordi underreguleringen av alderspensjonen gjør at pensjonsytelsen faller med økende alder.

Figur 6. Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 6 grunnbeløp, 1963-kullet, 30 års opptjening ved alder 62 år





Figur 7. Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 6 grunnbeløp, 1963-kullet, 40 års opptjening ved alder 62 år



### Eldre årskull representert ved 1963-kullet

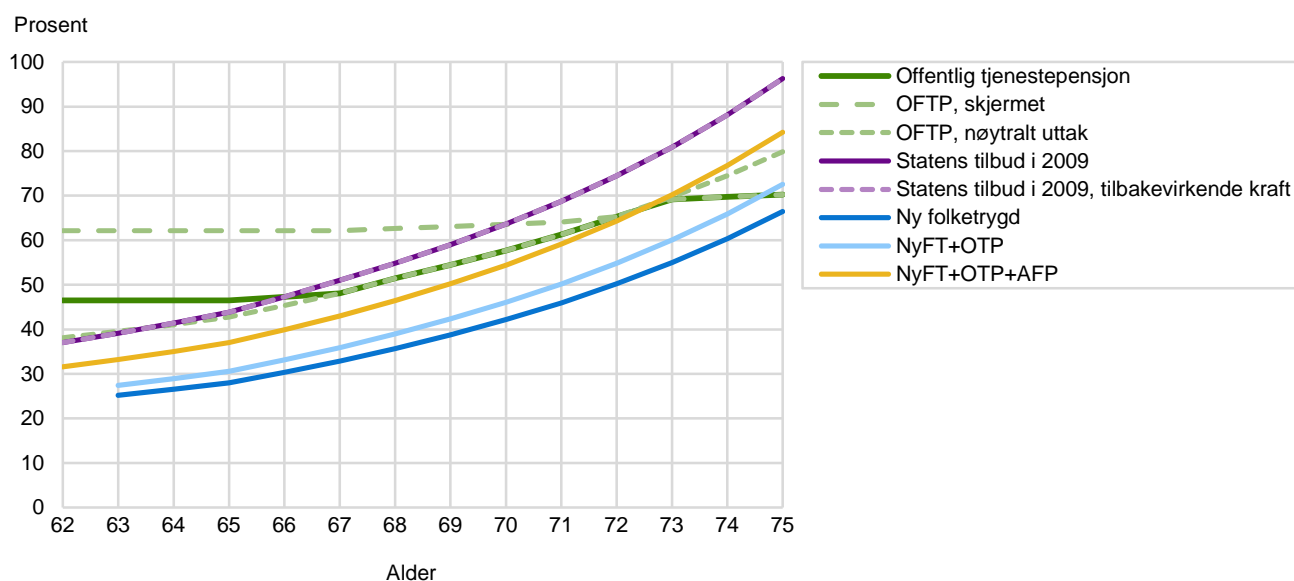
Offentlige ansatte som er omfattet av den delvise skjermingen mot levealdersjusteringen (individuell garanti), vil bare i begrenset grad kunne påvirke løpende pensjonsytelser gjennom utsatt pensjonering, slik det framgår av figur 6 og 7. Uavhengig av hvilket årskull man tilhører, så er det *OFTP, skjermet* som gjelder opp til man er 68-69 år gammel, så fremt man er omfattet av skjermingsregelen og har 30 år opptjeningstid eller mer. En økning i pensjonen ved å utsette pensjoneringen utover 68-69 år hentes fra en eventuell samordningsfordel. Skjermingsregelen gjelder fullt ut for alle født til og med 1958. En eventuell rask utfasing av skjermingsregelen og en levealdersjustering beregnet ved delingstall, kan for de i 1963-kullet som går av tidlig, redusere kompensasjonsgraden med opp mot 10 prosentpoeng.

