

# Utfordringer i offentlig tjenstepensjon

Dennis Fredriksen

*I forbindelse med pensjonsreformen som trådte i kraft i 2011 ble det framforhandlet en avtale mellom partene i offentlig sektor om tilpasninger i offentlig tjenstepensjon i 2009. Viktige punkter i denne avtalen er ikke endelig utformet. Det skaper usikkerhet rundt alderspensjonen for offentlige ansatte født etter 1953. På lengre sikt vil det bli tydeligere at offentlig sektor står utenfor deler av pensjonsreformen ved at de i mindre grad kan kompensere for levealdersjusteringen gjennom utsatt pensjonering. Yngre årskull av offentlige ansatte må trolig jobbe til de er opp i 70-årene for å oppnå samme pensjon som før reformen.*

## Innledning

Pensjonsreformen fra 2011 endret på grunnleggende måter alderspensjonen i folketrygden. Før reformen utgjorde årlig pensjonsytelse en andel av tidligere inntektsnivå og var i stor grad uavhengig av egen pensjonsalder. Fortsatte man å arbeide etter aldersgrensen ble alderspensjonen avkortet mot arbeidsinntekten. Etter reformen betraktes pensjonsrettighetene som en pensjonsformue som skal fordeles på forventet antall år som pensjonist. Høyere forventet levealder vil gi lavere årlige pensjonsytelser fordi man får flere år som pensjonist, også kalt levealdersjustering. De som fortsatt er yrkesaktive ved aldersgrensen kan motvirke levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringen, og man får da færre år som pensjonist å dele pensjonsformuen på. I privat sektor vil man i tillegg få høyere pensjonsopptjening ved å jobbe etter aldersgrensen, også kalt opptjeningseffekt. Supplerende pensjonsordninger i privat sektor har i de senere årene gjennomgått reformer som har endret disse ordningene i samme retning som folketrygden. Dette omfatter blant annet obligatorisk tjenstepensjon (OTP, 2006), ny avtalefestet pensjon i privat sektor (2008) og ny tjenstepensjonslov (2014).

Offentlig tjenstepensjon er eldre enn folketrygden og dens forløper. Pensjonsytelsene har vært høyere, og ikke minst, offentlig tjenstepensjon har siden 1967 blitt avkortet mot ytelsene fra folketrygden. Det betyr at offentlig tjenstepensjon i mange tilfeller har vært lite påvirket av endringer i alderspensjonen i folketrygden etter 1967. For eksempel gjennomgikk folketrygden i 1992 en moderat innstramning som fikk

svært beskjeden virkning for offentlig tjenstepensjon.<sup>1</sup> Reformen av 2011 var langt mer grunnleggende, og på bakgrunn av arbeidet med pensjonsreformen forhandlet partene i offentlig sektor fram en avtale om tilpasninger av offentlig tjenstepensjon. I motsetning til de andre pensjonsordningene, er denne avtalen i langt mindre grad ferdig.

For det første er avtalen bare fullstendig for de som er født i 1953 og tidligere. For senere årskull må det på plass nye regler for samordning av ytelsene fra tjenstepensjonen og folketrygden. Metoden for levealdersjusteringen har ikke blitt konkretisert. Det er gitt en individuell garanti for pensjonsnivået for de som er født i 1958 og tidligere, men det er ikke avklart hvordan og hvor raskt denne garantien skal avvikles for etterfølgende kull. Disse forholdene skaper usikkerhet omkring alderspensjonen for årskull som nå nærmer seg muligheten for å gå av med førtidspensjon (avtalefestet pensjon, særaldersgrenser).

For det andre vil det på lengre sikt bli tydeligere at offentlig sektor står utenfor en sentral del av pensjonsreformen. Offentlig tjenstepensjon vil bli omfattet av de to viktigste innsparende elementene i reformen, svakere indeksering av pensjonsytelsene og levealdersjustering. Derimot kan offentlig ansatte gå av tidligere med færre økonomiske konsekvenser enn ansatte i privat sektor, men de kan ikke i samme grad som i privat sektor kompensere levealdersjusteringen gjennom utsatt pensjonering. De eldre årskullene som velger å benytte seg av tidligpensjonsordningene, kan likevel oppnå rimelige kompensasjonsgrader<sup>2</sup> ved overgang til alderspensjon. De yngre årskullene vil imidlertid kunne få kompensasjonsgrader ned mot og under 50 prosent. Skal de oppnå høyere alderspensjon gjennom utsatt pensjonering, må de gi avkall på fordelene i

Dennis Fredriksen er seniorrådgiver ved Gruppe for offentlig økonomi og befolkningsmodeller (Dennis.Fredriksen@ssb.no)

<sup>1</sup> Fra og med 1992 ble pensjonsprosenten i folketrygden satt ned fra 45 til 42 prosent og opptjeningsstaket ble senket, samtidig som omsorgspoeng ble innført.

<sup>2</sup> Kompensasjonsgrad er andelen som årlig pensjonsytelse utgjør av tidligere lønnsnivå (sluttlønn).

tidligpensjonsordningene. Og bare unntaksvis vil de få en opptjeningseffekt av å utsette pensjoneringen utover 67 år. Yngre offentlig ansatte må trolig jobbe til de er opp i 70-årene for å oppnå samme pensjon som før reformen. Denne langsiktige utfordringen lar seg neppe løse uten mer grunnleggende endringer i pensjonsordningen for offentlig ansatte.

De langsiktige utfordringene og de uavklarte reglene er bakgrunnen for denne artikkelen. Innholdet bygger på en rapport (Fredriksen, 2015) som går bredere og mer grundig gjennom regelverket for de ulike pensjonsordningene. Først går vi gjennom en av de viktige årsakene til pensjonsreformen, den langvarige og tildels sterke veksten i levealder, og hvordan dette er søkt løst i folketrygden og supplerende pensjonsordninger i privat sektor. Deretter følger en beskrivelse av regelverket for offentlig tjenstepensjon, med vekt på hvordan levealdersjusteringen vil påvirke utviklingen i pensjonsordningen.

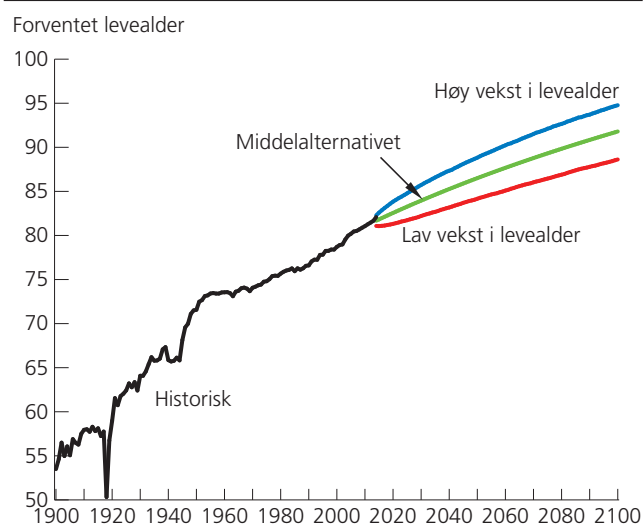
### Folketrygden og veksten i levealder

I 1936 fikk Norge sin første allmenne offentlige finansierte alderspensjon. I første omgang omfattet ordningen bare en behovsprøvd minstestytelse, men i 1957 ble behovsprøvingen avviklet. Neste store reform kom i 1967 med innføringen av folketrygden. Minstestytelsen ble videreført som en grunnpensjon<sup>3</sup> til alle. De to store endringene i alderspensjonen var innføringen av tilleggspensjonen og en tanke om alderspensjon som en individuell rettighet man opparbeider seg. Veldig forenklet utgjorde tilleggspensjonen 45 prosent av tidligere inntektsnivå utover grunnpensjonen for enslige. Tilleggspensjonen ble og blir opparbeidet på grunnlag av betalt trygdeavgift på pensjonsgivende inntekt (lønn). Grunnpensjonen blir opparbeidet på grunnlag av medlemskap i folketrygden, i hovedsak ved at man er bosatt i Norge. Rettighetene blir opparbeidet gradvis gjennom de årene man er yrkesaktiv, og fulle rettigheter oppnås etter 40 år.

Prinsippet om alderspensjon som en individuell juridisk rettighet legger sterke bånd på offentlige finanser i mange tiår framover. Rettighetene de yngste yrkesaktive opparbeider seg vil ha en levetid på 70 år eller mer. Folketrygden av 1967 hadde ingen mekanismer som skulle justere pensjonsordningen hvis levealderen økte. Aldersgrensen for alderspensjon var 70 år, og ytelsene ble beregnet uavhengig av både alder for uttak og forventet levealder. Det var kanskje naturlig den gangen, for selv om levealderen hadde økt mye gjennom første halvdel av 1900-tallet, var dette i stor grad drevet av nedgang i dødelighet blant barn og unge voksne. I 1967 var det tydelige tegn til stagnasjon i veksten i levealder, og det hadde ennå ikke kommet noen nedgang av

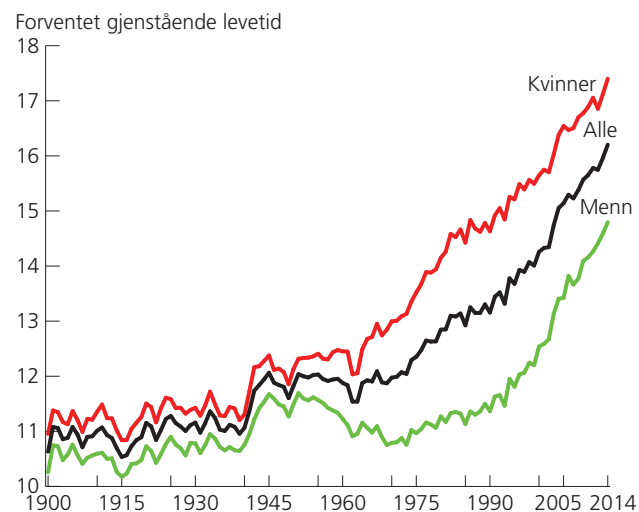
<sup>3</sup> Folketrygden har sin egen måleenhet kalt grunnbeløpet, med en verdi på 90068 kroner per 1. mai 2015. I 1967 utgjorde grunnpensjonen for enslige 1 grunnbeløp per år. Opptjeningstaket for årlig inntekt i tilleggspensjonen var på 8 grunnbeløp i 1967. Hadde grunnbeløpet fra 1967 blitt indeksert med lønnsveksten fram til i dag, ville det hatt en verdi på lag 119000 kroner.

