

# Hvis livsvarig AFP i offentlig sektor

---

Rapport 2013 – 02

13.03.2013





## Innhold

Sammendrag .....	3
1 Problemstilling og oppdragsbeskrivelse.....	5
2 Bakgrunn .....	7
2.1 Innledning.....	7
2.2 Kort om dagens AFP i offentlig sektor .....	8
2.3 Livsvarig AFP i privat sektor fra 2011 .....	11
2.4 Forhandlinger om tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor i 2008/2009 .....	13
3 Ny livsvarig offentlig AFP og ny offentlig tjenstepensjon .....	16
3.1 Utgangspunkt – ny offentlig tjenstepensjon og ny AFP som diskutert i 2009-oppgjøret .....	16
3.2 OfTP m/AFP-modellen.....	17
4 Utfordringer ved omlegging av offentlig AFP til en livsvarig ytelse .....	21
4.1 Innledning.....	21
4.2 Usikkerhet om hvor mange som vil få AFP og hvor stor pensjon de vil få .....	21
4.3 Hvor mange i offentlig sektor vil ikke få livsvarig AFP.....	24
4.4 Betydning for ytelsesnivåene .....	27
4.5 Betydning for arbeidsgivers kostnader .....	31
5 Tilpasset ny ordning – tjenstepensjons-AFP .....	33
5.1 Innledning.....	33
5.2 Utgangspunktet for tilpasningen.....	33
5.3 Pensjonsordning med tjenstepensjons-AFP.....	36
5.4 Ytelsesnivåer og kostnader med AFP-opptjening innenfor tjenstepensjonsordningen.....	41
6 Organisatorisk løsning for offentlig AFP.....	45
6.1 Innledning.....	45
6.2 Behovet for et Oppgjørskontor for AFP i offentlig sektor .....	45
6.3 Behandling av søknader om offentlig AFP.....	46
6.4 Hovedoppgavene til et Oppgjørskontor .....	48
6.5 Finansiering av AFP-tillegget .....	49
6.6 Finansiering av Oppgjørskontoret .....	50

7 Betydningen av mobilitet mellom offentlig og privat sektor .....	51
Vedlegg 1 – Avtale fra tariffoppgjøret i statlig sektor i 2008 .....	1
Vedlegg 2 – Behandling av spørsmålet om organisering av livsvarig AFP i offentlig sektor i tariffoppgjøret i 2009 .....	1
Vedlegg 3 – Kombinasjonsalternativet.....	1
Vedlegg 4 – Nærmere om medregning av ansiennitet mellom offentlig og privat sektor .....	1

## Sammendrag

I tariffoppgjørene i offentlig sektor i 2008 og 2009 ble det forhandlet om en omlegging av AFP- og tjenstepensjonsordningene for offentlig ansatte. Det ble diskutert om dagens AFP-ordning for offentlig ansatte skulle erstattes av en ordning med livsvarige ytelser etter modell av den nye AFP-ordningen i privat sektor, samtidig som tjenstepensjonsordningen skulle endres fra dagens sluttlønnbaserte bruttoordning til en ordning med alleårs-opptjening av pensjon.

En slik omlegging av AFP- og tjenstepensjonssystemet ville ha ført til at relativt store grupper innenfor offentlig sektor ikke ville fått rett til AFP. Dette gjelder blant annet uføre, personer som arbeider i en stilling med særaldersgrense, personer som mister jobben på grunn av nedbemanning, og ansatte i virksomheter som eventuelt meldes ut av AFP-ordningen. Tall fra KLP indikerer at mellom 20 og 35 prosent av medlemmene ikke ville kvalifisert for AFP. Kvinner ville i langt større grad enn menn ikke fått rett på AFP.

I denne rapporten diskuteres en ny modell, kalt OfTP m/AFP-modellen, som vil gi de som ikke tilfredsstillt kvalifikasjonskravene i ny livsvarig AFP en langt mer forutsigbar pensjon enn de ville fått med modellen som ble diskutert i 2008 og 2009.

I denne modellen vil den offentlige tjenstepensjonen legges om som diskutert i 2009, samtidig som det innføres opptjening av AFP innenfor tjenstepensjonsordningen, «tjenstepensjons-AFP». Denne opparbeides hvert år, tilsvarende som den ordinære pensjonsordningen.

Mange av utfordringene knyttet til en omlegging av AFP-ordningen i offentlig sektor til en ordning etter modell av ny privat AFP, vil være de samme selv om en eventuell ny runde med forhandlinger i offentlig sektor skulle ende med at offentlig tjenstepensjon får en annen utforming enn det som ble diskutert i 2009. Dette gjelder særlig hvem som vil falle utenfor AFP og forholdet mellom privat og offentlig AFP.

Opptjent tjenstepensjons-AFP vil definere et minimum for hva personer som har hatt opptjening i en offentlig tjenstepensjonsordning vil få i AFP. De som tilfredsstillt kravene for full AFP fra offentlig sektor vil i tillegg kunne ha krav på et AFP-tillegg som utgjør differansen mellom full AFP beregnet ut fra all historisk lønn og tjenstepensjons-AFP. Størrelsen på tjenstepensjons-AFP vil avhenge blant annet av hvor lenge en person har vært medlem av offentlige tjenstepensjonsordninger. Tjenstepensjons-AFP vil blant annet sikre at personer som blir uføre ikke kommer veldig dårlig ut.

Det forutsettes at opptjening i offentlig og privat sektor til sammen kan gi rett til full AFP. For å få til dette må krav på full AFP i offentlig sektor følge de samme reglene som i privat sektor. Like regler i AFP-ordningene i offentlig og privat sektor vil bidra til å sikre god arbeidskraftmobilitet mellom offentlig og privat sektor.

Tjenstepensjons-AFP vil være en betinget ytelse i den forstand at den ikke vil bli utbetalt til personer som får AFP fra privat sektor.

Det forutsettes videre at tjenstepensjons-AFP blir en del av den offentlige tjenstepensjonsordningen, mens AFP-tillegget skal finansieres løpende, tilsvarende som AFP i privat sektor.

AFP-tillegget forutsettes utjevnet via et fellesskap i offentlig sektor, administrert av et «Oppgjørskontor for offentlig AFP». Dette oppgjørskontoret skal håndtere utjevningsfellesskapet for AFP-tillegget, samt samkjøre AFP-rettigheter mellom offentlig og privat AFP.

Det er ikke vurdert hvordan overgangen fra dagens AFP og dagens offentlige tjenstepensjon til OfTP m/AFP-modellen eventuelt kan gjennomføres, herunder hvilket kapitalbehov som vil følge med nye ordninger på oppstartstidspunktet. Heller ikke årlige kostnader både på kort og lang sikt er tilstrekkelig vurdert. Det samme gjelder eventuelle skatte- og regnskapsmessige konsekvenser av den foreslåtte ordningen.

## 1 Problemstilling og oppdragsbeskrivelse

AFP er en forkortelse for «avtalefestet pensjon». AFP ble innført i 1988 og var opprinnelig en førtidspensjonsordning som ga pensjon før folketrygdens alderspensjon som ble utbetalt fra 67 år. AFP har ennå denne statusen i offentlig sektor, men i privat sektor gir AFP nå livsvarig utbetaling.

I 2008 og 2009 ble det i tariffoppgjørene i offentlig sektor forhandlet om å legge om dagens AFP-ordning for offentlig ansatte til en ordning med livsvarige ytelser etter modell av den nye AFP-ordningen i privat sektor. Forhandlingene om en slik omlegging førte ikke frem, og AFP i offentlig sektor er derfor fortsatt en ren tidligpensjonsordning fra 62 til og med 66 år.

Dersom det en gang i fremtiden blir aktuelt med nye forhandlinger om en omlegging av AFP- og tjenestepensjonssystemet i offentlig sektor, vil det være hensiktsmessig å ha vurdert nærmere ulike problemstillinger ved en slik omlegging.

I denne rapporten belyses på denne bakgrunn enkelte utfordringer knyttet til en slik omlegging av AFP-ordningen i offentlig sektor som ikke ble tilstrekkelig behandlet i 2008- og 2009-oppgjørene, og det foreslås en tilpasning i den alternative AFP- og tjenestepensjonsordningen for offentlig sektor som ble diskutert da.

En ny AFP-ordning i offentlig sektor etter modell av den nye private AFP-ordningen vil føre til at færre vil kunne få rett til AFP enn i dagens AFP-ordning. Dette skyldes at kvalifikasjonskravene for å få AFP er strengere i ny privat AFP enn de er i dagens offentlige AFP-ordning.

Privat AFP utbetales dessuten enten som en full pensjon eller ikke i det hele tatt. Dette betyr at konsekvensen for en persons samlede pensjon av ikke å få rett til AFP er større enn i dag.

I modellen som vurderes i denne rapporten vil offentlig ansatte tjene opp AFP innenfor tjenestepensjonsordningen parallelt med opptjeningen av tjenestepensjon. En slik modell vil sikre at også de som ikke tilfredsstiller kvalifikasjonskravene til ny AFP likevel får en AFP-ytelse av en viss størrelse. Dermed sikres denne gruppen en mer forutsigbar pensjon enn modellen som ble diskutert i 2008 og 2009. Den tilpassede modellen omtales heretter som «OfTP m/AFP-modellen». Det er forutsatt at den tilpassede ordningen ikke skal legge hindringer i veien for at det kan etableres en ordning med medregning av ansiennitet mellom AFP-ordningene i offentlig og privat sektor.

Mange av utfordringene knyttet til en omlegging av AFP-ordningen i offentlig sektor til en ordning etter modell av ny privat AFP, vil være de samme selv om en eventuell ny runde med forhandlinger i offentlig sektor skulle ende med at offentlig tjenestepensjon får en annen utforming enn det som ble diskutert i 2009. Dette gjelder særlig hvem som vil falle utenfor AFP og forholdet mellom privat og offentlig AFP.

Det er ikke vurdert hvordan overgangen fra dagens AFP og dagens offentlige tjenestepensjon til OfTP m/AFP-modellen eventuelt kan gjennomføres, herunder hvilket kapitalbehov som vil

følge med nye ordninger på oppstartstidspunktet. Heller ikke årlige kostnader både på kort og lang sikt er tilstrekkelig vurdert. Eventuelle skattemessige og regnskapsmessige konsekvenser av den foreslåtte ordningen er heller ikke vurdert.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra KLP. Oppdragsbeskrivelsen har følgende ordlyd:

*«Det tas utgangspunkt i OfTP-utvalgets rapport av 11. mars 2009, spesielt vedlegg 3; AFP i offentlig sektor. Av vedlegget (s. 21) fremgår det at det ved eventuell innføring av livsvarig AFP i offentlig sektor vil være usikkerhet "både om en ansatt vil ha krav på en framtidig AFP-pensjon, og om hvor stor pensjonen eventuelt vil bli.»*

*Actecan skal i et notat tydeliggjøre den usikkerheten som er omtalt i vedlegg 3 og beskrive mulige tiltak som innebærer at denne usikkerheten kan begrenses. Tiltakene må ikke bryte antatte kostnadsrammer eller kunne føre til dobbeltbetaling av AFP. Videre bør det beskrives hvordan tiltakene best kan gjennomføres rent administrativt.»*

Alle synspunkter i rapporten står for Actecans regning.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Innledning

I 2008 ble partene i privat sektor enige om å innføre en ny AFP-ordning som gir mottakerne en livsvarig pensjonsytelse i tillegg til ytelsene fra folketrygden og eventuelle tjenestepensjoner. Det ble forhandlet om å innføre en tilsvarende ordning også i offentlig sektor i tariffoppgjørene i 2008 og 2009, men partene i offentlig sektor ble ikke enige om en slik omlegging av AFP-ordningen. AFP i offentlig sektor er derfor fortsatt en ren tidligpensjonsordning fra 62 til og med 66 år.

I denne rapporten vurderes en omlegging av dagens AFP- og tjenstepensjonssystem i offentlig sektor til en ny ordning kalt OfTP m/AFP-modellen. Denne modellen er en tilpasset versjon av AFP- og tjenstepensjonsordningen som ble diskutert i tariffoppgjøret i offentlig sektor i 2009, som vil gi de ansatte en mer forutsigbar pensjon, og som er ment å gjøre det mindre usikkert for ansatte i offentlig sektor hvilken pensjon de vil få enn de ville fått med forslaget som da forelå. Tabell 1 gir en oversikt over hovedtrekk ved dagens AFP-ordninger i offentlig og privat sektor.

Tabell 1 Hovedtrekk ved offentlig og privat AFP

	Offentlig sektor		Privat sektor
	62-64 år	65-66 år	
<b>Kvalifikasjonskrav</b>	Minst 10 års opp-tjening i folketrygden etter 50 år, og i tillegg vært sammenhengende ansatt i minst tre år med minst 20 prosent stilling før uttak av pensjon, med en inntekt over 1 G hos offentlig arbeidsgiver*	Som for 62-64 år, men for å få AFP beregnet som tjenstepensjon kreves i det i staten i tillegg minst 10 års medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning etter fylte 50 år. I kommunal sektor kreves det enten 10 års medlemskap som i staten eller minst 3 års ansettelse i minst 20 prosent stilling	Må være ansatt og reell arbeidstaker i virksomhet tilsluttet AFP-ordningen i minst 7 av de siste 9 årene før fylte 62 år** Må være ansatt og reell arbeidstaker i tilsluttet foretak på uttakstidspunktet og sammenhengende i de siste tre årene før uttak
<b>Opptjening av pensjonsrett mens ansatt</b>	Nei	Nei	Nei
<b>Størrelse på pensjon</b>	Som en alderspensjon ved 67 år etter reglene i gammel folketrygd +	Som 62-64 år eller som tjenstepensjon (66 % av lønn) dersom dette	Summen av 0,314 % av all pensjongivende inntekt i folketrygden opp til 7,1 G i alle år

	kr 20 400 årlig	gir høyere pensjon	med inntekt fra 13 til og med 61 år (og G-regulert), delt på gjeldende forholdstall ved uttak Årskullene 1944-1962 får i tillegg et kompensasjonstillegg
<b>Utbetalingslengde</b>	Til 67 år	Til 67 år	Livsvarig
<b>Delvis uttak</b>	Ja, mulig	Ja, mulig	Kun fullt uttak
<b>Finansiering</b>	Av arbeidsgiver alene, ev. via forskjellige fellesskap i kommunal sektor, ingenting fra staten	Som 62-64 år	Via deltakere i ordningen og statstilskudd som dekker 1/3 av utgiftene
<b>AFP tillatt samtidig med arbeid</b>	Ja, men gir avkortning	Ja, men gir (som hovedregel) avkortning	Ja, ingen avkortning
<b>AFP tillatt samtidig med folketrygd</b>	Nei, ikke tillatt	Nei, ikke tillatt	Ja
<b>Levealdersjustering</b>	Nei	Som 62-64 år	Ja

\* Kvalifikasjonsreglene gjelder for kommunal sektor. I staten gjelder ikke kravet om sammenhengende ansettelse i tre år før uttak av pensjon.

\*\* For årskull til og med 1954-kullet gjelder særskilte overgangsregler.

Som en bakgrunn til diskusjonen av OfTP m/AFP-modellen, gis det i dette kapitlet en oversikt over dagens AFP-ordning i offentlig sektor, den nye AFP-ordningen i privat sektor, og hva det ble forhandlet om i tariffoppgjørene i offentlig sektor i 2008 og 2009.

## 2.2 Kort om dagens AFP i offentlig sektor

Det finnes i dag flere AFP-ordninger i offentlig sektor. Ordningene er tariffavtalt i kommunal og fylkeskommunal sektor og for helseforetakene, mens AFP-ordningen i staten er lovfestet gjennom lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse.

Selv om det finnes flere AFP-ordninger i offentlig sektor og de har noe ulik rettslig innretning, er både kvalifikasjons- og beregningsreglene i de ulike ordningene i praksis mer eller mindre identiske.

AFP i offentlig sektor er i dag en ren tidligpensjon som ytes kun til de som velger å ta ut pensjon mellom 62 og 67 år. Ytelsen opphører ved fylte 67 år.

### Pensjonsberegning

Fra 62 til 65 år beregnes offentlig AFP etter regelverket for gammel alderspensjon i folketrygden, såkalt «folketrygdberegnet AFP». Det vil si at pensjonen består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller et sært tillegg. Ved beregningen tas det hensyn til fremtidige pensjonspoeng som for uførepensjonister. Denne pensjonen tilsvarer den pensjonen pensjonisten ville fått i alderspensjon fra folketrygden (før effekt av levealdersjustering) hvis vedkommende hadde fortsatt i arbeid fram til 67 år. I tillegg til den folketrygdberegnete pensjonen utbetales et skattepliktig AFP-tillegg på 20 400 kroner pr år. Det er en øvre begrensning i pensjonsnivået på 70 prosent av tidligere inntekt.<sup>1</sup>

Fra fylte 65 år kan offentlig AFP beregnes etter reglene for alderspensjon fra offentlig tjenestepensjon dersom dette gir en høyere pensjonsytelse enn den folketrygdberegnete AFP-ytelsen.

Ved uttak av offentlig AFP før fylte 64 år, får pensjonsmottakerne godskrevet poengår i folketrygden for årene fra 62 til og med 64 når folketrygden kommer til utbetaling fra 67 år.

Ansatte som tar ut full AFP får for øvrig ikke godskrevet ytterligere tjenestetid i den offentlige tjenestepensjonsordningen. Alderspensjonen fra den offentlige tjenestepensjonsordningen blir imidlertid ikke beregnet som en oppsatt alderspensjon<sup>2</sup>, men som en ordinær alderspensjon. Tjenestepensjonen beregnes med utgangspunkt i pensjonsgrunnlaget pensjonisten hadde da AFP ble tatt ut, regulert for veksten i G fra uttakstidspunktet for AFP.

AFP i offentlig sektor kan kombineres med fortsatt arbeid. Det utbetales da en gradert AFP-ytelse. Regelen er at dersom pensjonisten har pensjongivende inntekt, skal pensjonen reduseres med samme prosentandel som den nye pensjongivende inntekten utgjør av tidligere pensjongivende inntekt. Det gjelder likevel et toleransebeløp på 15 000 kroner, slik at AFP ikke avkortes dersom den pensjongivende inntekten er under 15 000 kroner.

I statlig sektor gjelder disse avkortingsreglene i hele perioden med AFP. I kommunal sektor er det imidlertid ingen avkortning av AFP fra 65 år dersom pensjonisten får inntekt fra en stilling som ikke gir rett til medlemskap i offentlig tjenestepensjonsordning. Kommer inntekten derimot fra offentlig sektor, skal AFP etter 65 år avkortes også i kommunal sektor.

### Kvalifikasjonsregler

Det stilles følgende krav for å kunne benytte seg av AFP:

- Arbeidstakeren må være i lønnet arbeid på pensjoneringstidspunktet med en pensjongivende inntekt som på årsbasis overstiger grunnbeløpet i folketrygden, og dessuten ha hatt en tilsvarende pensjongivende inntekt året før pensjonering.

<sup>1</sup> Tidligere inntekt beregnes som gjennomsnittet av de tre beste av de siste fem årene før pensjoneringsåret og året før pensjoneringsåret.

<sup>2</sup> Med tjenestetidskrav på inntil 40 år, mens ordinær pensjon har krav på 30 år

- Arbeidstakeren må ha hatt minst 10 år med poengopptjening i folketrygden i perioden fra og med året vedkommende fylte 50 år til og med året før uttaksåret.
- Arbeidstakeren må i de 10 beste årene i perioden fra og med 1967 til og med året før uttak av AFP hatt en gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt på minst 2 ganger folketrygdens grunnbeløp.

I kommunal sektor kreves det dessuten at arbeidstakeren de siste tre årene har vært sammenhengende ansatt i minst 20 prosent stilling, med en pensjonsgivende inntekt som på årsbasis overstiger grunnbeløpet i folketrygden hos arbeidsgiver med offentlig tjenestepensjonsordning. Tilsvarende krav om ansettelsestid gjelder ikke i statlig sektor.

Det gjelder særlige regler for å ha rett på tjenestepensjonsberegnet AFP fra 65 år. Er ikke disse vilkårene oppfylt, ytes folketrygdberegnet AFP i stedet. I statlig sektor kreves det at arbeidstaker har minst 10 års medlemskap i offentlige tjenestepensjonsordninger etter fylte 50 år. I kommunal sektor kreves det at medlemmet har fratrudd med minst 10 prosent av full stilling, og enten

- a) har 10 års medlemskap i tjenestepensjonsordningen etter fylte 50 år, eller
- b) de siste tre årene har vært sammenhengende ansatt i minst 20 prosent stilling, med en pensjonsgivende inntekt som på årsbasis overstiger grunnbeløpet i folketrygden hos arbeidsgiver med offentlig tjenestepensjonsordning.

### **Administrasjon og finansiering**

AFP i offentlig sektor administreres av pensjonsleverandørene.