Det er også tydelig at den gjeldende offentlige tjenestepensjonsordningen for de som er omfattet av skjerming mot levealdersjustering, vil gi høyere pensjonsytelser til de som ønsker å gå av før 65 år. Dette gjelder for alle alternative pensjonsmodeller i analysen og alle rimelige forutsetninger om opptjeningstid. Selv når skjermingen mot levealdersjusteringen faller bort, vil gjeldende offentlige tjenestepensjon fortsatt gi de klart beste ytelsene til de med kort opptjeningstid som også går av tidlig.

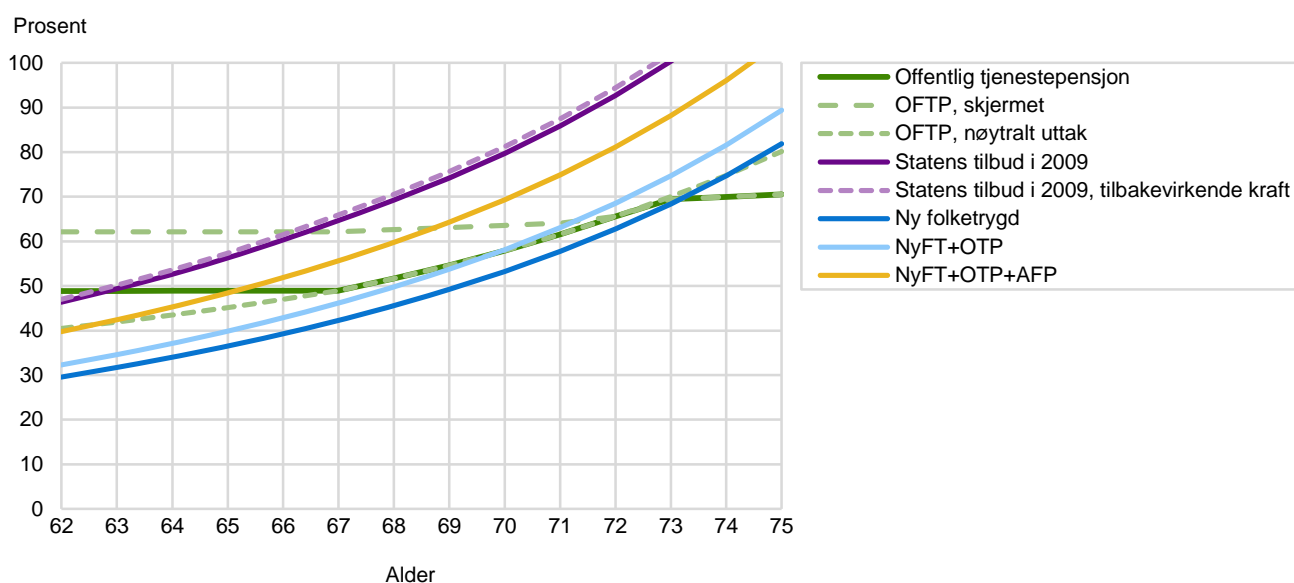
Er man villig til å stå i arbeid utover 67-68 år, kan statens tilbud i 2009 gi høyere kompensasjonsgrader enn gjeldende tjenestepensjon, også i de eldre årskullene. Dette gjelder spesielt for personer med lange yrkeskarrierer, hvor også privat ansatte med avtalefestet pensjon kan oppnå høyere pensjoner enn offentlig ansatte med samme inntektsgrunnlag. For de som står i arbeid opp mot øvre aldersgrense kan brutto kompensasjonsgrader komme over 80 prosent.<sup>29</sup> Å stå i (regulært) arbeid utover 67 år er fortsatt uvanlig, og i stor grad forbeholdt spesielle yrkesgrupper som i utgangspunktet står sterkt på arbeidsmarkedet. Yrkesaktiviteten blant 60-åringene er imidlertid økende, trolig som en følge av pensjonsreformen, se for eksempel Claus med flere (2015).

<sup>29</sup> Øvre aldersgrense er for tiden 70 år, men for 1943-kullet ville dette gi pensjoner i denne størrelsesorden. Legger vi til grunn at øvre aldersgrense øker (minst) i takt med levealdersjusteringen, vil dette gjelde for etterfølgende kull, også for 1963-kullet, men da ved alder 72 år.

