

NOTAT

Dato: 25.10.2020

Nye samordningsregler fra 2011: Taper offentlig ansatte på å jobbe lenge?

Innhold

1. Sammendrag.....	2
2. Kort om notatet	3
3. Et blick på forhistorien.....	3
4. Regelverket før 2011	7
5. Regelverket etter 2011	8
5.1 Ansatte født mellom 1944 og 1953	8
5.2 Ansatte født mellom 1954 og 1962	10
5.3 Ansatte født i 1963 og senere	11
6. Drøfting.....	11
6.1 De berørte fødselskullene kommer dårlig ut	11
6.2 Motvirker hovedmålene med pensjonsreformen	13
6.3 Flere nullpensjonister	15
6.4 Stimulerer til uønskede tilpasninger	15
6.5 Svekker arbeidsgivers mulighet til å beholde knapp arbeidskraft	16
6.6 Gjør det vanskelig å treffe informerte valg	16
6.7 Svekker legitimiteten til pensjonsordningen.....	16
6.8 Reglene har gitt en uventet innsparing for pensjonsleverandørene	17
Vedlegg 1 – Beregningsforutsetninger	19
Vedlegg 2 – Eksempel på samordning.....	20
Vedlegg 3 – Refererte dokumenter med lenker.....	21

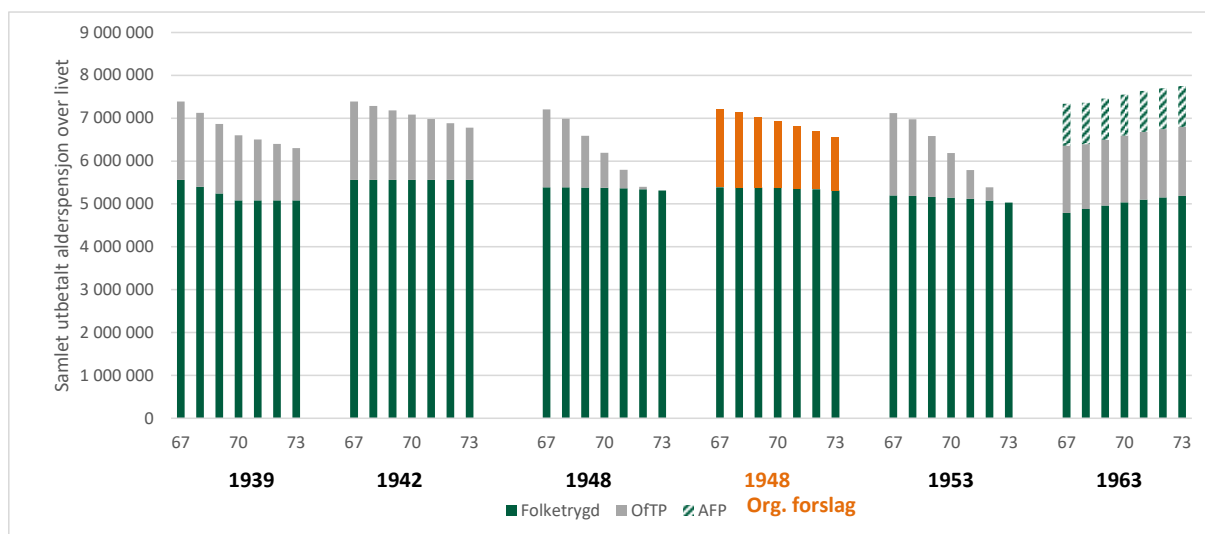
1. Sammendrag

I forbindelse med innføring av ny folketrygd ble arbeidslivets parter i offentlig sektor i 2009 enige om visse tilpasninger til folketrygden i den offentlige tjenstepensjonsordningen. Et punkt som ikke ble eksplisitt avklart, var hvordan tjenstepensjonen skal beregnes for de som står i arbeid etter 67 år. Regelverket som nå gjelder for ansatte født mellom 1944 og 1963 har vist seg å gi dårligere pensjon enn før endringen for de som står i arbeid etter 67 år.

For ansatte som velger å jobbe videre frem mot aldersgrensen på 70 år eller lenger innebærer de nye samordningsreglene en klar forverring av pensjonsvilkårene og svekkelse av insentivene til å jobbe videre sammenlignet med det regelverket som gjaldt før 1. januar 2011. I det gamle systemet var det på grunn av AFP-ordningen svake insentiver til å jobbe videre mellom 62 og 67 år, men insentivene til å jobbe videre etter fylte 67 år var vesentlig sterkere.

Samordningsreglene som gjelder for kullene født mellom 1944 og 1953 gir urimelig lave pensjoner til ansatte som jobber lenge i stillingen, både sammenlignet med det regelverket som gjaldt for eldre årskull før 2011 og de reglene som skal gjelde for kullene som er født fra 1963 og fremover. En løsning i tråd med organisasjonenes innspill i høringssvaret fra 2010 ville ikke resultert i en urimelig favorisering av disse årskullene. Figuren under viser hvordan de aktuelle årskullene vil komme spesielt dårlig ut sammenliknet med både eldre og yngre årskull, når en ser på samlet utbetalt alderspensjon over livet.

Figur Samlet utbetalt alderspensjon over livet for ulike årskull ved ulike avgangsalder



Forutsetninger: se vedlegg 1

Innføringen av det fleksible uttakssystemet i folketrygden representerer ingen reell forbedring i de offentlig ansattes rettigheter i folketrygden sammenlignet med tidligere, og overgangen til et fleksibelt uttakssystem i folketrygden kan derfor heller ikke kompensere for tapet av tjenstepensjon som de nye samordningsreglene påfører offentlig ansatte som fortsette å jobbe videre etter fylte 67 år.

Samordningsreglene som ble innført for kullene født i 1944 eller senere er klart i motstrid med målet om å stimulere til å stå lenger i jobb. Man kan selvfølgelig innvende at organisasjonene motsatte seg innføringen av et fullt nøytralt system for uttak av tjenstepensjon, men det var departementet og

regjeringen som for egen regning foreslo regler for samordning som innebar en sterk svekkelse av insentivene til å jobbe videre etter fylte 67 år sammenlignet med det systemet som gjaldt før 2011.

En av konsekvensene av samordningsreglene som gjelder for kullene mellom 1944 og 1953, er at ansatte som jobber helt frem til fylte 72 eller 73 år mister all rett til tjenestepensjon slik at de blir såkalte null-pensjonister.

Det finnes flere måter å unngå de negative virkningene av samordningsreglene for offentlig ansatte som ønsker å jobbe etter 67 år på, for eksempel å bytte arbeidsplass til privat sektor eller å starte som konsulent og fortsatt jobbe for det offentlige. Vi vet ikke hvor utbredt slike tilpasninger er.

Det er knapphet på arbeidskraft innenfor flere områder i offentlig sektor. NAVs Bedriftsundersøkelse for 2019 viste at det særlig er innenfor helse- og sosialtjenesten at det er mange virksomheter ikke klarer å rekruttere den kompetansen de er ute etter. Her oppga hele 36 prosent at de ikke hadde fått ansatt ønsket kompetanse. Også innenfor undervisningssektoren er det mangel på kvalifiserte søkere til mange stillinger.

Pensjonsleverandørene har forsøkt å informere om regelverket. Likevel er det slik at det er mange som synes pensjon er vanskelig, og som derfor enten avstår fra å lese informasjon de mottar fra pensjonsleverandøren eller har problemer med å forstå den informasjonen de mottar.

Ved 67 år er alle pensjoner fullfinansiert i de fonderte pensjonsordningene i kommunal sektor og i helseforetakene, gitt at den ansatte har full opptjening. Ansatte som jobber etter 67 år må fortsatt betale 2 prosent av lønn i egenandel, men får samtidig stadig lavere alderspensjon. Dette kan ikke unngå å svekke legitimiteten til pensjonsordningen.

Når tjenestepensjon ikke utbetales, frigjøres det midler til arbeidsgiver via premiebetalingssystemet i kommunal sektor og i helseforetakene. I staten blir utgiftene til Statens pensjonskasse lavere. Samtidig vil den ansatte fremdeles måtte betale 2 prosent av lønn inn til pensjonsordningen.

Arbeids- og sosialdepartementet har anslått at arbeidsgivernes besparelser til nå har vært på til sammen 1,175 milliarder kroner.

2. Kort om notatet

Dette notatet tar for seg reglene for samordning av offentlig tjenestepensjon og folketrygd for ansatte som jobber ut over ut over 67 år som trådte i kraft i 2011, herunder om de taper på å jobbe lenge. Regelverket har siden det ble innført blitt kritisert for at personer som står lenge i jobb kan få lavere tjenestepensjon enn om de hadde sluttet tidligere. Regelverket berører personer i årskullene 1944 til og med 1962, det vil si personer som er mellom 58 og 76 år.

Notatet er utarbeidet av Actecan og Axel West Pedersen ved OsloMet i fellesskap og på oppdrag fra LO Kommune og LO Stat.