I kommunal sektor må arbeidsgiverne dekke alle AFP-kostnadene når en arbeidstaker går av med AFP. Hovedtariffavtalen i KS-området sier at alle kostnader knyttet til pensjonering i alderen 65–66 år skal utjevnes fullt ut i den enkelte pensjonsinnretnings fellesordning. Når det gjelder pensjonering i alderen 62–64 år, kan kommunale arbeidsgivere som har tjenestepensjonsordningen i et livsforsikringsselskap velge å delta i utlikningsordninger hvor de løpende utgiftene fordeles på de arbeidsgivere som har valgt å bli med i utlikningsfellesskapet. Det er to alternativer for utjevning av kostnader i slike utjevningsselskaper; full utjevning av alle kostnader, eller utjevning av halvparten av kostnadene, mens den andre halvparten dekkes av arbeidsgiver uten utjevning. De fleste kommunale arbeidsgiverne har valgt å utjevne AFP-kostnadene.

Kommuner som har opprettet egen pensjonskasse finansierer i sin helhet selv utgiftene til AFP til egne ansatte. Dette gjelder også for AFP i alderen 65–66 år.

I staten betaler arbeidsgiverne ikke en engangskostnad når arbeidstakeren går av med AFP. Ordningen for statsansatte dekkes i hovedsak løpende over statsbudsjettet.

Statens Pensjonskasse administrerer også en AFP-ordning for undervisningspersonalet. For ansatte i skoleverket er det en rekke fellesordninger for grupper av lærere som i fellesskap finansierer AFP i sitt område. I disse fellesordningene beregnes det et samlet premiebeløp for hver ordning, som fordeles på hver kommune eller virksomhet avhengig av lønnsmassen. Det er én ordning for grunnskolen, bestående av alle kommuner som er med i ordningen, og en annen ordning for videregående skole, der fylkene er med. Videre er det egne finansieringsordninger for folkehøgskolene, høyskolene, universitetene og humanitære organisasjoner.

Fristilte statlige virksomheter og andre private virksomheter som er medlem i Statens Pensjonskasse, kan avtalefeste samme AFP-ordning som i staten. Kostnadene knyttet til slike ordninger dekkes av den enkelte virksomhet.

Det gis ikke statstilskudd til AFP i offentlig sektor.

### **2.3 Livsvarig AFP i privat sektor fra 2011**

AFP i privat sektor ble frem til 01.01.11 beregnet på samme måte som den folketrygd-beregnete AFP-ytelsen i offentlig sektor, med unntak av at AFP-tillegget var skattefritt og en del lavere enn tillegget i offentlig sektor. Netto AFP-tillegg (utbetalt etter skatt) var imidlertid omtrent like stort i offentlig og privat sektor. Også kvalifikasjonsreglene var stort sett like.

I tariffoppgjøret i LO/NHO-området i 2008 ble partene enige om å legge om den private AFP-ordningen fra en tidligpensjonsordning som ga rett til pensjon i årene fra 62 år til 67 år, til en ordning der AFP skulle ytes som et livsvarig tillegg til alderspensjon fra folketrygden. En tilsvarende omlegging ble senere samme år avtalt for en rekke andre tariffområder, herunder mellom LO /LO-forbund og bl.a. VIRKE, Arbeidsgiverforeningen Spekter og Finansnæringsens Arbeidsgiverforening, og mellom Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund/YS-forbund og de samme arbeidsgiverorganisasjonene.

Etter dette ble «Fellesordningen for AFP» etablert som en felles AFP-ordning for alle tariff-områdene i privat sektor.

Følgende hovedprinsipper gjelder for den nye AFP-ordningen i privat sektor:

- Privat AFP er en livsvarig ytelse.
- AFP beregnes med utgangspunkt i inntekt i alle år med pensjongivende inntekt i folketrygden frem til fylte 62 år. AFP utgjør 0,314 prosent av pensjongivende inntekt i folketrygden for alle år.
- På samme måte som i folketrygden er kun inntekt opp til 7,1 G pensjongivende.
- Tas AFP ut før fylte 67 år er ytelsen 19 200 kroner høyere før 67 år enn etter 67 år.
- Den årlige AFP-pensjonen er nøytralt utformet i den forstand at den blir høyere jo senere den tas ut.
- AFP kan kombineres med arbeidsinntekt uten å bli avkortet.
- AFP levealdersjusteres på samme måte som folketrygden.

- Forholdstallene som gjelder for gammel alderspensjon i folketrygden benyttes i levealdersjusteringen og til å fastsette pensjonsnivåene ved fleksibelt uttak.
- Årskullene 1944-1962 får et kompensasjonstillegg til ny AFP som dekkes av staten.

Ny privat AFP innføres gradvis. For arbeidstakere født i årene 1944 til 1947 skal årlig AFP utgjøre henholdsvis 10, 20, 40 og 60 prosent av full AFP.

### Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskravene som stilles for å få rett til privat AFP er også endret. De viktigste kravene er:

- Foretaket arbeidstakeren er ansatt i må være tilknyttet AFP-ordningen.
- **Tilknytningsperiode**  
Arbeidstakeren må være ansatt og reell arbeidstaker i tilsluttet foretak på uttakstidspunktet og sammenhengende i de siste tre årene før uttak. Det godtas brudd i treårsperioden på inntil 26 uker uansett grunn.

Perioden utvides med ytterligere 26 uker når arbeidstakeren i den utvidede perioden har mottatt sykepenger, uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger, attføringspenger og/eller arbeidsavklaringspenger fra folketrygden og samtidig har arbeidet i mindre enn en femdel av full stilling. Samtidig fravikes kravet om at arbeidstakeren skal være reell arbeidstaker på uttakstidspunktet. Arbeidstakeren må imidlertid fremdeles være ansatt i foretaket på uttakstidspunktet.

Dette kravet gjelder uansett når pensjonen tas ut mellom 62 og 70 år.

- **Ansiennitetsperiode**  
Ved fylte 62 år må arbeidstakeren ha vært omfattet av fellesordningen for AFP i minst syv av de siste ni årene. For arbeidstakere født i årskullene 1944-1954 er ansiennitetskravene noe lavere:
  - 1944 til 1951: 3 av 5 år
  - 1952: 4 av 6 år
  - 1953: 5 av 7 år
  - 1954: 6 av 8 år

Dersom en arbeidstaker ikke tilfredsstillter dette kravet ved 62 år, kan vedkommende ikke kvalifisere seg senere ved å jobbe ut over 62 år.

Arbeidstakere som i de siste tre årene før fylte 62 år har fått utbetalt pensjon, ventelønn eller annen ytelse fra nåværende eller tidligere arbeidsforhold uten motsvarende arbeidsplikt, og ytelsen i hvert år har vært høyere enn 1,5 G, har ikke rett til AFP. Dette gjelder ikke for uførepensjon. Personer som har mottatt offentlig AFP (statlig eller kommunal) eller AFP i privat sektor etter den gamle AFP-ordningen har heller ikke rett til ny privat AFP.

Når det gjelder uførepensjon er regelen at personer som har mottatt uførepensjon fra folketrygden etter fylte 62 år ikke har krav på privat AFP. Det vil si at personer som mottar uførepensjon før fylte 62 år men ellers fyller vilkårene for AFP, må si fra seg denne uførepensjonen for å ha rett til AFP.

### Administrasjon

Fellesordningen for AFP administrerer den private AFP-ordningen. Fellesordningen har følgende oppgaver:

- Å kreve inn premie for AFP fra bedriftene som er tilsluttet ordningen
- Forvalte ordningens midler
- Å behandle søknader fra arbeidstakere om AFP

Etter at Fellesordningen har vurdert om arbeidstakerne har rett til AFP, sendes saken til NAV, som foretar en siste vilkårsprøving og beregner størrelse på pensjonen. Det er også NAV som utbetaler pensjonen.

### Finansiering

Arbeidsgiverne som er tilknyttet AFP-ordningen dekker kollektivt ordningens utgifter. Staten har imidlertid forpliktet seg til å gi statstilskudd til ordningen som skal dekke 1/3 av utgiftene. Staten dekker i tillegg fullt ut utgiftene til kompensasjonstillegg til AFP-pensjonister i årskullene 1944-1962.

Arbeidsgiver skal betale premie for arbeidstakere og andre som har mottatt lønn og annen godtgjørelse. Denne premien skal utgjøre en prosentdel av de samlede utbetalingene fra bedriften. Bedriften skal bare betale premie av den del av utbetalingene til den enkelte i det foregående inntektsår som ligger mellom 1 og 7,1 G.

I henhold til hjemmesiden for Fellesordningen for AFP, skal premien for ny AFP fastsettes slik at *«den er tilstrekkelig til å dekke løpende utgifter til pensjon og dessuten gi grunnlag for opplegg av et pensjonsfond. Pensjonsfondet skal, sammen med bedriftenes plikt til å delta i finansiering av ordningen også etter tariffavtalenes eventuelle opphør, gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av forventede fremtidige forpliktelser.»*

## 2.4 Forhandlinger om tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor i 2008/2009

Tilpasning av tjenstepensjons- og AFP-ordningene i offentlig sektor til pensjonsreformen var gjenstand for forhandlinger i tariffoppgjørene i offentlig sektor både i 2008 og 2009.

I oppgjøret i 2008 var partene tidlig enig om at det ikke forelå et beslutningsgrunnlag som var godt nok til at det kunne forhandles om tilpasninger i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Partene ble derfor enige om å utsette disse forhandlingene til oppgjøret i 2009, og at det samtidig skulle nedsettes et partssammensatt utvalg som skulle utarbeide et beslutningsgrunnlag til disse forhandlingene.

Når det gjaldt AFP i offentlig sektor ble det imidlertid oppnådd enighet om ordningen skulle legges om etter mønster av den nye private AFP-ordningen. Enigheten knyttet seg imidlertid kun til beregnings- og kvalifikasjonsreglene for AFP. Det gikk frem av avtalen at spørsmål som knyttet seg til organisering, finansiering og administrasjon av AFP i offentlig sektor skulle utredes og avklares i forbindelse med de kommende forhandlingene om tilpasning av offentlig tjenstepensjon i tariffoppgjøret i 2009.

Ønsket om å sikre at AFP-ordningene i privat og offentlig sektor fremdeles skulle være mest mulig like, blant annet for å sikre mobiliteten mellom sektorene, var en av årsakene til at partene i offentlig sektor ble enige om å legge om den offentlige AFP-ordningen i 2008-oppgjøret.

Avtaleteksten fra tariffoppgjøret i offentlig sektor i 2008 følger vedlagt (vedlegg 1). Omleggingen av AFP-ordningen er omtalt i punktene 1, 2 og 4.

Etter tariffoppgjøret i 2008 ble det som avtalt satt ned et partssammensatt utvalg som skulle forberede de kommende forhandlingene i 2009 (heretter omtalt som «OfTP-utvalget»). Utvalget skulle først og fremst utrede mulige tilpasninger i de offentlige tjenstepensjonsordningene, men skulle også se på visse sider ved den vedtatte nye offentlige AFP-ordningen.

I utvalgets mandat het det følgende om AFP:

*«Den nye AFP-ordningen i offentlig sektor utformes etter mønster av ordningen i privat sektor.*

*AFP-påslaget for offentlig ansatte skal beregnes som beskrevet i brev fra statsministeren til Riksmeklingsmannen av 2. april, jf. avtalen av 23. mai i årets lønnsoppgjør. Med dette legges det til rette for at AFP, sammen med pensjon fra folketrygden og tjenstepensjon, sikrer et samlet pensjonsnivå fra 2010 som er i samsvar med stortingsforliket av 26. mai 2005.*

*I lys av tilpasningen av offentlig tjenstepensjon skal utvalget, i arbeidet med den endelige tilpasningen av AFP i offentlig sektor, særlig vurdere:*

- Utformingen av tonivåuttaket av AFP.*
- Innretningen av et statlig finansiert kompensasjonstillegg i offentlig sektor.*
- AFP for personer med særaldersgrenser.*

*Det skal tas sikte på å etablere et system som sikrer at ansatte ikke taper AFP-rettigheter ved bytte av arbeidsgiver innen offentlig sektor, eller mellom offentlig og privat sektor.*

---

*Utvalget skal også utrede organisering, finansiering og administrasjon av AFP i offentlig sektor.»*

Det partssammensatte utvalget la 11.03.09 frem rapporten «Offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor» der de ulike problemstillingene i mandatet diskutert.

Tariffoppgjøret i 2009 endte som kjent med at AFP-ordningene i offentlig sektor likevel ikke ble lagt om som avtalt i 2008. De offentlige AFP-ordningene ble derfor videreført som rene tidligpensjonsordninger fra 62 til 67 år.

I Riksmeklingsmannens møtebok fra meklingen i 2009 er det også tatt inn en beskrivelse av en alternativ løsning, det såkalte «kombinasjonsalternativet». Denne løsningen var regjeringens foretrukne løsning i tariffoppgjøret. Hadde denne løsningen blitt valgt, ville offentlig AFP blitt lagt om til en livsvarig ytelse slik det var enighet om i 2008. Dette ville gitt en AFP-ordning med tilsvarende beregnings- og kvalifikasjonsregler som i ny privat AFP. Det er dette alternativet som er forsøkt forbedret i den foreslåtte OfTP m/AFP-ordningen som vurderes i denne rapporten. Kombinasjonsalternativet, slik det ble beskrevet i Riksmeklingsmannens møtebok fra forhandlingene i 2009, er tatt inn i vedlegg 3.

### 3 Ny livsvarig offentlig AFP og ny offentlig tjenstepensjon

#### 3.1 Utgangspunkt – ny offentlig tjenstepensjon og ny AFP som diskutert i 2009-oppgjøret

Dersom det blir aktuelt å innføre en ordning med livsvarig AFP i offentlig sektor i fremtiden, er det ikke utelukket at regjeringen vil ha samme utgangspunkt som i 2009, det vil si at ordningen skal utformes etter modell av den nye AFP-ordningen i privat sektor, slik denne er beskrevet i punkt 2.3. En fordel med en slik løsning vil være at like ordninger i offentlig og privat sektor sikrer at det kan etableres en ordning med medregning av ansiennitet/opptjeningstid mellom AFP-ordningene i de to sektorene. Dermed vil personer som er tilknyttet en AFP-ordning i for eksempel offentlig sektor kunne bytte jobb til en virksomhet tilknyttet den private AFP-ordningen uten å risikere å miste retten til full AFP. Dette vil være viktig for å sikre god arbeidskraftmobilitet mellom offentlig og privat sektor i fremtiden.

Et viktig utgangspunkt for vurderingene i denne rapporten er derfor at en ny offentlig AFP-ordning og den private AFP-ordningen så langt som mulig må ha likt regelverk. Det presiseres at det ikke er vurdert om det er sannsynlig at en omlegging til livsvarig AFP i offentlig sektor vil komme, eller hvor lang tid det eventuelt kan ta før det kan bli aktuelt å vurdere en slik omlegging.

Dersom AFP-ordningen i offentlig sektor skal legges om, forutsettes det at det samtidig gjøres tilpasninger i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Dette skyldes blant annet at offentlig tjenstepensjon i henhold til gjeldende regelverk skal samordnes med ny privat AFP. Dersom en ny AFP-ordning i offentlig sektor blir lik den private AFP-ordningen vil disse samordningsreglene gjøres gjeldende også for AFP i offentlig sektor. I så fall vil innføring av en livsvarig AFP-ytelse kun føre til at den offentlige tjenstepensjonen blir redusert med et like stort beløp som den nye AFP-ytelsen.

Hvordan en endret offentlig tjenstepensjonsordning vil kunne se ut er imidlertid uklart. Det kan tenkes en rekke ulike alternativer. I det følgende er det valgt å ta utgangspunkt i at en ny offentlig tjenstepensjonsordning vil bli lik den alternative løsningen for tjenstepensjon i offentlig sektor som ble diskutert i tariffoppgjøret i offentlig sektor i 2009, og som er tatt inn i Riksmeklingsmannens møtebok fra oppgjøret, det vil si det såkalte «kombinasjonsalternativet». Denne tjenstepensjonsordningen er i det følgende omtalt som «alternativ offentlig tjenstepensjon». Hovedtrekkene ved «alternativ offentlig tjenstepensjon» er:

- Alleårsopptjening
- Årlig opptjening av pensjon:
  - 0,42 % av pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 G
  - 1,77 % av pensjonsgivende inntekt mellom 7,1 og 12 G
- Ikke samordning med folketrygdens alderspensjon eller AFP, dvs. *ikke* en bruttoordning
- Tjenstepensjon kan tas ut fra 62 år
- Fleksibelt uttak, senere uttak gir høyere pensjon
- Seniortillegg til personer som tar pensjon fra 62 år, og ikke jobber frem til fylte 65 år
- Arbeid og pensjon kan kombineres fritt uten avkortning

- Opptjent pensjon reguleres i takt med grunnbeløpet i folketrygden frem til pensjonen tas ut. Etter utbetaling reguleres pensjonen i takt med grunnbeløpet og fratrekkes deretter 0,75 prosent.
- Pensjonen levealdersjusteres på samme måte som alderspensjon i folketrygden.

### **3.2 OfTP m/AFP-modellen**

I punkt 4.4 vises det at de som ikke ville kvalifisert for ny offentlig AFP i ordningen som ble diskutert i 2009-oppgjøret, ville fått en mye lavere livsvarig pensjonsytelse enn de som hadde kvalifisert. For å sikre de som ikke tilfredsstillt kvalifikasjonsreglene for ny AFP en mer forutsigbar pensjon enn det som da ble foreslått, er det i OfTP m/AFP-modellen gjort tilpasninger som innebærer at det i tillegg til opptjeningen av ordinær offentlig tjenestepensjon tjenes opp AFP-rett hvert år. Slik AFP omtales i det følgende som «tjenestepensjons-AFP», og vil bli utbetalt selv om en person ikke tilfredsstillt kvalifikasjonsreglene som gjelder i den nye AFP-ordningen.

Med en slik tilpasning vil alle som har opptjening innenfor en offentlig tjenestepensjonsordning være sikret en viss AFP-ytelse selv om de ikke tilfredsstillt kravene til og dermed får utbetalt full AFP. Dermed sikres arbeidstakere i offentlig sektor et mer forutsigbart nivå på samlet pensjon enn de ville blitt sikret med modellen som ble diskutert i 2009.

Hovedtrekkene i OfTP m/AFP-modellen oppsummeres i Tabell 2. Flere detaljer om modellen er beskrevet i kapittel 5. Her illustreres det blant annet hvordan modellen vil bidra til å sikre en mer forutsigbar pensjon for offentlig ansatte. Hvordan en slik modell bør organiseres og finansieres blir diskutert i kapittel 6.

I kapittel 4 illustreres det hvorfor modellen som ble diskutert i 2009-oppgjøret vil føre til usikkerhet både om en ansatt vil ha krav på ny AFP og dermed hvor stor den samlede pensjonen vil bli. Det illustreres også hvor mange som vil potensielt ikke vil få ny AFP.