**Figur 8. Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 6 grunnbeløp, 1985-kullet, 30 års opptjening ved alder 62 år**



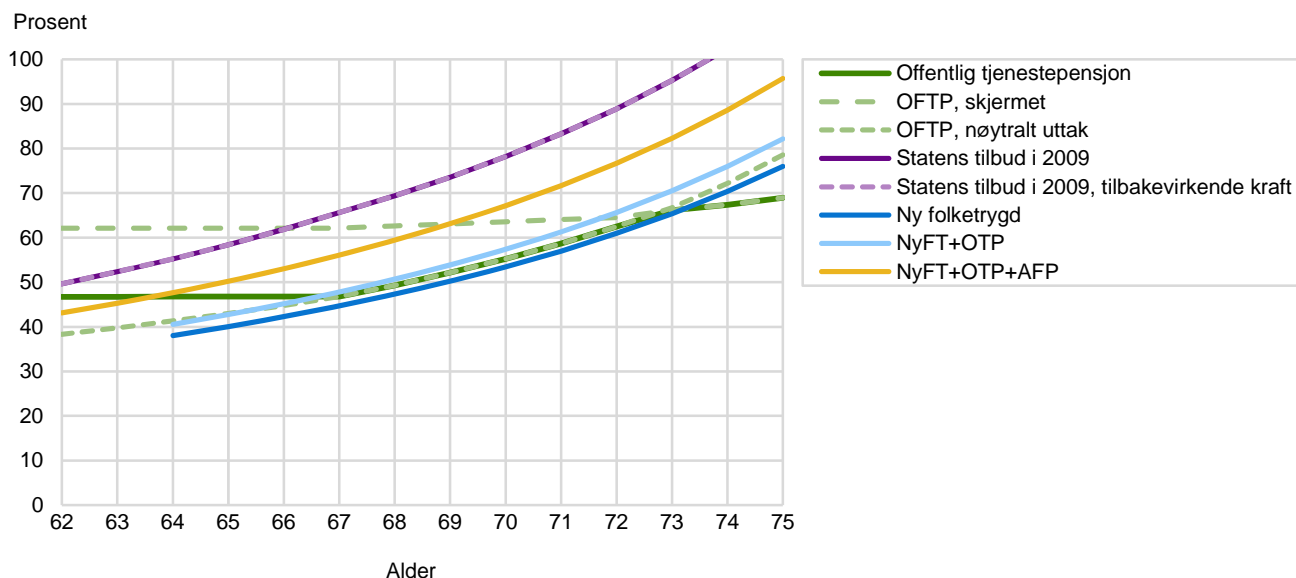
**Figur 9. Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 6 grunnbeløp, 1985-kullet, 40 års opptjening ved alder 62 år**



### Yngre årskull representert ved 1985-kullet

Når vi går fram til 1985-kullet, er bildet vesentlig endret, både fordi levealderjusteringen trolig må være fullt innfasnet, og fordi levealderen har økt betydelig hvis vi legger middelalternativet til grunn. Med kort opptjeningstid og et ønske om tidligpensjonering vil den gjeldende offentlige tjenestepensjonsordningen med avtalen fra 2009, fortsatt gi klart høyere pensjonsytelser enn med de andre pensjonsordningene i figuren. Imidlertid blir kompensasjonsgradene lave, selv gjeldende offentlige tjenestepensjon vil bare gi 45-50 prosent av lønna i pensjon ved overgang til alderspensjon. De øvrige ordningene gir enda lavere kompensasjonsgrader, og det kan vanskelig unngås med sparelignende pensjonsordninger. Når noen i 1985-kullet går av med pensjon ved 62 år og med 30 års tjenestetid, vil de nesten få flere år som pensjonist enn som yrkesaktiv, noe som forutsetter en sparerate i pensjonsordningen på minst 60-70 prosent. For personer med kort tjenestetid, og som står i arbeid utover 67 år, vil statens tilbud i 2009 gi noe høyere pensjon, og raskere respons mellom utsatt pensjonering og høyere pensjonsytelser.