3. Et blikk på forhistorien

Ved tariffoppgjøret i 2009 forhandlet Stoltenberg-regjeringen og arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor om hvordan de offentlige tjenestepensjonsordningene og den offentlige AFP-ordningen skulle se ut etter pensjonsreformens ikrafttreden fra 2011. Det var Stoltenberg-regjeringens mål å få tilpasset de offentlige tjenestepensjonsordningene og den offentlige AFP-

ordningen til pensjonsreformens hovedprinsipper om alleårsopptjening og et fleksibelt system for uttak av pensjon der den enkelte selv betaler for sitt valg av avgangstidspunkt (et actuarielt nøytralt system). Arbeidstakerorganisasjonene avviste imidlertid regjeringens foretrukne modell. De la sterk vekt på å sikre gode ordninger til ansatte som ønsket eller hadde behov for å gå av tidlig, og resultatet av tariffforhandlingene ble at den eksisterende AFP-ordningen ble videreført og at hovedprinsippene for opptjening av offentlig tjenestepensjon ble opprettholdt (30 års opptjening, og en brutto-garanti på 66 prosent av sluttlønn inklusive folketrygden). Samtidig ble det innført levealdersjustering og underregulering av løpende pensjon med 0,75 prosentpoeng også for offentlig tjenestepensjon, i tråd med Stortingsforliket om pensjonsreformen fra 2005.ⁱ

Avtalen fra tariffoppgjøret i 2009ⁱⁱ slo imidlertid fast at de offentlig ansatte skulle få anledning til å øke brutto tjenestepensjon ved å jobbe lenger: «Det gis anledning til å kompensere for levealdersjusteringen av tjenestepensjonen ved å stå i stilling ut over 67 år».

Avtalen etterlot store ubesvarte spørsmål om hvordan samordningen mellom offentlig tjenestepensjon og det nye fleksible system for uttak av alderspensjon i folketrygden skulle løses. Den nøyde seg med å slå fast følgende prinsipielle utgangspunkt:

«Beregning av tjenestepensjon, herunder samordning med alderspensjon fra folketrygden, skal skje slik at tjenestepensjonen ikke påvirkes av når den nye fleksible alderspensjonen tas ut.»

Formuleringen ble gjentatt i Statsminister Jens Stoltenbergs brev til Riksmeklingsmannen av 4. juni 2009.ⁱⁱⁱ

Bruttopensjon, samordning og samordningsfradrag

Bruttoordningen gir de ansatte rett til en livsvarig alderspensjon som sammen med alderspensjon fra folketrygden skal utgjøre 66 prosent av sluttlønn. Pensjonen skal sees i sammenheng (samordnes) med alderspensjon fra folketrygden, det vil si at folketrygdpensjonen trekkes fra bruttopensjonen fra offentlig tjenestepensjon. Fradraget som gjøres i bruttopensjonen for å fastsette hvor mye som skal utbetales i netto tjenestepensjon kalles for samordningsfradrag.

Når rettighetene i folketrygden i realiteten hadde blitt omgjort fra et løfte om en bestemt årlig pensjon til en ytelse som kan tas ut fleksibelt og når den enkelte selv bærer kostnadene ved sitt valg av uttakstidspunkt, så ville det være urimelig om tjenestepensjonsordningen kompenserte for disse valgene og sørget for at den samlede årlige pensjonen alltid ble på (minst) 66 prosent av den tidligere lønnen.

Det konkrete forslaget til løsning som det nåværende Arbeids- og sosialdepartementet la frem i sitt høringsnotat fra desember 2009^{iv}, inneholdt følgende nye bestemmelser i samordningslovens §24: ^v«Dersom tjenestepensjonen tas ut før eller ved 67 år, legges forholdstallet ved 67 år til grunn», og «Dersom tjenestepensjonen tas ut etter fylte 67 år, benyttes forholdstallet på uttakstidspunktet.» I begge situasjoner blir det presisert at dette skal skje også selv om pensjonen fra folketrygden eventuelt er tatt ut tidligere.

Dette innebærer at jo lengre den ansatte velger å jobbe videre etter 67 år, jo større blir samordningsfradraget. Samtidig ble det i tråd med avtalen med organisasjonene foreslått ny bestemmelse i lov om Statens pensjonskasse^{vi} og i regelverkene for de øvrige offentlige tjenestepensjonsordninger om at brutto tjenestepensjon skal øke ved uttak etter fylte 67 år, men bare frem til det tidspunktet der den ansatte har tatt igjen effekten av levealdersjusteringen. Når den ansatte har jobbet så lenge at effekten av levealdersjusteringen er tatt igjen (nådd et forholdstall på 1,000), vil altså bruttopensjonen slutte å vokse, mens samordningsfradraget fortsetter å vokse fordi det ikke er lagt inn en tilsvarende begrensning i forholdstallet som brukes på samordningsfradraget (forholdstallet er lavere enn 1,000 og synker videre for hver måned i arbeid). Resultatet er at netto tjenestepensjon etter samordning blir stadig mindre i takt med at den ansatte jobber videre etter at effekten av levealdersjusteringen er tatt igjen. For personer født i 1944 starter reduksjonen i netto-tjenestepensjon bare én måned etter fylte 67 år mens den starter om lag ved fylte 68 år for personer født i 1953. Før eller siden, typisk når den ansatte fyller 72 eller 73 år, vil samordningsfradraget bli så stort at tjenestepensjonen går i null.

Forholdstall

Forholdstallet er en viktig størrelse i det reformerte pensjonssystemet i folketrygden. Levealdersjusteringen og prinsippet om nøytralt uttak iverksettes ved å dele pensjonen beregnet etter de gamle opptjeningsreglene på et forholdstall som varierer med fødselskull og alderen ved tidspunktet for uttak av pensjon. Dermed blir den årlige pensjonsytelse justert både for endringer i forventet levealder mellom fødselskull og for den enkeltes valg av uttakstidspunkt. Forholdstallet er akkurat 1,000 ved fylte 67 år for kullet født i 1943. For yngre fødselskull med en høyere forventet levealder er forholdstallet større enn 1,000 ved fylte 67 år, men det synker for hver måned etter fylte 67 år og vil på et tidspunkt bli lavere enn 1,000 slik at den årlige pensjonen blir større enn den pensjonen man hadde hatt krav på før reformen. Det er anledning til å utsette uttaket av pensjon helt frem til fylte 75 år, og den årlige pensjonen fra folketrygden kan til slutt bli større enn den pensjonsgivende lønnen vedkommende hadde som yrkesaktiv.

Disse reglene ble i første omgang bare foreslått å gjelde for kullene født mellom 1944 og 1953 som fullt ut får sin pensjon fra folketrygden etter de gamle opptjeningsregler. En egen forskrift^{vii} fritar som hovedregel medlemmene av 1943-kullet for virkningene av samordningslovens §24, selv om også dette kullet har fått fastsatt en serie med forholdstall.

Verken i høringsnotatet eller den etterfølgende lovproposisjonen fra mars 2010 (Prop. 107 L (2009-2010))^{viii} gir departementet noen nærmere begrunnelse for hvorfor akkurat denne løsningen ble valgt. Regelen sikrer at ansatte som fortsetter i jobben etter å ha kompensert for levealdersjusteringen, har anledning til å velge å utsette uttaket av folketrygdpensjon til avgangspunktet, og at vedkommende på denne måten vil kunne få en samlet årlig pensjon inklusive folketrygden på (minst) 66 prosent av sluttlønnen fra og med avgangstidspunktet.

Løsningen er ikke direkte i motstrid med en bokstavelig fortolkning av den omtalte formuleringen i tariffavtalen om at tidspunktet for uttak av folketrygdpensjon ikke skal påvirke samordningen og størrelsen på netto tjenestepensjon. Det er likevel klart at regelverket kunne vært utformet

annerledes innenfor rammene av avtalen slik at fortsatt arbeid ikke førte til reduksjon i den tjenestepensjonen vedkommende hadde rett til fra tidspunktet for avgang fra stillingen. For eksempel kunne departementet valgt en løsning der samordningen uansett skal skje som om folketrygden var tatt ut ved fylte 67 år, eller en løsning der forholdstallet som brukes ved samordningen uansett blir satt til 1,000. Begge disse løsningene kunne imidlertid gi uheldige utslag fordi partene hadde blitt enige om at de offentlig ansatte skulle få anledning til å kompensere for levealdersjusteringen av tjenestepensjonen ved å stå i stillingen en periode etter fylte 67 år. En tredje mulig løsning innenfor rammene av avtalen kunne derfor vært å sørge for at den nedre grensen på 1,000 for forholdstallet som ble innført for bruttopensjon også ble gjort gjeldende for samordningsfradraget.

