

Rapport fra en arbeidsgruppe:

Ny tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor

1 Innledning

LO, Unio, YS, Akademikerne, KS, Spekter og Arbeids- og sosialdepartementet er enige om en prosessavtale for det videre arbeid med offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor. Prosessavtalen er datert 1. desember 2017 og er senere signert av partene.

Første fase av arbeidet gjennomføres av en arbeidsgruppe som skal gi en felles beskrivelse av hovedelementene i en fremtidig pensjonsløsning. Andre fase skal ha som mål å slutføre en avtale om pensjon senest 1. mars 2018. Pensjonsavtalen skal omfatte innholdet i en ny alderspensjonsordning, ny AFP-ordning og overgangsregler.

Denne rapporten er resultatet av første fase av prosessen. Målet for arbeidsgruppen har vært å gi en felles beskrivelse av hovedelementene i en fremtidig pensjonsløsning og begrense antall problemstillinger som må avklares i fase 2. På noen områder har ikke arbeidsgruppen noen omforent anbefaling. Ambisjonen er at disse spørsmålene skal avklares i neste fase av arbeidet.

Oslo kommune er ikke part i prosessavtalen av 01.12.2017 og tar ikke stilling til temaer som ikke har en omforent anbefaling i rapporten.

Arbeidsgruppen er enig om at pensjonsordningene for offentlig ansatte bør tilpasses de øvrige endringene i pensjonssystemet.

Arbeids- og sosialdepartementet la 17. desember 2015 fram rapporten «Nye pensjonsordninger i offentlig sektor». Prosessavtalen sier at en ny pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor skal bygge på denne rapporten. Hovedgrepene i en reform av pensjonsordningene for offentlig ansatte er at AFP-ordningen legges om fra en tidligpensjonsordning for alderen 62–66 år til et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden, og at det innføres en ny alderspensjonsordning i form av en såkalt påslagsmodell.

Arbeidsgruppen har vært ledet av statssekretær Christl Kvam i ASD og har hatt følgende deltakere:

- Tomas Berg, ASD
- Dag Westhrin, LO
- Steinar Fuglevaag, LO
- Erik Orskaug, Unio
- Marit Gjerdalen, Unio
- Dag Bjørnar Jonsrud, YS (Jan Pieter Groenhof i ett møte)
- Andreas Grunde Rabben Moen, YS
- Tom Erik Aabø, Akademikerne
- Ole Jakob Knudsen, Akademikerne (Svein Sjølie i ett møte)
- Torfinn Thomassen, KS

- Alexander Henriksen, KS
- Stein Gjerding, Spekter
- Kristin Juliussen, Spekter
- Øystein Sagelvmo, Oslo kommune
- Ivar Liabø, Oslo kommune
- Lars E. Haartveit, Virke (observatør)
- Kristin Diserud Mildal, NHO (observatør)

I tillegg har embetsverket i KMD, FIN og SMK deltatt som observatører.

Sekretariatet har bestått av Silje Aslaksen, Roar Bergan og Dag Holen, alle fra ASD.

2 Alderspensjon i offentlige tjenestepensjonsordninger

2.1 Generelt

Arbeidsgruppen legger til grunn at det skal innføres en påslagsmodell for alderspensjon i de offentlige tjenestepensjonsordningene. Påslagsordningen skal utformes med utgangspunkt i at:

- Alle år i jobb skal gi pensjonsopptjening
- Tjenestepensjonen skal beregnes uavhengig av folketrygden
- Pensjonsopptjeningen skal være kjønns- og aldersnøytral
- Det skal være en 'grunnsats' for opptjening av alderspensjon i intervallet 0–12 G og en 'tilleggssats' for opptjening i intervallet 7,1–12 G
- Den enkelte arbeidstakers pensjonsopptjening samles i en beholdning som i opptjeningsperioden skal reguleres med lønnsveksten i samfunnet
- Alderspensjonen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år og kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir avkortet
- Ved uttak av alderspensjon beregnes årlig alderspensjon ved at pensjonsbeholdningen divideres med folketrygdens delingstall
- Utbetalingen skal være livsvarig

Opptjeningssatsene – grunnsats og tilleggssats – skal avtales i fase 2.

Påslagsordningen vil blant annet gjøre at verdien av de opptjente pensjonsrettighetene blir uavhengig av den framtidige yrkeskarrieren, og det gir mer pensjonsuttelling å fortsette i arbeid. Unge får dermed bedre muligheter til å kompensere for virkningene av levealdersjustering.

2.2 Pensjonsgrunnlag

Den årlige opptjeningen i påslagsmodellen skal skje ut fra et pensjonsgrunnlag. Det er i dag ulike regler for pensjonsgrunnlaget i ulike deler av offentlig sektor, blant annet når det gjelder variable tillegg. Det er også forskjeller i reglene for opptjening under ulønnet permisjon, for eksempel ved omsorg for barn og studiepermisjon.

I dag er hovedregelen i *staten* at all fast lønn er pensjonsgivende. Faste tillegg medregnes også som hovedregel i pensjonsgrunnlaget, mens vedlegg 4 til hovedtariffavtalen i staten setter rammene for hvilke variable tillegg som inngår. Hovedregelen er at «forutsigbare tillegg, avtalt i tariffavtale, for arbeid som forekommer regelmessig gjennom

året og som er vederlag for arbeid i ordinær stilling er pensjonsgivende». Betaling for merarbeid ut over 100 prosent stilling og overtid, samt en del lokalt avtalte tillegg, er ikke pensjonsgivende. Pensjonsgrunnlaget er begrenset til lønn inntil 12 G.

I hovedtariffavtalene i staten for LO Stat, Unio og YS Stat er det for perioden 2016–2018 inntatt en protokolltilførsel: «Partene er enige om at det nedsettes en arbeidsgruppe for å analysere og vurdere nivå og innretning av de variable tillegg som skal være pensjonsgivende, jf. vedlegg 4 i hovedtariffavtalen. Arbeidsgruppen skal levere en rapport i løpet av tariffperioden.» Arbeidsgruppen med representanter fra KMD, LO Stat, Unio og YS Stat ble nedsatt høsten 2017, og vil levere sin rapport før hovedtariffoppgjøret 2018 starter opp.

I *KS-området* er pensjonsgrunnlaget avtalefestet, og det er ingen minstegrense for stillingsandel som gir rett til medlemskap. I punkt 2.1.9 i hovedtariffavtalen i *KS-området* heter det at «Pensjonsgrunnlaget fastsettes ut fra fast lønn og pensjonsgivende tillegg. Det tas ikke hensyn til lønn inklusive tillegg som overstiger 12 G». I vedlegg 5 til hovedtariffavtalen går det fram at «Pensjonsgrunnlaget fastsettes i hovedsak på samme måte som i lov om Statens pensjonskasse, ut fra fast lønn og pensjonsgivende tillegg i det arbeidsforhold som gir rett til medlemskap». Videre heter det at «Faste tillegg utover regulativlønn tas med som pensjonsgivende etter regler som fastsettes i tariffavtale mellom KS og arbeidstakernes organisasjoner».