**Figur 10. Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 4 grunnbeløp, 1985-kullet, 35 års opptjening ved alder 62 år**



Med lang opptjeningstid vil også statens tilbud fra 2009 gi kompensasjonsgrader under 50 prosent ved 62 år, som er om lag på nivå med den gjeldende offentlige tjenestepensjonen ved samme alder. Derimot vil tilbudet fra 2009 i langt raskere grad respondere på utsatt pensjonering, slik at en pensjonsalder på 67-69 år sikrer høy kompensasjonsgrad, mot 73 år med den gjeldende offentlige tjenestepensjonen. Privat ansatte med avtalefestet pensjon og lange yrkeskarrierer bak seg, og med et ønske om å stå i arbeid noen år utover 62 år, vil også oppnå høyere kompensasjonsgrader enn med den gjeldende offentlige tjenestepensjonen.

Figur 6-9 tar utgangspunkt i gjennomsnittlig inntektsnivå. Bildet kan bli vesentlig annerledes for lavere inntekter, men dette avhenger av om lavere inntekt skyldes lav lønn eller lav stillingsbrøk, og hvordan samordningsfordelene videreføres. Figur 10 legger til grunn moderat lavt lønnsnivå, 4 grunnbeløp, og en utforming av samordningsfordelene som skissert tidligere i rapporten. På grunn av den gradvise avkortningen av garantipensjonen i folketrygden, som er situasjonen med såpass lavt lønnsnivå, reduseres verdien av samordningsfordelen noe. Brutto kompensasjon i gjeldende offentlige tjenestepensjon blir om lag den samme eller litt lavere. Samtidig vil kompensasjonsgraden i pensjonsytelsene fra folketrygden for denne gruppen bli en god del høyere, nettopp på grunn av denne samme gradvise avkortningen av garantipensjonen og opptjening fra første krone. Omfanget av små tjenestepensjonstillegg, eller også nulling av tjenestepensjonen, kan få et betydelig omfang for lavtlønte.

## 11. Andre momenter

Problemer i offentlig tjenestepensjon som hittil er drøftet i rapporten har handlet om hvordan de ulike pensjonsalternativene vil påvirke pensjonsytelsene for spesielt offentlig ansatte under ulike forutsetninger omkring lengden på yrkeskarrieren, fødselsår og avgangsalder. Refleksjonene omkring offentlig tjenestepensjon på dette grunnlaget avdekker også en del andre problemer, og noen av disse er kort skissert under. Hvis mobiliteten i arbeidsmarkedet skal øke, offentlige arbeidsgivere skal ha mer lokal styringsrett også når det gjelder lønn for de ansatte, eller i norsk sammenheng at tradisjonelle offentlige arbeidsoppgaver skal konkurranseutsettes, kan mange av disse momentene bli viktige.

### 11.1. Sektormobilitet

Pensjon er en viktig del av lønnsbetingelsene omkring en jobb, og slik sett påvirker pensjonsordninger valg av arbeidsplass. Arbeidsgivere kan bruke gode pensjonsordninger som et virkemiddel i konkurransen om arbeidskraften, på linje med for eksempel lønn. Likevel kan pensjonsordninger i en del tilfeller påvirke mobiliteten i arbeidsmarkedet på en slik måte at det er samfunnsøkonomisk uheldig. Det er ikke uten videre rett fram å definere hva som er slike uønskede sider ved pensjon, men det kan illustreres ved to eksempler, innelåsing og bratt opptjening.