Tabell 2 OfTP m/AFP-modellen – hovedtrekk

Offentlig tjenestepensjon	Fastsettes ut fra årlig opptjening som prosent av inntekt hos offentlig arbeidsgiver. Ulik opptjeningsstørrelse for inntekt opp til 7,1 G og inntekt mellom 7,1 og 12 G. Ingen opptjening for inntekt over 12 G. Størrelsene fastsettes slik at tjenestepensjon sammen med AFP vil gi en viss årlig livsvarig pensjon.
Uttak av offentlig tjenestepensjon	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fleksibelt uttak fra 62 til 75 år</li> <li>- Kan tas ut delvis pensjon</li> <li>- Kan tas ut samtidig med alderspensjon fra folketrygden</li> <li>- Samordnes ikke med alderspensjon fra folketrygden eller med AFP</li> <li>- Kan kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning</li> <li>- Opptjeningen fortsetter etter uttak dersom uttak kombineres med fortsatt arbeid</li> </ul>
Full offentlig AFP	Full AFP beregnes etter tilsvarende regler som i ny AFP i privat sektor, dvs. at AFP beregnes med utgangspunkt i pensjongivende inntekt opp til 7,1 G i folketrygden i alle år med pensjongivende inntekt frem til 62 år. AFP utgjør 0,314 prosent av summen av pensjongivende inntekt i disse årene (G-regulert).
Retten til full AFP	Tilsvarende kvalifikasjonskrav som i privat AFP, jf. punkt 2.3. Må blant annet være ansatt på uttakstidspunktet, og ha vært omfattet av ordningen i minst 7 av de siste 9 årene før fylte 62 år.
Tjenestepensjons-AFP	<p>Årlig opptjening av AFP tilsvarende 0,314 prosent av pensjongivende inntekt opp til 7,1 G når ansatt hos offentlig arbeidsgiver. Kun inntekt fra offentlig arbeidsgiver gir opptjening. Opptjeningen stopper ved fylte 62 år.</p> <p>Dersom rettighetshaver får retten til full AFP fra offentlig sektor inngår tjenestepensjons-AFP som en del av full AFP. Pensjonen utbetales <u>ikke</u> hvis rettighetshaver får utbetalt AFP fra privat sektor.</p> <p>Pensjonsinnretningene foretar avsetninger for tjenestepensjons-AFP på lik linje med opptjening av offentlig tjenestepensjon.</p>
AFP-tillegg	Utbetales til de som får retten på full AFP fra offentlig sektor når tjenestepensjons-AFP er mindre enn full AFP. Er lik differansen mellom full AFP og tjenestepensjons-AFP.
Uttak av AFP	<p>Som for privat AFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fleksibelt uttak fra 62 til 70 år</li> <li>- Kun mulig med uttak av full pensjon</li> <li>- Må tas ut samtidig med alderspensjon fra folketrygden</li> <li>- Kan tas ut uavhengig av uttak av tjenestepensjon</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kan kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning</li> </ul> <p>Pensjonen deles på forholdstallet i folketrygden som gjelder for det aktuelle årskullet og den aktuelle uttaksalderen.</p> <p>Like uttaksregler for full AFP og tjenestepensjons-AFP.</p>
Regulering før uttak av tjenestepensjon og AFP	Opptjent pensjon reguleres i takt med utviklingen i folketrygdens grunnbeløp (G) frem til uttak av pensjon.
Regulering etter uttak av tjenestepensjon og AFP	Utbetalt pensjon reguleres i takt med utviklingen i G, og fratrekkes deretter 0,75 prosent.
Utbetalingsperiode	Livsvarig utbetaling av både tjenestepensjon og AFP
Levealdersjustering	Både tjenestepensjon og AFP levealdersjusteres som i folketrygden
Uttak av folketrygd	Kan tas ut uavhengig av uttak av AFP og tjenestepensjon.
Premiefritak ved uførhet	Ved uførhet gis det opptjening av både tjenestepensjon og tjenestepensjons-AFP uten ytterligere premieinnbetaling
Beregning av AFP	NAV beregner pensjonen for personer som kvalifiserer for full offentlig AFP. Pensjonsinnretningene beregner pensjonen for personer som kun har krav på tjenestepensjons-AFP.
Utbetaling av AFP	Pensjonsinnretningen som utbetaler offentlig tjenestepensjon skal alltid utbetale AFP dersom den skal utbetales fra offentlig ordning.
Statstilskudd til offentlig AFP	Staten betaler 1/3 av utgiftene for personer som har fått innvilget full offentlig AFP
Kompensasjonstillegg til AFP	Det gis et kompensasjonstillegg til livsvarig AFP til personer i årskullene 1944-1962 og staten dekker fullt ut utgiftene til dette
Premie for tjenestepensjon og tjenestepensjons-AFP	Betales fortløpende av arbeidsgiver for aktive medlemmer. Premiene utjevnes mellom arbeidsgiverne innenfor den enkelte tjenestepensjonsordning på samme måte som i dagens kommunale ordninger.
Premie for AFP-tillegget	Utjevnes i et offentlig utjevningsselskap.
Regulering etter uttak	Regulering av tjenestepensjons-AFP må finansieres som i den offentlige ordningen. Regulering av AFP-tillegget må skje via utjevningsordningen.
Anvendelse av avsetninger ved uttak av AFP	<p>Avsetningene justeres ved uttak av AFP, evt. tjenestepensjons-AFP. Tre alternativer:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ikke krav på full AFP: Avsetningene fortsetter å være avsetninger for tjenestepensjons-AFP.</li> <li>2. Krav på AFP fra offentlig sektor: Dersom avsetninger til tjenestepensjons-AFP ikke er tilstrekkelige til å dekke full AFP, dvs. at vedkommende har krav på et AFP-tillegg, får pensjons-</li> </ol>

## Hvis livsvarig AFP i offentlig sektor

---

	innretningen månedlige overføringer fra Oppgjørskontoret for å finansiere AFP-tillegget.
	3. Krav på AFP fra privat sektor: Avsetningene frigis, og inngår i bruttofelleskapet hos pensjonsinnretningene.
Medregning av ansiennitet/ opptjeningstid mellom AFP- ordningene i offentlig og privat sektor	Det etableres en ordning slik at personer som ikke kvalifiserer for AFP i en sektor alene likevel kan tilfredsstille kvalifikasjonsreglene ved å få medregnet tid fra den AFP-ordningen i den andre sektoren.
Kostnadsutjevning mellom AFP-ordningene i offentlig og privat sektor	Dersom en person tilfredsstiller kvalifikasjonsreglene for AFP i en sektor som følge av medregning av ansiennitet fra den andre sektoren, skal en forholdsmessig andel av kostnadene knyttet til vedkommendes AFP dekkes av den andre sektoren. En sektor skal i utgangspunktet dekke en like stor andel av samlet AFP-kostnad som sektorens andel av opptjeningsårene som gir rett til full AFP.
Oppgjørskontor for AFP i offentlig sektor	Kontoret skal sørge for et utjevningsselskap for AFP-tillegg i offentlig sektor.  Oppgjørskontoret håndterer i tillegg forholdet til AFP i privat sektor, og skal herunder være offentlig sektors part i kostnadsutjevningen mellom offentlig og privat sektors AFP-ordninger.
Finansiering av Oppgjørskontorets utbetalinger	Oppgjørskontoret vil finansiere utbetaling av AFP-tillegg og overføringer til Fellesordningen for AFP ved: <ul style="list-style-type: none"><li>- utjevningsspremier</li><li>- tilførsler fra Fellesordningen for AFP</li><li>- statstilskudd til offentlig AFP</li></ul>
Ved opphør av offentlig tjenestepensjonsordning	Regulering av opptjent tjenestepensjons-AFP dekkes av Sikringsordningen i kommunal sektor, evt. av lovbestemt ordning som Statens pensjonskasse eller pensjonsordningen for sykepleiere.

---

## 4 utfordringer ved omlegging av offentlig AFP til en livsvarig ytelse

### 4.1 Innledning

En ny AFP-ordning i offentlig sektor etter modell av den nye private AFP-ordningen vil føre til at færre enn i dag vil få rett til AFP. Dette skyldes at kvalifikasjonskravene på enkelte områder er strengere i ny privat AFP enn de er i dagens offentlig AFP-ordning.

Samtidig vil det å ikke få livsvarig AFP få stor betydning for den enkeltes samlede pensjon. Dette skyldes at ved en eventuell omlegging av AFP til en livsvarig ytelse, vil etter alt å dømme utgangspunktet for fastsettelse av nivået på «alternativ offentlig tjenstepensjon» være at den skal suppleres av AFP. Resultatet vil bli at de som ikke kvalifiserer til AFP vil få en langt lavere samlet pensjon enn forutsatt når satsene for opptjening i «alternativ offentlig tjenstepensjon» blir fastsatt. Siden AFP-ytelsen er livsvarig vil dessuten ytelsen falle bort ikke bare frem til 67 år, men livsvarig.

I dette kapitlet gjennomgås først bakgrunnen for at det vil bli økt usikkerhet knyttet til hvor mange som vil ha rett til ny livsvarig AFP i punkt 4.2. I punkt 4.3 beskrives hvilke grupper som vil kunne miste retten til AFP. Betydningen av manglende AFP illustreres i punkt 4.4. Hvordan arbeidsgivers kostnader kan bli påvirket beskrives i punkt 4.5.

### 4.2 Usikkerhet om hvor mange som vil få AFP og hvor stor pensjon de vil få

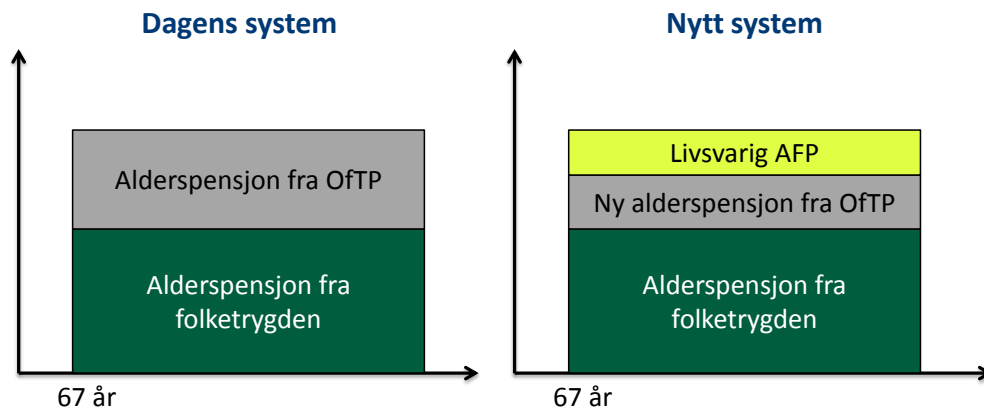
Ny privat AFP bærer preg av å være en «enten-eller-ytelse». Dette skyldes at de som tilfredsstiller kvalifikasjonsreglene får en full AFP-ytelse uansett om de har vært tilknyttet ordningen hele karrieren, eller kun i det nødvendige antall år som kreves for å kvalifisere. Samtidig kan personer som har vært tilknyttet AFP-ordningen i store deler av karrieren miste retten til AFP dersom de helt mot slutten av karrieren mister denne tilknytningen.

I den nye private AFP-ordningen stilles det krav om at arbeidstakerne både har vært tilsluttet ordningen en viss periode rett forut for uttakstidspunktet (tilknytningsperiode), og at de har vært tilsluttet ordningen en lengre periode før fylte 62 år (ansiennitetsperiode). Kvalifikasjonskravene er nærmere beskrevet i punkt 2.3.

Kravene som stilles for å ha rett på pensjon fra ny privat AFP er vesentlig strengere enn kravene i dagens AFP-ordninger i offentlig sektor. Dermed vil trolig færre enn de som kvalifiserer for å få AFP fra dagens ordning kvalifisere for en ny livsvarig AFP i offentlig sektor.

Manglende rett til en ny livsvarig AFP vil imidlertid få betydning også for grupper av offentlig ansatte som heller ikke i dag har rett til AFP. Grunnen er at ny AFP trolig vil inngå som en del av den samlede livsvarige pensjonen tidligere offentlig ansatte kan motta. I tariffoppgjøret i offentlig sektor i 2009 ble det lagt til grunn at nivåene på AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor måtte sees i sammenheng. Figur 1 illustrerer den foreslåtte systemendringen. I figuren er det sett bort fra mulige effekter av fleksibelt uttak av pensjon, opptjeningstid, mv.

Figur 1 Illustrasjon av dagens pensjonssystem for offentlig og nytt system foreslått i 2009



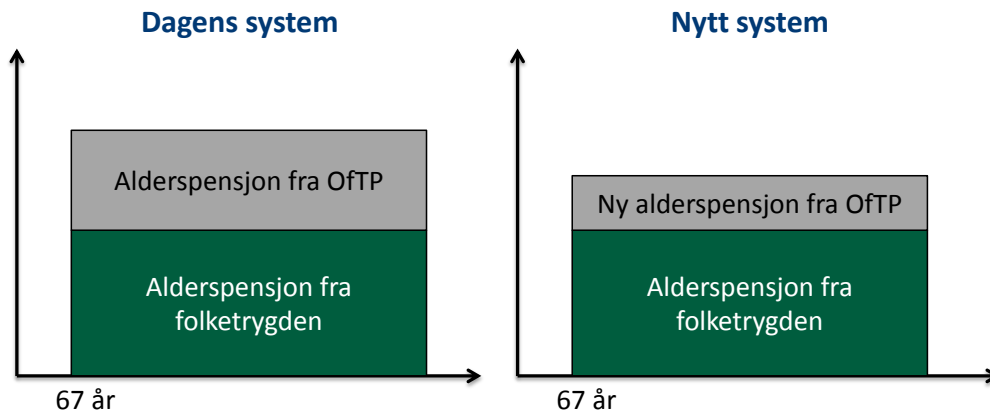
Utgangspunktet var altså at dagens offentlige tjenstepensjon skulle erstattes av «alternativ offentlig tjenstepensjon» og en ny livsvarig AFP. Det vil imidlertid være store grupper innenfor offentlig sektor som av ulike grunner ikke vil ha mulighet til å kvalifisere for ny AFP i offentlig sektor dersom kvalifikasjonsreglene blir like reglene som gjelder for privat AFP. Dette gjelder blant annet for:

- uføre
- personer som arbeider i stillinger med særaldersgrense og dermed har plikt til å slutte før de vil kvalifisere for AFP (i vedtektene definert som «*har lavere pensjonsalder eller aldersgrense enn 62 år*»)
- personer som mister jobben på grunn av nedbemanning uten å få nytt arbeid i et foretak tilsluttet en AFP-ordning
- ansatte i virksomheter som eventuelt meldes ut av AFP-ordningen

Siden en ny livsvarig AFP etter modell av den private AFP-ordningen ikke inneholder et opptjeningselement, det vil si at pensjonen ikke tjenes opp gradvis på samme måte som tjenstepensjon og folketrygd, vil disse gruppene ikke få en krone fra AFP-ordningen. Overgangen til et nytt pensjonssystem vil dermed føre til at disse gruppene får en lavere samlet livsvarig pensjon enn de som får krav på livsvarig AFP.

Figur 2 illustrerer hvordan omleggingen av pensjonssystemet for offentlig ansatte vil slå ut for disse gruppene.

Figur 2 Illustrasjon av dagens pensjonssystem for offentlig og nytt system foreslått i 2009, uten rett til livsvarig AFP



Usikkerheten knyttet til hvem som vil få en ny livsvarig AFP-ytelse etter en eventuell omlegging av pensjonssystemet for offentlig ansatte ble drøftet i OfTP-utvalgets rapport. I et avsnitt der forholdet mellom AFP og tjenstepensjonsordningene ble drøftet, heter det blant annet:

*«De offentlige tjenstepensjonsordningene og den nye AFP-ordningen vil også ha ulike rettighets- og kvalifikasjonsregler. Arbeidstakere som fratrer stillingen i offentlig sektor før 62 år vil ikke ha rett til AFP, og det er ingen rett til oppsatt AFP på samme måte som det er i tjenstepensjonsordningen.»*

*«Dette innebærer at det vil være usikkerhet både om en ansatt vil ha krav på en framtidig AFP-pensjon, og om hvor stor pensjonen eventuelt vil bli. Dette i motsetning til tjenstepensjonsordningen, der det en vet sikkert om en ansatt vil ha rett på tjenstepensjon, og pensjonsopptjeningen [...] kun vil avhenge av beregningsreglene i tjenstepensjonsordningen.»*

Videre heter det i kapitlet om ny AFP-ordning:

*«Kvalifikasjonsreglene for den nye AFP-ordningen innebærer blant annet at arbeidstakere som fratrer stillingen i offentlig sektor før 62 år ikke vil ha rett på AFP fra offentlig sektor. Det er ingen rett til en oppsatt AFP på samme måte som en har rett til en oppsatt tjenstepensjon dersom en fratrer før pensjonsalder. For personer som går til en stilling i privat sektor som gir rett til privat AFP vil ikke dette være problematisk. Personer som derimot går til en stilling uten rett til AFP vil derimot kunne tape en ganske betydelig framtidig pensjonsytelse.»*

Som det går frem av disse sitatene diskuterte OfTP-utvalget problematikken knyttet til kvalifikasjonsreglene for ny livsvarig AFP først og fremst med utgangspunkt i at en del arbeidstakere vil miste retten til AFP ved å bytte arbeidsgiver. Siden disse vil miste retten til

AFP på bakgrunn av et mer eller mindre bevisst valg om å bytte arbeidsgiver, kan det hevdes at det ikke er spesielt problematisk at pensjonen vil falle bort for denne gruppen.

I vedlegg 3 til rapporten fra OfTP-utvalget, «AFP i offentlig sektor», ble det imidlertid vist til at kravet om å stå i stilling fram til uttakstidspunktet for å ha rett til AFP ville være *«særlig problematisk for personer i stillinger med særaldersgrense som innebærer at de kan fratre stillingen før første mulige uttak av AFP»*, og at det for disse:

*«bør [...] vurderes å innføre et særskilt unntak fra kravet om måtte være ansatt og reell arbeidstaker på uttakstidspunktet for å ha rett til AFP.»*

OfTP-utvalget diskuterte imidlertid ikke utfordringene for andre grupper som av ulike grunner ikke kvalifiserer til livsvarig AFP, herunder for eksempel uføre.

I dagens offentlige tjenstepensjonsordning beholder medlemmene alltid opptjent livsvarig pensjon fra en offentlig arbeidsgiver<sup>3</sup>. Dette gjelder for eksempel ved jobb-bytte og ved uførhet. Dersom dagens ordning erstattes av en ny AFP-ordning etter modell av AFP i privat sektor og en ny offentlig tjenstepensjonsordning med årlig opptjening av pensjon, kan det derfor hevdes at store grupper vil risikere å få en dårligere pensjonsordning enn de har i dag.

Det er for øvrig verdt å merke seg at når Banklovkommissjonen i NOU 2012:13 Pensjonslovene og folketrygdreformen II har foreslått nye kollektive tjenstepensjonsordninger i privat sektor, har den valgt å se helt bort fra at mange foretak har privat AFP. Det betyr blant annet at maksimalgrensene for opptjening Banklovkommissjonen har foreslått i de nye tjenstepensjonsordningene er fastsatt kun med utgangspunkt i at tjenstepensjonen skal komme i tillegg til folketrygd.

### **4.3 Hvor mange i offentlig sektor vil ikke få livsvarig AFP**

For å forsøke å belyse hvor mange som potensielt ikke vil få rett til en ny livsvarig AFP-ytelse, har KLP sammenstilt data for personer som fylte 62 år i 2011 i KLPs fellesordninger for premieutjevning<sup>4</sup>. Denne gruppen er valgt fordi flere av kvalifikasjonskravene som beskrevet i punkt 2.3 knytter seg til hvilken status en person har ved 62 år.

Det var totalt 14 174 personer som var aktive eller oppsatte medlemmer av fellesordningene, og som fylte 62 år i 2011. Av disse hadde 42 prosent en oppsatt pensjonsrett, det vil si at de hadde fratrudd stillingen som ga medlemskap i KLP, samtidig som de ikke mottok en pensjonsytelse (uførepensjon, AFP eller pensjon fra en særaldersgrense).

<sup>3</sup> Verdien av opptjeningen kan riktignok bli redusert ved fratreden fra en stilling i offentlig sektor siden tjenestetidsbrøken som benyttes i pensjonsberegningen kan bli endret fra 30-deler til inntil 40-deler.

<sup>4</sup> KLP har ulike fellesordninger for premieutjevning for kommuner, fylkeskommuner, helseforetak, sykepleiere, sykehusleger og ordførere.

Tabell 3 viser hvordan de resterende 8 273 personene fordelte seg mellom å stå i aktiv stilling, være helt eller delvis ufør, motta AFP eller motta alderspensjon fra en særaldersgrense. Tabellen viser at ved utgangen av 2011 var 55,6 prosent av disse aktive, 30,9 prosent helt eller delvis uføre, 9,2 prosent mottok offentlig AFP og 4,4 prosent mottok alderspensjon fra en stilling med særaldersgrense.

Tabell 3 Aktive og uføre i KLPs fellesordninger – personer som fylte 62 år i 2011

	Kvinner	Menn	Totalt	Andel av totalt antall 62-åringer
Aktive	3 352	1 247	4 599	55,6 %
Uføre (100 %)	1 466	248	1 714	20,7 %
Uføre (delvis)	755	88	843	10,2 %
AFP	574	183	757	9,2 %
Alderspensjonister fra stilling med særaldersgrense	293	67	360	4,4 %
<b>Totalt</b>	<b>6 440</b>	<b>1 833</b>	<b>8 273</b>	

Kilde: KLP. Tallene inkluderer medlemmer i KLPs fellesordninger for kommuner, fylkeskommuner, helseforetak, sykepleiere, sykehusleger og ordførere. Bestand pr. 31.12.11.

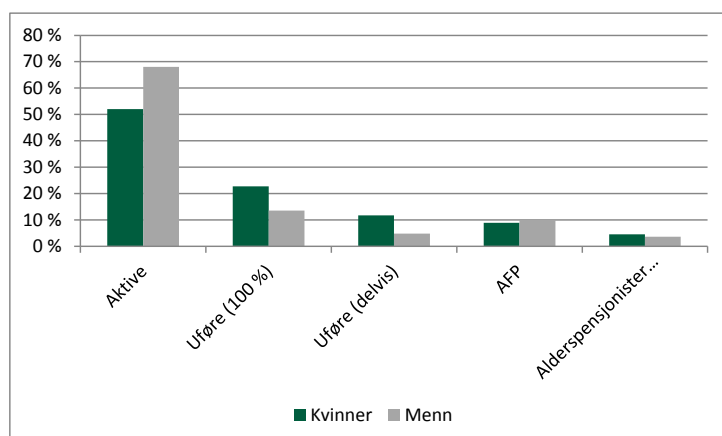
Alle som mottok full uførepensjon, det vil si om lag 20 prosent av medlemmene på 62 år, ville ikke fått rett på ny livsvarig AFP. Videre ville ikke de 10 prosentene som mottok delvis uførepensjon fått AFP med mindre de hadde sagt fra seg uførepensjonen når de fylte 62 år. Hvorvidt de som fikk alderspensjon fra en stilling med særaldersgrense ville hatt rett til AFP avhenger av om pensjonsalder/aldersgrensen var lavere enn 62 år.