De fleste *helseforetakene* har pensjonsordningene sine i KLP. Leger, sykepleiere og apotekansatte har egne ordninger som også gjelder i andre virksomheter, herunder private helseinstitusjoner og apotek, mens øvrige ansatte i helseforetakene er med i fellesordningen for helseforetak. Helseforetakene i hovedstadsområdet har egen pensjonskasse. Med hensyn til pensjonsgivende tillegg har partene videreført de ordninger som gjaldt før 2002. For de fleste arbeidstakere er dette det samme som det som følger av fellesordningen for kommuner og bedrifter. Ifølge vedtektene for fellesordningen fastsettes pensjonsgrunnlaget «i hovedsak på samme måte som i Lov om Statens pensjonskasse, ut fra fast lønn og pensjonsgivende faste og variable tillegg i det arbeidsforhold som gir rett til medlemskap». For leger er det avtalt at grunnlaget for pensjonsberegning skal være alle faste og variable lønns-elementer, med unntak av overtid og godtgjørelse i forbindelse med uforutsette vakter.

Inntekter fra offentlig stilling som ikke inngår i pensjonsgrunnlaget kan gi opptjening i folketrygden. Med dagens bruttomodell og dagens samordningsregler har dette kunnet gi såkalte fiktivfordeler. Slike fiktivfordeler har medført at forskjellen mellom opptjeningsgrunnlaget i tjenestepensjonsordningen og gammel folketrygd har hatt mindre betydning for en del offentlig ansatte. Med forslaget til nye samordningsregler i høringsnotatet, vil forskjeller mellom opptjeningsgrunnlagene kunne få større betydning for samlet pensjon. I en påslagsordning vil derimot all opptjening i folketrygden gi høyere samlet pensjon.

En generell utvidelse av pensjonsgrunnlaget vil kunne ha kostnadmessige og fordelingsmessige konsekvenser.

ASD og arbeidsgiverorganisasjonene mener at en utvidelse av pensjonsgrunnlaget må ses i sammenheng med opptjeningssatsene. ASD og arbeidsgiverorganisasjonene mener videre at pensjonsgrunnlaget ikke kan endres uten en grundigere utredning av de økonomiske konsekvensene, noe som ligger utenfor rammen av dette arbeidet. Disse

legger derfor til grunn at den årlige pensjonsopptjeningen i påslagsmodellen skal skje med utgangspunkt i det samme pensjonsgrunnlaget som i dag.

Arbeidstakerorganisasjonene mener at pensjonsgrunnlaget i offentlig tjenestepensjon skal omfatte alle variable tillegg, og at ulønnet omsorg for barn og etter- og videre-utdanning skal gi pensjonsopptjening. Arbeidstakerorganisasjonene mener spørsmål knyttet til pensjonsgrunnlaget skal avklares i fase 2.

2.3 Regulering av oppsatte rettigheter i påslagsordningen

Personer med offentlig tjenestepensjon som slutter i stillingen før de tar ut pensjon, får etter dagens regler en oppsatt pensjonsrett. Pensjonsgrunnlaget på fratredelsestidspunktet reguleres med lønnsveksten i samfunnet fram til pensjonen tas ut.

Arbeidsgruppen legger til grunn at opptjente rettigheter i en ny påslagsordning (pensjonsbeholdningen) skal reguleres med lønnsveksten i samfunnet.

Arbeidsgiverorganisasjonene mener at denne reguleringsmekanismen ikke bør gjelde for dem som slutter i stilling med offentlig tjenestepensjon, fordi det er svært krevende for mange virksomheter, blant annet fordi kostnadene blir mindre forutsigbare. Et mulig alternativ er at opptjente rettigheter til de som slutter blir regulert med avkastningen. I hybridordninger i privat sektor skal «oppsatte rettigheter» (pensjonsbevis) årlig tilføres avkastningen; det er ikke adgang til å regulere rettighetene med lønnsveksten.

Arbeidsgiverorganisasjonene legger vekt på forutsigbarhet for arbeidsgiverne, og regulering av oppsatte rettigheter med avkastning kan ivareta dette.

Arbeidsgruppen mener at regulering av oppsatte rettigheter med avkastning reiser en rekke problemstillinger som i så fall må vurderes nærmere, blant annet:

- Det må avklares hvordan tidligere opptjente rettigheter skal reguleres for personer som begynner på nytt hos en arbeidsgiver med offentlig tjenestepensjon.
- Regulering med avkastning kan legge til rette for at ansvaret for reguleringen kan overføres fra arbeidsgiver til pensjonsleverandøren. Muligheten for dette i en påslagsmodell der det er et skille mellom pensjonsopptjeningen og den bakenforliggende premiereserven, må avklares.
- Alderspensjon fra Statens pensjonskasse er ikke fondert. Dersom oppsatte rettigheter skal reguleres med avkastning, må det lages regler for hvordan dette skal fungere i SPK.

Arbeidsgruppen mener at spørsmålet om oppsatte rettigheter skal reguleres med lønnsvekst eller avkastning, skal avklares i fase 2.

3 AFP i offentlig sektor

Verdien av dagens AFP kan i prinsippet videreføres på to ulike måter som begge er tilpasset en fleksibel, nøytralt utformet folketrygd og tjenestepensjonsordning: verdien av AFP kan enten integreres i den ordinære tjenestepensjonsordningen eller den kan videreføres som en separat, men omgjort, AFP-ytelse for offentlig ansatte.

Alternativ 1: AFP som i privat sektor

I lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble partene enige om å legge om AFP i privat sektor. Sentrale trekk ved den nye AFP-ordningen er at den fortsatt er en kvalifikasjonsordning og at AFP:

- Er et livsvarig tillegg (påslag) til alderspensjon fra folketrygden
- Kan tas ut fleksibelt fra fylte 62 år
- Kan kombineres fritt med arbeid uten at pensjonen avkortes
- Tjenes opp som en årlig ytelse på 0,314 prosent av all inntekt opp til 7,1 G i alderen fra og med 13 år til og med 61 år
- Levealdersjusteres med forholdstall

Alternativ 1 innebærer at AFP i offentlig sektor legges om etter mønster av AFP-ordningen i privat sektor, blant annet for å sikre pensjonsrettighetene for ansatte som skifter mellom offentlig sektor og privat sektor med AFP. Dette krever at det innføres et system for medregning av kvalifikasjonstid mellom AFP-ordningene i privat og offentlig sektor, og regelverket må være relativt likt, for eksempel ytelsesnivå og kvalifikasjonsregler. Videre må det etableres et system for refusjon mellom ordningene når kvalifikasjonsvilkårene oppfylles ved medlemstid fra flere AFP-ordninger. Detaljene i et slikt system må avklares i oppfølgingen av pensjonsavtalen.

For å forenkle pensjonssystemet, kan AFP i offentlig sektor utformes på tilsvarende måte som ny folketrygd og de nye tjenstepensjonsordningene i privat sektor. AFP bør derfor tjenes opp i en beholdning som 4,21 prosent av all inntekt opp til 7,1 G i alderen 13–61 år. Ved uttak beregnes årlig AFP ved at beholdningen divideres med folketrygdens delingstall.

Med en AFP-ordning som i privat sektor vil en større andel av den samlede pensjonen fra et arbeidsforhold i offentlig sektor komme fra en kvalifikasjonsordning. Dette diskuteres i kapittel 4 om betinget tjenstepensjon.

Alternativ 2: Verdien av AFP integrert i tjenstepensjonsordningen

Verdien av AFP kan alternativt integreres i tjenstepensjonen gjennom en høyere opptjeningssats. Dette vil på sikt gi et enkelt pensjonssystem i offentlig sektor med god forutsigbarhet for fremtidige pensjonsytelser og pensjonsmessig likebehandling uavhengig av lønnsnivå. Det vil også gi økt pensjonsuttelling for arbeid etter 62 år.

Å integrere verdien av AFP i tjenstepensjonen kan gi noen utfordringer, gitt at AFP i privat sektor videreføres som i dag: Blant annet kan det bli lønnsomt å gå over fra offentlig til privat sektor sent i karrieren, dersom man får privat AFP i tillegg til opptjent offentlig tjenstepensjon med en integrert AFP. Å gå fra privat til offentlig sektor sent i karrieren vil innebære at en mister privat AFP, får liten glede av den høyere opptjenings-satsen i offentlig sektor og samlet får et betydelig tap i form av lavere pensjon. Forskning viser at forskjellige pensjonsordninger i dag i liten grad påvirker mobiliteten i arbeidslivet.

Ulike opptjeningsregler for AFP og tjenstepensjon betyr at det vil ha fordelingsmessige konsekvenser å integrere verdien av AFP i tjenstepensjonsordningen.

Integrert tjenstepensjon gir bedre mulighet for opptjening etter 62 år, og gir dermed de ansatte bedre muligheter til å kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe lengre.

Ansatte født i 1993 må arbeide om lag fem år lenger enn de som ble født i 1943 for å kompensere for levealdersjusteringen.

AFP vil være fullt ut innfaset fra det første årskullet som skal få denne ytelsen, mens tjenestepensjonen må tjenes opp år for år fra ny opptjeningsmodell innføres. En løsning med kun tjenestepensjon vil gi et enklere regelverk på sikt, men vil kreve andre overgangsregler enn det som er utredet til nå.

Oppsummering

Arbeidsgruppen ser at det vil være forenkling å integrere verdien av AFP i tjenestepensjonsordningen. Hensynet til mobilitet mellom offentlig sektor og den delen av privat sektor som har AFP er også viktig.

ASD og arbeidsgiverorganisasjonene mener at en ny pensjonsløsning for offentlig ansatte skal inkludere en selvstendig AFP-ytelse, utformet etter mønster av ny AFP i privat sektor. Privat sektor bør lede an dersom det skal gjøres grunnleggende endringer i AFP-ordningen.

Arbeidstakerorganisasjonene legger avgjørende vekt på at offentlig ansatte må ha en god og forutsigbar pensjon uavhengig av lønnsnivå og at det skal være opptjening for alle år i arbeid. I den sammenheng blir det viktig at pensjonselementene gir opptjening også over 7,1 G og etter fylte 61 år. Hvorvidt det kan være en selvstendig AFP-ytelse, må ses i sammenheng med utformingen av en betinget tjenestepensjon. Om man velger integrert tjenestepensjon eller AFP som i privat sektor med betinget tjenestepensjon, avklares i fase 2.

4 Betinget tjenestepensjon

ASDs rapport fra desember 2015 skisserer en 'forsikret AFP' for dem som ikke kvalifiserer til ordinær AFP. Forsikret AFP er der beskrevet som et livsvarig påslag til folketrygden, med samme opptjeningstak og øvre aldersgrense for opptjening som AFP, men den tjenes opp på grunnlag av lønnsgrunnlag og tjenestetid i offentlig sektor.

Det er ikke behov for en betinget tjenestepensjon dersom verdien av AFP integreres i tjenestepensjonsordningen.

Med en selvstendig AFP-ytelse i offentlig sektor som dimensjoneres etter privat AFP, så vil verdien av den nye AFP-ytelsen overstige verdien av dagens AFP-ytelse. En større andel av den samlede pensjonen fra et arbeidsforhold i offentlig sektor vil da komme fra en kvalifikasjonsordning. For de som fyller vilkårene for ny AFP, vil dette kunne være uten betydning, men arbeidstakere som av ulike grunner ikke kvalifiserer for ny AFP, vil få lavere tjenestepensjon som følge av dimensjoneringen av AFP.

Denne effekten kan forhindres med en form for «betinget tjenestepensjon», en ytelse som bare kommer til utbetaling dersom ny AFP ikke utbetales. Betinget tjenestepensjon kan kompensere for at omfanget av den ordinære tjenestepensjonen reduseres når ny AFP-ordning innføres. Betinget tjenestepensjon kan gi økt forutsigbarhet for framtidige pensjonsytelser. Behovet er ikke knyttet til at AFP er en kvalifikasjonsordning; også dagens AFP er en kvalifikasjonsordning, men med vesentlig forskjellige regler.

Betinget tjenestepensjon kan eventuelt tjenes opp og finansieres på samme måte som en ordinær alderspensjon i tjenestepensjonsordningene.

Betinget tjenestepensjon vil være et nytt pensjonselement, noe som i seg selv vil være kompliserende. En slik ytelse vil også utløse full premie i de fonderte ordningene fra det året ordningen innføres.

Arbeidstakerorganisasjonene mener en betinget tjenestepensjon må komme til utbetaling dersom ordinær AFP ikke utbetales. Den må også kompensere for at omfanget av den ordinære tjenestepensjonen reduseres hvis det innføres en ny selvstendig AFP-ordning. En betinget tjenestepensjon må bygge på tjenestepensjonsordningens prinsipper og gi dekning opp til 12 G og for arbeid etter 61 år for å opprettholde arbeidslinja. Arbeidstakerorganisasjonene mener en riktig utformet betinget tjenestepensjon vil gi forutsigbarhet for fremtidige pensjonsytelser og pensjonsmessig likebehandling uavhengig av lønnsnivå. Utformingen av en betinget tjenestepensjon, herunder spørsmålet om opptjeningen skal baseres på historisk opptjening, skal avklares i fase 2.

KS mener betinget tjenestepensjon vil svekke arbeidslinjen, medfører omfattende administrasjon, gir merkostnader og redusert forutsigbarhet for kostnader. Innenfor en gitt kostnadsramme vil en betinget tjenestepensjon gi dårligere pensjon til arbeidstakere ansatt i offentlig sektor. Hvilke arbeidstakere som ikke vil kvalifisere til AFP, og hvorvidt disse har et begrunnet behov for kompensasjon, er heller ikke tilfredsstillende avklart.

De andre arbeidsgiverorganisasjonene kan heller ikke se noe begrunnet behov for å innføre et slikt kompliserende pensjonselement som dessuten vil svekke arbeidslinjen. Slik modellen er beskrevet tar den sikte på å tette tilsvarende «hull» som er trukket fram som svakheter ved den private AFP-ordningen. En av forutsetningene i arbeidet med offentlig tjenestepensjon er at privat AFP skal danne mønster for utformingen av offentlig AFP. Innføring av en såkalt betinget tjenestepensjon vil bryte med denne forutsetningen.

Spørsmålet om det skal være en betinget tjenestepensjon, hva opptjeningssatsen eventuelt skal være og behovet for overgangsregler, skal avklares i fase 2.

5 Innfasing av nye ordninger

Pensjonsordningene i offentlig sektor har gitt mange offentlig ansatte en god pensjon i alderen 62–66 år og en god livsvarig pensjon fra 67 år. Levealdersjusteringen fra 67 år gjør at verdien av AFP-ordningen blir gradvis mindre.

De nye ordningene i offentlig sektor vil gjøre det mindre attraktivt å gå av tidlig, men gi økt fleksibilitet og bedre pensjonsuttelling for arbeid etter 62 år.

Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i at personer født til og med 1962 skal beholde dagens AFP-ordning og fortsette å tjene opp alderspensjon i bruttoordningen.

De som er født i 1963 eller senere kan få ny AFP. 1963-kullet kan først ta ut pensjon etter at de fyller 62 år i 2025. Personer født i 1963 eller senere skal få opptjening i den nye påslagsordningen for alderspensjon så raskt det er mulig, tidligst fra 2020. De som har opptjening i bruttoordningen skal få en oppsatt pensjon fra denne ordningen. De vil dermed få alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen dels fra bruttoordningen og dels fra påslagsordningen.

Spørsmål knyttet til om det er mulig å overføre rettigheter fra bruttoordningen til påslagsordningen for personer med kort opptjeningstid i bruttoordningen og/eller lang tid til pensjonering, avtales i fase 2.

Også pensjon fra bruttoordningen skal kunne tas ut fleksibelt av de som er født i 1963 eller senere. Prinsipper for fleksibelt uttak av bruttopensjon avtales i fase 2.

6 Individuell garanti

Opptjente rettigheter til offentlig tjenestepensjon nyter et sterkt grunnlovsværn.

I avtalen i lønnsoppgjørene i offentlig sektor 2009 heter det: «Levealdersjustering i dagens offentlige tjenestepensjon gjennomføres slik at grunnlovsværnet ivaretas. Det gis en individuell garanti for opptjente rettigheter i tjenestepensjonsordningene pr. 1. januar 2011 som sikrer at medlemmer av offentlige tjenestepensjonsordninger med 15 år eller mindre igjen til 67 år er sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved 67 år etter 30 års opptjening». Den vedtatte garantien gjelder til og med 1958-kullet.

ASD skisserer i 2015-rapporten to ulike modeller for å fase ut den individuelle garantien, uten å vurdere hvorvidt det er behov for justeringer ut over det som følger av avtalen fra 2009. De to modellene omtales heretter som *utfasing med årskull* og *utfasing med opptjeningsår før 2011*.

Utfasing med årskull innebærer at årskullene 1959–1962 får en andel av den individuelle garantien som er gitt til eldre årskull. Personer fra 1959-kullet får 80 prosent av garanti-beløpet de ville fått hvis 1959-kullet hadde vært omfattet av den individuelle garantien, 1960-kullet får 60 prosent, 1961-kullet 40 prosent, 1962-kullet 20 prosent. 1963-kullet, som er det første årskullet som skal omfattes av ny offentlig tjenestepensjon, blir det første kullet som fullt ut omfattes av levealdersjusteringen. Med denne skissen er den individuelle garantien helt faset ut når ny folketrygdmodell er fullt faset inn.

Utfasing med opptjeningsår før 2011 innebærer at personer født fra og med 1959 får en andel av den individuelle garantien som er gitt til eldre årskull, og andelen er avhengig av hvor stor andel av samlet opptjening som er før 2011. Teknisk kan dette gjennomføres ved at den individuelle garantien beregnes på samme måte som for eldre årskull, også for årskull født etter 1958. Årskull født etter 1958 får en andel av den individuelle garantien som er gitt til kull født til og med 1958, og andelen bestemmes av en brøk der telleren er antall opptjeningsår før 2011 (men maksimalt det antall år som kreves for å få full opptjening) og nevneren er samlet tjenestetid ved pensjonering (men maksimalt det antall opptjeningsår som kreves for å få full opptjening). Uten ytterligere avgrensing vil en slik utfasing strekke seg betydelig lengre ut i tid enn en utfasing med årskull.

Et tredje alternativ er et *sjablongmessig tillegg* som tar hensyn til opptjeningsår før 2011. En individuell garantiberegning for kull som skal omfattes av ny AFP og ny fleksibel tjenestepensjon kan bli komplisert. Eventuelle tillegg for årskull etter 1962-kullet, må derfor ivaretas på en annen måte enn for de årskullene som videreføres i bruttoordningen. Eventuelle tillegg kan alternativt ivaretas gjennom en sjablongmessig løsning, slik at verdien av tillegget ikke påvirkes av når pensjonen tas ut. Et sjablongmessig tillegg kan for eksempel utgjøre en prosentsats av pensjonsgrunnlaget og trappes ned med antall opptjeningsår før 2011 og i tillegg med årskull.

Arbeidstakerorganisasjonene har gitt uttrykk for at den individuelle garantien, begrenset til 1958-kullet og eldre, ikke er god nok til å være i tråd med Grunnloven. Disse mener at rettigheter opptjent i bruttoordningen før 2011 ikke kan levealdersjusteres. Det vises til

Riksmeklingsmannens møtebok fra bl.a. kommuneoppjøret i 2010 pkt IV – hvor dette utdypes.

Arbeidsgruppen mener at garantitillegg skal ses i sammenheng med overgangsreglene og innfasingen av ny pensjonsordning og avklares i fase 2.

7 Tidligpensjonstillegg

I lønnsoppjørene i offentlig sektor i 2009, ble begrepet 'seniortillegg' lansert som en del av det såkalte «kombinasjonsalternativet». Seniortillegget var et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningen fra fylte 65 år for personer som gikk av tidlig og som hadde minst 30 års tjenestetid. Formålet med seniortillegget var å øke det livsvarige pensjonsnivået for de som skulle ha fleksibel pensjon fra 62 år. For å unngå kompliserte avkortingsregler mot senere inntekt, var det et krav om lav arbeidsinntekt i alderen 62–64 år for å kvalifisere for seniortillegg.

Et tidligpensjonstillegg har som hovedmålsetting å sikre det livsvarige pensjonsnivået for de som slutter tidlig, og som ikke har vesentlig arbeidsinntekt etter fratreden.

Det er mulig å utforme alternative ikke-nøytrale ordninger for personer som går av tidlig, for eksempel et kronetillegg som avtar med uttaksalder eller et påslag til pensjonsopptjeningen. Slik ordninger vil gjøre at arbeid og pensjon ikke kan kombineres fritt, og det vil redusere pensjonsuttellingene ved å stå lenge i arbeid.

Et tillegg til pensjonen for de som går av tidlig kan ikke gi en høyere pensjon enn det de som går av senere får. Dette begrenser hvor høyt et slikt tillegg kan være. Uavkortet seniortillegg ble i 2009 foreslått til 0,25 G pr. år.

Levealdersjustering gjør at pensjonsnivåene ved en gitt uttaksalder blir lavere når levealderen øker. Dette er en sentral del av pensjonsreformen, og det medfører at tidlig avgang på sikt blir mindre aktuelt ut fra økonomiske hensyn.

Gjennom å videreføre dagens AFP-ordning for relativt mange årskull, vil mange i offentlig sektor være sikret en god tidligpensjonsordning. For yngre årskull er det viktig å gi bedre pensjonsuttelling for dem som står lengre i arbeid.

Mange i de første årskullene som skal omfattes av nye pensjonsordninger vil komme relativt godt ut av omleggingen dersom de får ny AFP og samtidig får det meste av tjenstepensjonen fra bruttoordningen.

Arbeidsgiverorganisasjonene og ASD peker på at et tidligpensjonstillegg vil være i strid med nøytralitetsprinsippet som er et sentralt element i pensjonsreformen. De mener videre at et tidligpensjonstillegg er et lite hensiktsmessig virkemiddel for å sikre det livsvarige pensjonsnivået for dem som er født på 1960-tallet og ønsker å gå av ved 62 år.

Arbeidstakerorganisasjonene mener at et tidligpensjonstillegg kan være et virkemiddel for å sikre det livsvarige pensjonsnivået for dem som går av mellom 62 og 65 år, og at dette vil imøtekomme et ønske om en profil som bedre ivaretar de som må slutte tidlig i jobb. Arbeidstakerorganisasjonene mener at denne saken skal avklares i fase 2.

8 Nye samordningsregler og levealdersjustering av bruttopensjon

Det er viktig å få avklart reglene for samordning av brutto tjenstepensjon med alderspensjon fra folketrygden opptjent etter nye regler. Mange av dem som vil berøres, kan allerede ha gått av med AFP eller særalderspensjon uten å vite hva det livsvarige pensjonsnivået fra 67 vil bli. Departementet sendte derfor 21. september 2017 på høring et lovforslag om nødvendige tilpasninger til nye opptjeningsregler, slik at saken kan fremmes for Stortinget som en egen sak før påske. Høringsfristen var 20. desember 2017.

I høringsnotatet foreslår departementet at brutto tjenstepensjon som skal samordnes med ny folketrygd skal levealdersjusteres ved å benytte *justeringstall* som tilsvarer folketrygdens ordinære delingstall dividert med 13,42. Departementets forslag om levealdersjustering er en oppfølging av Stortingets pensjonsforlik fra 2005. I avtalen fra lønnsoppgjøret 2009 går det fram at offentlig tjenstepensjon skal levealdersjusteres på samme måte som alderspensjon fra folketrygden.

Departementets forslag til samordning av brutto tjenstepensjon med ny folketrygd innebærer at et fast kronebeløp (målt i G) og en andel av pensjonsbeholdningen holdes utenfor samordningen. I høringsnotatet foreslås det at kronebeløpet i samordningen settes til 2,5 G (formulert som beholdningsstørrelse) og at den samordningsfrie delen av pensjonsbeholdningen settes til 2 prosent. Samordningsfradraget skal videre reduseres dersom man ikke har full opptjeningsstid. For at tjenstepensjonen ikke skal påvirkes av når folketrygden tas ut, må samordningsfradraget beregnes med utgangspunkt i det delingstallet som gjelder på samordningstidspunktet.

I høringsuttalelsene har det kommet innvendinger om at forslaget innebærer en for sterk levealdersjustering. En mildere levealdersjustering av bruttopensjonen vil innebære at offentlig tjenstepensjon delvis kompenserer for levealdersjusteringen av folketrygdens alderspensjon.

Det har videre kommet innvendinger om at makroverdien av samordningsfordelene i større grad må beholdes og at fordelingen av samordningsfordelene i for stor grad er endret sammenlignet med i dag. Både nivået og fordelingsprofilen kan til en viss grad justeres innenfor den tekniske løsningen som er foreslått i høringsnotatet. Den foreslåtte løsningen har imidlertid ingen mekanisme tilsvarende fiktiv- og deltidsfordelene i dagens samordningsregler.

Etter gjeldende regler samordnes oppsatt pensjon fra offentlig tjenstepensjon med privat AFP. Dette temaet er ikke omtalt i høringsnotatet.

Arbeidsgiverorganisasjonene har i hovedsak støttet departementets forslag i høringsnotatet.

ASD og arbeidsgiverorganisasjonene legger til grunn at nye samordningsregler som utgangspunkt skal følge de prinsippene som foreslås i høringsnotatet og at brutto tjenstepensjon som skal samordnes med ny folketrygd skal levealdersjusteres med delingstall.

Arbeidstakerorganisasjonene mener at eventuelle tilpasninger for å ivareta fiktiv og/eller deltidsfordeler og teknisk løsning for levealdersjusteringen, skal avklares i fase 2. Disse viser for øvrig til sitt hørings svar av 20.12.2017.

Arbeidsgruppen mener at nivået og fordelingsprofilen på samordningsreglene skal avklares i fase 2. Det samme gjelder samordningsreglene for oppsatt rett fra bruttoordningen mot privat AFP.

9 Alderspensjon til uføre

Arbeidsgruppen legger til grunn at uføre født til og med 1962, som skal fortsette å tjene opp alderspensjon i tjenestepensjonsordningen i bruttoordningen, skal få alderspensjonen beregnet etter dagens regler.

Siktemålet for regelverket for alderspensjon til uføre må være at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Uføre kan ikke kompensere for virkningen av levealdersjusteringen, slik arbeidsføre kan.

Arbeidsgruppen legger til grunn at grunnlaget for opptjening som ufør i påslagsmodellen skal være den inntekten de hadde da de ble uføre og at uføre skal gå over på alderspensjon i påslagsmodellen ved samme alder som i folketrygden, altså ved fylte 67 år.

Sammenhengen i regelverket og behovet for å avklare hovedelementene i en fremtidig pensjonsløsning, tilsier isolert sett at det tas stilling til alderspensjon til uføre nå.

I folketrygden er det etablert en midlertidig skjermingsordning for uføre født i 1944–1951 som skjermer for om lag halvparten av effekten av levealdersjusteringen. Forslag til avklaring for senere årskull skal forelegges Stortinget.

Hvordan uføres alderspensjon i påslagsordningen skal påvirkes av levealdersjusteringen, kan ikke avklares endelig før Stortinget har tatt stilling til langsiktig løsning for, og eventuell skjerming av, uføres alderspensjon i folketrygden.

Arbeidsgruppen viser til at uføre født i 1963, som er det første årskullet som vil omfattes av påslagsmodellen, fyller 67 år i 2030.

Arbeidstakerorganisasjonene mener at alderspensjonen til uføre skal avtales i fase 2.

10 Videreført bruttoordning for eldre årskull

Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i at de som er født før 1963, beholder dagens bruttoordning for offentlig tjenestepensjon og dagens AFP som tidligpensjonsordning. Disse vil dermed i utgangspunktet få liten pensjonsmessig uttelling for å fortsette i arbeid etter 62 år og begrensede muligheter til å kombinere arbeid og pensjon.

Dagens ikke-nøytrale AFP-ordning i offentlig sektor er en tidligpensjonsordning i alderen 62–66 år, for dem som ikke kan eller ønsker å jobbe.

I dag må man fratre helt eller delvis for å kunne ta ut tjenestepensjon fra 67 år; delvis tjenestepensjon kan kombineres med deltidsstilling. Med bruttoordningen kan fleksibelt uttak av tjenestepensjon fra 67 år (dvs. uttak av pensjon kombinert med videre arbeid) stimulere til tidliguttak. Flexibelt uttak krever derfor at det innføres regler som motvirker tidliguttak. Videre vil tjenestetidsbrøken og/eller pensjonsgrunnlaget kunne endres etter

uttak av (hel) tjenestepensjon. Det må da etableres regler for hvordan dette skal påvirke både utbetalt og framtidig pensjon.

Justeringer i samordningsregelverket vil i liten grad kunne øke den pensjonsmessige uttellingen av å fortsette i arbeid etter 67 år. Årskull til og med 1958-kullet har en individuell garanti som vil motvirke eventuelle justeringer i samordningsregelverket. Det er kun i intervallet hvor den individuelle garantien ikke er effektiv at justeringer i samordningsregelverket vil gi økte insentiver, dvs. når samlet pensjon er høyere enn bruttonivået før levealdersjustering.

For 1959-kullet vil bruttopensjonen øke ved utsatt uttak fram til 69 år og 10 måneder og for yngre årskull ved et enda senere tidspunkt. Årskullene etter 1958 vil med andre ord ha insentiver til å stå i jobb etter 67 år.

Mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen utover alderen hvor forholdstall/-justeringstall er 1,000, vil styrke arbeidsinsentivene, men kun for grupper som står lenge i jobb. For kullene fram til 1958-kullet vil dette kun gi effekt når garantien ikke er effektiv (dvs. når samlet pensjon er høyere enn bruttonivået før levealdersjustering). Fra og med 1959-kullet vil det ha effekt for dem som står i jobb etter 69 år.

Arbeidstakerorganisasjonene mener det bør utformes regler som gir de som beholder bruttoordningen muligheten til å ta ut tjenestepensjon fra 67 år, kombinert med fortsatt arbeid og sikre at de som ikke har full opptjening og fortsetter etter 67 år får økt opptjening i bruttoordningen. Arbeidstakerorganisasjonene mener videre at de som har full opptjening bør få fastsatt endelig samordning ved 67 år. Arbeidstakerorganisasjonene mener det må gis utvidet anledning til inntekt ved siden av dagens AFP, for eksempel ved å ha et fribeløp på 0,4 G.

ASD og arbeidsgiverorganisasjonene mener det vil komplisere regelverket å utvide muligheten til å kombinere arbeid og pensjon med dagens bruttoordning. Den økte kompleksiteten taler for at disse årskullene ikke får utvidede muligheter til å kombinere arbeid og pensjon etter 67 år.

Arbeidsgruppen mener at hvordan reglene for de som skal videreføres i bruttoordningen kan modifiseres noe for å forbedre arbeidsinsentivene, skal avklares i fase 2.

11 Alderspensjon til personer med særaldersgrense

Mange stillinger i ulike tjenesteområder i offentlig sektor har i dag særaldersgrense. Arbeidsgruppen mener at det også i framtiden kan være behov for at grupper av arbeidstakere i offentlig sektor har særaldersgrense. Noen av dagens særaldersgrenser kan erstattes av andre løsninger. Arbeidsgruppen har ikke vurdert hvilke stillinger som i framtiden skal ha særaldersgrenser eller hvilke aldersgrenser som skal gjelde.

Aldersgrensene for medlemmer i Statens pensjonskasse er regulert i aldersgrenseloven. Loven fastslår at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, men det kan fastsettes lavere aldersgrenser; 65, 63 eller 60 år. Det kan fastsettes lavere aldersgrense enn 70 år for stillinger hvor:

- a) Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjønne arbeidet forsvarlig til fylte 70 år.

- b) Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

For enkelte grupper, blant annet sykepleiere, er særaldersgrensen fastsatt i egne lover. Det er fastsatt i forskrift til kommuneloven at aldersgrensene i kommunesektoren ikke må være lavere enn i staten. Aldersgrensene i kommunesektoren følger av dagens hovedtariffavtale der det i punkt 2.1.5 heter at «Fastsettelse av aldersgrenser og regler om rett til å ta ut alderspensjon før nådd aldersgrense skal følge de samme prinsipper som gjelder i Statens pensjonskasse. Pensjonskontorets styre foretar nødvendige tilpasninger til kommunal sektor, jf. TPO-vedtektene § 16-1». Videre heter det i punkt 2.4.1 i dagens hovedtariffavtale «Dagens særaldersgrenser opprettholdes uendret, jf. pkt. 2.1.5».

Ifølge aldersgrenseloven § 2 har man plikt til å fratre ved aldersgrensen. Arbeidsgivere i staten kan bestemme at den ansatte kan fortsette etter aldersgrensen, maksimalt inntil fem år, dersom vedkommende fyller de kravene som stillingen forutsetter. I KS-området har arbeidstakere med særaldersgrense som ikke har full opptjeningstid i tjenestepensjonsordningen, rett til å fortsette inntil fylte 67 år.

Personer med særaldersgrense har rett til tjenstepensjon fra aldersgrensen. Dersom summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, kan tjenstepensjonen tas ut inntil tre år før aldersgrensen (85-årsregelen). Tjenstepensjonen levealdersjusteres og samordnes etter ordinære regler fra 67 år.

Personer med særaldersgrense kan ta ut alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen tidligere enn øvrige ansatte, som bare har mulighet til å ta ut AFP før 67 år og tidligst fra 62 år. Ansatte med særaldersgrenser på 60 og 63 år kan altså ta ut en pensjonsytelse tidligere enn øvrige ansatte. I tillegg kan den pensjonsytelsen ansatte med særaldersgrense 65, 63 eller 60 år kan motta før 65 år være høyere (etter skatt) enn den pensjonsytelsen øvrige ansatte kan motta. Særaldersgrensene har derfor en økonomisk verdi. Særaldersgrensen kan også være en ulempe på grunn av plikten til å fratre.

Med en ny, fleksibel pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor, er det nødvendig å endre pensjonsreglene for personer med særaldersgrense. Levealdersjusteringen gjør også at det på lang sikt ikke er hensiktsmessig å videreføre dagens regler for personer med særaldersgrenser uten tilpasninger. For de som har særaldersgrenser etter dagens regler, må det utformes overgangsregler som gir forutsigbarhet for den enkelte.

Pliktig fratreden på grunn av sikkerhet eller helsemessige belastninger er en ulempe som tilsier at det bør gis en kompensasjon. Utformingen av en slik kompensasjon må gi mulighet til omstilling til annet inntektsgivende arbeid, gi mulighet til å utsette uttak av pensjon til en passende alder, eller kunne supplere pensjonsnivået som følger av ordinære regler. Løsningene kan blant annet avhenge av hvor lav alderen for pliktig avgang er.

Noen av dagens pensjonsordninger for personer med særaldersgrenser kan erstattes av andre løsninger. Én mulig ordning kan være høyere årlige opptjeningssatser for tjenstepensjon. Det vises blant annet til KS-området hvor partene har utredet problemstillingen (rapport 2017-05 fra Actecan «Et særskilt pensjonstillegg til kommunalt ansatte med særaldersgrense»). Avgang før 62 år krever imidlertid i tillegg en ordning som gir pensjon fram til 62 år, når folketrygd, AFP og tjenstepensjon kan tas ut fleksibelt. Slike løsninger må eventuelt utredes nærmere.

Arbeidsgruppen legger til grunn at nye ordninger må utformes slik at grupper med pliktig fratreden ikke kommer urimelig ut sammenlignet med andre grupper.

Arbeidsgruppen legger til grunn at de som har særaldersgrenser etter dagens regler, får overgangsregler som gir nødvendig forutsigbarhet for den enkelte

Arbeidstakerorganisasjonene mener at en avtale om reform av offentlig tjenstepensjon må omfatte en løsning for arbeidstakere som i dag har særaldersgrenser og overgangsregler for disse, og at dette må avtales i fase 2.

Arbeidstakerorganisasjonene viser til at om lag 30 prosent av medlemsmassen i KLP har særaldersgrenser og 10 prosent av medlemsmassen SPK. Særaldersgrenser har vært presentert i møter med ASD 21.11.16 og 10.02.17. Actecan-rapport 2017-05 bygger på ett av alternativene fra disse møtene. Også OfTP-utvalget i 2009 utredet alternativer for beregning av alderspensjon for grupper med særaldersgrenser.

Arbeidstakerorganisasjonene mener at de samfunnshensyn som særaldersgrensene bygger på knyttet til sikkerhet og belastning, må ivaretas i en ny modell for offentlig tjenstepensjon både av hensyn til tjenesten og de yrkesgrupper som i dag har særaldersgrenser. Særaldersgrensenes økonomiske verdi må videreføres. Ved eventuelt framtidig tidspunkt for endring av særaldersgrenser og deres omfang, mener arbeidstakerorganisasjonene at personer som da har mindre enn ti år igjen til første mulig uttak, skal sikres en overgangsperiode i henhold til SPK-loven § 21 A og aldersgrenseloven § 5, 1. ledd.

KS og Spekter mener at en prosess om særaldersgrenser må avklares i fase 2.

ASD viser til at prosessavtalen sier at en ny pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor skal bygge på rapporten «Nye pensjonsordninger i offentlig sektor» fra Arbeids- og sosialdepartementet 17. desember 2015. 2015-rapporten vurderer pensjonsordningene for personer med aldersgrense 70 år, ikke ordninger for personer med særaldersgrenser. I utredningsarbeidet i etterkant av rapporten har løsninger for personer med særaldersgrenser heller ikke blitt tilstrekkelig utredet. Dette bør avklares i en egen prosess i forlengelsen av en pensjonsavtale.

12 Finansiering, regnskapsføring og organisering

12.1 Premiesystem

I kommunal og fylkeskommunal sektor og i de statlige helseforetakene er alderspensjonen finansiert gjennom forsikringspremier fra den enkelte arbeidsgiver, som danner grunnlag for avsetninger av premiereserve etter vanlige forsikringstekniske prinsipper.

Det er i kommunal sektor og i helseforetakene tariffavtalt at den forsikringstekniske premien utjevnes som en gjennomsnittspremie. Kommuner har allikevel anledning til å opprette egen pensjonskasse. Tilsvarende har sykepleierordningen, sykehuslegeordningene og apotekordningen gjennomsnittspremier.

Det er imidlertid elementer i dagens alderspensjon som ikke er forsikringsbare, bl.a. bruttogarantien som ved uttak av tjenstepensjon fra fylte 67 år, kan utløse en engangspremie. Engangspremier kan faktureres den enkelte arbeidsgiver direkte, men kan også dekkes gjennom et utjevningsfelleskap i den enkelte pensjonsinnretningen.

Det legges til grunn at også påslagsmodellen skal finansieres med premier basert på forsikringstekniske prinsipper. Påslagsmodellen vil imidlertid ha noe annerledes fordeling mellom forsikringsbare og ikke-forsikringsbare elementer enn dagens ordning. Dette er ikke til hinder for at gjennomsnittspremien kan videreføres i pensjonsordninger som har dette i dag.

Ny AFP vil, som dagens AFP, være en ikke-forsikringsbar ytelse som kan finansieres av engangspremier.

Det pågår et arbeid med å gjennomgå premiesystemet i Statens pensjonskasse (SPK). Pensjonene i SPK er ikke fonderte, men også her bør utgangspunktet være at premiene i påslagsmodellen skal være basert på forsikringstekniske prinsipper.

12.2 Regnskapsføring

I privat sektor er det et regnskapsmessig skille mellom innskuddsordninger og ytelsesordninger. Bedrifter med innskuddsordninger utgiftsfører de årlige innskuddene, inkl. kostnader, og det er ingen pensjonsforpliktelser i balansen. For ytelsesordningene beregnes det pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader etter egen regnskapsstandard, og den beregnede pensjonskostnaden føres i resultatregnskapet. Bedriften balansefører den beregnede pensjonsforpliktelsen (netto), eventuelt korrigert for ikke-resultatførte estimatavvik. Det er unntak for såkalte små virksomheter som kan unnlate balanseføringen og kun kostnadsføre premien.

For kommunene er det egne regler for hvordan pensjonen føres i regnskapene, men reglene har noen fellestrekk med regnskapslovens regler for ytelsesordninger.

Offentlig tjenstepensjon er å betrakte som en ytelsesordning både etter regnskapsloven og etter kommuneregnskapsreglene. Også en ny offentlig tjenstepensjonsordning utformet som en påslagsmodell med reguleringsgarantier vil ventelig bli klassifisert som en ytelsesordning. Prinsipielt vil det derfor ikke skje noen endring i plikten til regnskapsføring, men detaljene i hvordan en slik pensjon skal regnskapsføres må avklares.

AFP kostnadsføres nå normalt løpende i privat sektor og det føres ingen forpliktelse for AFP i virksomhetenes balanse. Bedrifter og kommuner med offentlig AFP regnskapsfører en beregnet AFP-kostnad og balansefører en AFP-forpliktelse. Dette gjelder også for deler av SPKs medlemmer.

12.3 Organisering

I staten er tjenstepensjonsordningen organisert via Statens pensjonskasse. I kommunal sektor er pensjonsordningene i selvstendige pensjonskasser, interkommunale pensjonskasser eller inngår i et risikofelleskap hos en leverandør av offentlig tjenstepensjon (et livsforsikringsselskap). I tillegg er det egne pensjonsordninger for sykepleiere, leger og apotekansatte.

En påslagsordning krever ikke endret organisering. Tjenstepensjonsordningen i staten kan fremdeles være organisert i Statens pensjonskasse, og pensjonsordningene i kommunal sektor kan enten organiseres i pensjonskasser eller livselskap som i dag.

I dag administreres AFP-ordningene i offentlig sektor av leverandøren av offentlige tjenstepensjon. Det er ikke noen refusjon mellom ordninger så lenge AFP beregnes

etter folketrygdens regelverk. Fra 65 år kan AFP beregnes etter tjenstepensjonsregelverket, og da gjelder det tilsvarende regler for medregning av tjenestetid fra andre ordninger som i alderspensjonen.

En omlegging av AFP-ytelsen i offentlig sektor til en ytelse etter mønster av AFP i privat sektor, krever ikke nødvendigvis organisatoriske endringer.

Med flere ordninger innenfor offentlig sektor må det imidlertid etableres systemer for medregning av tjenestetid, og et system for refusjoner mellom de ulike ordningene, i tillegg til refusjonssystemet mellom offentlig og privat sektor.

12.4 Overføringsavtalen

Overføringsavtalen spiller med dagens pensjonsmodell en sentral rolle for koordinering av beregning av pensjon i offentlig sektor. Formålet med overføringsavtalen er å fremme mobilitet av arbeidskraft mellom arbeidsgivere med offentlige tjenstepensjonsordninger. Avtalen sikrer at arbeidstakere som har vært medlem av flere offentlige tjenstepensjonsordninger, får pensjonen beregnet som om de hele tiden har vært medlem av en og samme pensjonsordning. Videre bidrar overføringsavtalen til å forenkle pensjonsutbetalingen gjennom felles utbetaling av pensjon fra den siste pensjonsordningen som arbeidstakeren har vært medlem av. Dersom det er manglende innbetaling av premie for regulering og andre ikke-forsikringsbare ytelser, sikrer overføringsavtalen at de samlede pensjonsforpliktelsene oppfylles. Et felles pensjonsprodukt er en forutsetning for overføringsavtalen.

Regelverket for dagens offentlige tjenstepensjonsordning gjør at verdien av allerede opptjente rettigheter i stor grad kan påvirkes av framtidig medlemskap, og bytte av arbeidsgiver kan få store konsekvenser for verdien av opptjente rettigheter. Overføringsavtalen spiller derfor en viktig rolle i å forhindre at de mobilitetshindrende elementene i dagens regelverk har effekt ved bytte av arbeidsgiver innenfor offentlig sektor. Samtidig bidrar regelverket og overføringsavtalen til noe uforutsigbare utgifter for offentlige arbeidsgivere.

Overføringsavtalen vil fortsatt spille en viktig rolle i lang tid framover når det gjelder opptjening i dagens bruttomodell som kommer til utbetaling lenge etter at nye ordninger er innført. Også i påslagsmodellen er det hensiktsmessig med koordinering. Det er derfor ønskelig at også ny ordning omfattes av overføringsavtalen, slik at personer som har hatt flere forskjellige offentlige arbeidsgivere, som i dag, får én samlet pensjonsutbetaling.

12.5 Kostnader

Kostnadene ved nye pensjonsordninger for offentlig ansatte på lang sikt vil i all hovedsak følge av opptjenings-satsene i den nye ordningen, som vil bli avklart i fase 2. Det kan derfor ikke sies noe nærmere nå om hva de langsiktige kostnadene vil bli. En ny pensjonsløsning vil imidlertid påvirke periodiseringen av kostnadene.

Når den sluttlønnbaserte bruttomodellen og samordningsregelverket erstattes av en påslagsmodell som beregnes uavhengig av folketrygden, vil det innebære at premiene til alderspensjon blir mer forutsigbare og omfanget av engangspremier blir lavere.

Omleggingen av AFP-ordningen øker isolert sett kostnadene til AFP på lang sikt. Dersom det blir en ny separat AFP-ytelse i offentlig sektor og AFP fortsatt skal finansieres med engangspremier, vil en lavere andel av den livsvarige samlede pensjonen, inklusive ny

AFP, bli forhåndsfinansiert. En eventuell betinget tjenestepensjon vil øke graden av forhåndsfinansiering.

Nye pensjonsordninger i offentlig sektor vil ha en lang innfasingsperiode. Dagens AFP vil kunne være fullt faset ut i 2030. Det vil påløpe premier til bruttoordningen for alderspensjon helt til det ikke lenger er utbetalinger fra ordningen. På kort sikt vil derfor det meste av kostnadene være knyttet til dagens ordninger.

Virkningene på premiene på kort sikt vil også avhenge av opptjeningssatsene for alderspensjon i ny ordning og utfasingen av den individuelle garantien. Overgangen fra gammel til eventuell ny AFP fra 2025, vil innebære en midlertidig reduksjon i premien til AFP. En eventuell betinget tjenestepensjon med opptjening fra 2020, vil kunne innebære en midlertidig økning i samlet premie.

Arbeidsgiverorganisasjonene mener beskrivelsene og beregningene her ikke godt nok har vurdert utfordringene for stiftelser, selskaper o.l. som har offentlige tjenestepensjonsordninger. Foreliggende rapport gir for eksempel ikke svar på viktige spørsmål rundt finansiering, balanseføring, eventuelle engangspremier eller likviditetsmessige utfordringer mer generelt virksomhetene kan bli stilt overfor.

13 Oppfølging av en pensjonsavtale

Etter at en pensjonsavtale eventuelt er inngått, vil det gjenstå et betydelig arbeid med å utarbeide det detaljerte regelverket. Arbeidsgruppen mener det er viktig at implementeringen av avtalen følges av partene.

Dersom det skjer store, uforutsette endringer i forutsetningene for avtalen om ny offentlig tjenestepensjon, må det åpnes for at partene avtaler endringer i pensjonsavtalen. Slike endringer kan for eksempel være endringer i AFP-ordningen i privat sektor.