Pensjonsordninger kan utformes slik at pensjonsrettighetene bygges opp av små uavhengige biter, hvor årets bidrag til pensjonsrettigheter ikke påvirker verdien av tidligere bidrag til pensjonsrettighetene, og heller ikke framtidige bidrag. Ny opptjeningsprofil i folketrygden vil i stor grad ha en slik utforming,<sup>30</sup> og vil ligne på privat sparing til alderdommen. Andre pensjonsordninger krever at man *fullfører* et løp med å tjene opp pensjonen, hvor man ved bytte av jobb mister store deler av, eller hele pensjonen. Dette kan kalles innelåsing, og er nødvendigvis ikke uheldig i seg selv; fotballspillere må for eksempel tegne lange kontrakter for å skjerme klubbens investeringer i spilleren.<sup>31</sup> Avtalefestet pensjon har en veldig sterk og betinget innelåsingseffekt. Går man ut av den sektoren man tilhører før man blir 62 år, mister man hele ytelsen, som grovt sett kan anslås til 5 år med full pensjon, eller 1-1,5 millioner kroner. Ved bytte av jobb (sent) i 50-årene rekker man ikke å kvalifisere seg til avtalefestet pensjon på nytt. Derimot kan man fritt bytte jobb innad i sin sektor, enten dette er privat sektor med ny avtalefestet pensjon eller offentlig sektor. Det er vanskelig å se for seg argumenter som skal kunne forsvare hvorfor ikke 50-åringene skal kunne bytte *sektor*, spesielt når man samtidig kan bytte arbeidsplass innad i sektoren. Statens tilbud i 2009 ville ha dempet denne problematiske siden ved avtalefestet pensjon.<sup>32</sup>

I motsatt ende av skalaen kan også pensjonsordninger overstimulere til bytte av sektor når det foreligger hva man kan kalle en bratt opptjening av pensjonsrettigheter. Avtalefestet pensjon er ikke rettighetsbasert, men likevel vil man reelt sett tjene opp verdien av 5 år med pensjon (beregnet på grunnlag av hele yrkeskarrieren uavhengig av sektor) på de siste årene før man blir 62 år. Figur 11 og 12 viser sektortilhørighet etter kjønn og alder i 2010, og antyder noe om nettostrømmer mellom ulike sektorer. Disse endringene kan skyldes at ansatte flytter mellom sektorer. Flyttingen mellom sektorer behøver ikke skyldes bedre pensjonsordninger. For eksempel øker andelen offentlige ansatte med alder blant yngre kvinner, dette kan trolig føres tilbake til at de fullfører høyere utdanninger som gjør at de får jobb i offentlig sektor. Endringene kan også skyldes andre forhold, for eksempel generasjonsforskjeller, *hvis* personer født før 1955 er mer tilbøyelig til å jobbe i offentlig sektor, eller *hvis* offentlig ansatte har vesentlig lavere uførerisiko. En analyse basert på tidsserie- og tverrsnittsdata hvor vi følger kohorter av yrkesaktive over tid kan gi mer sikre svar, men det er en mer krevende analyse. Figuren påpeker likevel en sterk økning i andelen som er ansatt i offentlig sektor blant 50-åringene som faller sammen med den perioden man kvalifiserer seg til avtalefestet pensjon. Det er trolig vanskelig å komme opp med en begrunnelse for

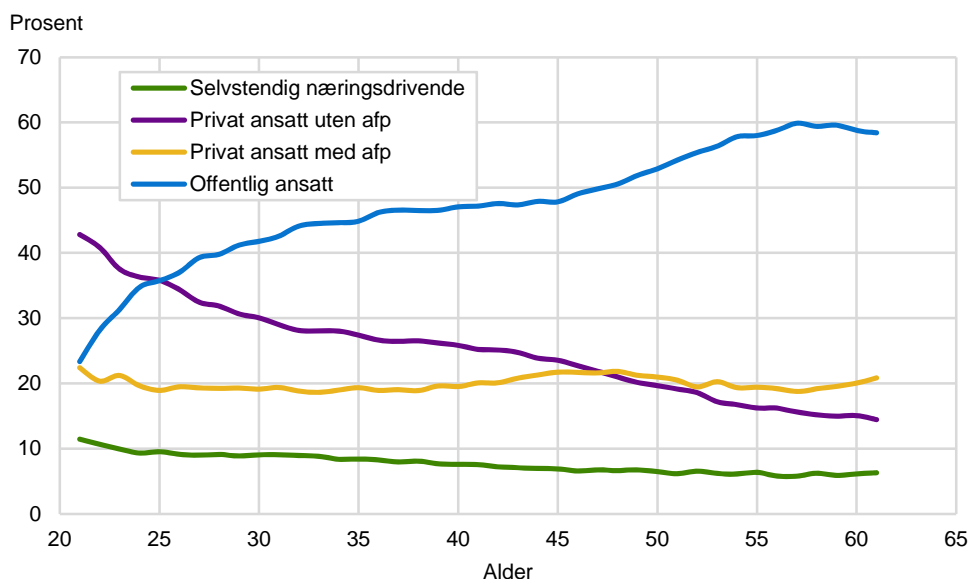
<sup>30</sup> Gradvis avkortning av garantipensjonen *kan* gi samspillseffekter mellom opptjeningen i ulike år i ny folketrygd.