I sitt høringsvar fra januar 2010^{ix} påpekte organisasjonene at departementets modell ville føre til en kraftig svekkelse av incentivene til å jobbe videre etter fylte 67 år, og organisasjonene foreslo i stedet at det innføres samme begrensning på samordningsfradraget som på brutto-pensjonen (altså at forholdstallet ikke kan bli lavere enn 1,000). Departementet avviste imidlertid en slik løsning i en kort kommentar i lovproposisjonen, Prop. 107 L (2009-2010): «Å begrense samordningsfradragene når forholdstallet i folketrygden er lavere enn 1 ville medført at det ble innført fleksibilitet oppover i de offentlige tjenestepensjonsordningene, og vi ville fått en ny samordningsfordel.» Det er imidlertid ikke sant at modellen som organisasjonene foreslo ville ha medført innføringen av et fleksibelt, nøytralt system for uttak av tjenestepensjon. Ansatte som jobbet videre etter å ha tatt igjen effekten av levealdersjusteringen ville også med denne modellen gå glipp av netto tjenestepensjon i den perioden de jobber, uten at disse rettighetene kommer tilbake i form av høyere årlige ytelser fra uttakstidspunktet.

Departementet opprettholdt dermed forslaget til løsning av problemet med samordning mellom fleksibel folketrygd og bruttoberegnet tjenestepensjon uten at det i lovproposisjonen ble vist konkrete eksempler på virkningene av det foreslåtte regelverket for ansatte som jobbet videre frem mot aldergrensen ved 70 år eller lenger.

Etter at pensjonsreformen og endringene i de offentlige pensjonsordningene hadde virket i noen år begynte det sonderinger og forhandlinger mellom regjeringen og organisasjonene som til slutt i mars 2018 resulterte i en avtale om ny offentlig tjenestepensjon^x. Den nye pensjonsordningen bygger på prinsippene om alleårsopptjening og nøytralt fleksibelt uttak av tjenestepensjon og AFP-ytelser i tråd med Stoltenberg-regjeringens opprinnelige forslag. I det nye systemet for offentlig tjenestepensjon som gjelder for personer født i 1963 eller senere (og da bare for ny opptjening fra og med 1. januar 2020) vil det ikke lenger være behov for samordning. Samtidig skal de som omfattes av ny pensjonsordning også kunne ta ut opptjente rettigheter i den gamle bruttopensjonsordningen før 2020 fleksibelt og nøytralt. Ansatte født i 1963 eller senere har dermed fått et pensjonssystem der det lønner seg sterkt å jobbe videre også etter at de har tatt igjen effekten av levealdersjusteringen. Avtalen om ny offentlig tjenestepensjon ble fulgt med en stortingsproposisjon^{xi}, og vedtatt av Stortinget i 2019.

Avtalen fra 2018 sier ingenting om samordningsreglene for ansatte født mellom 1943 og 1953, men den innebar en videreføring av de samme prinsippene for samordning også for offentlig ansatte født mellom 1954 og 1962. For disse fødselskullene som delvis får sin pensjon fra folketrygden bestemt etter gamle og nye regler ble det imidlertid avtalt flere tiltak for å mildne den negative effekten samordningsreglene for ansatte som jobber videre etter å ha nådd et forholdstall på 1,000. Blant annet ble perioden etter fylte 67 år der uttakssystemet er aktuariat nøytralt forlenget, og et

bunnfradrag ved samordning med ny folketrygd skal sørge for at netto tjenestepensjon aldri vil gå helt i null. Disse endringene ble fulgt opp av departementet i en stortingsproposisjon^{xii} og vedtatt av Stortinget i 2019.

I november 2018 ble en modell for samordning i tråd med organisasjonenes hørings svar fra januar 2010, fremmet som et privat lovforslag (dokument 8 forslag) for Stortinget (Representantforslag 46L (2018-2019)).^{xiii} Ifølge dette forslaget skulle endringen gjelde for fødselskullene 1943/44 og til 1953 med tilbakevirkende kraft fra 2011. I en høring på Stortinget fikk forslaget støtte fra arbeidstakerorganisasjonene, men forslaget fikk ikke flertall da det kom til avstemning i 2019.

4. Regelverket før 2011

AFP-ordningen ga offentlig ansatte muligheter til å gå av og motta pensjon fra fylte 62 år uten at det fikk negative konsekvenser for størrelsen på den fremtidige alderspensjonen fra folketrygden og tjenestepensjon (forutsatt at vedkommende hadde 30 års opptjening i tjenestepensjonen ved uttakstidspunktet). Ordningen innebar en kraftig svekkelse av de økonomiske insentivene for offentlig ansatte til å fortsette i jobb mellom 62 og 67 år.

For ansatte som hadde valgt å jobbe til 67 år var de økonomiske insentivene til å fortsette videre i jobb vesentlig bedre.

Pensjonen fra offentlig tjenestepensjon har alltid først blitt utbetalt når den ansatte avsluttet arbeidsforholdet i det offentlige, men helt siden 1959 har lønnstakere som eventuelt jobbet videre etter fylte 70 år hatt krav på full folketrygd (tidligere alderstrygd) på toppen av sin lønn. Fra fylte 70 år har det siden da og helt frem til 2011 vært slik at man ikke har gått glipp av pensjon fra folketrygden hvis man fortsatte i jobb.

Da pensjonsalderen i folketrygden i 1973 ble satt ned til 67 år var det en betingelse for å få utbetalt alderspensjon fra folketrygden før fylte 70 år at man sluttet å jobbe helt eller delvis. Senere ble imidlertid denne ordningen erstattet med en avkortning mot lønnsinntekt som ved flere anledninger ble gjort mildere ved hjelp av økninger i et fribeløp og senkning av avkortningsprosenten. Etter den nest siste endringen som trådte i kraft fra 1. januar 2002 var reglene slik at avkortningen skjedde med 40 prosent av den delen av lønnsinntekten som oversteg 2 G.

Det betydde at stort sett alle privat og offentlig ansatte fikk utbetalt en avkortet folketrygd selv om de fortsatte i full stilling etter fylte 67 år. Hvis lønnsinntekten for eksempel var på 600 000 kroner og den opptjente folketrygden på 300 000 kroner så ville vedkommende få utbetalt i underkant av 140 000 kroner i årlig alderspensjon fra folketrygden mellom 67 og 70 år (basert på dagens grunnbeløp). Denne utbetalingen påvirket ikke pensjonen fra offentlig tjenestepensjon den dagen vedkommende til slutt valgte å slutte i stillingen.

Man kan si at uttakssystemet i folketrygden ble gjort gradvis mer nøytralt over tid. Fra 1. januar 2008 ble avkortningen av folketrygden mot lønnsinntekt helt fjernet for 67-åringene (Ot.prp. nr. 12 (2007-2008)^{xiv}, mens den i de følgende årene ble fjernet også for 68 og 69-åringene.

I proposisjonen ble det fremhevet at endringen var ment som en forberedelse på den den kommende pensjonsreformen med innføringen av et fullt ut nøytralt uttakssystem i folketrygden, og departementet la til grunn at endringen «samlet sett vil ha en positiv effekt på arbeidstilbudet».

Offentlig ansatte i fødselskullene 1940 til 1942 fikk dermed, i likhet med alle arbeidstakere i Norge, etter 1. januar 2008 utbetalt full folketrygdpensjon mellom 67 og 70 år selv om de fortsatte å jobbe i full stilling. Fra tidspunktet de gikk av, mottok de en netto tjenstepensjon på toppen av folketrygden beregnet ut fra samme prinsipper for opptjening og samordning som hadde vært gjeldende siden innføringen av folketrygdens tilleggspensjonssystem i 1967.

Med virkning fra 1. januar 2008 var folketrygden dermed blitt et fullt ut nøytralt system for disse fødselskullene der rettighetene kom til utbetaling helt uavhengig av den enkeltes valg av avgangstidspunkt fra stillingen.

Derimot var ikke de offentlige tjenstepensjonsordningene nøytrale med tanke på pensjoneringstidspunkt. Tjenstepensjon kom tidligst til utbetaling fra 67 år, og uttak forutsatte hel eller delvis avgang fra stillingen. Man kunne ikke kombinere uttak av pensjon med fortsatt arbeid, og utsatt uttak av tjenstepensjon fikk ingen positiv innvirkning på størrelsen på de årlige utbetalingene.

De negative insentivene til videre arbeid som lå innebygget i dette systemet var imidlertid relativt svake, siden det årlige tapet av netto tjenstepensjon for de fleste er forholdsvis beskjedent relativt til den lønnsinntekt som man oppnår ved å jobbe. Dette illustreres med et eksempel i punkt 6.2.