Figur 1. Levealder, historisk og befolkningsframskrivningene fra 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 2. Forventet gjestående levetid ved alder 70 år



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

betydning i dødeligheten blant de over 70 år. Figur 1 og 2 illustrerer dette poenget. En framskriving av dødelighet etter kjønn og alder basert på lengre observerte trender ved slutten av 1960-tallet, ville gitt en høyst moderat vekst i levealder.

I årene etter 1967 kom det et omslag i utviklingen, først for kvinner, hvor dødeligheten begynte å gå vesentlig ned også for de over 70 år. Denne utviklingen har gradvis forplantet seg oppover i aldersgruppene, foreløpig opp til et nivå rundt 90 år. For kvinner har det vært en jevn økning i levealderen på 0,15 år per år siden begynnelsen av 1950-tallet. Økningen i forventet gjestående levetid ved alder 70 år har for kvinner vært på 0,09 år per år siden slutten av 1960-tallet.

For menn hang utviklingen lenge etter, men siden slutten av 1980-tallet har levealderen vokst sterkere for menn. Det har gitt en vekst i levealder for begge kjønn

samlet på 0,22 år per år i denne perioden. Forskjellen i levealder mellom menn og kvinner nærmer seg nå et historisk mer normalt nivå. Utviklingen har i stor grad vært drevet av at det er menn født i første halvdel av 1900-tallet som har hatt en høyere dødelighet enn sine jevnaldrende kvinner. Disse kullene er nå i ferd med å bli erstattet av yngre kull med mindre forskjeller. Legger vi til grunn at 2-3 år er en historisk normal forskjell i levealder mellom menn og kvinner, er det rom for at levealdersveksten kan holde seg høyt i 10-20 år til, selv om levealdersveksten holder seg konstant for kvinner.<sup>4</sup>

Statistisk sentralbyrå lager framskrivinger av befolkningen, som også inkluderer forventninger omkring utviklingen i dødelighet og levealder. Framskrivningen er basert på en forlengelse av den observerte nedgangen i dødelighet etter kjønn og alder. Figur 1 inkluderer den nyeste dødelighetsframskrivningen, se Statistisk sentralbyrå (2014) og Syse og Pham (2014) for mer informasjon. Middelalternativet vektlegger lange trender i utviklingen, og har en vekst i levealderen på 0,16 år per år i starten av framskrivingsperioden. Senere avtar veksten gradvis fordi en økende andel kommer opp i aldersgrupper hvor nedgangen i dødelighet hittil har vært beskjeden. Høy- og lavalternativet er basert på den statistiske variasjonen i dødelighetsutviklingen siden 1968. Den faktiske utviklingen de siste 20-25 årene ligger nærmere trenden i høyalternativet enn i middelalternativet.

### Pensjonsreformen fra 2011 og privat sektor

Veksten i levealder og forventninger om at utviklingen kan fortsette, er en av de viktigste grunnene til pensjonsreformen fra 2011. Før reformen ville levealdersveksten føre til økte pensjonsutgifter. I tillegg gjorde pensjonssystemet det vesentlig mindre lønnsomt å jobbe når man var gammel nok til å gå av med avtalefestet pensjon eller alderspensjon. Reformen har endret folketrygden i retning av å være sparing til alderdommen, hvor en opptjent pensjonsformue skal fordeles på forventet antall år<sup>5</sup> som pensjonist. Omleggingen vil dempe betydningen levealdersveksten vil ha for de framtidige pensjonsutgiftene, og kan også bidra til økt sysselsetting blant eldre arbeidstakere. Parallelt har også andre pensjonsordninger i privat sektor blitt endret i samme retning. Vi omtaler disse nye pensjonssystemene i privat sektor litt mer detalj, da

<sup>4</sup> En mulig forklaring til utviklingen i forskjellene i dødelighet mellom kjønnene kan ligge i utviklingen i røykevaner for menn og kvinner over tid og mellom generasjoner. Se for eksempel figur 3.17 og 3.18 i SIRUS (2015) for lengre utviklingstrekk i røyking. I de eldre årskullene røykte menn flest, mens kvinner sjeldent gjorde det. I årskullene født etter 1950 har forskjellene blitt uvesentlige.