<sup>31</sup> Den såkalte 30/40 regelen i offentlig tjenstepensjon har en innelåsingseffekt, men er kanskje et eksempel hvor innelåsingen kan ha en begrunnelse gitt regelverket ellers. Offentlig tjenstepensjon gir full opptjening etter 30 år, men slutter man i offentlig sektor før man tar ut alderspensjonen, kreves det inntil 40 tjenesteår, det vil si at man legger mulig tjenestetid fram til aldersgrensen til de 30 årene. Effekten blir at man må ha 40 tjenesteår, men bare hvis man har mulighet til det på det tidspunktet man nærmer seg pensjonsalder. Offentlig ansatte er dermed avskåret fra å få mulighet til full offentlig tjenstepensjon og samtidig hente ut ytterligere pensjon ved å legge *slutten* av yrkeskarrieren til privat sektor.

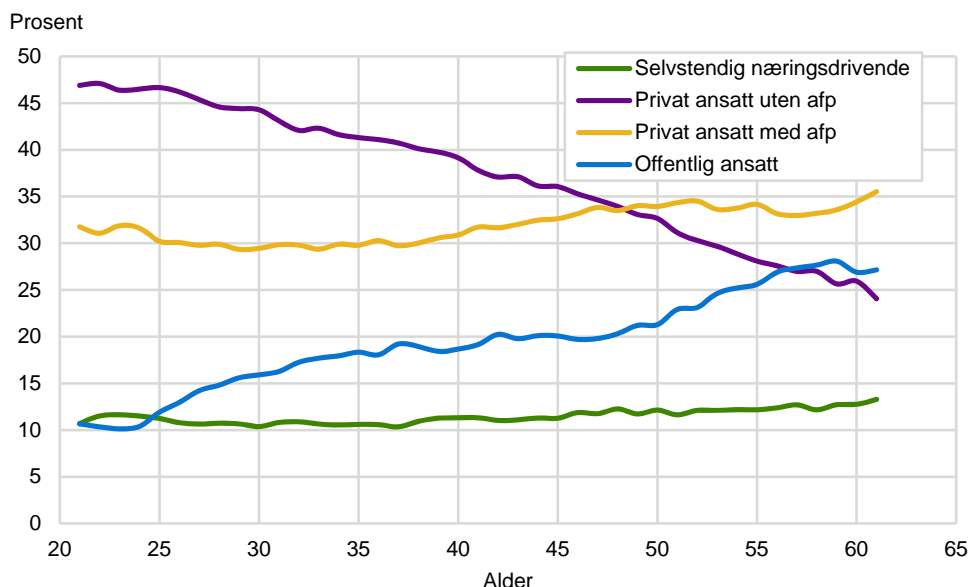
<sup>32</sup> Det ville fortsatt vært problematisk å bytte jobb mellom arbeidsplasser med avtalefestet pensjon og arbeidsplasser som mangler avtalefestet pensjon; selvstendig næringsdrivende og enkelte (mindre) private bedrifter.

hvorfor ansatte i 50-årene i offentlig sektor skal ha spesielt gunstige lønns- og pensjonsvilkår.