5. Regelverket etter 2011

5.1 Ansatte født mellom 1944 og 1953

Avtalen med organisasjonene i 2009 innebar at den eksisterende AFP-ordningen ble videreført. Det betydde at offentlig ansatte som ønsket eller måtte pensjonere seg tidlig, kom ut slik som før, med unntak for de negative virkningene av levealdersjusteringen (som var beskjeden for de eldste kullene) og underreguleringen av løpende pensjon, og det betydde at de innebygde svake insentivene til å jobbe mellom 62 og 67 år ble videreført. For ansatte som ønsket å jobbe videre etter fylte 67 fikk endringene i den offentlige tjenstepensjonsordningen og i samordningsreglene store konsekvenser. For ansatte som jobber videre fra 67 år er det nye systemet (både folketrygden og tjenstepensjon) som beskrevet over aktuært nøytralt frem til den alderen vedkommende har tatt igjen effekten av levealdersjusteringen.¹

Denne perioden er kort (bare en måned) for personer født i 1944 fordi levealdersjusteringen bare har liten effekt for dette kullet. Personer i 1953-kullet er utsatt for en kraftigere levealdersjustering, og de vil først ha kompensert for effekten ved å jobbe videre til fylte 68 år. Ansatte som velger å jobbe videre i denne perioden vil imidlertid bare oppnå kompensasjon for levealdersjusteringen og dermed bare oppnå å komme like bra ut som de ville gjort før reformen.

Etter tidspunktet der vedkommende har kompensert for levealdersjusteringen, skifter imidlertid systemet karakter. De nye reglene, som Stortinget i 2010 vedtok for kullene født mellom 1944 og 1953, innebærer at retten til opptjent (netto-) tjenstepensjon gradvis går tapt jo lenger de fortsetter i jobb. Ikke bare går de glipp av tjenstepensjon i årene og månedene de jobber, men den årlige tjenstepensjon fra uttakstidspunktet synker også. For hver måned i jobb blir pensjonen etter

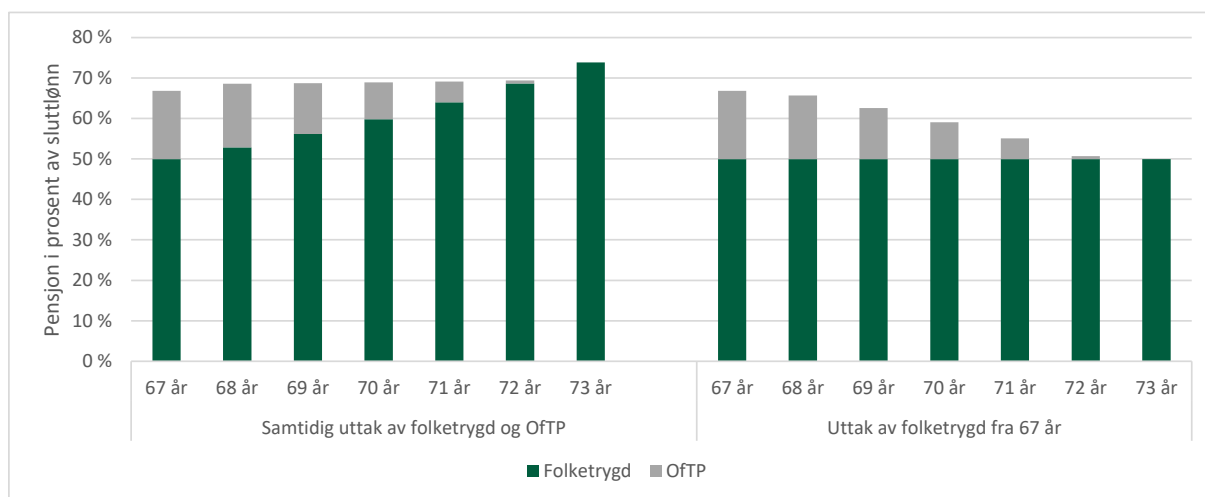
¹ Insentivene til å fortsette i jobb i denne perioden, svekkes imidlertid av den individuelle garantien om en samordnet pensjon på minst 66 prosent for ansatte som går av ved 67 år med full opptjening som også ble innført i 2011 med virkning for ansatte født i 1958 eller tidligere.

samordning mindre, og samordningsfradraget vil til slutt (gjerne ved 72 eller 73 års alder) bli så stort at den offentlige tjenstepensjonen går helt i null.

Figur 1 viser størrelsen på årlig pensjon ved ulike valg av avgangstidspunkt for en ansatt som er født i 1948. I det ene tilfellet (søylene til venstre) har vedkommende valgt å utsette uttaket av alderspensjon fra folketrygden til tidspunktet for avgang fra stillingen og det andre tilfellet (søylene til høyre) starter uttaket av alderspensjon ved 67 år.

Figuren viser at opptjent tjenstepensjon gradvis går tapt hvis den ansatte velger å jobbe videre uansett når vedkommende har valgt å starte uttaket av folketrygdpensjon. Samlet årlig pensjon kommer likevel på minst 66 prosent av sluttlønnen under det gjeldende regelverket hvis den ansatte utsetter uttaket av folketrygden til avgangstidspunktet. Derimot vil den årlige samordnete pensjonen bli vesentlig lavere enn 66 prosent hvis uttaket av folketrygdpensjon starter ved 67 og den ansatte fortsetter i jobb frem mot aldersgrensen på 70 år eller lenger. I vedlegg 2 gis en nærmere beskrivelse av hvordan pensjonen beregnes.

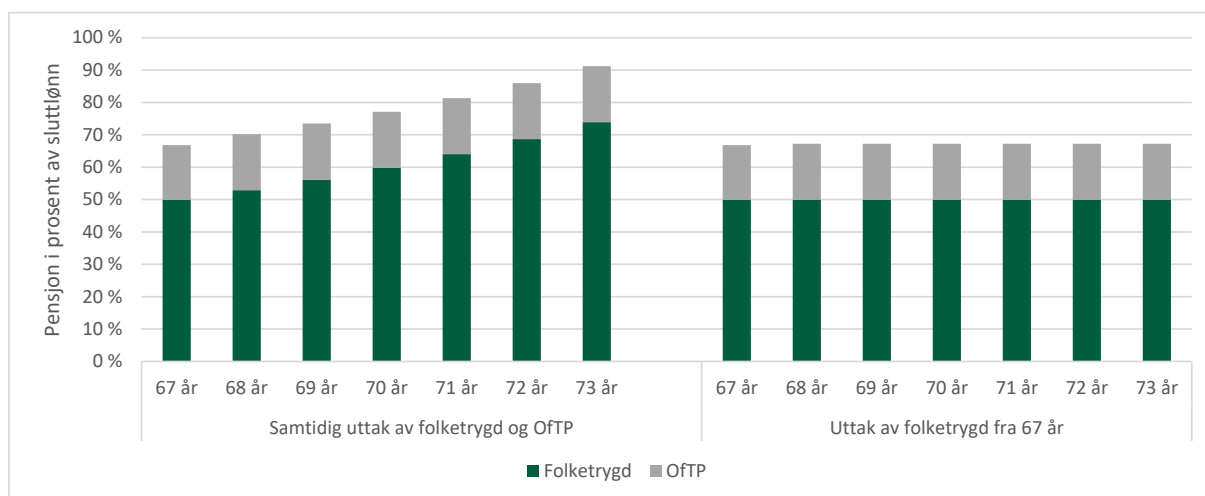
Figur 1 Gjeldende regelverk - årlig pensjon fra ulike uttakstidspunkt for offentlig tjenstepensjon



Forklaring: OfTP = offentlig tjenstepensjon etter samordning med folketrygd, 1948-kullet. Forutsetninger: se vedlegg 1

Figur 2 viser hvordan et alternativt regelverk i tråd med organisasjonenes forslag fra høringsuttalelsen i 2010 og dokument 8 forslaget fra 2018 ville ha virket. Under det alternative regelverket der forholdstallet som brukes på samordningsdraget fryses ved 1,000, blir den årlige tjenstepensjonen fra og med uttakstidspunktet den samme uansett hvor lenge den ansatte velger å jobbe. Det betyr at videre at samlet årlig pensjon blir noenlunde konstant i overkant av 66 prosent i det tilfellet vedkommende har startet uttaket av folketrygdpensjon ved fylte 67 år. Hvis ansatte som jobbe lenge i stedet velger å utsette uttaket av folketrygdpensjon til tidspunktet for avgang fra stillingen, vil den samlede årlige pensjonen bli vesentlig høyere enn 66 prosent. Det siste skyldes nøytraliteten i systemet for uttak av folketrygdpensjon, og er ikke uttrykk for at organisasjonenes forslag gir full fleksibilitet og nøytralitet i tjenstepensjonsordningen som sådan.

Figur 2 Årlig pensjon fra ulike uttakstidspunkt for offentlig tjenstepensjon med regler som med organisasjonenes forslag



Forklaring: OfTP = offentlig tjenstepensjon etter samordning med folketrygd, 1948-kullet. Forutsetninger: se vedlegg 1

Som vi skal komme tilbake til i punkt 4, fremstår sammenligningen mellom regelverkene helt annerledes om ser på den samlede pensjonen som den ansatte kan forvente å motta over livet. Selv om de ansatte som jobber lenge kan oppnå en årlig pensjon på nivå med brutto-garantien med dagens regelverk hvis de utsetter uttaket av folketrygdpensjon, gir dette regelverket de ansatte lavere samlet utbetalt alderspensjon over livet, sammenlignet med om de hadde gått av tidligere og sammenlignet med det de hadde fått ved samme avgangsalder under det regelverket som gjaldt før 2011. Det nøytrale systemet for uttak av folketrygd innebærer at den samlede ytelsen den enkelte kan forvente over livet, skal være den samme uansett uttakstidspunkt. Å utsette uttaket av folketrygdpensjon gir altså ingen gevinst i et livsløpsperspektiv. Tapet av tjenstepensjon som de nye samordningsreglene påfører dem som jobber videre blir derfor ikke kompensert i form av en høyere samlet pensjon over livet fra folketrygden.