Dette betyr at om lag 20 prosent av de aktuelle medlemmene med sikkerhet ikke ville hatt rett på ny livsvarig AFP. I tillegg ville trolig ytterligere 10-15 prosent ikke kvalifisert på grunn av delvis uførhet eller særaldersgrense. Trolig ville også en viss andel av de som var aktive og AFP-pensjonister heller ikke kvalifisert for ny AFP på grunn av kravet til ansiennitet som innebærer at en person må være tilsluttet AFP-ordningen i minst syv av de siste ni årene før fylte 62 år.

Som det går frem av Tabell 3, var det langt flere kvinner enn menn som var medlemmer av KLPs fellesordninger. Det var også klare forskjeller mellom kjønnene med hensyn til om de var aktive, uføre, AFP-mottakere eller alderspensjonister. Figur 3 viser mer om hvordan kvinnene og mennene var fordelt. Figuren viser at av alle de kvinnelige medlemmene var det i overkant av 50 prosent som var aktive ved utløpet av 2011. Tilsvarende andel for menn var i underkant av 70 prosent. Samtidig var 35 prosent av kvinnene og kun 19 prosent av mennene helt eller delvis uføre. For de øvrige kategoriene var forskjellene mindre. Siden de

som er uføre neppe vil kvalifisere for ny AFP, viser dermed denne figuren at det trolig vil være en langt større andel kvinner enn menn som ikke ville fått rett til ny AFP.

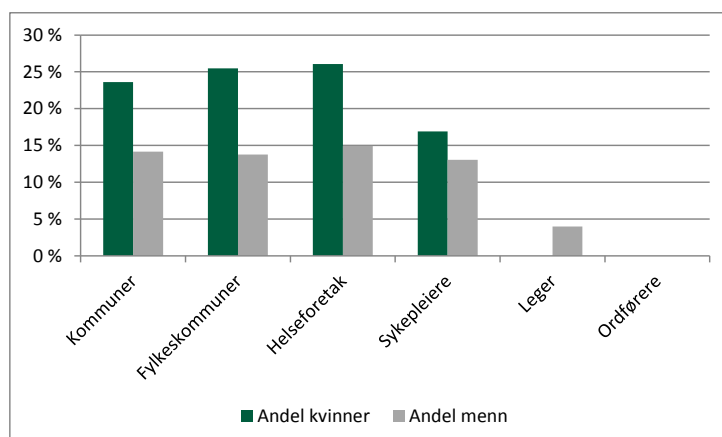
**Figur 3** Kvinner og menn fordelt på ulike stater – personer som fylte 62 år i 2011



Kilde: KLP. Bestand pr. 31.12.11.

Figur 4 viser andelen kvinner og menn som er 100 prosent uføre målt i forhold til alle kvinner og alle menn. For eksempel var i underkant av 25 prosent av kvinnene i den kommunale fellesordningen 100 prosent uføre. Figuren viser at forskjellen i uførehypighet mellom kvinner og menn som ble illustrert Figur 3 går igjen i alle de store fellesskapene i KLP (kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og sykepleiere).

**Figur 4** Andel 100 % uføre kvinner og menn – personer som fylte 62 år i 2011



Kilde: KLP. Bestand pr. 31.12.11.

I tillegg til de som var aktive eller uføre, var det som det går frem av Tabell 4 i underkant av 6 000 personer som fylte 62 år i 2011, og som hadde en oppsatt pensjonsrett i KLP. Siden disse personene ikke var aktive medlemmer eller pensjonister, ville de ikke fått rett til livsvarig AFP fra KLP.

Mange som har en oppsatt pensjonsrett fra i KLP har imidlertid trolig fortsatt pensjonsopptjeningen i andre offentlige tjenestepensjonsordninger. De kunne derfor ha opptjent rett

til livsvarig AFP fra en annen tjenstepensjonsordning. En del vil også kunne ha opptjent rett til livsvarig AFP i privat sektor.

Uten at det foretas grundigere undersøkelser, er det ikke mulig å anslå hvor stor andel av de som hadde en oppsatt pensjonsrett som ville fått rett til livsvarig AFP. Det har ikke vært en del av dette oppdraget å avklare dette.

Tabell 4 Personer med oppsatt pensjonsrett som fylte 62 år i 2011

	Kvinner	Menn	Totalt
Mer enn 3 opptjeningsår	1 889	1 107	2 996
Mindre enn 3 opptjeningsår	1 890	1 015	2 905
Totalt	3 779	2 122	5 901

Kilde: KLP. Bestand pr. 31.12.11.

Tallene som er presentert over illustrerer at det er sannsynlig at en relativt stor andel av offentlig ansatte ikke vil få rett til en ny livsvarig AFP-ytelse.

#### 4.4 Betydning for ytelsesnivåene

Hvor mye det vil bety for den enkeltes samlede pensjon å miste retten til livsvarig AFP vil variere fra person til person. I det følgende illustreres det hvor mye bortfall av AFP kan bety for ulike typeeksempler, når inntektsnivå og opptjeningstid varierer.

Et sentralt element i ny folketrygd, ny livsvarig AFP og «alternativ offentlig tjenstepensjon» er såkalt alleårsopptjening. Det vil si at hvert år en person er i arbeid påvirker nivået på pensjonen.

Reglene for alleårsopptjening var imidlertid ikke helt like i forslaget til ny AFP og «alternativ offentlig tjenstepensjon» i tariffoppgjøret i 2009. Det var særlig på to områder regelverkene var ulike; hvilke år som skulle inngå i «alle år», og hvilket pensjonsgrunnlag som skulle legges til grunn. Mens ny livsvarig AFP skulle beregnes på grunnlag av alle inntektsår gjennom karrieren, også de årene en person eventuelt har jobbet i privat sektor, skulle «alternativ offentlig tjenstepensjon» tjenes opp kun i de årene en person jobber i offentlig sektor.

Når det gjelder spørsmålet om pensjonsgrunnlag, skulle ny AFP beregnes på grunnlag av pensjongivende inntekt i *folketrygden*. Dette innebærer blant annet at kun inntekt opp til 7,1 G er pensjongivende, samt at også inntekt fra andre arbeidsforhold enn stillingen som gir rett til AFP er pensjongivende. I «alternativ offentlig tjenstepensjon» skulle derimot kun inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren være pensjongivende. I tillegg skulle det tjenes opp pensjon for inntekt opp til 12 G.

For å lage typeeksempler som er relevante for ansatte i offentlig sektor, tas det i det følgende utgangspunkt i gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i de ulike premieutjevningsskemaene i KLP for personer som fylte 62 år i 2011. Tabell 5 gir en oversikt over disse pensjonsgrunnlagene. Som det går frem av tabellen er inntektsnivåene relativt like i de store fellesskapene (kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og sykepleiere). Sykehuslegene og ordførerne skiller seg ikke uventet ut med vesentlig høyere inntekt. Tabellen viser også at det er relativt store forskjeller i gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag mellom kvinner og menn. Dette skyldes trolig blant annet at kvinner i langt større grad enn menn arbeider deltid.

Det er ikke innhentet tilsvarende tall for statlig sektor. Tidligere undersøkelser, blant annet i forbindelse med tariffoppgjøret i offentlig sektor i 2009, har imidlertid vist at det gjennomsnittlige lønnsnivået er høyere i staten enn i kommunene. Det er også færre som jobber deltid i staten.

Tabell 5 Pensjonsgrunnlag i kroner, aktive og uføre som fylte 62 år i 2011

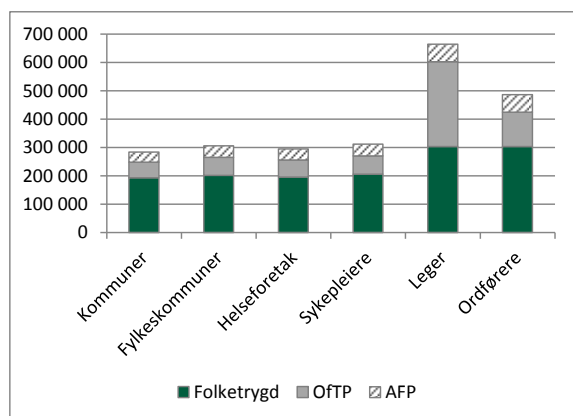
	Kvinner	Menn	Totalt
Kommuner	293 165	418 768	327 777
Fylkeskommuner	323 539	472 663	374 203
Helseforetak	329 180	466 922	356 140
Sykepleiere	377 701	442 654	381 353
Leger	795 885	869 774	851 156
Ordførere	492 942	637 423	599 402

Kilde: KLP. Tallene inkluderer personer med oppsatt pensjonsrett. Bestand pr. 31.12.11.

Figur 5 viser samlet pensjon fra ny alderspensjon i folketrygden, den alternative offentlige tjenstepensjonsordningen og ny AFP beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i KLPs ulike fellesordninger. Pensjonene er beregnet ved uttak 67 år, og gitt 40 års opptjening ved 67 år (siden opptjening av AFP stopper ved 62 år betyr dette at det er 35 års opptjening i AFP-ordningen). Det er lagt til grunn lik inntekt i alle opptjeningsår.

Figuren viser at med disse forutsetningene vil livsvarig AFP utgjøre rundt kr 40 000 i årlig pensjon for ansatte i kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og for sykepleiere. Dette tilsvarer 11 prosent av sluttlønnen, om lag 13 prosent av samlet pensjon, og hele 40 prosent av den samlede ytelsen fra den offentlige AFP- og tjenstepensjonsordningen.

Figur 5 Pensjon til personer med inntekt lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i KLPs fellesordninger



Forutsetninger: Pensjonsnivåer ved uttak 67 år og før levealdersjustering. **40 års opptjeningstid** ved 67 år i OfTP og folketrygd, dvs. 35 års opptjening i AFP-ordningen. OfTP-ordning med årlig opptjening på 0,42 % for inntekt fra 0-7,1 G, og 1,77 % for inntekt fra 7,1-12 G. Ny alderspensjon i folketrygden. Lik inntekt i alle opptjeningsår. G=79216 (gjennomsnittlig G for 2011)

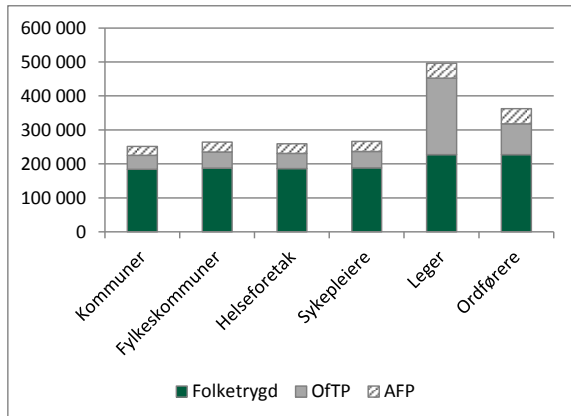
De som eventuelt ikke får livsvarig AFP fordi de ikke tilfredsstiller kvalifikasjonskravene vil dermed få et betydelig tap i livsvarig pensjon.

Med like AFP-ordninger i offentlig og privat sektor blir det samtidig viktig å lage regler som sikrer at ingen vil få rett til AFP både fra offentlig og privat sektor. Uten slike regler vil det være mulig å få dobbelt AFP, for eksempel for personer som har to deltidsstillinger der den ene er i offentlig sektor og den andre i privat sektor i en virksomhet som er tilknyttet Fellesordningen for AFP. Dette skyldes at så lenge en person kvalifiserer for ny AFP vil vedkommende alltid få full AFP ut fra pensjonsgivende inntekt i *folketrygden*, ikke bare inntekt hos den enkelte arbeidsgiver.

Det er for øvrig verdt å merke seg at med forutsetningene som ligger til grunn for pensjonsnivåene i Figur 5, blir kompensasjonsnivåene relativt høye. Eksempelvis ligger kompensasjonsnivået for kommuneansatte på 86,7 i figuren. Dette skyldes flere forhold. For det første er det ikke tatt hensyn til levealdersjustering. Videre er det lagt til grunn 40 opptjeningsår, noe som er en god del mer enn gjennomsnittet for kommuneansatte i dag. I tillegg viser figuren pensjonsnivåer ved uttak 67 år, som er en langt høyere uttaksalder enn gjennomsnittet i KLPs ordninger i dag.

Figur 6 viser pensjonsnivåer dersom opptjeningstiden ved 67 år reduseres til 30 år. Figuren viser at alle de tre pensjonsytelsene blir redusert sammenliknet med Figur 5, der opptjeningstiden var 40 år. Når det gjelder AFP, vil den utgjøre i underkant av 30 000 kroner i årlig pensjon.

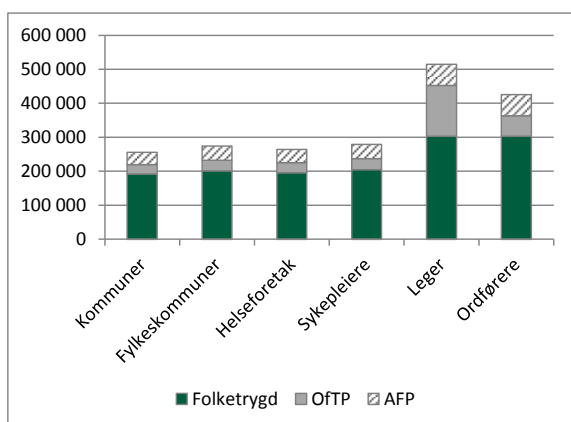
**Figur 6** Pensjon til personer med inntekt lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i KLPs fellesordninger



Forutsetninger: Pensjonsnivåer ved uttak 67 år og før levealdersjustering. **30 års opptjeningsstid** ved 67 år i OfTP og folketrygden, dvs. 25 års opptjening i AFP-ordningen. OfTP-ordning med årlig opptjening på 0,42 % for inntekt fra 0-7,1 G, og 1,77 % for inntekt fra 7,1-12 G. Ny alderspensjon i folketrygden. Lik inntekt i alle opptjeningsår. G=79216 (gjennomsnittlig G for 2011)

Figur 7 viser en opptjeningsprofil som kan være relevant for personer som ikke har arbeidet i offentlig sektor i hele karrieren. Her er det lagt til grunn 40 års opptjening i folketrygden (og dermed 35 års opptjening i AFP), og kun 20 års opptjening i den alternative offentlige tjenstepensjonsordningen. Figuren viser at i dette tilfellet vil ytelsen fra AFP-ordningen være større enn offentlig tjenstepensjon for alle grupper unntatt sykehuslegene. Dette skyldes at AFP beregnes på grunnlag av alle opptjeningsår i folketrygden. At AFP blir mindre enn tjenstepensjon for sykehuslegene skyldes at inntekt over 7,1 G ikke gir opptjening av AFP slik at legene ikke får AFP for en stor del av inntekten, samtidig som all inntekt opp til 12 G er pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen. AFP vil utgjøre om lag 15 prosent av den samlede pensjonen.

**Figur 7** Pensjon til personer med inntekt lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i KLPs fellesordninger

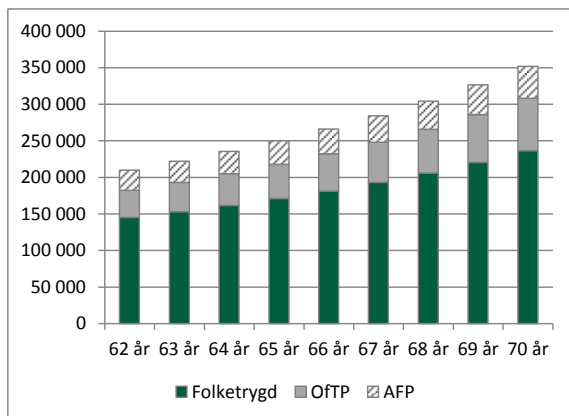


Forutsetninger: Pensjonsnivåer ved uttak 67 år og før levealdersjustering. **40 års opptjeningsstid ved 67 år i folketrygd, 35 års opptjening i AFP, 20 års opptjening i OfTP.** OfTP-ordning med årlig opptjening på 0,42 % for inntekt fra 0-7,1 G, og 1,77 % for inntekt fra 7,1-12 G. Ny alderspensjon i folketrygden. Lik inntekt i alle opptjeningsår. G=79216 (gjennomsnittlig G for 2011)

Som omtalt over vil pensjonsnivåene også avhenge av *når* pensjonen tas ut. I Figur 8 er det illustrert hvordan pensjonsnivåene vil variere for en person med et pensjonsgrunnlag lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i felleskommunal pensjonsordning i KLP, og gitt en opptjeningstid på 35 år ved 62 år (dette tilsvarer opptjeningstiden som ligger til grunn for Figur 5 over). Figuren viser at samlet pensjon ved uttak 62 år er rett i overkant av 200 000 kroner. Dette tilsvarer et kompensasjonsnivå på 62 prosent. For de som ikke får rett til AFP vil dette kompensasjonsnivået reduseres til 54 prosent.

Opptjening etter 62 år påvirker ikke AFP-ytelsen. Det er derfor kun effekten av utsatt uttak som gjør at denne øker etter 62 år. Dette betyr at AFP vil utgjøre en relativt sett størst andel av samlet pensjon ved 62 år. Sagt på en annen måte vil manglende AFP relativt sett ha størst betydning for de som går av tidlig.

Figur 8 Pensjon ved uttak 62-70 år



Forutsetninger: Pensjonsnivåer ved uttak 67 år og før levealdersjustering. Pensjonsgrunnlag lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i fellesordning for kommuner i KLP (kr 327 777). 35 års opptjeningstid ved 62 år i folketrygd, OfTP og AFP. Livsvarig AFP (ikke to-nivåuttak av AFP). OfTP-ordning med årlig opptjening på 0,42 % for inntekt fra 0-7,1 G, og 1,77 % for inntekt fra 7,1-12 G. Ikke seniortillegg som foreslått i «kombinasjonsalternativet». Ny alderspensjon i folketrygden. G=79216 (gjennomsnittlig G for 2011)

#### 4.5 Betydning for arbeidsgivers kostnader

Dersom det innføres en ny livsvarig AFP i offentlig sektor etter modell av den private AFP-ordningen, og relativt store grupper av offentlig ansatte ikke kvalifiserer for denne pensjonen, vil dette naturligvis gi lavere kostnader for arbeidsgiverne enn om alle kvalifiserer. Nøyaktig hvor store besparelser arbeidsgiverne vil kunne få vil avhenge av flere forhold, herunder blant annet hvor stor andel av nye pensjonister som ikke vil kvalifisere for AFP og kjennetegn ved disse pensjonistene (pensjonsgrunnlag, opptjeningstid, mv.). Også hvorvidt det blir gitt statstilskudd til en ordning med livsvarig AFP i offentlig sektor vil påvirke kostnadene.

For å kunne gi et anslag på mulige besparelser som følge av at ikke alle ansatte vil kvalifisere for en ny offentlig AFP, er det behov for ytterligere utredning. For å forsøke å tallfeste hvor stor andel av de ansatte i offentlig sektor som ikke vil tilfredsstillende kravene i en ny AFP-ordning kan det tas utgangspunkt i opptjeningshistorikken til de som relativt nylig har fått

pensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene. Det må imidlertid også tas hensyn til at ansatte i offentlig sektor i fremtiden kan få en annen opptjeningshistorikk enn dagens ansatte.

Trolig vil det kunne være forskjeller mellom ansatte i ulike deler av offentlig sektor. Det bør derfor gjøres separate utredninger for henholdsvis staten, kommunal sektor og helseforetakene.

Et forhold som kan være verd å nevne i denne sammenhengen er hvordan spørsmålet om kostnader ved innføring av en ny AFP- og tjenestepensjonsordning ble behandlet av OfTP-utvalget i 2009. Utvalget fikk utført kostnadsberegninger av KLP og Statens pensjonskasse (SPK).

KLPs beregninger ble foretatt med utgangspunkt i aktive medlemmer født i 1963 eller senere, og som ikke hadde særaldersgrense. Det ble antatt at alle ble stående i stilling til pensjonering. Dette betyr trolig at det ble lagt til grunn at alle personene som inngikk i KLPs beregninger ville kvalifisere for en ny livsvarig AFP. Dermed ble kostnadene beregnet med utgangspunkt i at alle ville fått både tjenestepensjon og AFP. Diskusjonen over kan tyde på at disse beregningene kan ha overvurdert utgiftene til ny AFP.

Når det gjelder kostnadsberegningene for staten, så lagde SPK et anslag på kostnader med utgangspunkt i et datasett bestående av 8 200 personer som hadde tatt ut alderspensjon eller AFP i SPK i perioden 2001-2008. Det går ikke frem av OfTP-utvalgets rapport om datasettet kun besto av personer som avsluttet karrieren i staten, eller om også uføre og andre grupper var med.

Problemstillingen knyttet til at relativt store grupper innenfor offentlig sektor, herunder blant annet uføre, ikke vil få rett til livsvarig AFP er ikke omtalt i OfTP-utvalgets rapport. Dette gjelder både i forbindelse med drøftingen av ytelsesnivåer i ulike alternative modeller, og i forbindelse med drøftingen av kostnader. Det synes med andre ord som om det ble lagt til grunn for beregningene både i KLP og i SPK at alle ville få både offentlig tjenestepensjon og full offentlig AFP.

Dersom partene i offentlig sektor på ny skal forhandle om en omlegging av de offentlige AFP- og tjenestepensjonsordningene, bør det belyses hvordan det vil slå ut at det er en viss andel av medlemmene som ikke vil kvalifisere for AFP etter reglene som gjelder for den private AFP-ordningen. Dette gjelder både med hensyn til kostnader, med hensyn til kalibrering av opptjeningsprosenten i en ny offentlig tjenestepensjonsordning, og med hensyn til samlede pensjonsnivåer for de som ikke kvalifiserer.

Se for øvrig omtalen av kostnader knyttet til OfTP m/AFP-modellen i punkt 5.4.

## 5 Tilpasset ny ordning – tjenstepensjons-AFP

### 5.1 Innledning

Som vist i kapittel 4 vil en relativt stor andel av de som har arbeidet i offentlig sektor ikke få pensjon fra en ny AFP-ordning med livsvarige ytelser dersom ordningen får likt regelverk som i den nye private AFP-ordningen. Livsvarig offentlig AFP, slik denne ble diskutert i 2009-oppgjøret, skulle sammen med offentlig tjenstepensjon utgjøre den samlede *livsvarige* pensjonsytelsen fra offentlig arbeidsgiver. Dermed ville det også bli mer alvorlig å miste retten til AFP enn i dag, siden AFP i dag er en tidsbegrenset ytelse.

Kvalifikasjonsreglene for privat AFP er også relativt detaljerte, og de kan oppleves som vanskelige å forstå for den enkelte. Det er derfor fare for at enkelte gjør valg sent i karrieren som uten at det var forstått, kan føre til at retten til AFP bortfaller.

Privat AFP er videre som omtalt over en «enten-eller-ytelse» i den forstand at det enten utbetales full AFP eller ikke noe i det hele tatt. Dette betyr at pensjonstapet blir relativt stort for de som ikke kvalifiserer for AFP.

Utgangspunktet for en tilpasning av ordningen som ble diskutert i 2009-oppgjøret drøftes i punkt 5.2. Deretter beskrives i punkt 5.3 OfTP m/AFP-modellen nærmere. I punkt 5.4 illustreres det hvordan denne modellen vil kunne påvirke ytelsesnivåer og kostnader i de offentlige tjenstepensjonsordningene.

### 5.2 Utgangspunktet for tilpasningen

Det legges til grunn at en eventuell ny AFP-ordning i offentlig sektor med livsvarige ytelser vil få beregnings- og kvalifikasjonsregler som er mer eller mindre identiske AFP-ordningen som ble innført i privat sektor i 2011. Dette ble som beskrevet i punkt 2.4 også lagt til grunn i forhandlingene om en ny AFP-ordning i tariffoppgjørene i offentlig sektor i 2008 og 2009. Det vurderes i det følgende er om ordningen som ble diskutert da skal suppleres slik at effekten av ikke å kvalifisere for AFP reduseres for offentlig ansatte.

I forkant av tariffoppgjøret i 2008 satte det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet ned et ekspertutvalg med medlemmer fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden som fikk i oppdrag å utarbeide et grunnlag for forhandlingene i 2008-oppgjøret. I utvalgets rapport<sup>5</sup> ble det blant annet diskutert om en livsvarig AFP i offentlig sektor kunne slås sammen med offentlig tjenstepensjon:

*«Altså: Dersom en slo sammen AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor, ville det kunne begrense overganger fra privat til offentlig sektor på slutten av yrkeslivet, mens det ville kunne bli lønnsomt å gå over fra offentlig til privat sektor relativt seint i karrieren. Dette kan unngås dersom en etablerer like AFP-ordninger i offentlig og*

<sup>5</sup> «Mulige tilpasninger i AFP i offentlig sektor i lønnsoppgjøret 2008», datert 19.05.08

*privat sektor og samtidig lager et system for overføring av pensjonsansiennitet mellom offentlig og privat sektor, eventuelt kombinert med en ordning for økonomisk kompensasjon mellom AFP-ordningene. Med en slik løsning vil ansatte ikke tape rettigheter til AFP ved skifte av arbeidsgiver mellom offentlig og privat sektor.*

*Samlet taler dette, etter ekspertgruppas syn, for at AFP videreføres som en selvstendig ordning. Isolert sett bør videre ordningen for offentlig ansatte utformes etter mønster av ordningen for ansatte i privat sektor. Avvik fra denne løsningen krever en begrunnelse.»*

Den samme problemstillingen ble vurdert av OfTP-utvalget i forkant av tariffoppgjøret i 2009. I dette utvalgets rapport<sup>6</sup> heter det blant annet følgende:

*«Dersom en slo sammen AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor, ville det kunne begrense overganger fra privat til offentlig sektor på slutten av yrkeslivet fordi personer som først arbeidet lenge i en bedrift i privat sektor som var medlem av AFP-ordningen miste retten til AFP dersom vedkommende sluttet før 62 år. De som så begynte i offentlig sektor ville ikke få lang nok tjenestetid til å kompensere for at retten til AFP i privat sektor bortfalt.*

*Samtidig ville det kunne bli lønnsomt å gå over fra offentlig til privat sektor relativt seint karrieren fordi personer som først arbeidet lenge i offentlig sektor ville få med seg «de opptjente AFP-rettighetene» fra offentlig sektor i form av en oppsatt pensjon, og i tillegg få rett til en full AFP-pensjon fra privat sektor.*

*Slik den nye AFP-ordningen i privat sektor er utformet, ligger det godt til rette for at, dersom en senere skulle ønske det, AFP kan integreres i folketrygden og/eller i tjenstepensjonsordningene. En slik omlegging vil trolig være vesentlig enklere dersom det er like ordninger i offentlig og privat sektor. Også dette tilsier at ordningen i offentlig sektor utformes på samme måte som ordningen i privat sektor.*

*Samlet tilsier hensynet til mobiliteten mellom offentlig og privat sektor, samt langsiktige perspektiver for AFP i privat sektor at AFP bør opprettholdes som en selvstendig pensjonsordning i offentlig sektor. Begge hensynene trekker dessuten i retning av at AFP bør utformes likest mulig i offentlig og privat sektor.»*

Også i «alternativ offentlig tjenstepensjon» som ble diskutert i 2009-oppgjøret, ble det lagt til grunn at en ny livsvarig AFP i offentlig sektor skulle ha samme kvalifikasjons- og beregningsregler som i ny privat AFP. Som omtalt over mente OfTP-utvalget at særlig hensynet til at det må kunne etableres en ordning med medregning av ansiennitet mellom offentlig og privat sektor taler for at ordningene må bli like.

---

<sup>6</sup> «Offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor», datert 11.03.09

Skal effekten av ikke å tilfredsstille kvalifikasjonskravene i en ny AFP-ordning i offentlig sektor bli redusert, må det derfor gjøres tilpasninger innenfor den offentlige tjenstepensjonsordningen. En tilpasning må imidlertid ikke gå på tvers av en del viktige hensyn:

- Tilpasningene bør ikke føre til vesentlig høyere kostnader enn med en videreføring av dagens ordninger.
- Det må unngås at enkelte leverandører av pensjon til offentlige virksomheter favoriseres fremfor andre. Offentlig tjenstepensjon må med andre ord fremdeles være en leverandørnøytral pensjonsordning.
- Tilpasningene bør ikke være for administrativt krevende å håndtere.
- Tilpasningene bør ikke komplisere pensjonssystemet unødige. Det vil si at det ikke må bli vanskeligere for det enkelte medlem å gjøre informerte karrierevalg.
- Det må unngås at enkeltpersoner kan få «dobbeltpensjon». Det vil si at det ikke må bli mulig å få AFP fra privat sektor sammen med eventuelle AFP-ytelser fra den offentlige tjenstepensjonsordningen.

Det vil også være ønskelig å opprettholde dagens overføringsavtalesystem, som sikrer at all pensjon som er opptjent i offentlig sektor utbetales fra den siste pensjonsinretningen medlemmene var tilknyttet. Det kan derfor være ønskelig å unngå at eventuelle tilpasninger hindrer en videreføring av denne ordningen. Dette gjelder også dersom en eventuell ny offentlig tjenstepensjonsordning ikke er basert på dagens prinsipp om bruttopensjoner og samordning med folketrygden og andre offentlige tjenstepensjonsordninger.

### **Statstilskudd til offentlig AFP**

I dag gis det ikke statstilskudd til AFP i offentlig sektor. Dette har historiske årsaker, blant annet at AFP-ordningen i offentlig sektor på enkelte områder var mer gunstig enn privat AFP.

I OfTP m/AFP-modellen legges det opp til at en ny AFP-ordning med livsvarig pensjon i offentlig sektor skal utformes etter det samme regelverket som i den nye private AFP-ordningen. Så lenge offentlig og privat AFP har like regler med hensyn til hvem som kvalifiserer for pensjonen og hvordan den skal beregnes, er det ikke lett å finne grunner for at staten ikke skal dekke en like stor andel av AFP-utgiftene for kommuner, statlige og kommunale foretak og andre som har offentlig AFP, som den gjør for private virksomheter.

Likebehandling på dette området er særlig viktig for virksomheter med offentlig AFP som er i konkurranse med private virksomheter med privat AFP. Utviklingen innenfor offentlig sektor siden AFP-ordningen ble innført i 1988, med stadig flere virksomheter som opererer i konkurranse med private virksomheter taler derfor også sterkt for at det bør gis statstilskudd til en ny offentlig AFP-ordning på lik linje med tilskuddene som gis i privat sektor.

Denne problemstillingen ble også omtalt i det såkalte «kombinasjonsalternativet» som er tatt inn i Riksmeklingsmannens møtebok fra forhandlingene i 2009. Her heter det at:

*«I arbeidet med å finne en framtidig finansieringsløsning for ny AFP i offentlig sektor må det tas hensyn til at enkelte virksomheter som i dag har en offentlig AFP-ordning*

*opptrer i konkurranse med virksomheter som vil få ny AFP i privat sektor med statstilskudd.»*

I det følgende legges det på denne bakgrunn til grunn at staten vil dekke 1/3 av utgiftene også til offentlig AFP når denne pensjonen er innvilget etter tilsvarende regler som i den private AFP-ordningen. Statstilskuddet innvilges på samme måte som i privat sektor, det vil si når en person har fått innvilget AFP av NAV.

Se også nærmere omtale av prosedyrer for beregning og utbetaling av AFP-tilskudd i punkt 6.3.

### **Kompensasjonstillegg**

I privat AFP gir staten et kompensasjonstillegg til årskullene 1944-1962. Dette tillegget skal kompensere for at disse årskullene har begrensede muligheter til å motvirke levealdersjusteringen.

Det legges til grunn at et tilsvarende tillegg vil bli gitt til personer som kvalifiserer for full offentlig AFP.

### **To-nivåuttak av offentlig AFP?**

Ved uttak av privat AFP før 67 år gis det et kronetillegg frem til fylte 67 år. Den samlede verdien av pensjonen skal ikke påvirkes av dette. Dermed må den livsvarige delen av AFP, det vil si AFP fra 67 år, bli lavere enn den ville blitt uten et slikt kronetillegg.

I OfTP m/AFP-modellen legges det til grunn at det *ikke* skal være et slikt to-nivåuttak i den offentlige AFP-ordningen.

## **5.3 Pensjonsordning med tjenstepensjons-AFP**

Det viktigste målet med OfTP m/AFP-modellen er å redusere effekten av ikke å få AFP på grunn av at kvalifikasjonsreglene ikke er tilfredsstillt.

Som omtalt vil en person ikke få rett til ny privat AFP blant annet dersom vedkommende:

- Ikke er ansatt i en AFP-tilknyttet virksomhet på uttakstidspunktet
- Ikke har vært ansatt i en AFP-virksomhet sammenhengene de siste tre årene før uttak (kan ha brudd i denne perioden på inntil 52 uker)
- Ikke tilfredsstillt kravet om tilknytning til en AFP-ordning minst 7 av de siste 9 årene før fylte 62 år
- Har mottatt pensjon, ventelønn eller annen ytelse fra nåværende eller tidligere arbeidsforhold uten motsvarende arbeidsplikt i de siste tre årene før fylte 62 år (unntak for uførepensjon)
- Mottar uførepensjon fra folketrygden etter fylte 62 år

I et eventuelt nytt pensjonssystem for offentlig ansatte vil trolig opptjeningsprosentene i tjenstepensjonsordningen bli fastsatt med utgangspunkt i at tjenstepensjon vil bli supplert av en ny livsvarig AFP-ytelse. Offentlig tjenstepensjon og ny AFP vil dermed sammen sikre at offentlig ansatte får en årlig pensjonsopptjening på et visst nivå. For de som innenfor et slikt system ikke kvalifiserer for AFP, vil imidlertid pensjonsopptjeningen per år i arbeid bli lavere enn forutsatt.

En mulig tilpasning som vil sikre at den årlige pensjonsopptjeningen blir mer lik for alle offentlig ansatte, kan være at det tjenes opp AFP innenfor den offentlige tjenstepensjonsordningen, her omtalt som tjenstepensjons-AFP. Dermed vil arbeidstakere i offentlig sektor sikres et mer forutsigbart nivå på samlet pensjon.

Den årlige opptjeningen av tjenstepensjons-AFP bør trolig være på samme nivå som beregningsgrunnlaget i ny privat AFP, det vil si 0,314 prosent av pensjonsgrunnlaget. Følgende eksempel illustrerer hvordan en slik ordning vil fungere:

Anta at en person har vært ansatt i offentlig sektor i 10 år, med en inntekt på kr 400 000. Vedkommende vil da etter 10 år ha tjent opp følgende rett til offentlig tjenstepensjon og AFP:

Offentlig tjenstepensjon:	$10 \text{ år} * \text{kr } 400\,000 * 0,42 \% =$	kr 16 800
Tjenstepensjons-AFP:	$10 \text{ år} * \text{kr } 400\,000 * 0,314 \% =$	kr 12 560

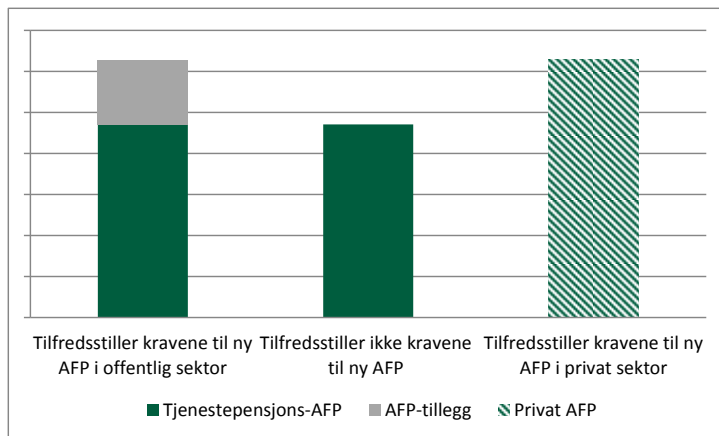
Dersom personen i dette eksempelet går til en privat virksomhet uten AFP-tilknytning etter de 10 årene i offentlig sektor og dermed mister retten til AFP, vil vedkommende ved uttak av pensjon få utbetalt både offentlig tjenstepensjon og tjenstepensjons-AFP. Eksempelet viser at tjenstepensjons-AFP vil øke pensjonsytelsen fra offentlig sektor med kr 12 560, det vil si om lag 43 prosent, sammenliknet med om vedkommende ikke får tjenstepensjons-AFP.

Full AFP vil utgjøre et langt større beløp enn i eksempelet over siden denne skal beregnes ut fra alle år med pensjongivende inntekt i folketrygden. Tjenstepensjons-AFP vil dermed definere et garantert minstenivå på AFP for medlemmer av offentlige tjenstepensjonsordninger. For personer som tilfredsstiller kvalifikasjonskravene til ny AFP og dermed skal ha full offentlig AFP, vil tjenstepensjons-AFP kunne inngå som en del av den samlede AFP-ytelsen. Den resterende AFP-ytelsen utbetales som et *AFP-tillegg*.

Personer som avslutter karrieren i privat sektor og tilfredsstiller kvalifikasjonsreglene for privat AFP, vil få en full AFP-ytelse fra Fellesordningen for AFP. For å unngå at denne gruppen får utbetalt mer enn full AFP, bør tjenstepensjons-AFP kun bli utbetalt dersom rettighetshaveren ikke har rett til AFP fra privat sektor. Det vil si at tjenstepensjons-AFP på kr 12 560 i eksempelet over er en *betinget ytelse*, som ikke vil komme til utbetaling dersom det viser seg at vedkommende kvalifiserer til privat AFP. På denne måten unngås det at en slik ordning kan føre til dobbeltutbetaling av AFP.

Hvordan tjenstepensjons-AFP vil kunne påvirke samlet pensjon vil dermed avhenge av hvorvidt den enkelte tilfredsstiller kvalifikasjonskravene til full AFP, og om vedkommende eventuelt får full AFP fra offentlig eller privat sektor. Figur 9 illustrerer dette.

Figur 9 AFP til ulike grupper med opptjening innenfor offentlige tjenstepensjonsordninger



Regelverket for opptjening av tjenstepensjons-AFP bør være mest mulig likt regelverket for privat AFP. For eksempel bør opptjeningen stoppe ved 62 år, det bør være mulig å ta ut pensjonen fra 62 år, og uttaket må kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning.

På visse områder bør imidlertid tjenstepensjons-AFP ha regler som skiller seg fra regelverket for privat AFP. Siden tjenstepensjons-AFP skal være et supplement til offentlig tjenstepensjon, bør pensjons-/opptjeningsgrunnlaget, med unntak av at det bør være et tak for opptjening på 7,1 G, være det samme som i tjenstepensjonsordningen. Dermed unngås det at arbeidsgiverne i offentlig sektor må betale AFP-premie for inntekt de ansatte har hatt hos andre arbeidsgivere. Samtidig vil pensjonsinnretningene ikke ha behov for å innhente informasjon om pensjongivende inntekt i folketrygden fra NAV.

På samme måte som for offentlig tjenstepensjon bør det tjenes tjenstepensjons-AFP ved blant annet fødselspermisjon, ved sykdom og ved uførhet. Dette vil føre til at for eksempel uføre vil få opptjening av tjenstepensjons-AFP i like mange år som de får opptjening av offentlig tjenstepensjon. Det legges i denne forbindelse til grunn at omleggingen til ny uføretrygd i folketrygden, og kommende tilpasninger i de offentlige tjenstepensjonsordningene som følge av dette, ikke vil føre til endringer i dagens regel om at uføre tjener opp alderspensjon i tjenstepensjonsordningen mens de er uføre.

Det legges til grunn at staten *ikke* skal gi statstilskudd til tjenstepensjons-AFP for de som ikke får rett til full AFP. Det vil si at statstilskudd kun er aktuelt i de tilfeller en person har fått innvilget full offentlig AFP.

### Fondring av offentlig AFP

Det forutsettes at en ny offentlig AFP kan finansieres via flere kilder:

- Tjenestepensjons-AFP, som omtalt tidligere, vil være finansiert via årlige premier på samme måte som den ordinære tjenestepensjonen (og med samme premieutjevningsselskap).
- AFP-tillegg (for å komme opp i full pensjon), finansieres via et utjevningsselskap i offentlig sektor, statstilskudd til offentlig AFP, og netto innbetalinger fra Felleskontoret for AFP (innbetalinger fratrukket utbetalinger til privat AFP).

I henhold til gjeldende Hovedtariffavtale i KS-området punkt 2.1.8 skal alle pensjonsrettigheter innenfor tjenestepensjonsordningen «*være forsikringsmessig dekket i et forsikringsselskap eller en pensjonskasse*», det vil si at pensjonsordningene skal være fonderte. I OfTP m/AFP-modellen er det forutsatt at tjenestepensjons-AFP skal dekke en pensjonsrettighet innenfor tjenestepensjonsordningen og at den skal fonderes. AFP-tillegget vil ikke være en del av forsikringsordningen, men vil være en ordning med løpende utbetalinger.

Det som fonderes årlig vil være opptjening av en pensjon, tjenestepensjons-AFP. Pensjonen er betinget på den måten at alle vil få utbetalt en AFP-ytelse som minst den opptjente tjenestepensjons-AFP-en, men det er ikke gitt at ytelsen blir utbetalt fra den offentlige ordningen. Dersom en person har rett på AFP fra privat sektor, så vil ikke den offentlige ordningen utbetale noe AFP til denne personen.

Opptjeningen i OfTP m/AFP-modellen fonderes imidlertid som om det ikke ligger noen betingelse på den. Det vil si at det er en pensjonsytelse på 0,314 prosent av lønn hos den aktuelle arbeidsgiver i offentlig sektor som hvert år skal fonderes og G-reguleres. Etter 62 år foretas det kun G-regulering av tjenestepensjons-AFP-en dersom utbetalingen ikke har startet.

Har utbetalingen startet skal løpende pensjon reguleres med lønnsveksten i samfunnet og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Regulering av tjenestepensjons-AFP opptjent hos arbeidsgivere som har brakt den offentlige tjenestepensjonsordningen til opphør dekkes innenfor kommunal sektor av Sikringsordningen på samme måte som regulering av offentlig tjenestepensjon.

Uføre skal også opptjene rett til tjenestepensjons-AFP, og dette må skje tilsvarende som for alderspensjon i den vanlige tjenestepensjonsordningen, det vil si uten ytterligere premieinnbetaling.

Siden AFP kan tas ut mellom 62 og 70 år er det ikke på forhånd klart hva som vil være uttaksalderen. Det kan da fastsettes beregningsalder som premiefastsettelsen, og dermed fonderingen, skjer ut fra. Dette tilsvarer metodikken som i dag benyttes i offentlige ordninger, siden det også der kan forekomme forskjellige uttaksaldere blant annet knyttet til 85-årsregelen for uttak av pensjon.

Det er viktig å skille mellom opptjening og fondering av den ordinære offentlige tjenstepensjonen som alle har rett på og opptjening og fondering av tjenstepensjons-AFP, som er en betinget ytelse.

Ved uttak må det tas høyde for flere situasjoner, som er beskrevet under.

#### Full AFP er høyere enn tjenstepensjons-AFP

Full AFP er vanligvis høyere enn tjenstepensjons-AFP. Forskjellen, AFP-tillegget, forutsettes finansiert via utjevningssystemet for AFP i offentlig sektor, der statstilskudd til offentlig AFP vil være en viktig finansieringskilde. Også regulering av AFP-tillegget vil finansieres via dette utjevningssystemet. Se nærmere omtale av utjevningssystemet i punkt 6.

#### Full AFP utbetales fra privat AFP

Dersom full AFP utbetales fra privat AFP, skal det ikke utbetales noe AFP fra den offentlige ordningen til den aktuelle personen. Dette gjelder uansett om vedkommende har rett på noe (en andel av AFP) fra den offentlige ordningen. Midler som er avsatt for tjenstepensjons-AFP-en vil i slike tilfeller bli frigjort og tilført premieutjevningsskapskapet hos pensjonsinretningen for denne delen av AFP.

#### Ingen rett på full AFP

Selv om en person med opptjent tjenstepensjons-AFP ikke tilfredsstiller kvalifikasjonskravene til AFP hverken i offentlig eller privat sektor, vil tjenstepensjons-AFP bli utbetalt fra valgt uttaksalder. Det vil ikke være behov for ytterligere avsetninger.

#### **Fondering av AFP-tillegget?**

Det kan stilles spørsmål ved om også AFP-tillegget innenfor forsikringsordningen skulle vært fondert. Dette ville imidlertid by på flere utfordringer, herunder blant annet:

- Det ville være behov for et utjevningsskapskap på tvers av pensjonsinretninger. Slike utjevningsskapskap finnes ikke i dag.
- Det er mulig det ville være behov for endring i forsikringsvirksomhetsloven.
- Det ville bli behov for en felles premietariff i det nye utjevningsskapskapet.
- Det ville bli krav om fulle fondsavsetninger (engangspremier) for resten av levetiden i den offentlige ordningen i det uttaket begynner, mens statstilskudd og eventuelle refusjoner fra privat AFP kun vil komme i form av månedlige/årlige overføringer.

Siden AFP-tillegget er forutsatt finansiert løpende, delvis av statstilskudd til offentlig AFP, vil ordningen være sikret en jevn inntektsstrøm.

Samlet gjør dette at det ikke virker å være hensiktsmessig å fondere AFP-tillegget. En ordning med forsikringsmessig behandling av AFP-tillegget er følgelig ikke vurdert videre i denne rapporten.

### Regnskapsregler

Det må antas at tjenestepensjons-AFP må regnskaps- og balanseføres som ordinære tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor, siden de er bygget opp etter samme mal som ordinær tjenestepensjonsordning.

For AFP-tillegget må det foretas en egen vurdering av om dette må regnskaps- og balanseføres. I denne vurderingen må det tas hensyn til at det statlige bidraget til offentlig AFP må antas å ville dekke en vesentlig andel av utgiftene knyttet til AFP-tillegg. Det antas at den regnskapsmessige behandlingen av AFP-tillegget i så fall vil måtte behandles etter samme regnskapsprinsipper som privat AFP.

### Virksomheter som går fra offentlig AFP til privat AFP

Det er ikke vurdert om det er behov for særskilte regler for virksomheter som går fra en tariffavtale tilknyttet en offentlig AFP-ordning til en tariffavtale tilknyttet privat AFP. Det legges imidlertid til grunn at avsetninger til tjenestepensjons-AFP ikke skal kunne frigjøres og tas med inn i den private AFP-ordningen.

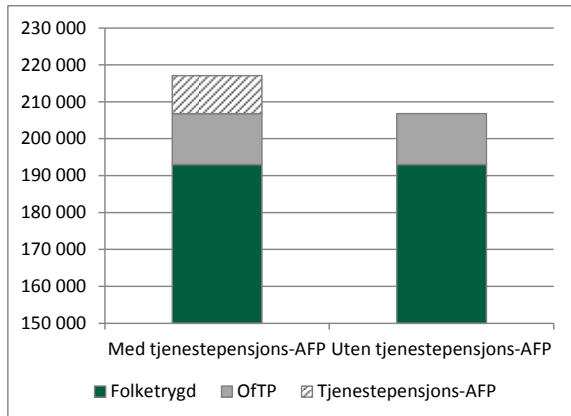
## 5.4 Ytelsesnivåer og kostnader med AFP-opptjening innenfor tjenestepensjonsordningen

Opptjening av tjenestepensjons-AFP vil først og fremst få betydning for de som *ikke* tilfredsstiller kvalifikasjonskravene til ordinær AFP. Hvor høy opptjening disse vil få vil samtidig avhenge av hvor lenge de har vært medlem av en offentlig tjenestepensjonsordning og hvilket pensjonsgrunnlag de har hatt i denne perioden.

Medlemmer som får rett til AFP fra privat sektor vil som omtalt over ikke få utbetalt opptjent tjenestepensjons-AFP.

Figur 10 viser et eksempel der et medlem har hatt en pensjongivende inntekt lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i fellesordningen for kommuner i KLP, og har vært medlem av en offentlig tjenestepensjonsordning i 10 år. Det går frem av figuren at vedkommende vil være sikret en samlet pensjon som er i overkant av kr 10 000 høyere med opptjening av tjenestepensjons-AFP. Med slik opptjening blir den årlige opptjeningen innenfor tjenestepensjonsordningen for inntekt opp til 7,1 G på 0,734 prosent av pensjonsgrunnlaget (0,42 prosent + 0,314 prosent), mens den uten slik opptjening blir på 0,42 prosent. Dette tilsvarer at den årlige pensjonsopptjeningen vil øke med om lag 75 prosent for de som vil nyte godt av ordningen.

**Figur 10** Pensjon ved 67 år med og uten tjenstepensjons-AFP – 10 års medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning

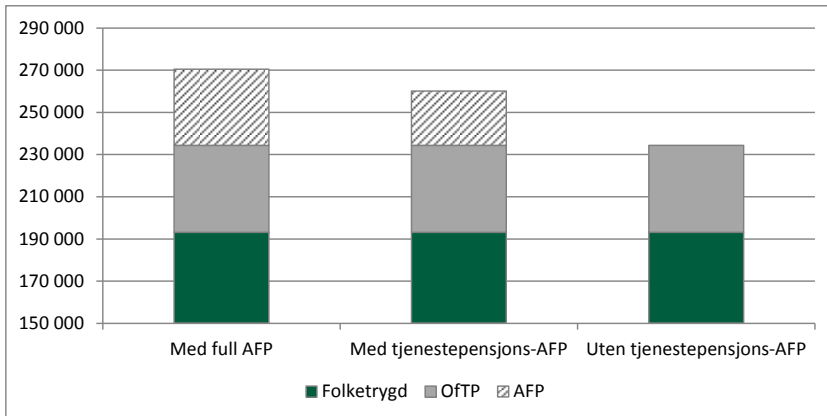


Forutsetninger: Før levealdersjustering. Pensjonsgrunnlag lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i fellesordning for kommuner i KLP (kr 327 777). 10 års opptjening av offentlig tjenstepensjon og AFP. 40 års opptjening i ny alderspensjon i folketrygden. OfTP-ordning med årlig opptjening på 0,42 % for inntekt fra 0-7,1 G, og 1,77 % for inntekt fra 7,1-12 G. G=79216 (gjennomsnittlig G for 2011)

Tjenstepensjons-AFP vil kunne være særlig viktig for personer som mister retten til full AFP uten at de har valgt det selv, og som samtidig ikke har mulighet til å opparbeide seg retten på nytt. Dette vil for eksempel kunne gjelde for uføre og for personer som jobber i stillinger med særaldersgrense.

Figur 11 illustrerer hvordan samlet pensjon vil variere med og uten opptjening av tjenstepensjons-AFP for en person som blir ufør. Det fremgår også hva pensjonen ville blitt dersom vedkommende hadde hatt rett til full AFP. Det er antatt en opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen på 30 år og 40 år i folketrygden ved 67 år. Dette betyr at dersom personen ble ufør ville vedkommende fått opptjening av AFP i 25 år innenfor tjenstepensjonsordningen (siden opptjeningen stopper ved 62 år). Tjenstepensjons-AFP ville da gitt vedkommende en årlig AFP-ytelse på om lag kr 25 000. Til sammenlikning ville full AFP i dette eksempelet utgjort om lag kr 36 000. Ordningen med tjenstepensjons-AFP vil dermed ha redusert tapet av livsvarig AFP som ville oppstått på grunn av uførheten med om lag 2/3.

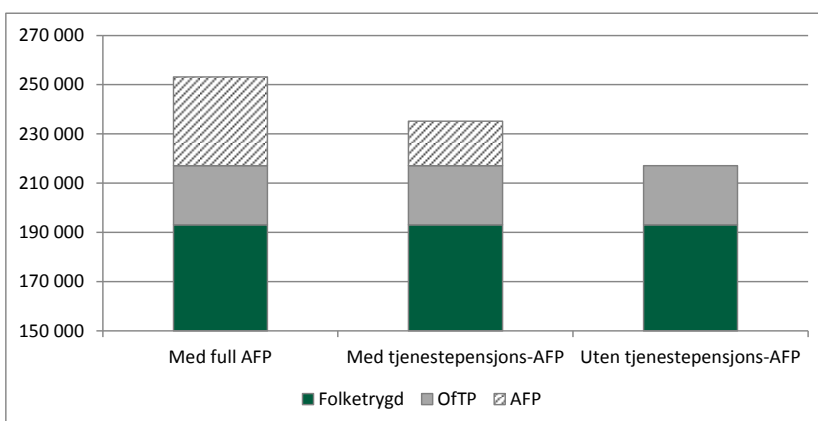
**Figur 11** Pensjon ved 67 år med og uten tjenstepensjons-AFP – utfør med 30 års medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning



Forutsetninger: Før levealdersjustering. Pensjonsgrunnlag lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i fellesordning for kommuner i KLP (kr 327 777). 30 års opptjening av offentlig tjenstepensjon. 25 års opptjening av AFP. 40 års opptjening i ny alderspensjon i folketrygden. OfTP-ordning med årlig opptjening på 0,42 % for inntekt fra 0-7,1 G, og 1,77 % for inntekt fra 7,1-12 G. G=79216 (gjennomsnittlig G for 2011)

Som omtalt over legges det til grunn at det kun skal tjenes opp tjenstepensjons-AFP for inntekt som er pensjongivende i den offentlige tjenstepensjonsordningen. Figur 12 viser et eksempel for en person som har hatt 50 prosent høyere pensjongivende inntekt i folketrygden enn i tjenstepensjonsordningen og som mister retten til AFP like før fylte 62 år. Det går frem av figuren at mens en full AFP i dette tilfellet ville utgjort om lag kr 36 000, ville tjenstepensjons-AFP gitt om lag kr 18 000. Det vil si at ordningen med tjenstepensjons-AFP i dette tilfellet ville redusert bortfallet av livsvarig AFP med halvparten.

**Figur 12** Pensjon ved 67 år med og uten tjenstepensjons-AFP – 50 % høyere inntekt i folketrygden enn i stilling i offentlig sektor



Forutsetninger: Før levealdersjustering. Pensjonsgrunnlag i folketrygden lik gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag i fellesordning for kommuner i KLP (kr 327 777). Pensjonsgrunnlag i OfTP og AFP 50 % av pensjonsgrunnlag i folketrygden. 35 års opptjening av offentlig tjenstepensjon og AFP (opptjeningen stopper ved 62 år). 40 års opptjening i ny alderspensjon i folketrygden. OfTP-ordning med årlig opptjening på 0,42 % for inntekt fra 0-7,1 G, og 1,77 % for inntekt fra 7,1-12 G. G=79216 (gjennomsnittlig G for 2011)

---

### Kostnader

Innføring av en ordning med tjenstepensjons-AFP vil åpenbart øke kostnadene sammenliknet med om det ikke innføres en opptjening av AFP. Hvor mye kostnadene vil øke med er imidlertid usikkert. Dette vil avhenge av i hvor mange tilfeller personer som har hatt opptjening i en offentlig tjenstepensjonsordning ikke tilfredsstillende kvalifikasjonskravene for ny AFP, samt hvor lang opptjening og hvilke pensjonsgrunnlag disse personene har hatt. Det har også betydning om den offentlige tjenstepensjonsordningen ville hatt høyere opptjening dersom tjenstepensjons-AFP ikke ble innført.

Det er ikke gjort forsøk på å anslå hvor mye det ville ha kostet å innføre en ordning tjenstepensjons-AFP. Dette spørsmålet må eventuelt utredes nærmere.

Det vises for øvrig til omtalen av hvordan kostnadsspørsmålet ble behandlet i 2009-oppgjøret i punkt 4.5, der det blant vises til at det trolig lå til grunn for beregningene som ble foretatt da at alle ville kvalifisere for full offentlig AFP.

## 6 Organisatorisk løsning for offentlig AFP

### 6.1 Innledning

Som nevnt i punkt 5.3 er det forutsatt at det opprettes et utjevningsselskap som skal dekke AFP-tillegg innenfor OfTP m/AFP-modellen. For blant annet å håndtere dette fellesskapet bør det opprettes en egen enhet, et «Oppgjørskontor for AFP». Oppgjørskontoret kan også ta seg av andre oppgaver knyttet til den nye AFP-ordningen.

Offentlige arbeidsgivere har i dag tjenstepensjons- og AFP-ordningene sine hos en lang rekke ulike pensjonsinstitusjoner. Foruten Statens Pensjonskasse, KLP, DNB Livsforsikring og Storebrand, har flere kommuner også opprettet egen pensjonskasse. De ulike tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor henger imidlertid også til en viss grad sammen gjennom overføringsavtalen. Denne avtalen angir blant annet at den siste tjenstepensjonsordningen innenfor offentlig sektor en person var medlem av før uttak av pensjon skal utbetale all opptjent offentlig tjenstepensjon.

Det legges til grunn at overføringsavtalen videreføres dersom dagens offentlige AFP- og tjenstepensjonsordning erstattes av OfTP m/AFP-modellen. Innenfor rammen av overføringsavtalen kan pensjonsinstitusjonene utveksle informasjon for å avklare hos hvilke pensjonsinstitusjoner et medlem har opptjent tjenstepensjons-AFP og offentlig tjenstepensjon, samt hvilken av ordningene som er den siste og dermed skal utbetale hele ytelsen, både tjenstepensjon og AFP (gitt at vedkommende ikke får privat AFP).

### 6.2 Behovet for et Oppgjørskontor for AFP i offentlig sektor

I dag eksisterer det flere premieutjevningssystemer i offentlig sektor. Offentlig tjenstepensjon er enten del av et definert fellesskap hos en pensjonsleverandør (herunder SPK), eller det er en selvstendig enhet for eksempel en kommune med egen pensjonskasse.

Det er videre egne utjevningsselskap for AFP 62-64 år. Disse utjevningsselskapene er ikke nødvendigvis identiske med utjevningsselskapene for premie for tjenstepensjon hos den enkelte pensjonsinstitusjon. Det er likevel slik at også utjevningsselskapene for AFP er knyttet til den enkelte pensjonsinstitusjon og ikke går på tvers av pensjonsinstitusjon. AFP 65-66 år beregnes som tjenstepensjon og inngår i utjevningsselskapene for premie for tjenstepensjon.

Det gis i dag ikke statsstøtte til AFP i offentlig sektor. Som beskrevet i punkt 5.2 legges det til grunn at det vil bli gitt statsstøtte til ny livsvarig AFP dersom denne utformes etter de samme kriteriene som AFP i privat sektor.

I privat sektor er det Felleskontoret for AFP som administrerer AFP-ordningen. Felleskontoret krever inn premier for AFP fra bedriftene som er tilsluttet ordningen, forvalter midlene som ikke går til pensjonsutbetalinger, og behandler søknader om AFP fra arbeidstakere. Privat AFP beregnes og utbetales imidlertid av NAV. Det gis også statsstøtte til privat AFP, ved at staten dekker 1/3 av de løpende utbetalingene.

Premie for privat AFP utgjør en prosentdel av de samlede lønnsutbetalinger fra bedriften i henhold til innberettet lønn til skattemyndighetene. Ordningen baserer seg på elektronisk innhenting av opplysninger fra lønns- og trekkoppgaver. Fellesordningen benytter også informasjon fra det lovpålagte Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret om de som er ansatt i de ulike bedriftene. Det foreligger ikke noe elektronisk register over personer som kan få rett på privat AFP.

Siden det allerede er tradisjon i kommunal sektor for at det er pensjonsinnretningen som både står for beregning av premier og ytelser, utbetalinger og innkreving av midler, vil det være fornuftig at pensjonsinnretningene står for mye av administrasjonen av AFP-ordningen også i OfTP m/AFP-modellen. Samtidig legges det opp til at NAV på tilsvarende måte som i privat sektor skal beregne størrelsen på offentlig AFP og utbetale statstilskudd når kvalifikasjonskravene for full AFP er oppfylt. Se for øvrig beskrivelse av prosedyre for behandling av søknader om AFP i punkt 6.3.

Staten står fritt til å vurdere om det er SPK som utbetale AFP og tjenstepensjon i staten. I dag er det NAV som utbetaler AFP til de som er under 65 år, mens Statens pensjonskasse utbetaler AFP fra 65 til og med 66 år.

OfTP m/AFP-modellen gjør at det kun er i de tilfellene der full offentlig AFP er større enn tjenstepensjons-AFP at det vil mangle midler i den offentlige tjenstepensjonsordningen. Forskjellen mellom full offentlig AFP og tjenstepensjons-AFP-en må dekkes innen det offentlige fellesskapet og av staten via statstilskudd til AFP. Det vil være hensiktsmessig at håndtering av disse manglende midlene skjer via en sentral enhet, et Oppgjørskontor, tilsvarende som i privat sektor.

Siden det er helt forskjellig fra privat sektor hvilken pensjon som skal finansieres siden en vesentlig del av AFP i offentlig sektor vil være fondert, at risikofellesskapet er et annet enn i privat sektor, samt at det er pensjonsinnretningene og ikke arbeidsgiverne som skal være kontaktplassen til et slikt Oppgjørskontor, vil det være naturlig at det opprettes et eget Oppgjørskontor fremfor at oppgavene blir lagt til Fellesordningen for AFP.

### **6.3 Behandling av søknader om offentlig AFP**

Søknad om AFP sendes til NAV, som undersøker om søker allerede mottar AFP fra privat sektor. Dersom søker allerede mottar AFP, avslår NAV søknaden og gir søker melding om dette. I slike tilfeller går søknaden ikke videre til Oppgjørskontoret.

Dersom søker ikke mottar AFP, sender NAV søknaden videre til Oppgjørskontoret og Fellesordningen for AFP. NAV beregner samtidig størrelsen på full AFP, sjekker om søker vil ha krav på alderspensjon fra folketrygden fra 62 år, evt. senere, og sjekker om søker mottar andre ytelser fra NAV. Disse opplysningene sendes med søknaden når den oversendes Oppgjørskontoret og Fellesordningen for AFP.

Når Oppgjørskontoret mottar søknaden sendes den videre til pensjonsinnretningene som er tilknyttet kontoret. Pensjonsinnretningene undersøker om søker har hatt opptjening hos seg i kvalifikasjonsperioden for AFP. Alle innretninger sender tilbakemelding til Oppgjørskontoret om arbeidstakeren har opptjent tjenestepensjons-AFP i innretningen, eventuelle opptjeningsperioder og om søker eventuelt allerede mottar tjenestepensjons-AFP.

Dersom søker allerede mottar tjenestepensjons-AFP, vil vedkommende ikke ha krav på full AFP, hverken fra offentlig eller privat sektor, selv om kvalifikasjonskravene har blitt oppfylt i perioden fra vedkommende fikk tjenestepensjons-AFP til vedkommende søkte på nytt. Det er trolig behov for en justering av regelverket for privat AFP for at en slik begrensning skal kunne gjøres gjeldende også for privat AFP.

Etter at Oppgjørskontoret har mottatt informasjon fra pensjonsinnretningene, avgjør Oppgjørskontoret og Fellesordningen for AFP i fellesskap hvilket kontor som skal behandle søknaden. Denne avgjørelsen blir også bestemmende for om pensjonen skal utbetales fra offentlig AFP eller fra AFP i privat sektor. Er det medregnet opptjeningstid fra begge sektorer, avtales også størrelsen på kompensasjonsbeløpet som skal overføres til utbetalende sektor fra sektoren som ikke skal utbetale ytelsen.

Dersom søker ikke tilfredsstiller kvalifikasjonskravene, avslås søknaden om full AFP. Oppgjørskontoret orienterer søker om avslaget, og forespør samtidig søker om vedkommende ønsker å ta ut tjenestepensjons-AFP. Dersom søker likevel ønsker å ta ut tjenestepensjons-AFP, utbetaler siste pensjonsinnretning i offentlig sektor vedkommende var medlem av all opptjent tjenestepensjons-AFP fra offentlig sektor. Pensjonsinnretningen får refusjon fra eventuelle andre pensjonsinnretninger vedkommende har opptjent tjenestepensjons-AFP hos. Pensjonsinnretningene må gi god informasjon om at retten til senere å kunne motta full AFP (både fra offentlig og privat sektor) bortfaller når tjenestepensjons-AFP utbetales.

Tilfredsstiller søker kravene til full AFP, og pensjonen skal utbetales fra offentlig sektor, gir Oppgjørskontoret melding om dette til siste pensjonsinnretning i offentlig sektor vedkommende var medlem av. Overføringsavtalens regelverk om hvilken pensjonsordning som skal være utbetalende ordning legges til grunn. Samtidig gir oppgjørskontoret melding til NAV om at søknaden er innvilget, og det fremsettes krav om statstilskudd til AFP. Statstilskuddet utbetales til Oppgjørskontoret.

Pensjonsinnretningen gir melding til søker om at søknaden er innvilget og beregner størrelsen på et eventuelt AFP-tillegg ut fra størrelsen på full AFP beregnet av NAV og hvor mye tjenestepensjons-AFP søkeren har opptjent i offentlige tjenestepensjonsordninger. Pensjonsinnretningen sender deretter krav om utbetaling av AFP-tillegg til Oppgjørskontoret.

Pensjonsinnretningen utbetaler offentlig AFP eller tjenestepensjons-AFP til søker.

#### 6.4 Hovedoppgavene til et Oppgjørskontor

Hvorvidt kvalifikasjonsreglene for rett til full AFP er tilfredsstillende vil kunne avhenge av opptjening både i offentlig sektor og privat sektor. Er kvalifikasjonsreglene oppfylt innenfor offentlig sektor, kan pensjonsinnretningene avklare dette innenfor overføringsavtalsystemet. Dersom en person derimot ikke har tilstrekkelig mange opptjeningsår innenfor offentlig sektor, må det avklares om manglende opptjeningstid kan medregnes fra i privat sektor.

Et Oppgjørskontor for offentlig AFP forutsettes å ha en koordinerende funksjon overfor privat sektor i denne forbindelse, og vil dermed håndtere forespørsler til og fra Fellesordningen for AFP knyttet til eventuell medregning av ansiennitet/opptjeningstid mellom offentlig og privat sektor.

Etter OfTP m/AFP-modellen skal det skje en medregning av ansiennitet mellom AFP-ordningene i offentlig og privat sektor og en kostnadsutjevning mellom offentlig og privat AFP. Det vil si at dersom full AFP skal utbetales fra offentlig sektor, og det er medregnet ansiennitet fra privat sektor, må Fellesordningen for AFP overføre midler til offentlig sektor til dekning av den aktuelle AFP-ytelsen.

Utgangspunktet kan være at en sektor skal dekke en like stor andel av de samlede AFP-utgiftene som sektorens andel av den samlede opptjeningstiden som gir rett til AFP. Slik kostnadsutjevning ble også foreslått av OfTP-utvalget, jf. vedlegg 2. Hvorvidt en slik utjevningsordning gir en rimelig kostnadsutjevning bør vurderes på nytt etter at ordningen har fungert i en viss tid.

Informasjonsutvekslingen mellom Oppgjørskontoret, Fellesordningen for AFP og NAV vil sikre at de offentlige tjenstepensjonsordningene ikke utbetaler tjenstepensjons-AFP til personer som får AFP fra privat sektor.

Medlemmer som får rett på full AFP kan få AFP enten fra offentlig eller fra privat sektor. Dersom retten til AFP er opptjent kun i privat sektor, bør Fellesordningen for AFP i privat sektor ikke ha krav på overføringer fra offentlig sektor.

For personer som kvalifiserer til AFP fra privat sektor delvis på grunn av medregning av opptjeningstid i offentlig sektor, vil Fellesordningen for AFP ha krav på å få dekket den delen av AFP-kostnadene som skyldes opptjeningstid i offentlig sektor (fratrasket statstilskuddet til AFP). I slike tilfeller vil vedkommende ikke ha krav på å få utbetalt tjenstepensjons-AFP fra pensjonsinnretning i offentlig sektor.

Full AFP beregnes som beskrevet i punkt 2.3 med utgangspunkt i pensjongivende inntekt i folketrygden i hele karrieren. NAV beregner pensjonen i disse tilfellene, og gir melding om beregningen til Oppgjørskontoret.

For de som skal ha full AFP fra offentlig sektor vil avsetningene knyttet til tjenstepensjons-AFP kun i sjeldne tilfeller være tilstrekkelige til å dekke hele ytelsen. Dette skyldes at full AFP

som beskrevet i punkt 5.3 vil bygge på en annen lønnshistorikk enn tjenstepensjons-AFP. De som får rett til full AFP i offentlig sektor vil derfor som oftest få et AFP-tillegg til tjenstepensjons-AFP-en.

Dette betyr at det vil være behov for å finansiere utgifter til full AFP som ikke dekkes av de fonderte AFP-avsetningene. Oppgjørskontoret skal organisere finansieringen av den delen av full AFP som ikke er fondert gjennom AFP-avsetninger i de offentlige tjenstepensjonsordningene, det vil si AFP-tillegg, herunder også regulering av tilleggene. Finansieringen vil i hovedsak skje ved hjelp av et utjevningsselskap i offentlig sektor og statstilskudd til offentlig AFP. Pengestrømmene til og fra Oppgjørskontoret er nærmere beskrevet i punkt 6.5.

Samlet betyr dette at et Oppgjørskontor for AFP i offentlig sektor vil kunne bidra på flere områder innenfor OfTP m/AFP-modellen. Oppgjørskontoret vil ha følgende oppgaver:

- Håndtere utlikningsfellesskapet for tilskudd knyttet til AFP-tillegg
- Overføre nødvendige midler mellom offentlig og privat AFP
- Informasjonsutveksling med NAV
- Motta statstilskudd for offentlig AFP
- Informasjonsutveksling med pensjonsinnretningene i offentlig sektor
- Informasjonsutveksling og koordinering mot AFP i privat sektor:
  - Avklare om eventuell manglende ansiennitet/opptjeningstid i offentlig sektor er dekket av ansiennitet i privat sektor.
  - Avklare om eventuell manglende ansiennitet/opptjeningstid i privat sektor er dekket av ansiennitet i offentlig sektor.

Kontaktflaten for Oppgjørskontoret vil dermed være pensjonsinnretningene i offentlig sektor, Felleskontoret for AFP og NAV.

## 6.5 Finansiering av AFP-tillegget

Utjevningsselskapet i offentlig sektor skal finansiere forskjellen mellom full AFP og tjenstepensjons-AFP.

AFP-tillegget, som er forskjellen mellom full offentlig AFP og tjenstepensjons-AFP når full AFP skal utbetales fra offentlig sektor, forutsettes som omtalt i punkt 5.3 ikke å være fondert.

Det forutsettes at AFP-tillegget ikke er en forsikringsdekning, men behandles juridisk som privat AFP.

Årlige innbetaling til utjevningsselskapet fastsettes ut fra utgiftene, hensyntatt det statlige bidraget til offentlig AFP, til enhver tid.

Arbeidsgivertilskudd til AFP-tillegget kan fastsettes som en viss andel av pensjonsgrunnlaget, som i privat sektor.

Det er vanskelig å anslå hvor stor andel av Oppgjørskontorets samlede utgifter som eventuelt vil bli finansiert av årlige tilskudd fra arbeidsgiverne. Det samme gjelder hvor stor andel slike tilskudd vil utgjøre av de samlede årlige utgiftene til AFP for offentlige arbeidsgivere. Disse spørsmålene må eventuelt utredes nærmere.

I Tabell 6 viser Oppgjørskontorets pengestrømmer.

*Tabell 6 Oppgjørskontorets pengestrømmer*

Midler ut	Midler inn
<i>Til pensjonsinnretningene:</i> Utgifter til AFP-tillegget	<i>Fra offentlige arbeidsgivere:</i> Tilskudd til utjevning for årets utgifter
<i>Til Fellesordningen for AFP:</i> Kostnader knyttet til medregning av ansiennitet fra offentlig sektor som gir rett til AFP utbetalt fra privat sektor	<i>Fra Fellesordningen for AFP:</i> Tilførsler til dekning av kostnader knyttet til medregning av ansiennitet fra privat sektor som gir rett til AFP utbetalt fra offentlig sektor
	<i>Fra staten</i> Statstilskudd til offentlig AFP

## 6.6 Finansiering av Oppgjørskontoret

Det forutsettes at administrasjonen av Oppgjørskontoret skjer innenfor rammen av utjevningsfellesskapet på tilsvarende måte som Felleskontoret for AFP, og som i Sikringsordningen som er etablert under overføringsavtalen.

## 7 Betydningen av mobilitet mellom offentlig og privat sektor

I dagens situasjon, der AFP-ordningene i offentlig og privat sektor er ulike, gir åpenbare mobilitetshindre mellom sektorene. Siden det ikke er mulig å medregne opptjeningstid fra en sektor inn i den andre sektorens AFP-ordning, vil personer som bytter jobb fra en sektor til den andre sent i karrieren risikere å miste retten til AFP.

Dersom det etableres en ny AFP-ordning i offentlig sektor som er lik AFP i privat sektor, og det etableres et system for medregning av ansiennitet mellom sektorene, vil dette mobilitetshinderet fjernes.

Full AFP skal som beskrevet i punkt 2.3 beregnes på bakgrunn av pensjonsgivende inntekt i folketrygden i alle år fra 13 år til og med 61 år. Dette betyr at for de som tilfredsstiller kravene til AFP fra offentlig sektor, og har jobbet deler av karrieren i privat sektor, må AFP-ordningen i offentlig sektor betale AFP også for den tiden disse har jobbet i privat sektor. Det motsatte vil gjelde i privat sektor for de som får privat AFP, men har jobbet deler av karrieren i offentlig sektor.

Hvis det er slik at de som får AFP fra offentlig sektor i gjennomsnitt har jobbet flere år i privat sektor enn de som får AFP fra privat sektor har jobbet i offentlig sektor, kan det hevdes at den offentlige AFP-ordningen belastes en for stor andel av de samlede AFP-kostnadene i offentlig og privat sektor.

Arbeidskraftmobiliteten mellom offentlig og privat sektor har dermed betydning for finansieringen av en ny AFP-ordning i offentlig sektor.

Innenfor OfTP m/AFP-modellen skal det overføres midler mellom offentlig og privat AFP dersom en person får rett til AFP fra en av sektorene på grunn av at vedkommende har fått medregnet tid fra den andre sektoren.

Full AFP vil alltid bli utbetalt fra den siste ordningen vedkommende var tilsluttet. Hvorvidt en sektor oftere vil få overført midler fra den andre sektoren enn motsatt vil avhenge av om hvor stor andel av de som får medregnet ansiennitet som avslutter karrieren i denne sektoren. Sektoren som får den største andel av de samlede midlene som blir overført innenfor en slik kostnadsutjevningsordning vil naturligvis tjene mest på ordningen.

Dette betyr at mobilitet mellom offentlig og privat sektor vil være et interessant spørsmål for kostnadene i en ny AFP-ordning, og for forholdet mellom offentlig og privat AFP.

Det er gjort enkelte studier av mobiliteten mellom offentlig og privat sektor. I St.meld nr. 19 (2003-2004) Et velfungerende arbeidsmarked, kapittel 4.2., vises det til en undersøkelse foretatt av Statistisk sentralbyrå som viser at:

- Det generelt er betydelig mobilitet i yrkesbefolkningen, men de som skifter stilling skifter i stor grad til annen stilling innen den samme sektoren

- Ca. 3/4 av alle sysselsatte i statlig eller kommunal sektor holder seg i samme sektor når de skifter stilling

I den samme stortingsmeldingen vises det også til en undersøkelse fra Institutt for Samfunnsforskning over mobilitetsutviklingen på 1990-tallet, som viser at det er lav mobilitet fra privat til offentlig sektor og mellom statlig og kommunal sektor. Størst mobilitet er det fra offentlig til privat sektor.

Også Frischsenteret har studert arbeidskraftmobiliteten mellom offentlig og privat sektor i bestemte år i en rapport<sup>7</sup> der de studerer hvorvidt typen pensjonsordning en virksomhet har kan påvirke mobiliteten. Frischsenteret så på et utvalg bestående av 557 666 personer som var fulltidsansatt i både 2001 og 2003, ikke mottok noen trygdeytelser og der det var kjent om og eventuelt hva slags type tjenestepensjonsordning de var tilknyttet.

Innenfor dette utvalget var 197 200 personer ansatt i offentlig sektor i 2001. Av disse var det lag 7 prosent som var som hadde byttet jobb i 2003. Hele 80 prosent av disse hadde imidlertid byttet til en annen jobb innenfor offentlig sektor. Det vil si at kun 1,4 prosent av de som var ansatt i offentlig sektor i 2001 hadde gått til privat sektor i 2003.

Det er i denne forbindelse viktig å huske på at historisk mobilitet ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av arbeidskraftmobilitet i fremtiden, det vil si når en ny AFP-ordning eventuelt skal virke. En studie av den generelle mobilitetsutviklingen i det norske arbeidsmarkedet fra 1989 til 2005 utført av Institutt for Samfunnsforskning<sup>8</sup>, viser at den totale mobiliteten i arbeidsmarkedet har økt. Denne studien skiller imidlertid ikke mellom mobilitet i offentlig og privat sektor, og mobilitet mellom sektorene.

Vi har ikke funnet noen studier som ser på hvor stor andel av karrieren nye pensjonister i gjennomsnitt har hatt i privat og offentlig privat sektor. Dette burde imidlertid være en undersøkelse som vil være mulig å foreta. For eksempel kan det ses på hvor mange opptjeningsår nye pensjonister i offentlig sektor har hatt i offentlige tjenestepensjonsordninger sammenliknet med antall opptjeningsår i folketrygden.

---

<sup>7</sup> Frischsenteret, «Job changes, wage changes, and pension portability», Working paper 1/2011

<sup>8</sup> Harald Dale-Olsen, «Økende mobilitet i det norske arbeidslivet?», Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2006

## Vedlegg 1 – Avtale fra tariffoppgjøret i statlig sektor i 2008

### AFP i offentlig sektor og offentlig tjenestepensjon

#### 1. Innledning

Stortingets vedtak om ny alderspensjon i folketrygden fra 2010 forutsetter at øvrige deler av pensjonssystemet skal tilpasses den nye reformen.

Den nye alderspensjonen er utformet slik at den enkelte, gjennom arbeidsinntekt eller ved annen pensjonsopptjening, opparbeider en pensjonsrettighet hvor nivået på den årlige pensjonen i hovedsak fremkommer som en konsekvens av opptjeningen og utviklingen i levealderen.

Alderspensjonen er bygget opp slik at den skal stimulere til økt yrkesaktivitet, men gir samtidig anledning til tidligpensjon fra 62 år.

I årets lønnsoppgjør mellom LO og NHO og mellom YS og NHO ble det inngått avtale om en ny AFP-ordning i privat sektor som er tilpasset endringene i folketrygden.

På denne bakgrunnen er partene enige om at eksisterende AFP-ordning i offentlig sektor skal avløses av en ny AFP-ordning som er tilpasset regelverket i den nye alderspensjonen.

#### 2. AFP i offentlig sektor

Partene er enige om følgende:

- AFP-ordningen i offentlig sektor legges om etter mønster av omleggingen i privat sektor.
- AFP-påslaget beregnes som beskrevet i brev fra statsministeren til Riksmeklingsmannen av 2. april:
  - Retten til AFP tjenes opp med 0,314 pst. av årlig pensjongivende inntekt fram til fylte 62 år og opp til en øvre grense på 7,1 G. Pensjongivende inntekt fastsettes på samme måte som ved beregningen av inntektpensjon i folketrygdens alderspensjon.
  - AFP utbetales som et livsvarig påslag til alderspensjonen. Påslaget er 19 200 kroner høyere før enn etter fylte 67 år, gitt tilstrekkelig opptjening.
  - Det årlige AFP-påslaget utformes nøytralt slik at det øker ved senere uttak, og slik at det ikke er behov for regler om avkorting av pensjon ved arbeidsinntekt. Påslaget økes ikke ytterligere ved uttak etter 70 år. Samme levealdersjustering som for alderspensjon fra folketrygden benyttes ved beregning av påslaget.
  - Arbeidsinntekt kan kombineres med AFP og alderspensjon fra folketrygden uten avkorting, verken av AFP eller alderspensjonen.

- AFP reguleres på samme måte som inntekstpensjon i ny alderspensjon i folketrygden både under opptjening og utbetaling.
- Arbeidstakeren må på uttakstidspunktet være ansatt og reell arbeidstaker i en virksomhet som er omfattet av ordningen.
- Arbeidstakeren må ha vært omfattet av AFP-ordningen i minimum 7 av de siste 9 år.
- Alle fra og med 1948-kullet får ny tilpasset AFP fra og med iverksettingstidspunktet for pensjonsreformen i 2010, mens tidligere årskull beholder dagens AFP-ordning og kan ta ut AFP etter disse reglene også etter dette tidspunkt.

Med dette legges det til rette for at AFP, sammen med pensjon fra folketrygden og tjenestepensjon, sikrer et samlet pensjonsnivå fra 2010 i samsvar med stortingsforliket av 26. mai 2005.

- Utformingen av tonivåuttaket av AFP vurderes nærmere i lys av tilpassingen av offentlig tjenestepensjon.

AFP for personer med særaldersgrenser må vurderes nærmere i det videre arbeidet. Innretningen på et statlig kompensasjonstillegg i offentlig sektor skal vurderes i 2009 i lys av tilpassingen av offentlig tjenestepensjon.

Det tas sikte på å etablere et system som sikrer at ansatte ikke taper AFP-rettigheter ved bytte av arbeidsgiver innen offentlig sektor eller mellom offentlig og privat sektor. Organisering, finansiering og administrasjon av AFP i offentlig sektor utredes og avklares under lønnsoppgjøret i 2009.

### **3. Evaluering og pensjonsråd**

Det er et hovedsiktemål at pensjonsreformen skal medvirke til lengre yrkesløp i takt med at levealderen øker. Dette krever et bærekraftig arbeidsliv. Det er viktig at levealdersjusteringen ikke forsterker sosiale skjevheter som er knyttet til systematiske forskjeller i levealder mellom ulike grupper i befolkningen.

Det vil ta tid å få alle elementer på plass og se virkningen av nytt, samlet pensjonssystem. Blant annet vil nytt opptjeningsystem først være fullt ut innfaset i 2025. Det vil også være usikkerhet knyttet til blant annet befolkningsutvikling og den alminnelige økonomiske situasjonen.

I brev fra statsministeren til Riksmeklingsmannen av 2. april heter det at Regjeringen vil sørge for en fortløpende evaluering av pensjonsreformen for å kunne vurdere om reformen virker etter hensikten. Regjeringen vil opprette et arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, hvor opplegget for og resultatene av evalueringsarbeidet kan gjennomgås.

Senest i 2017 skal partene, med assistanse av pensjonsrådet, evaluere overgangen til ny AFP og vurdere behovet for endring av ytelsenes størrelse.

#### 4. Arbeidet med offentlig tjenstepensjon

Også offentlig tjenstepensjon må tilpasses endringene i folketrygden, jf. stortingsforliket av 26. mai 2005. Når AFP i offentlig sektor utformes etter mønster av AFP i NHO-området, vil AFP og tjenstepensjon kunne bli utbetalt samtidig i hele eller mesteparten av pensjonsperioden. Partene er enige om at beslutningsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig til at tilpassingen av offentlig tjenstepensjon kan behandles i lønnsoppgjøret 2008.

Partene viser til rapporten av 19. mai 2008 fra en ekspertgruppe, og er enige om at det skal settes ned et partssammensatt utvalg som skal forberede behandling av offentlig tjenstepensjon, og innenfor de forutsetningene som følger av punkt 2 ovenfor, vurdere den endelige tilpassing og utforming av AFP i offentlig sektor i lønnsoppgjøret i 2009. Utvalget skal også vurdere særaldersgrensene.

Utvalget skal vurdere mulige tilpasninger av offentlig tjenstepensjon til endringene i folketrygdens alderspensjon og til omleggingen av AFP i offentlig sektor.

Utvalget skal ta utgangspunkt i følgende:

- Offentlig tjenstepensjon skal, sammen med pensjon fra folketrygden og AFP, sikre et samlet pensjonsnivå fra 2010 i samsvar med stortingsforliket av 26. mai 2005.
- Offentlig ansatte skal sikres et godt tidligpensjonssystem fra 62 år, også personer som har hatt lave inntekter.
- Man skal tjene opp mer pensjon hvis man jobber lenger, og den årlige pensjonen skal være høyere desto senere den tas ut.
- Man skal kunne kombinere arbeid og pensjon uten avkorting.
- Hensynet til mobilitet i arbeidsmarkedet må ivaretas.
- Det skal sikres mot at en eventuell rask innfasing gir særlig uheldige utslag.
- Utvalget skal i sitt arbeid vurdere bredden i yrkesmønstrene i offentlig sektor, jamfør ekspertgruppa av 19.05.08.

## Vedlegg 2 – Behandling av spørsmålet om organisering av livsvarig AFP i offentlig sektor i tariffoppgjøret i 2009

Spørsmålet om organisering og administrering av AFP i offentlig sektor dersom AFP-ordningen ble lagt om etter modell av ordningen i privat sektor ble diskutert i OfTP-utvalgets rapport av 11.03.09. I punkt 5.4.2 i rapporten ble det skissert tre ulike alternativer:

- *«AFP organisert som tjenestepensjonsordningene»*

Dagens organisatoriske og finansielle løsning videreføres ved at AFP fremdeles organiseres sammen med tjenestepensjonsordningene. AFP vil da bli en forsikret løsning innenfor de fonderte tjenestepensjonsordningene, og fortsatt løpende finansiert i staten.

OfTP-utvalget pekte på at med en slik løsning vil det bli en utfordring å sikre medregning av opptjeningstid mellom de ulike AFP-ordningene i offentlig sektor, og opptjening i privat sektor. Det ble pekt på at en mulig løsning kunne vært å organisere dette innenfor Overføringsavtalen.

Det ble også problematisert at dersom AFP-ordningene skal organiseres sammen med tjenestepensjonsordningene, vil en del av kollektivene bli relativt små, for eksempel i de minste kommunene med egen pensjonskasse. Utvalgte stilte spørsmål ved om en slik organisatorisk løsning da vil gi tilstrekkelig sikkerhet for fremtidige pensjonsutbetalinger dersom AFP-ordning skal gi livsvarige ytelser.

- *«Flere AFP-ordninger i offentlig sektor»*

Det etableres ulike fellesordninger for AFP som er adskilt fra tjenestepensjonssystemet innenfor ulike deler av offentlig sektor, for eksempel innenfor de ulike tariffområdene. Alternativt kan det etableres én ordning i kommunal sektor og én ordning i statlig sektor, eventuelt én felles ordning for hele offentlig sektor. OfTP-utvalget pekte på at slike fellesordninger kan bidra til å redusere eventuell usikkerhet om hvorvidt de langsiktige forpliktelsene i AFP-ordningen er tilstrekkelig sikret. Med en slik løsning må det blant annet avklares om det er behov for fondsoppbygging.

- *«En felles AFP-ordning for offentlig og privat sektor»*

Offentlig AFP slås sammen med Fellesordningen for AFP i privat sektor. Utvalget uttrykte betydelig skepsis til en slik løsning, og pekte på at løsningen reiser flere spørsmål som ville krevd grundige utredninger. Utvalget mente blant annet at en inkludering av offentlig AFP i den private AFP-ordningen ville kunne påvirke både kostnadsnivå og kostnadsfordelingen i den private ordningen vesentlig. Videre ble det vist til at denne løsningen ville krevd at staten måtte ha fondert deler av sine pensjonsforpliktelser, og at dette ville være noe prinsipielt nytt.

OfTP-utvalget tok ikke stilling til hvilken løsning som burde velges for organisering og finansiering av en ny livsvarig AFP i offentlig sektor.

I og med at partene ikke ble enige om å innføre en ny AFP-ordning med livsvarig AFP i tariffoppgjøret i offentlig sektor i 2009, ble ikke spørsmålet om hvordan ordningen burde organiseres utredet ytterligere. Problemstillingen ble imidlertid omtalt i regjeringens foretrukne løsning, «kombinasjonsalternativet», som er tatt inn i Riksmeklingsmannens møtebok fra forhandlingene (se vedlegg 3). Her ble det blant annet spesifisert hva regjeringen ville skulle legges til grunn med hensyn til organisering og finansiering av en ny AFP-ordning.

## Vedlegg 3 – Kombinasjonsalternativet

I St.prp. nr. 88 (2008-2009) Om lønnsregulering for arbeidstakere i det statlige tariffområdet 2009 mv., vedlegg 2, er kombinasjonsalternativet tatt inn:

VEDLEGG 2

03.06.09

### Kombinasjonsalternativet

#### I. Innledning

Under beskrives en kombinert løsning for offentlig tjenestepensjon. Løsningen innebærer at en bruttoordning videreføres for store grupper av offentlig ansatte. Nyansatte fra 1. januar 2011 tjener opp pensjonsrettigheter fra første krone i en ny ordning.

Den kombinerte løsningen bygger på pensjonsforliket fra 2005 som innebærer at de offentlige tjenestepensjonsordningene fortsatt skal gi en samlet pensjon tilsvarende 2/3 av sluttlønn, at tjenestepensjonene skal levealdersjusteres og reguleres på samme måte som folketrygdens alderspensjon.

Den kombinerte løsningen innebærer at tjenestepensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 år, og at arbeid og pensjon kan kombineres uten avkorting. Løsningen omfatter videre et seniortillegg som sikrer personer som går av tidlig, et tillegg til pensjonen fra fylte 65 år.

Grunnlovsvernet for opptjente rettigheter til offentlig tjenestepensjon skal ivaretas.

#### II. Offentlig tjenestepensjon fra 2011

Personer født i årene 1944–1948 beholder dagens regler med de justeringer som er nødvendige, blant annet tilpasset at alderspensjonen fra folketrygden kan tas ut fleksibelt. Disse årskullene er dermed sikret tjenestepensjonsberegnet AFP på 66 prosent av sluttlønn fra 65 år forutsatt 30 års opptjening.

Personer født i årene 1949–1953 skal fortsatt tjene opp pensjonsrettigheter i dagens tjenestepensjonsordning. De er sikret en samlet pensjon på 66 prosent av sluttlønn ved pensjonsuttak fra 65 år. Tjenestepensjonen skal samordnes med alderspensjon fra folketrygden og med AFP. Personer født i disse årene vil likevel omfattes av to viktige endringer. De skal få ny AFP, og de skal kunne ta ut tjenestepensjonen fleksibelt fra fylte 62 år.

Personer født i 1954 eller senere beholder opptjente rettigheter i dagens ordning per 1. januar 2011. De skal i tillegg fra samme dato, kunne tjene opp pensjonsrettigheter i ny pensjonsordning. De skal få ny AFP, og kunne ta ut tjenestepensjonen fleksibelt fra fylte 62 år.

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor skal sikre en pensjon på 66 prosent av sluttlønn (bruttogaranti) etter samme regler som i dag, for personer med minimum 20 års tjenestetid per 1. januar 2011. Denne garantien skal ikke justeres for eventuelle endringer i levealderen. Bruttogarantien gjelder samlet pensjon fra folketrygden, AFP og tjenestepensjonsordningen forutsatt uttak tidligst fra 65 år, minst 30 års opptjening samt at de fortsetter som medlem av en offentlig tjenestepensjonsordning fram til de fyller 65 år. Ved vurderingen av om bruttogarantien er oppfylt, defineres sluttlønn felles for alle ordninger, som gjennomsnittet av de tre siste årene før pensjon tas ut (G-regulert). Garantien innebærer at personer som har maksimalt 10 år igjen til de fyller 67 år vil være sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved 67 år etter 30 års opptjening.

For eksempel vil en person født i 1966 som begynte i arbeid i offentlig sektor i 1991, vil kunne ha 20 års tjenestetid ved utgangen av 2010. Bruttogarantien innebærer at

vedkommende vil være sikret 66 prosent av sluttlønn ved uttak av pensjon ved fylte 65 år i 2031.

Personer som ikke kvalifiserer for full garanti, får en garanti som er proporsjonal med tjenestetid (dvs 19 år gir 19/20, 18 år gir 18/20 osv). Reglene for dette vil bli konkretisert i det videre arbeidet, slik at grunnlovsvernet for de opptjente rettighetene i dagens tjenstepensjon til personer som ikke har 20 års tjenestetid per 1. januar 2011, skal ivaretas.

Tjenstepensjonen skal kunne tas ut fleksibelt fra fylte 62 år sammen med alderspensjon fra folketrygden og ny AFP.

Fleksibel alderspensjon i folketrygden og ny AFP fra 1. januar 2011 krever tilpasninger i regelverket for offentlige tjenstepensjoner og i samordningsregelverket. Regelverket tilpasses slik at tjenstepensjonen ikke påvirkes av når alderspensjon fra folketrygden og AFP tas ut.

Tjenstepensjonen skal justeres for endringer i levealderen på tilsvarende måte som i folketrygden, men likevel slik at den individuelle bruttogarantien ikke justeres for levealder.

De nye opptjeningsreglene dimensjoneres med sikte på at arbeidstakerne skal kunne oppnå en samlet pensjon fra folketrygd, AFP og ulike tjenstepensjonsordninger, som tilsvarer 66 prosent av tidligere inntekt, forutsatt 30 års opptjening i offentlig tjenstepensjonsordning og 38 år i folketrygden. Denne kollektive sikringen gjelder ved pensjonsuttak fra 65 år gitt samme levealder som i dag. Det vises i den forbindelse til IX Brutto reforhandlingsklausul.

Pensjonsordningen baseres på følgende prinsipper:

- Offentlig ansatte skal hvert år tjene opp pensjonsrettigheter fra første krone. Dette sikrer at også personer med lave stillingsstørrelser opparbeider pensjonsrettigheter.
- Pensjonsopptjeningen skal tilsvare 0,42 prosent av pensjongivende inntekt opp til 7,1 G. For inntekter mellom 7,1 og 12 G tjenes opp rettigheter tilsvarende 1,77 prosent. Pensjongivende inntekt fastsettes på samme måte som i dagens tjenstepensjon.
- Det gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorg for barn og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede, samt ved etter- og videreutdanning. Dette innebærer en vesentlig styrking av rettighetene til ansatte i kommunal sektor.
- Det tjenes opp pensjonsrettigheter fram til fylte 67 år.
- Tjenstepensjon og AFP skal, som alderspensjon i folketrygden, kunne tas ut fra 62 år. Senere uttak gir høyere pensjon.
- Arbeid og pensjon skal kunne kombineres fritt uten avkorting.

### III. Seniortillegg

Fra 1. januar 2011 innføres et livsvarig seniortillegg fra fylte 65 år. Tillegget utgjør 0,25 G pr år, og gis til personer født i 1949 eller senere som tar ut pensjon tidlig. Seniortillegget levealdersjusteres ikke og reguleres på samme måte som folketrygdens alderspensjon. Tillegget reduseres med 30 prosent av gjennomsnittlig årsinntekt over et fribeløp på 15 000 kroner i perioden 62 til 65 år. Det endelige regelverket må utformes slik at en som går av tidlig og får seniortillegg fra 65 år, ikke får høyere samlet pensjon enn om vedkommende hadde arbeidet lenger. Seniortillegget forbeholdes personer med minst 30 års tjenestetid.

#### **IV. Overføringsavtalen**

Overføringsavtalen mellom Statens Pensjonskasse og andre leverandører av offentlig tjenstepensjon innebærer at siste offentlige tjenstepensjonsordning utbetaler pensjon som om all tjenestetid var i denne siste ordningen. Det samordnes ytelser der det er flere tilsetningsforhold hos flere arbeidsgivere. Den siste og utbetalende pensjonsordningen får refundert utgifter fra de andre pensjonsordningene etter nærmere regler.

Med ny offentlig tjenstepensjon elimineres behovet for samordning av beregningen av ytelsene, men utbetalingen av den samlede tjenstepensjonen bør fortsatt koordineres av den siste tjenstepensjonsordningen som arbeidstakeren var medlem av. Dersom vedkommende har arbeidsforhold hos flere arbeidsgivere, koordineres utbetalingen av den ordningen der vedkommende har sin største stilling.

Det legges til grunn at overføringsavtalen videreføres.

#### **V. Organisering og finansiering av AFP**

Når AFP i offentlig sektor utformes etter mønster av ny AFP i privat sektor, tilsier det en organisatorisk samordning. Regjeringen vil ta initiativ til en partssammensatt arbeidsgruppe som får i oppgave å utrede løsninger for organisering og finansiering av ny AFP i offentlig sektor, herunder om det er hensiktsmessig å innføre én felles ordning for hele sektoren, eventuelt en for statlig og en for kommunal sektor.

I arbeidet med å finne en framtidig finansieringsløsning for ny AFP i offentlig sektor må det tas hensyn til at enkelte virksomheter som i dag har en offentlig AFP-ordning opptrer i konkurranse med virksomheter som vil få ny AFP i privat sektor med statstilskudd.

Regjeringen vil i kommuneproposisjonen våren 2010 komme tilbake til en vurdering av de økonomiske konsekvensene av endringene i pensjonssystemene for kommunene, med særlig fokus på eventuelle merkostnader knyttet til omleggingen.

#### **VI. Særaldersgrenser**

Det gjøres ikke endringer i gjeldende særaldersgrenser i forbindelse med lønnsoppgjøret 2009.

Reglene for beregning av tjenstepensjon for personer med særaldersgrenser må tilpasses endringene i offentlig tjenstepensjon. Det gjelder i første omgang reglene for beregning for personer med særaldersgrenser som har tatt ut eller kan ta ut pensjon fra og med 1. januar 2011. Regjeringen vil ta initiativ til en partssammensatt arbeidsgruppe som får i oppgave å utrede nødvendige tilpasninger i reglene for beregning for alderspensjon i tjenstepensjonsordningene for personer med særaldersgrenser. Arbeidet skal være avsluttet før lønnsoppgjøret 2010.

Det vises videre til at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har en pågående prosess i samarbeid med partene i arbeidslivet, for vurdering av særaldersgrensene og fratreden ved disse.

Omfanget av forhandlingsretten er uendret.

### **VII. Uføre- og etterlatteytelser i de offentlige tjenestepensjonsordningene**

Når det fra 2011 innføres levealdersjustering og fleksibilitet i alderspensjon i folketrygden og offentlig tjenestepensjon, må det foretas nødvendige tilpassinger i uføre- og etterlattepensjon i offentlig tjenestepensjon.

I forlengelsen av regjeringens arbeid med å følge opp Uførepensjonsutvalgets forslag om endringer i uføreytelsene i folketrygden vil regjeringen nedsette et partssammensatt utvalg som får i oppgave å utrede varige endringer i ytelser til uføre i offentlig tjenestepensjon tilpasset ytelsene til uføre i folketrygden.

### **VIII. Evaluering av offentlig tjenestepensjon**

Regjeringen vil sørge for en løpende evaluering av pensjonsreformen for å kunne vurdere om reformen virker etter hensikten. Det er i denne forbindelse ønskelig med løpende kontakt mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Regjeringen har derfor opprettet Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, hvor opplegget for og resultatene av evalueringsarbeidet kan gjennomgås. Det er naturlig at rådet også vurderer om ny offentlig tjenestepensjon og ny AFP i offentlig sektor virker etter hensikten. Ordningene skal evalueres i forbindelse med lønnsoppgjøret i 2017.

### **IX. Brutto reforhandlingsklausul**

Dersom det skjer endringer (før levealdersjustering) i folketrygdens alderspensjon og/eller AFP i offentlig sektor som ikke er uvesentlige, kan det få betydning for samlet pensjonsnivå for ansatte i offentlig sektor. Ved slike endringer vil partene kunne kreve opptatt forhandlinger med sikte på eventuelle justeringer i offentlig tjenestepensjon.

### **X. Grunnlovsvernet for opptjente rettigheter**

Grunnlovsvernet for opptjente rettigheter til offentlig tjenestepensjon innenfor bruttogarantien skal ivaretas. Dette skjer ved videreføring av bruttoordningen for store deler av offentlig ansatte, innføring av seniortillegg og innføring av ny AFP i offentlig sektor.

### **XI. Forhandlinger**

Omfanget av forhandlingsretten er uendret i alle tariffområder med unntak av det som framgår av IX. Ved hovedtariffoppgjøret i 2010, vil det være gjenstående spørsmål fra forhandlingene i 2009 som kan være gjenstand for forhandling.

### **XII. Særskilt om Oslo kommune**

Oslo kommunes gjeldende ordning garanterer 70% av sluttlønn. Det må gjøres tilpasninger i nivå og parametre for å opprettholde tilsvarende ytelse (samme forholdsmessighet).

## Vedlegg 4 – Nærmere om medregning av ansiennitet mellom offentlig og privat sektor

Spørsmålet om medregning av opptjeningstid/ansiennitet mellom ulike AFP-ordninger ble diskutert i OfTP-utvalgets rapport av 11.03.09. Utvalget mente det burde etableres et system for medregning for å unngå at personer som skifter jobb mellom arbeidsgivere som er tilknyttet ulike AFP-ordninger ikke skal miste retten til AFP dersom de samlet oppfyller kvalifikasjonskravene.

OfTP-utvalget tok også til orde for at det burde etableres et system for kostnadsutjevning mellom de ulike AFP-ordningene for å unngå at enkelte ordninger systematisk påføres større kostnader enn andre ordninger:

*«En kostnadsutjevningsordning kan innrettes på flere måter. Et alternativ som både synes å være forholdsvis enkelt å administrere og som vil være enkelt for arbeidstakerne, kan være at siste ordning utbetaler hele AFP-pensjonen, men får dekket kostnadene for manglende opptjeningstid fra den/de tidligere AFP-ordning(en)e arbeidstakeren var medlem av. Kvalifikasjonskravet i de nye AFP-ordningene er at arbeidstakeren må ha vært omfattet av ordningen i minimum 7 av de siste 9 årene. Har en person for eksempel vært medlem av AFP-ordning «A» i 6 år, og så vært medlem av AFP-ordning «B» de siste 3 årene før pensjonering, skal da ordning «A» dekke 6/9 og ordning «B» dekke 3/9 av kostnadene. Siden nåverdien av AFP-kostnadene for et gitt medlem vil være kjent på pensjoneringstidspunktet synes det å være forholdsvis enkelt å beregne hvor mange penger som skal overføres fra ordning «A» til ordning «B».*

*Et annet alternativ kan være å legge all opptjeningstid i AFP-ordningen til grunn for en slik kostnadsutjevning. Med dette alternativet vil alle arbeidsgivere som har bidratt til AFP-opptjeningen være med på å dekke AFP-kostnadene for egne tidligere ansatte.»*

Det vil trolig være hensiktsmessig å begrense kostnadsutjevningen mellom offentlig og privat sektor til de tilfellene der personer kvalifiserer til AFP på grunn av medregning av ansiennitet fra både offentlig og privat sektor. Dette vil blant annet bidra til å redusere utgiftene knyttet til administrasjon og samkjøring av opptjeningsregistre i offentlig og privat sektor.

Ansiennitetskravet i ny privat AFP er at en person må ha vært tilsluttet AFP-ordningen i minst 7 av de siste 9 årene før fylte 62 år. Det kan diskuteres om kostnadsutjevningen bør foretas ut fra de siste 7 årene før fylte 62 år eller om hele 9-årsperioden skal benyttes. Dette er en aktuell problemstilling for eksempel dersom en person i de siste 9 årene først jobbet 2 år i offentlig sektor, og hadde de siste 7 årene i en privat virksomhet tilknyttet privat AFP.

Vedkommende ville da ha kvalifisert til ordinær AFP uten at det var behov for å medregne de 2 årene i offentlig sektor.

I visse tilfeller kan en person ha hatt tilknytning til både Fellesordningen for AFP og en offentlig AFP-ordning i samme år. Dette kan skje for eksempel om vedkommende har flere stillinger samtidig, eller om vedkommende bytter jobb i løpet av året. Det må derfor lages et regelverk avklarer hvilken sektor som skal regnes som «hovedarbeidsgiver» i de enkelte årene.