**Figur 11. Yrkesaktive kvinner etter sektor i 2010**



**Figur 12. Yrkesaktive menn etter sektor i 2010**



### 11.2. Særaldersgrenser

En rekke yrker stiller spesielle krav til fysiske og mentale ferdigheter, egenskaper som ofte svekkes med økende alder. Framfor individuelle evalueringer har dette blitt håndtert ved særaldersgrenser for disse yrkene, med mulighet til/krav om å gå av med tjenstepensjon på et tidligere tidspunkt. I offentlig sektor kan man gå av inntil tre år før særaldersgrensen, gitt at summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, og man er pliktig til å gå senest ved særaldersgrensen. Ytelsen blir beregnet som tjenstepensjon (66 prosent av sluttlønn) og man kan fortsette å jobbe i privat sektor uten avkortning i pensjonen.

I lys av pensjonsreformen har dette minst to problematiske sider. Offentlig ansatte med særaldersgrenser vil møte de samme problemene som skissert i figur 8-10, rett nok er perioden med pensjon forut for 67 år lengre, ytelsene høyere og med mulighet for annen lønnsinntekt uten avkortning i pensjonen. Fra 67 år vil ansatte med

særaldersgrenser få like lave pensjonsytelser som andre offentlig ansatte med tilsvarende opptjening, og skal de kompensere for levealdersjusteringen må de også stå arbeid etter 67 år. Med særaldersgrense må slikt arbeid skje i et annet yrke enn det man hadde forut for særaldersgrensen. Det andre problemet består i at særaldersgrensene vil svekke incentivene til å stå i arbeid.

En avvikling av særaldersgrenser er imidlertid problematisk da dette for mange yrker utgjør en vesentlig del av lønns- og pensjonsbetingelsene, og også fortsatt kan ha en reell funksjon for yrker med særskilte behov for tidligpensjonering. Framfor økt lønn, kan løsninger som er kompatible med pensjon som sparing skisseres. I generelle ordninger som folketrygden og avtalefestet pensjon er det felles medlemspremier over hele medlemsmassen. I tjenstepensjoner, med en arbeidsgiver på den andre siden av bordet med faktiske budsjettskranker, kan yrkesspesifikke medlemspremier (sparerater) ha mere for seg, men for øvrig med samme metoder for opptjening og beregning av ytelser.

## 12. Oppsummering

Pensjonssystemene i Norge har vært gjennom en rekke reformer over de senere årene, blant annet for å kunne møte de økonomiske utfordringene knyttet til økningen i levealderen. Spesielt har alderspensjonen i folketrygden og tjenstepensjoner i privat sektor blitt endret i retning av å være sparing til alderdommen, hvor en beregnet eller faktisk pensjonsformue skal fordeles på forventet antall år som pensjonist. Dette demper veksten i pensjonsutgiftene hvis levealderen fortsetter å øke, men gir samtidig mange en mulighet til å gjøre et valg mellom lavere årlige pensjonsytelser eller utsatt pensjonering.

I offentlig sektor ble det i 2009 framforhandlet en avtale om tilpasninger i tjenstepensjonen i lys av pensjonsreformen. Avtalen gjør at offentlig sektor står utenfor viktige deler av pensjonsreformen. Offentlige ansatte har beholdt ordninger for tidligpensjonering fra før reformen. Disse ordningene vil til en viss grad skjerme de eldre årskullene mot økonomiske konsekvenser av å gå av tidlig. Hvis levealderen fortsetter å øke, vil imidlertid yngre årskull født 1970 og senere få en betydelig reduksjon i pensjonsytelser ved overgang fra førtidspensjon til alderspensjon ved 67 år. Brutto kompensasjonsgrader under 50 prosent kan gjøre seg gjeldende allerede så tidlig. Offentlig ansatte starter ikke å kompensere for levealdersjusteringen før de er 67 år, og må dermed avstå fra fordelene i ordningene for tidligpensjonering hvis de ønsker høyere pensjonsytelser. I tillegg vil offentlig ansatte bare unntaksvis få en opptjeningseffekt av å utsette pensjoneringen, slik at de må stå i arbeid til opp i 70-årene for å oppnå full pensjon.