<sup>5</sup> Regnestykket er noe mer komplisert, men gir en forståelse av systemet. I tillegg til forventet gjenstående levetid, tar man også i betraktning sannsynligheten for å leve til man blir pensjonist (såkalte arvegevinster), indekseringen av pensjonsytelsene og en antatt diskonteringsrente i folketrygden som er satt lik lønnsveksten. I de innskuddsbaserte tjenestepensjonene vil disse parametrene kunne være noe annerledes, men det er ikke urimelig å legge til grunn at i et langsiktig tidsperspektiv, så er de i samme størrelsesorden.

de har interesse for å forstå mulige alternativer til den gjeldende offentlige tjenestepensjonen.

For personer født i 1963 og senere, og som er sysselsatt i privat sektor, har alderspensjonen fått en utforming av å være sparing til alderdommen, hvor en (tenkt) pensjonsformue ved pensjonering skal deles på forventet antall år som pensjonist. Den nye alderspensjonen som omtales her, består av tre komponenter, folketrygden, tjenestepensjon og ny avtalefestet pensjon (AFP). Beregningen av hver av ytelsene skjer uavhengig av de to andre ordningene. I hver av disse tre ordningene vil man hvert år få tillagt en andel av årets arbeidsinntekt til pensjonsformuen. I folketrygden er satsen på 18,1 prosent, begrenset oppad til en årlig inntekt på 7,1 grunnbeløp. I ny avtalefestet pensjon kan man regne om den formelle satsen (0,314 prosent) til en sparelignende form, og den har da en verdi på 4,2 prosent. Her stopper opptjeningen ved 61 år. Fra 2006 har alle privat ansatte krav på tjenestepensjon, og minsteordningen er obligatorisk tjenestepensjon (OTP). Her skal arbeidsgiver sette inn på et pensjonsfond et beløp tilsvarende 2 prosent av inntekten mellom 1 og 12 grunnbeløp. I tjenestepensjonsordningene kan man imidlertid avtale satser opp til 7 prosent. For inntekter mellom 7,1 og 12 grunnbeløp, kan ordningene i tillegg kompensere for at folketrygden har et opptjeningstak på 7,1 grunnbeløp.

Privat ansatte med ny avtalefestet pensjon vil gjennom obligatoriske pensjonsordninger få tillagt pensjonsformuen et beløp tilsvarende om lag 24 prosent av arbeidsinntekten. I privat sektor kan man ta ut alderspensjonen når som helst etter 62 år, men ved uttak før 67 år kreves det at ens egen pensjonsytelse senere ved 67 år må være minst like stor som minsteytelsen i folketrygden på samme tidspunkt. Fordi pensjonsformuen deles på forventet antall år som pensjonist, påvirkes de samlede pensjonsutbetalingene over livet i liten grad av når man tar ut alderspensjonen, også kalt nøytralt uttak. På grunn av nøytralitetsegenskapene blir ikke alderspensjonen avkortet mot egen arbeidsinntekt, slik det ble før for avtalefestet pensjon og for alderspensjon før fylte 70 år. Man kan dermed fritt kombinere arbeid, nedtrapping av arbeid og uttak av alderspensjon.

### Alderspensjon i offentlig sektor

På bakgrunn av arbeidet med pensjonsreformen ble det i 2009 framforhandlet en avtale mellom partene i offentlig sektor om tilpasninger i offentlig tjenestepensjon. I det følgende gis en kort beskrivelse av regelverket slik det foreligger og mulige kommende endringer i lys av denne avtalen. Riksmeglingsmannen (2009) inneholder avtaleteksten og følgebrev og har i tillegg en kort skisse av hva staten tilbød i de samme forhandlingene.

Ansatte i offentlig sektor har en ytelsesbasert pensjonsordning. I hovedtrekk gir ordningen 66 prosent av sluttlønn i pensjon etter 30 års opptjening. Tjenestepensjonen avkortes krone for krone mot en beregnet ytelse fra folketrygden. I noe varierende grad

er den beregnede ytelsen mindre enn den faktiske ytelsen fra folketrygden. Forskjellen mellom den beregnede og den faktiske ytelsen fra folketrygden omtales som samordningsfordeler, og kommer i tillegg til tjenstepensjonen. Gjennomsnittlig samordningsfordel er i størrelsesorden 0,3 grunnbeløp.

Normalt vil alderspensjonen kunne tas ut ved 67 år. Mellom 62 og 67 år har man rett til avtalefestet pensjon etter gamle regler. Fra 62 til 64 år beregnes ytelsen som alderspensjonen i folketrygden av 1967, pluss et særskilt AFP-tillegg (20 400 kroner per år). Fra 65 år er man sikret minimum vanlig tjenstepensjon. Avtalefestet pensjon etter gamle regler avkortes i den grad man har lønnsinntekt.

I tillegg vil noen stillingskategorier i yrker med særskilte krav til yteevne ha særaldersgrenser, hvor man har rett og plikt til å gå av med pensjon. Eksempler er politi med 60 år og sykepleiere med 65 år. I den grad summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, kan man gå av inntil tre år før særaldersgrensen. Ytelsen beregnes som tjenstepensjon, og kan fritt kombineres med lønnsinntekt fra privat sektor.

Forhandlingene førte fram til en avtale om tilpasninger i den gjeldende tjenstepensjonen. Avtalen er relativt detaljert til og med 1953-kullet, men mer generell og til dels vag for de etterfølgende årskullene. Fra og med 2011 ble det som i folketrygden innført en svakere indeksering av pensjonsytelsen i offentlig tjenstepensjon. Det er mulig å ta ut alderspensjonen fra og med 67 år, men da blir pensjonsytelsen levealdersjustert. I den grad man utsetter pensjoneringen utover 67 år, kan man kompensere for levealdersjusteringen, i første rekke gjennom at det blir færre år som pensjonist. Hvis man har 30 års tjenestetid eller mer ved 67 år, får man ingen opptjeningseffekt av å arbeide utover 67 år.

Hvordan levealdersjusteringen skal operasjonaliseres er ennå ikke konkretisert. Offentlige ansatte født i 1958 og tidligere, har fått en individuell garanti som sikrer at alderspensjonen skal utgjøre minst 66 prosent av sluttlønnen.<sup>6</sup> Hvordan denne delvise skjermingsregelen skal fases ut for årskull født etter 1958 er ikke presisert. Det må også på plass nye regler for samordning av offentlig tjenstepensjon og folketrygden, da man gradvis går over fra gammel til ny opptjeningsprofil i folketrygden for de som er født mellom 1953 og 1963. Samordningsfordelene i det gamle systemet tilgodeser spesielt enslige og ansatte som har hatt en svak inntektsutvikling på slutten av yrkeskarrieren. Dette lar seg vanskelig videreføre med den nye opptjeningsprofilen, slik at det nye systemet kan medføre en *omfordeling* av samordningsfordelene.

Inntil levealdersjusteringen og de nye samordningsreglene kommer på plass, skaper dette usikkerhet

<sup>6</sup> Garantien gjelder uavkortet ved 30 års opptjening ved 67 år. Skjermingen omfatter ikke samordningsfordelene.

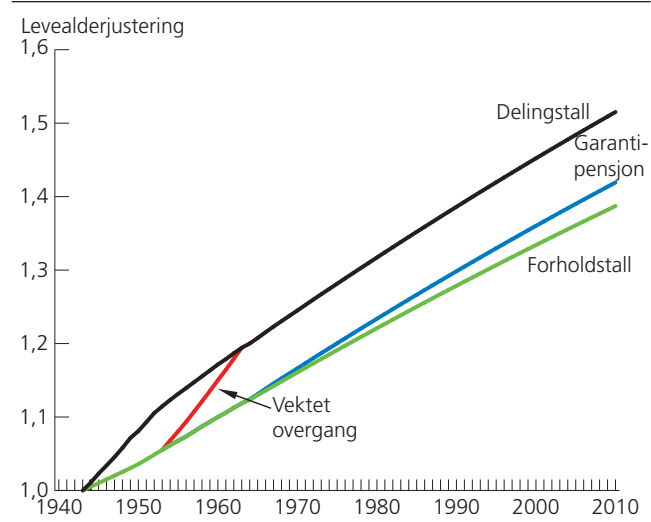
omkring pensjonen for offentlig ansatte født etter 1953, og usikkerheten er betydelig for de som er født etter 1958. Det er vanskelig å tallfeste usikkerheten, men for eksempel vil en levealdersjustering beregnet ved delingstall og en rask utfasing av den individuelle garantien, redusere pensjonsytelsene med i størrelsesorden 10 prosent mer for årskull født på slutten av 1960-tallet, enn en levealdersjustering beregnet ved forholdstall og en lang utfasing av den individuelle garantien.

Staten kom med et tilbud i 2009 som ville endret offentlig tjenstepensjon i retning av å være sparing til alderdommen, på linje med resten av pensjonsreformen. Tilbudet ble avvist av fagforeningene, men har likevel en interesse ved at det er et mulig alternativ. Fullt innfasert ville dette systemet bestått av ny folketrygd og ny avtalefestet pensjon, som i privat sektor, og et tjenstepensjonstillegg beregnet på grunnlag fast lønn i hvert enkelt år fram til 67 år. Den formelle satsen (0,42 prosent) ville omregnet til en sparelignende form hatt en verdi på 5,6 prosent, samt full kompensasjon for opptjeningstaket i folketrygden. Samlet ville offentlig ansatte med dette forslaget hvert år fått satt av et beløp tilsvarende 28 prosent av arbeidsinntekten til pensjonsformuen.

### Levealdersjustering

Avtaleteksten fra 2009 angir at offentlig tjenstepensjon skal «levealdersjusteres ... på samme måte ... som alderspensjon fra folketrygden». Noen nærmere operasjonalisering av hvordan dette skal gjennomføres i offentlig sektor foreligger ikke. Levealdersjustering er reduksjonen i pensjonsytelsene ved 67 år som følge av økt levealder, og i folketrygden foreligger to metoder, delingstall og forholdstall, som har noe forskjellige egenskaper. Figur 3 gir et anslag på disse to metodene med middelalternativet i befolkningsframskrivningene. Levealdersjustering vil her si hva den årlige pensjonsytelsen skal deles på ved uttak ved 67 år. For eksempel ser vi av figur 3 at 1963-kullet har en levealdersjustering på 1,19 ved bruk av delingstall, noe som innebærer

Figur 3. Levealdersjustering, ulike metoder



Kilde: Statistisk sentralbyrå.



at tjenestepensjonen og samordningsfordelene fra før reformen skal reduseres med 16 prosent.

I det nye pensjonssystemet skal en opptjent pensjonsformue omregnes til en årlig ytelse ved å dividere med et såkalt *delingstall*, som reflekterer forventet antall år som alderspensjonist gitt ens egen pensjonsalder. I figur 3 er delingstallene normert ved å dele med et beregnet delingstall for 1943-kullet ved 67 år. Delingstallene beregnes separat for hvert årskull på grunnlaget av den observerte dødeligheten (for alle aldre) i de årene man selv var 51-60 år gammel. Det er et viktig poeng at delingstallene er knyttet opp mot den nye opptjeningsprofilen med alleårsregel og opptjening fra første krone. Det betyr at utsatt pensjonering gir høyere årlige ytelser fordi man både får færre år som pensjonist og høyere opptjent pensjonsformue.

Levealdersjusteringen omfatter alle som er født etter 1943, også de som får beregnet pensjonen fra folketrygden etter den gamle opptjeningsprofilen. Innenfor det gamle systemet beregnes ikke en pensjonsformue, men en årlig pensjonsytelse. Her tar man hensyn til forventet tid som pensjonist ved å dele med et såkalt *forholdstall*. Systemet er normert slik at de i 1943-kullet som tar ut alderspensjonen ved 67 år får et forholdstall på 1,00, det vil si samme pensjonsytelse som før reformen. Senere årskull får forholdstall basert på veksten i levealder etter 1943-kullet. Uttak ved andre aldre enn 67 år påvirker årlige pensjonsytelser på tilsvarende måte som delingstallene. Til forskjell fra delingstallene, tar man ikke hensyn til nedgangen i dødelighet forut for 62 år i forholdstallene. Over tid gir dette en noe svakere vekst i forholdstallene enn i delingstallene. I tillegg ble det lagt inn en skjermingsregel som satte et øvre tak på veksten i forholdstallene over de første årskullene, dels fordi ordningen kom brått på med en uventet sterk vekst i levealder, og dels fordi man med gammel opptjeningsprofil ofte ikke vil kunne tjene opp mer pensjon ved å utsette pensjoneringen utover 62 år.

Når vi kommer til 1963-kullet, vil delingstallene gi en levealdersjustering som er anslagsvis 7 prosent sterkere enn forholdstallene.<sup>7</sup> Brutto tjenestepensjon vil dermed bli redusert med 7 prosent ved en overgang fra forholdstall til delingstall. Ytelsen fra folketrygden vil derimot ikke bli redusert med 7 prosent ved en overgang fra forholdstall til delingstall. Grunnen er at delingstallene hører sammen med den nye opptjeningsprofilen, som trolig er mer generøs enn den gamle opptjeningsprofilen. I tillegg kommer at selv en moderat økning i pensjonsalder, gitt ved hvor lenge man står i arbeid, lett kan kompensere forskjellene mellom metodene. En levealdersjustering av offentlig tjenestepensjon gitt ved delingstallene vil dermed føre til en reduksjonen i nettoverdien av offentlige tjenestepensjoner, fordi brutto tjenestepensjon reduseres mer

enn ytelsen fra folketrygden man avkorter mot. Dette gjelder også hvis man ser bort fra en mulig økning i faktisk pensjonsalder.

Det foreligger også andre pensjonsytelser som skal levealdersjusteres. Garantipensjonen, minsteytelsen i det nye pensjonssystemet, skal som grunnregel levealdersjusteres, ved forholdstallene til og med 2030 (1963-kullet er da 67 år), deretter ved *veksten* i delingstallene ved alder 67 år. Ny avtalefestet pensjon i privat sektor skal levealdersjusteres utelukkende ved forholdstallene, men i denne ordningen foreligger det heller ingen opptjeningseffekt av å utsette pensjoneringen utover 62 år. Tilsvarende betraktninger kan gjøres for det nye tjenestepensjonstillegget i statens tilbud av 2009.

Metoden for levealdersjustering av offentlige tjenestepensjoner er som nevnt ennå ikke fastlagt. Den eneste skriftlige kilden vi finner er forsikringsbransjen som i funderingen av offentlige tjenestepensjoner har lagt til grunn at det er delingstallene som skal brukes uavkortet på lang sikt, med en vektet overgang mellom 1953- og 1963-kullet (Finans Norge, 2013). Med denne utformingen blir det en sterk vekst i levealdersjusteringen over årskullene 1953-1963, slik det framgår av figur 3. Det er denne tolkningen vi har lagt til grunn for resten av artikkelen. Med en tolkning nærmere levealdersjusteringen av garantipensjonen, ville de langsiktige utfordringene med offentlig tjenestepensjon likevel komme, men anslagsvis forskjøvet 10 år fram i tid.

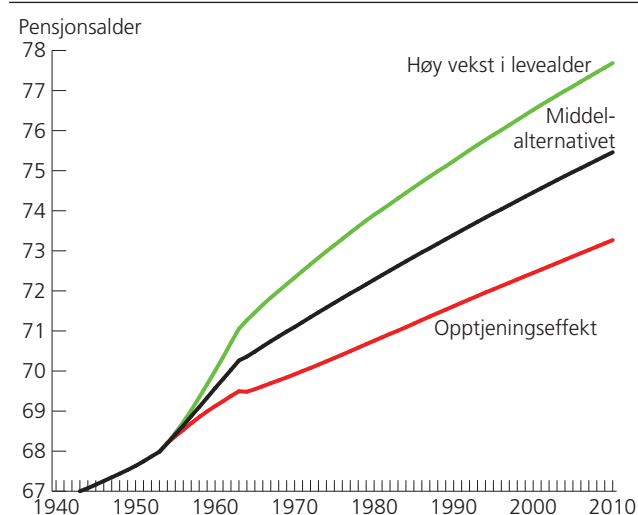
### Kompensering av levealdersjusteringen

Pensjonsreformen legger opp til at de som fortsatt er yrkesaktive når de nærmer seg pensjonsalder, kan velge å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringen. Utsatt pensjonering betyr færre år som pensjonist, og dermed høyere årlige ytelser. I tillegg kan utsatt pensjonering, forstått som at man jobber lenger, gi større pensjonsopptjening og bidra ytterligere til høyere årlige ytelser.

I offentlig tjenestepensjon kan man kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringen utover 67 år. Det betyr at man må gi fra seg alle fordelene som følger av tidligpensjonsordningene, enten det er gammel avtalefestet pensjon eller særaldersgrenser, for å komme i en posisjon hvor man kan øke den årlige pensjonsytelsen. I den grad man har 30 års tjenestetid eller mer når man er 67 år, får man heller ikke noen opptjeningseffekt av å jobbe lenger. Dette ligger til grunn for figur 4, hvor vi har beregnet ved hvilken alder en offentlig ansatt har kompensert for levealdersjusteringen, det vil si oppnådd samme pensjon som forut for pensjonsreformen. Offentlige ansatte født i 1963 og senere må jobbe til de er minst 70 år for å oppnå full pensjon. Går vi fram til 1985-kullet, dagens yngre yrkesaktive, må de som har valgt offentlig sektor måtte jobbe til de er 73 år for å oppnå samme pensjon som før pensjonsreformen. Med høy vekst i levealderen må de jobbe til de er 74,5 år.

<sup>7</sup> Med middelalternativet i befolkningsframskrivningene får vi et anslag på 6,8 prosent, med høyalternativet for levealdersveksten får vi et anslag på 7,4 prosent.

Figur 4. Kompensering av levealdersjustering uten opptjeningseffekt



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Disse anslagene forutsetter at offentlige ansatte har en lønnsvekst på linje med resten av samfunnet, også etter at de har passert 67 år. Dersom ens egen lønn vokser noe svakere, svekkes inntektsgrunnlaget man har i pensjonsordningen.<sup>8</sup> Det foreligger lite empiri på lønnsutviklingen blant yrkesaktive over 67 år. Mye tyder likevel på at eldre arbeidstakere har en svakere inntektsutvikling enn gjennomsnittlig lønnsvekst. Med svak lønnsutvikling svekkes mulighetene til å kompensere for levealdersjusteringen, og man vil heller ikke kunne oppnå samme nivå på pensjonsytelsene som forut for pensjonsreformen.

Yrkesaktive i privat sektor vil fortsette å tjene opp pensjonsrettigheter etter 67 år hvis de utsetter pensjone- ringen. I figur 4 vil alternativet med opptjeningseffekt beskrive situasjonen for selvstendig næringsdrivende og privat ansatte uten avtalefestet pensjon. Vi har lagt til grunn 40 års opptjening i folketrygden og at lønns- nivået etter 67 år er det samme som gjennomsnittet over resten av yrkeskarrieren. For denne gruppen vil alternativet med opptjeningseffekt i figur 4 vise hvor lenge de må jobbe for å kompensere for levealdersjusteringen. Opptjeningseffekten er faset inn over kullene 1953-1963 i samsvar med overgangen til ny opptje- ningsmodell. Yrkesaktive i privat sektor vil etterhvert også få beregnet levealdersjusteringen ved delingstal- lene, men opptjeningseffekten gjør at de i mindre grad trenger å utsette pensjone- ringen vesentlig mer av den grunn. Med opptjeningseffekt dempes behovet for å utsette pensjone- ringen med 1-2 år for de kullene som

<sup>8</sup> Fram til man tar ut alderspensjonen øker inntektsgrunnlaget i pen- sjonsordningen med ens egen lønnsvekst. Etter at man har tatt ut alderspensjonen øker pensjonsytelsen (og dermed inntektsgrunnla- get) med den gjennomsnittlige lønnsveksten i samfunnet fratrukket 0,75 prosent. Hvis ens egen lønnsvekst ligger mer enn 0,75 prosent under den gjennomsnittlige lønnsveksten, svekkes inntektsgrunn- laget hvis man fortsetter å jobbe sammenlignet med det å ha tatt ut alderspensjonen.

belyses her, og overgangen fra forholdstall til delings- tall blir adskillig mer jevn.

### Privat ansatte med ny avtalefestet pensjon

En sammenligning av pensjonsordningene i privat og offentlig sektor krever at man tar hensyn til ordninger for tidligpensjone- ring, og da blir figur 4 for enkel. Noe forenklet kan man si at privat ansatte med ny avtale- festet pensjon starter å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjone- ringen utover 62 år. Pensjonsytelsene blir større både fordi det blir færre år som pensjonist, og fordi man får en opptjeningsef- fekt gjennom den delen av pensjonen som kommer fra folketrygden og obligatorisk tjenstepensjon (OTP). I tillegg må man trekke fra noe fordi ny avtalefestet pen- sjon normalt er noe mindre gunstig ved uttak ved 62 år, enn den gamle ordningen. I Rapporten som ligger til grunn for artikkelen (Fredriksen, 2015) forsøker vi å belyse dette gjennom enkle typeeksempler, hvor de yngre årskullene er eksemplifisert gjennom 1985-kul- let. For denne gruppen anslår vi at privat ansatte med ny avtalefestet pensjon må jobbe til de er om lag 67 år for å oppnå samme pensjon som før reformen. Anslaget vil være påvirket av hvor lenge man har stått i arbeid.

Rett nok ville privat ansatte gjennom obligatoriske pensjonsordninger, selv med avtalefestet pensjon, før reformen gjennomgående ha lavere pensjonsytelser enn offentlig ansatte med tilsvarende inntektshistorie bak seg. Når privat ansatte i 1985-kullet har kompen- sert for levealdersjusteringen ved om lag 67 år, er det med lavere pensjonsytelser enn der offentlige ansatte i samme årskull har kompensert sin levealdersjustering ved 73 år. Sammenligner vi derimot de yngre årskul- lene for samme inntektshistorie og avgangsalder, gitt at avgangsalderen er noen år utover 62 år, vil privat ansatte med ny avtalefestet pensjon gjennomgående oppnå samme eller litt høyere pensjonsytelser enn offentlig ansatte. Statens tilbud av 2009 ville i stor grad lignet på ordningen i privat sektor, men med noe høye- re satser for opptjening av tjenstepensjonstillegget.

### Avslutning

Pensjonsreformen fra 2011 vil endre alderspensjonen i folketrygden i retning av å være sparing til alderdom- men, hvor en opptjent pensjonsformue skal fordeles på forventet antall år som alderspensjonist. På bakgrunn av arbeidet med pensjonsreformen ble det i 2009 fram- forhandlet en avtale mellom partene i offentlig sektor om tilpasninger i offentlig tjenstepensjon. Viktige punkter i denne avtalen er ikke endelig utformet, og skaper usikkerhet omkring alderspensjonen for offent- lige ansatte født etter 1953. På lengre sikt vil det også bli tydeligere at ansatte i offentlig sektor i mindre grad kan kompensere for levealdersjusteringen ved utsatt pensjone- ring. Uten mer omfattende endringer i tjenes- tepensjonsordningen, må yngre årskull av offentlige ansatte trolig jobbe til de er opp i 70-årene for å oppnå samme årlige pensjonsytelse som før reformen.

Det kan ta lang tid å endre et pensjonssystem, spesielt hvis man skal ta hensyn til eksisterende rettigheter og de tilpasninger mange har gjort i tillit til pensjonssystemet. Pensjon er også en del av arbeidsbetingelsene på linje med lønn. Når man har valgt et yrke eller en jobb, er det et rimelig krav at man har innsikt i de pensjonsrettighetene og -ytelsene man opparbeider seg i arbeidsforholdet. Ser man at en pensjonsordning med høy sannsynlighet må gjennom grunnleggende endringer, taler slike forhold at man griper an saken nå, og ikke om 10-15 år.

**Referanser**

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

Fredriksen, Dennis (2015): Langsiktige utfordringer i offentlig tjenstepensjon, Rapporter 2015/22, Statistisk sentralbyrå.

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

SIRUS (2015): Rusmidler i Norge, kapittel 3. Tobakk, Statens institutt for rusmiddelforskning.

Statistisk sentralbyrå (2014): Befolkningsframskrivninger 2014-2100.

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