5.2 Ansatte født mellom 1954 og 1962

Ansatte i disse fødselskullene får sin pensjon fra folketrygden bestemt dels etter gamle og dels nye regler. Bruttopenasjonen fra offentlig tjenstepensjon må derfor samordnes både med gammel og ny alderspensjon fra folketrygden. I avtalen som ble inngått mellom partene i offentlig sektor i 2018 ble det avtalt at for disse kullene skal perioden etter fylte 67 år der tjenstepensjon samordnet med gammel folketrygd kan øke i være noe lenger enn for eldre årskull. Samtidig ble reglene for samordning med ny folketrygd laget slik at netto tjenstepensjon samordnet med slik tjenstepensjonen aldri vil gå helt i null. Det vil altså ikke bli noen «nullpensjonister» fra disse kullene.

De avtalte endringene ble fulgt opp av departementet i en stortingsproposisjon (Prop. 61 L (2018-2019), og vedtatt av Stortinget i mai 2019. Siden bruttopensjonen skal samordnes med både gammel og ny folketrygd for disse kullene, vil utslagene ved å stå i jobb lenger enn 67 år bli noe annerledes enn for eldre årskull. Konsekvensen av å stå lenge i jobb er fortsatte at tjenstepensjonen reduseres, men den negative effekten inntreffer senere for disse kullene og den samordnede tjenstepensjonen går aldri helt i null. Dokument 8-forslaget inneholdt ikke noe konkret forslag til løsning for disse fødselskullene.

5.3 Ansatte født i 1963 og senere

Fra 1. januar 2020 ble det innført en ny pensjonsordning for offentlig ansatte født fra og med 1963. Disse årskullene har nå fått livsvarig AFP etter modell av privat AFP, og de tjener opp pensjon i en påslagspensjonsordning som har mange likhetstrekk med ny alderspensjon i folketrygden ved at den blant annet har alleårsopptjening.

Opptjeningen i den gamle bruttopensjonsordningen stoppet fra 1. januar 2020 og opptjeningen i påslagsordningen startet. Samtidig er det innført regler som sikrer at pensjon opptjent i bruttopensjonsordningen før 2020 skal samordnes slik denne pensjonen vil bli høyere jo senere den tas ut. Det er altså innført samordningsregler for disse kullene som virker helt motsatt fra reglene for eldre kull ved sent uttak av pensjon. Utbetalt pensjon fra bruttoordningen blir ikke lavere for de som jobber ut over alderen der de har kompensert for levealdersjusteringen.

Både ny AFP og tjenestepensjon, både fra bruttoordningen og påslagsordningen, skal videre kunne tas fleksibelt og nøytralt fra 62 år til 75 år, og dermed vil samlet pensjon langt kunne overstige den tidligere bruttogarantien på 66 prosent.

Ansatte født i 1963 eller senere har dermed fått et pensjonssystem der det lønner seg sterkt å jobbe videre også etter at de har tatt igjen effekten av levealdersjusteringen.

6. Drøfting

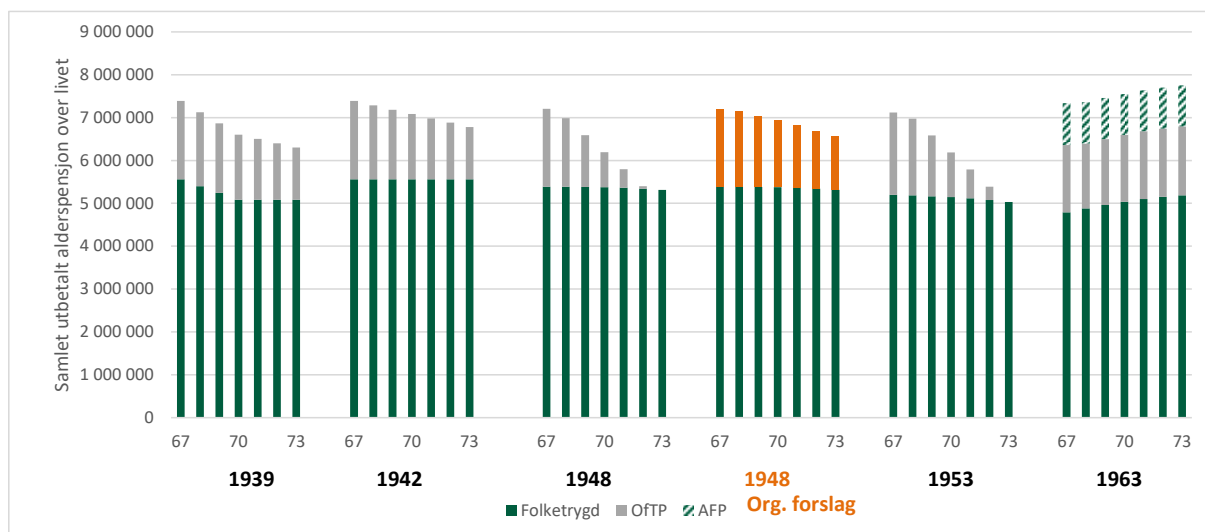
6.1 De berørte fødselskullene kommer dårlig ut

Arbeids- og sosialdepartementet har flere ganger hevdet at årskullene som omfattes av de aktuelle samordningsreglene får en samlet pensjon om lag på samme nivå som før pensjonsreformen dersom de blir stående lenge i jobb, og at det kun er sammensetningen av pensjonen som blir endret ved å stå lenger i jobb under det nye regelverket (se blant annet Anniken Hauglies brev til Arbeids- og sosialkomiteen av 10. desember 2018).^{xv}

Denne påstanden er, som vi har sett, korrekt dersom utgangspunktet er en sammenlikning av årlig pensjon gitt at uttaket av folketrygdpensjon utsettes til tidspunktet for avgang fra stillingen. Vi har gått fra et system i folketrygden, og de fleste andre pensjonsordninger, der årlig pensjon ikke ble påvirket av når pensjonsuttaket startet, til et system der den enkelte selv skal kunne fordele sin egen pensjonsopptjening på det antall år vedkommende ønsker. I den nye folketrygden gir derfor tidlig uttak av opptjent pensjon en lav årlig ytelse og sent uttak en høy årlig ytelse.

Mens figur 1 viste konsekvensene for størrelsen på årlig pensjon, viser figur 3 konsekvensene for størrelsen på forventet samlet utbetalt alderspensjon over livet ved ulike aldre for avgang fra stillingen. Vi lar kullene født i 1948 og 1953 representere de fødselskull som er rammet av de negative samordningsreglene, og vi sammenligner dels med kullene født i 1939 og 1942 og dels med kullet som er født i 1963 som kommer helt inn under det nye opptjeningssystemet i folketrygden og ny offentlig tjenestepensjon.

Figur 3 Samlet utbetalt alderspensjon over livet for ulike årskull ved ulike avgangsalder



Forutsetninger: se vedlegg 1

Det fremgår at 1948- og 1953-kullene under de eksisterende samordningsreglene opplever et kraftig tap av samlet utbetalt alderspensjon over livet ved å jobbe lenger. En ansatt født i 1948 som pensjonerer seg ved fylte 73 år oppnår en samlet utbetalt alderspensjon over livet som er 1,9 millioner kroner lavere enn vedkommende ville mottatt hvis vedkommende hadde valgt å gå av ved fylte 67 år. For den ansatte født i 1953 er tapet i pensjon ved å jobbe frem til fylte 73 år på 2,1 millioner kroner. Også kullene født i 1939 og 1942 går glipp av pensjon ved å jobbe lenger, men tapet deres er langt mer beskjedent. Medlemmer av 1939-kullet fikk utbetalt en avkortet folketrygd-pensjon på toppen av lønn frem til fylte 70 år og deretter full folketrygd på toppen av lønn hvis de jobbet videre enn dette. Likevel ble brutto-garantien en samlet årlig pensjon fra tidspunktet for avgang fra stillingen oppfylt. For 1942-kullet ble det utbetalt full folketrygd allerede fra fylte 67 år.

Det alternative regelverket for samordning (organisasjonenes forslag) ville gitt bedre uttelling enn det eksisterende for ansatte i 1948-kullet som jobber videre til 70 eller 73 år. Likevel ville ikke dette regelverket stille dette kullet vesentlig bedre enn kullene født før 1943. Dette alternative regelverket gir resultater som langt på vei er parallelle med det regelverket som gjaldt før pensjonsreformen.

Til slutt viser figuren konsekvensene av det nye systemet for offentlig tjenestepensjon som gjelder for ansatte født i 1963 eller senere. For offentlig ansatte som er omfattet av disse reglene vil utfallet for ansatte som blir stående lenge i stillingen bli sterkt forbedret. Både systemet for uttak av folketrygd og tjenestepensjon blir nøytralt slik at utsettelsen ikke fører til tap av pensjon. I tillegg medfører overgangen til alleårsopptjening at ansatte som jobber lenge, opptjener nye pensjonsrettigheter helt frem til avgangspunktet, og til slutt medfører omleggingen av AFP-ordningen til en livslang ytelse en ytterligere gevinst for denne gruppen.

Hvis vi sammenligner på tvers mellom ansatte som alle har jobbet frem til fylte 73 år, kommer ansatte født i 1948 og 1953 klart dårligst ut av alle. For den ansatte som er født i 1948 er tapet i samlet utbetalt alderspensjon over livet sammenlignet med 1939-kullet på 800 000 kroner og sammenlignet med 1942-kullet er det på 1,3 millioner kroner.

6.2 Motvirker hovedmålene med pensjonsreformen

Et av hovedmålene med pensjonsreformen var å lage et pensjonssystem som er økonomisk og sosialt bærekraftig. I St.meld. nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden^{xvi}, som alle partier på Stortinget med unntak av Fremskrittspartiet sluttet seg til i det andre pensjonsforliket i 2007, står det blant annet følgende om hva regjeringen mente var nødvendig for å nå dette målet (vår understrekning):

«Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem forutsetter at det gir god motivasjon til arbeid. Dette er spesielt viktig i den situasjonen vi nå har med en økende andel eldre i forhold til yrkesaktive og stabil utvikling i faktisk pensjoneringsalder til tross for en aldrende befolkning. Utformingen av pensjonssystemet påvirker arbeidstilbudet både i det enkelte år som yrkesaktiv og i forhold til valg av pensjoneringstidspunkt. Virkingen er størst de senere årene i yrkeskarrieren. I det enkelte år som yrkesaktiv er det særlig sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjonsopptjening som kan ha betydning for arbeidstilbudet.»

Det er derfor et tankekors, som også organisasjonene pekte på i sitt hørings svar fra 2010 at de nye samordningsreglene som ble innført fra 2011 bidrar til en vesentlig svekkelse av de økonomiske insentivene til å jobbe videre etter man har tatt igjen effekten av levealdersjusteringen. Vi har allerede nevnt at insentivene til å jobbe videre etter fylte 67 år frem til tidspunktet der effekten av levealdersjusteringen er tatt igjen er relativt gode, men at de blir meget svake etter dette.

I tabell 1 prøver vi å sette tall på effekten for personer som jobber frem til fylte 73 år. Vi illustrerer de innebygde økonomiske insentivene som de ulike fødselskull har stått overfor med utgangspunkt det samme eksemplet som er brukt i figur 1 - figur 3 med en lønnstaker med full opptjening i folketrygden og offentlig tjenstepensjon og en lønnsinntekt på 6 G. Tabell 1 viser hvor mye vedkommende vinner og taper i lønn og i samlet utbetalt alderspensjon over livet sammenlignet med om vedkommende hadde valgt å slutte ved fylte 67 år.

Vi snakker altså i alle tilfeller om en person som jobber videre i seks år til en lønn på 599 148 kroner (6G) i året, og den samlede lønnsinntekten i perioden blir derfor i alle tilfeller på 3,6 millioner kroner som vist i den øverste linjen. De neste linjene viser størrelsen på den pensjonen vedkommende går glipp av fra henholdsvis folketrygden og tjenstepensjonsordningen ved å fortsette i jobb seks år til. Positive verdier betyr et tap, altså at pensjonen blir lavere enn den hadde blitt om vedkommende gikk av ved 67 år, mens negative verdier betyr en gevinst, det vil si at samlet utbetalt pensjon over livet blir høyere ved å fortsette å jobbe i de seks årene.

I den nederste raden har vi beregnet størrelsen på det samlede tapet av alderspensjon over livet som oppstår ved å jobbe videre etter fylte 67 i prosent av den lønnsinntekten vedkommende oppnår ved å jobbe videre. Man kan si at dette tallet er uttrykk for en «implisitt skatt» på arbeid etter fylte 67 år, en skatt som i et helt nøytralt system for uttak av pensjon vil være null.

Tabellen viser at 1939-kullet taper noe pensjon fra folketrygden ved å jobbe videre på grunn av avkortningsreglene mot lønn mellom 67 og 70 år. 1942-kullet taper derimot ikke pensjon fra folketrygden ved å jobbe videre fordi avkortningen som vi har nevnt ble avvirket fra 2008. Begge disse kullene taper imidlertid nærmere 600 000 kroner i tjenstepensjon fordi de går glipp av tjenstepensjon i de seks årene de jobber videre. Til sammen representerer tapet av pensjon ved å jobbe videre henholdsvis 30 prosent og 17 prosent av den samlede lønnen de mottok i perioden.

Tabell 1 Implisitt skatt ved å stå i jobb fra 67 år til 73 år, 1000 kroner

	1939	1942	1948	1948 org. forslag	1953	1963
Lønn fra 67 år	3 595	3 595	3 595	3 595	3 595	3 595
Tapt folketrygd	479	-	-	-	-	-397
Tapt OfTP	609	609	1 822	577	1 917	-40
Implisitt skatt på fortsatt arbeid*	30 %	17 %	51 %	16 %	53 %	-12 %

* Samlet tap av pensjon i prosent av samlet utbetalt lønn

Samordningsreglene for offentlig tjenestepensjon som ble innført fra 2011 for kullene født etter 1944 gir derimot langt svakere insentiver til å stå lenge i jobb. For disse kullene er folketrygden i seg selv nøytral slik at en eventuell utsettelse av uttaket av folketrygdpensjon til avgangstidspunktet ikke gir noe tap. Derimot gir beslutningen om å fortsette i jobb et samlet tap av tjenestepensjon på 1,8 millioner kroner for den ansatte som er født i 1948 og 1,9 millioner kroner for den ansatte født i 1953. Den implisitte skatten på arbeid i disse seks årene kommer dermed opp i henholdsvis 51 og 53 prosent.

Situasjonen for 1963-kullet, som er omfattet av det nye opptjeningssystemet i folketrygden og ny offentlig tjenestepensjon, er dramatisk forandret. For denne gruppen er uttakssystemet nøytralt slik at selve utsettelsen av uttaket ikke får negative konsekvenser for størrelsen på samlet utbetalt alderspensjon over livet. I tillegg medfører alleårsregelen at disse gruppene tjener opp nye pensjonsrettigheter både i folketrygden og tjenestepensjonsordningen ved å jobbe videre i seks år, og den implisitte skatten på fortsatt arbeid blir dermed negativ. I tillegg til lønnen de mottar i perioden de jobber videre etter fylte 67 år, øker deres pensjonsbeholdning.

Til slutt viser tabellen at det alternative regelverket i tråd med forslaget fra organisasjonene har virkninger som er tilnærmet identisk med regelverket som gjaldt for ansatte født i 1942. Den implisitte skatten på arbeid kommer på 16 prosent og den knytter seg til tap av årlig tjenestepensjon i de seks årene vedkommende jobber frem til fylte 73 år.

I brev til Arbeids- og sosialkomiteen av 10. desember 2018 der daværende arbeidsminister Anniken Hauglie kommenterte det omtalte dokument 8 forslaget om å lette på samordningsreglene for årskullene som får redusert offentlig tjenestepensjon ved å jobbe ut over 67 år, argumenterer ministeren for at dersom disse kullene hadde fått en gunstigere ordning – i tråd med dokument 8-forslaget og organisasjonenes forslag, så ville man ha etablert et system «*hvor de som slutter før 67 år ikke selv bærer kostnaden for tidliguttak, mens de som jobber lenge får gevinsten av sent uttak*».

Formuleringen beskriver i realiteten det systemet som gjaldt før 1. januar 2011 der det, som vi har vist, var svake insentiver til å jobbe mellom 62 og 67 år og forholdsvis sterke insentiver til å fortsette i jobb etter fylte 67 år. For den enkelte ansatte er formuleringen spesielt misvisende. De offentlig ansatte som rammes av de nye samordningsreglene har sagt fra seg muligheten til å benytte det gunstige pensjonssystemet som gjelder før 67 år, og har dermed spart staten/arbeidsgiver for store utgifter til AFP.

6.3 Flere nullpensjonister

En av konsekvensene av samordningsreglene som gjelder for kullene mellom 1944 og 1953, er at ansatte som jobber helt frem til fylte 72 eller 73 år mister all rett til tjenestepensjon slik at de blir såkalte null-pensjonister. I det omtalte brevet til Arbeids- og sosialkomiteen påpekte imidlertid Anniken Hauglie at fenomenet null-pensjonister er en velkjent konsekvens av brutto-samordningen som kan oppstå i ulike situasjoner. I et brev til Arbeiderpartiets stortingsgruppe sendt den 15. februar 2019^{xvii} i forbindelse med Stortingets behandling av dokument 8 forslaget, viser Arbeids- og sosialdepartementet til at det i alle fødselskull har vært et mindre antall null-pensjonister og at antallet bare har økt til 17 tilfeller i 1944-kullet.

En viktig forskjell mellom ansatte som blir null-pensjonister som følge av de nye samordningsreglene som trådte i kraft i 2011 og andre null-pensjonister, er at det for den siste gruppen nesten alltid er snakk om svært beskjedne tjenestepensjonsrettigheter som samordnes bort for personer som av ulike grunner kommer relativt godt ut i folketrygden. For gruppen som blir nullpensjonister som følge av endringen i samordningsreglene som trådte i kraft 1. januar 2011 er det derimot som oftest snakk om store opptjente rettigheter til tjenestepensjon som forsvinner helt eller delvis uten at rettighetene i folketrygden reelt sett har blitt styrket.

Det sentrale problemet er altså ikke at de nye samordningsreglene fører til at noen relativt få (men flere enn før) blir null-pensjonister i og for seg. Det sentrale problemet, og det som er helt spesielt i dette tilfellet, er at fortsatt arbeid i det offentlige tjeneste fører til et systematisk tap av opptjente rettigheter til tjenestepensjon. Og da vel å merke et tap som ikke motsvares av en tilsvarende gevinst i form av økte rettigheter til pensjon fra folketrygden.

6.4 Stimulerer til uønskede tilpasninger

Svekkelsen av de økonomiske insentivene til å jobbe videre etter fylte 67 år har etter alt å dømme ført til at en god del offentlige ansatte som har forstått konsekvensene av regelverket har valgt å slutte i jobb tidligere enn de ellers ville ha gjort. Dette har i så fall påført de offentlige finansene et tap både ved at de går glipp av de besparelsene de ellers ville hatt ved at ansatte utsetter uttaket av tjenestepensjon og i form av lavere skatteinngang sammenlignet med en videreføring av den insentivstrukturen som gjaldt før 2011. Det er dermed langt fra opplagt at de nye samordningsreglene, på tross av det tapet de har påført ansatte som tross alt valgte å jobbe videre til fylte 70 år eller senere, samlet sett har bidratt positivt til de offentlige finansene. I beregningene av de samlede kostnadene ved å endre regelverket for alle de berørte årskull født fra 1944 til 1962 som Anniken Hauglie presenterte i sitt brev om dokument 8-forslaget av 10. desember 2018, er det ikke tatt hensyn til de positive virkningene for de offentlige finansene av å styrke insentivene til arbeid for de kullene som ikke allerede har gått av med pensjon.

Det finnes flere måter å unngå de negative virkningene av samordningsreglene for offentlig ansatte som ønsker å jobbe videre etter fylte 67 år. Én mulighet er å slutte i offentlig sektor, ta ut folketrygd og tjenestepensjon og så starte i en ny jobb i privat sektor. En annen mulighet er å slutte i stillingen, starte uttaket av pensjon og deretter fortsette å jobbe videre for den offentlige arbeidsgiveren som konsulent i en posisjon som frilanser eller selvstendig næringsdrivende. En tredje mulighet er å slutte i stillingen, ta ut pensjon og deretter jobbe videre på pensjonistvilkår.

Vi vet ikke hvor utbredt disse ulike formene for tilpasninger er, men det er et tankekors at regelverket som ble innført i 2011 har gjort dem lønnsomme og at mulighetene til å benytte slike løsninger åpenbart ikke er jevnt fordelt blant de offentlig ansatte.

6.5 Svekker arbeidsgivers mulighet til å beholde knapp arbeidskraft

Det er knapphet på arbeidskraft innenfor flere områder i offentlig sektor. NAVs Bedriftsundersøkelse for 2019 viste at det særlig er innenfor helse- og sosialtjenesten at det er mange virksomheter ikke klarer å rekruttere den kompetansen de er ute etter. Her oppga hele 36 prosent at de ikke hadde fått ansatt ønsket kompetanse. Også innenfor undervisningssektoren er det mangel på kvalifiserte søkere til mange stillinger.

Med en aldrende befolkning er det grunn til å tro at det vil bli et stadig økende behov, både på kort og lang sikt, for arbeidskraft innenfor offentlig sektor. I en slik situasjon burde det være i offentlige arbeidsgiveres interesse at de hadde et pensjonssystem som la til rette for at flest mulig ansatte ønsker å stå så lenge som mulig i jobb. Dagens samordningsregler gjør det stikk motsatte.

6.6 Gjør det vanskelig å treffe informerte valg

Pensjonsleverandørene har fått kritikk for å gi for lite og for dårlig informasjon om konsekvensene av å bli stående i jobb ut over 67 år. Dette var spesielt et problem de første årene etter at de nye samordningsreglene trådte i kraft. De senere årene har leverandørene hatt større fokus på å gi informasjon om dette. Likevel er det slik at det er mange som synes pensjon er vanskelig, og som derfor enten avstår fra å lese informasjon de mottar fra pensjonsleverandøren eller har problemer med å forstå den informasjonen de mottar.

Samtidig slår regelverket i visse tilfeller fullstendig uventet ut også for de som tror de har forstått hvordan reglene virker. For eksempel er det flere eksempler på personer opprinnelig har tilpasset seg samordningsreglene, men som likevel opplever å miste hele eller store deler av tjenstepensjonen fordi de gjeninntre i offentlig stilling.

Reglene er slik at dersom du for eksempel fratrer ved fylte 67 år, og deretter gjeninntre som følge av en forespørsel fra tidligere arbeidsgiver om å avhjelpe et akutt behov som har oppstått, så skal det når du slutter i det nye arbeidsforholdet gjøres en ny samordningsberegning der du risikerer å miste store deler av pensjonen du mottok før du gjeninntredte i offentlig stilling. Det er svært få både arbeidstakere og arbeidsgivere som er klar over disse reglene. Dette problemet rammer også medlemmer av 1943-kullet som ellers som hovedregel er unntatt de negative samordningsreglene.

6.7 Svekker legitimiteten til pensjonsordningen

Alle offentlig ansatte, med unntak av ansatte i Oslo kommune, betaler 2 prosent av lønn i egenandel til tjenstepensjonsordningen. Har du hatt hele eller store deler av karrieren i offentlig sektor har du innbetalt et vesentlig beløp. For eksempel vil en person med jevn inntekt på 6 G i en karriere på 40 år i offentlig sektor samlet sett ha innbetalt i underkant av en halv million kroner til pensjonsordningen.

Det er naturlig at ansatte som hver måned har blitt trukket i lønn for å betale egenandel til tjenstepensjonsordningen vil forvente å få noe igjen i form av pensjon. Samordningsreglene som

gjør at ansatte som står lenge i jobb risikerer å miste hele tjenestepensjonen bidrar dermed til å svekke pensjonsordningens legitimitet.

Egenandelen bidrar til å finansiere både alderspensjoner og uføre- og etterlattepensjoner.

Ved 67 år er alle pensjoner fullfinansiert i de fonderte pensjonsordningene i kommunal sektor og i helseforetakene, gitt at du har full opptjening. Ansatte som jobber etter 67 år må fortsatt betale 2 prosent av lønn i egenandel, men får samtidig stadig lavere alderspensjon.

6.8 Reglene har gitt en uventet innsparing for pensjonsleverandørene

I kommunal sektor og i helseforetakene er pensjonsordningene fonderte. Det vil si at arbeidsgiver betaler for tjenestepensjonene før de ansatte tar ut pensjon. De årlige premiene arbeidsgiver betaler sikrer at pensjonsleverandørene kan utbetale en samordnet tjenestepensjon fra 67 år. Dersom det er innbetalt mer i premie enn det som kreves for å utbetale alderspensjonen, tilbakeføres overskytende premie til arbeidsgiver.

De nye samordningsreglene som ble innført i 2011 har ført til at mange ansatte som har jobbet ut over 67 år har fått langt lavere tjenestepensjon enn pensjonsleverandørene hadde regnet med. Arbeidsgiverne har derfor fått *tilbakeført* store beløp i de siste 9 årene. Disse besparelsene ble så vidt vi kan bedømme *ikke* hensyntatt i beregningene Stortinget ble forelagt da det behandlet det aktuelle lovforslaget.

I brevet til Arbeids- og sosialkomiteen av 10. desember 2018 om Dokument 8-forslaget skriver Arbeids- og sosialministeren at det per november 2018 var 10 500 medlemmer i Statens pensjonskasse som hadde fått redusert alderspensjon på grunn av de aktuelle samordningsreglene. Kostnaden ved å gi Dokument 8-forslaget tilbakevirkende kraft for disse var beregnet til 675 millioner kroner. I KLP var det om lag 6 250 medlemmer som hadde fått redusert alderspensjon, og kostnaden ved å gi Dokument 8-forslaget tilbakevirkende kraft var anslått til 500 millioner kroner.

Samlet sett anslår altså arbeidsministeren at kostnaden knyttet til å gi det aktuelle Dokument 8-forslaget tilbakevirkende kraft vil være om lag 1,175 milliarder kroner.

En annen måte å se dette på, er at anslaget på 1,175 milliarder viser hvor mye offentlige arbeidsgivere *har spart* i pensjonsutgifter fra 2011 til 2018 som følge av de aktuelle samordningsreglene. Dette er besparelser som har kommet på toppen av besparelsene som følger av innføringen av levealdersjustering og nye regler for regulering av pensjon under utbetaling.

Den anslåtte kostnaden ved å gi Dokument 8-forslaget tilbakevirkende kraft i KLP er ikke store sammenliknet med den årlige premiebetalingen. Samlet pensjonsgrunnlag (samlet lønnsgrunnlag) var 192 milliarder kroner i KLP per 31.12.2019. Det vil si at engangskostnaden ikke ville utgjort mer enn 0,26 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Kostnaden tilsvarer samtidig ikke mer enn 0,11 prosent avkastning på premiereserven i KLP. Til sammenlikning var bokført avkastning i KLP i 2019, det vil si den avkastningen som ble tildelt kundene, på 4,5 prosent.

Det er videre slik at KLP forvalter flere offentlige tjenestepensjonsordninger, hvorav fellesordningen for kommuner og bedrifter er den største. I tillegg forvalter de blant annet en fellesordning for helseforetakene og en fellesordning for sykehusleger. Kostnadene knyttet til å gi Dokument 8-forslaget tilbakevirkende vil bli belastet den enkelte fellesordning. Det er uklart hvor stor andel av de

500 millionene som knytter seg til kommuneordningen, men det er grunn til å tro at en vesentlig andel knyttet til andre fellesordninger og kanskje særlig sykehuslegeordningen. Vi har vært i dialog med KLP med sikte på å finne ut hvor stor andel av kostnadene som knytter seg til de kommunale pensjonsordningene, men KLP har ikke kunnet levere slike tall.

Vedlegg 1 – Beregningsforutsetninger

Alle årlige pensjoner og samlede utbetalte pensjoner er beregnet med utgangspunkt i grunnbeløpet i folketrygden (G) per. 01.05.2019, kr. 99 858.

Årlig pensjon fra folketrygd, offentlig tjenestepensjon og AFP

- Startalder 27 år
- Jobber hele karrieren i offentlig sektor
- Lønn = 6 G hele karrieren
- 100 % stilling hele karrieren
- Folketrygd beregnet med sivilstand enslig
- Ellers er gjeldende regler for beregning av bruttopensjon, samordningsfradrag, levealdersjustering, mv. benyttet
- Særskilt for beregning av offentlig tjenestepensjon med «organisasjonenes forslag»:
 - o Ved beregning av samordningsfradrag settes justeringstallet til 1,000 dersom forholdstallet er lavere enn 1,000.

Samlet utbetalt pensjon

- For å isolere effekten av samordningsreglene, er det sett bort fra mulige forskjeller i levetid og regulering av alderspensjon i utbetalingsperioden
 - o I alle beregninger av samlet utbetalt pensjon er det antatt at eksempelpersonene lever til 85 år, dvs. at ved uttak fra 67 år er gjenstående levealder 18 år, ved 68 år er gjenstående levealder 17 år, osv.
 - o Det ses bort fra regulering av alderspensjon i utbetalingsperioden
- Samlet utbetalt pensjon beregnes ved å multiplisere årlig pensjon på uttakstidspunktet med gjenstående levealder ved det aktuelle uttakstidspunktet
- Særskilt for 1939-kullet og 1942-kullet ved arbeid ut over 67 år:
 - o Samlet utbetalt folketrygd er lik summen av utbetalinger fra folketrygden fra uttakstidspunktet, pluss det som har blitt utbetalt fra 67 år til utbetalingstidspunktet

Vedlegg 2 – Eksempel på samordning

Bruttoordningen gir de ansatte rett til en livsvarig alderspensjon som sammen med alderspensjon fra folketrygden skal utgjøre 66 prosent av sluttlønn ved full opptjening, 30 år.

For å beregne hvor mye som skal utbetales fra tjenstepensjonsordningen skal bruttopensjonen samordnes med alderspensjon fra folketrygden. Det vil si at det først beregnes en brutto tjenstepensjon, og deretter gjøres et fradrag for folketrygd for å finne netto tjenstepensjon (det som skal utbetales). Fradraget kalles for et samordningsfradrag.

Fra 2011 skal offentlig tjenstepensjon levealdersjusteres. Levealdersjusteringen gjennomføres ved at både bruttopensjon og samordningsfradrag deles på et «justeringstall».

Under vises et eksempel på beregning av tjenstepensjon gitt samtidig uttak av tjenstepensjon og folketrygd ved 67 år og 70 år for eksempelpersonen det er gjort beregninger for i dette notatet. Eksempelpersonen er født i 1948.

Formel for beregning av netto tjenstepensjon:

$$(1) \frac{\text{Brutto tjenstepensjon}}{\text{Justeringstall}} - \frac{\text{Samordningsfradrag}}{\text{Justeringstall}} = \text{netto tjenstepensjon}$$

I dette eksempelet er bruttopensjonen 66 % av 6 G, dvs. kr 395 438. Samordningsfradraget er beregnet til kr 291 710.

Justeringstallet er i utgangspunktet lik forholdstallet i folketrygden på uttakstidspunktet. Forholdstallene for 1948-kullet er:

- Ved 67 år: 1,025
- Ved 70 år: 0,856

Ved uttak ved 67 år blir pensjonen da:

$$(2) \frac{395\,438}{1,025} - \frac{291\,710}{1,025} = 101\,198$$

Dersom uttaket utsettes til 70 år påvirkes i dette eksempelet hverken bruttopensjon eller samordningsfradrag før levealdersjustering. Det skal imidlertid deles på andre justeringstall enn ved 67 år, og det er nå de negative samordningsreglene beskrevet i dette notatet slår inn. Siden forholdstallet ved 70 år er *lavere* enn 1,000 skal ikke det faktiske justeringstallet benyttes ved beregning av *bruttopensjon*, men i stedet 1,000.

Ved uttak ved 70 blir pensjonen dermed:

$$(3) \frac{395\,438}{1,000} - \frac{291\,710}{0,856} = 54\,655$$

Netto årlig tjenstepensjon blir med andre ord kr 46 543 lavere enn om uttaket startet ved 67 år.

Vedlegg 3 – Refererte dokumenter med lenker

ⁱ Stortingsforliket 2005

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-195/17/>

ⁱⁱ Avtalen mellom staten og organisasjonene Riksmeklingsmannens møtebok 4. juni 2009

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/09_meklingsmann_motebok_hel.pdf

ⁱⁱⁱ Statsministerens brev til Riksmeklingsmannen av 4. juni 2009

<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/smk/brev/2009/brev-til-riksmeklingsmannen/id564835/>

^{iv} Høringsnotat av 20. november 2009 Oppfølging av avtale om offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor

<https://docplayer.me/38160261-Horingsnotat-20-november-oppfolging-av-avtale-om-offentlig-tjenstepensjon-og-afp-i-offentlig-sektor.html>

^v Lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser (samordningsloven)

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1957-07-06-26>

^{vi} Lov om Statens pensjonskasse

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1949-07-28-26>

^{vii} Forskrift om samordning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning fra 2011 med alderspensjon fra folketrygden – særlige regler for årskull til og med 1943-kullet

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-10-12-1330>

^{viii} Prop.107 L (2009–2010)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-107-L-2009-2010/id599437/>

^{ix} Høringssvar fra LO Kommune, LO Stat, Unio, YS og Akademikerne Oppfølging av avtale om offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor 15. januar 2010

https://www.regjeringen.no/contentassets/d087e61533264dd4b53f3f2a7d19abc9/felles-horingssvar-fra-lo-ys-unio-og-akademikerne.pdf?uid=Felles_horingssvar_fra_LO_YS_Unio_og_Akademikerne.pdf

^x Fremforhandlet løsning. Avtale om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor. 3. mars 2018

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/pensjonsavtale-oftp-2018-03-03.pdf>

^{xi} Prop. 87 L (2018-2019)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-87-l-20182019/id2641322/>

^{xii} Prop. 61 L (2017–2018)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-l-20172018/id2595189/?ch=7>

^{xiii} Dokument 8 46L (2018-2019)

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2018-2019/dok8-201819-046>

^{xiv} Ot.prp. nr. 12 (2007-2008)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-12-2007-2008-/id489475/>

^{xv} Brev fra Anniken Hauglie til Arbeids- og sosialkomiteen av 10. desember 2018.

^{xvi} St.meld. nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-5-2006-2007-/id408286/>

^{xvii} Brev fra Anniken Hauglie til Arbeiderpartiets stortingsgruppe av 15. februar 2019