De første årskullene som i betydelig grad kan komme til å merke disse ulempene, vil trolig gå av med alderspensjon først en gang etter år 2030. Imidlertid tar det lang tid å endre pensjonssystemer på en slik måte at de som blir omfattet av reformen, faktisk har en mulighet for å tilpasse seg endringene og kan ha en viss forutsigbarhet omkring sine framtidige pensjonsytelser. Slike forhold taler for at man griper an disse utfordringene nå, og ikke om 10-15 år.

## Referanser

Arbeidsdepartementet (2012): Nye samordningsregler mv, møte med organisasjonene 18. desember 2012, upublisert presentasjon fra Arbeidsdepartementet.

Arbeids- og Sosialdepartementet (2009): Høring om oppfølging av avtale om tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor.

Claus, Gunnar, Pål Nordby og Helge Næsheim (2015): Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen, Rapporter 2015/12, Statistisk sentralbyrå.

Finans Norge (2013): Avtale om beregnet folketrygd i offentlig tjenstepensjon 2013.

NOU (1998:10): Fondering av folketrygden, Norges Offentlig Utredninger, Finansdepartementet.

NOU (1998:19): Fleksibel pensjonering, Norges Offentlig Utredninger, Finansdepartementet.

NOU (2004:1) Modernisert folketrygd, bærekraftig pensjon for framtida, Norges Offentlig Utredninger, Finansdepartementet og Sosialdepartementet.

Riksmeglingsmannen (2009): Riksmeglingsmannens møtebok i sak 2009-012, 2009-013, 2009-014, 2009-015 og 2009-016.

Statistisk sentralbyrå (2014): Befolkningsframskrivinger 2014-2100,

Syse, Astri og Dinh Q. Pham (2014): Befolkningsframskrivinger 2014-2100: Dødelighet og levealder, Økonomiske analyser 4/2014, Statistisk sentralbyrå.

Unio (2013): Yngre årskull, Unios notatserie nr.1/2013.

Unio (2014): OfTP målt mot andre tjenstepensjonsordninger, Unios notatserie nr. 6/2014.

Vestad, Ola Lotherington (2014): Inntektsvekst over livsløpet, Rapporter 2014/3.

## Figurregister

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | Levealder, historisk og befolkningsframskrivingene fra 2014 .....   | 20 |
| 2.  | Levealdersjustering, ulike metoder .....  | 21 |
| 3.  | Levealdersjustering, ulike levealdersframskrivinger .....   | 22 |
| 4.  | Kompensering av levealdersjusteringen uten opptjeningseffekt. Jevn inntekt, uten levealdersjustering .....                  | 23 |
| 5.  | Pensjon etter tjenestetid .....   | 26 |
| 6.  | Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 6 grunnbeløp, 1963-kullet, 30 års opptjening ved alder 62 år ..... | 30 |
| 7.  | Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 6 grunnbeløp, 1963-kullet, 40 års opptjening ved alder 62 år ..... | 31 |
| 8.  | Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 6 grunnbeløp, 1985-kullet, 30 års opptjening ved alder 62 år ..... | 32 |
| 9.  | Brutto kompensasjon etter pensjonsalder. Jevn inntekt på 6 grunnbeløp, 1985-kullet, 30 års opptjening ved alder 62 år ..... | 32 |
| 10. | Brutto kompensasjon etter pensjonsalder Jevn inntekt på 4 grunnbeløp, 1985-kullet, 35 års opptjening ved alder 62 år .....  | 33 |
| 11. | Yrkesaktive kvinner etter sektor i 2010 .....   | 35 |
| 12. | Yrkesaktive menn etter sektor i 2010 .....  | 35 |





## Statistisk sentralbyrå

Postadresse:  
Postboks 8131 Dep  
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:  
Akersveien 26, Oslo  
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: [ssb@ssb.no](mailto:ssb@ssb.no)  
Internett: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)  
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9152-4 (trykt)  
ISBN 978-82-537-9153-1 (elektronisk)  
ISSN 0806-2056

ISBN 978-82-537-9152-4



9 788253 791524



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway