

Fredriksen, Dennis; Stølen, Nils Martin

Book

Reform av offentlig tjenstepensjon

Provided in Cooperation with:

Statistics Norway, Oslo

Reference: Fredriksen, Dennis/Stølen, Nils Martin (2018). Reform av offentlig tjenstepensjon. Oslo : Kongsvinger : Statistisk Sentralbyrå.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/3371>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte. Alle auf diesem Vorblatt angegebenen Informationen einschließlich der Rechteinformationen (z.B. Nennung einer Creative Commons Lizenz) wurden automatisch generiert und müssen durch Nutzer:innen vor einer Nachnutzung sorgfältig überprüft werden. Die Lizenzangaben stammen aus Publikationsmetadaten und können Fehler oder Ungenauigkeiten enthalten.

<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

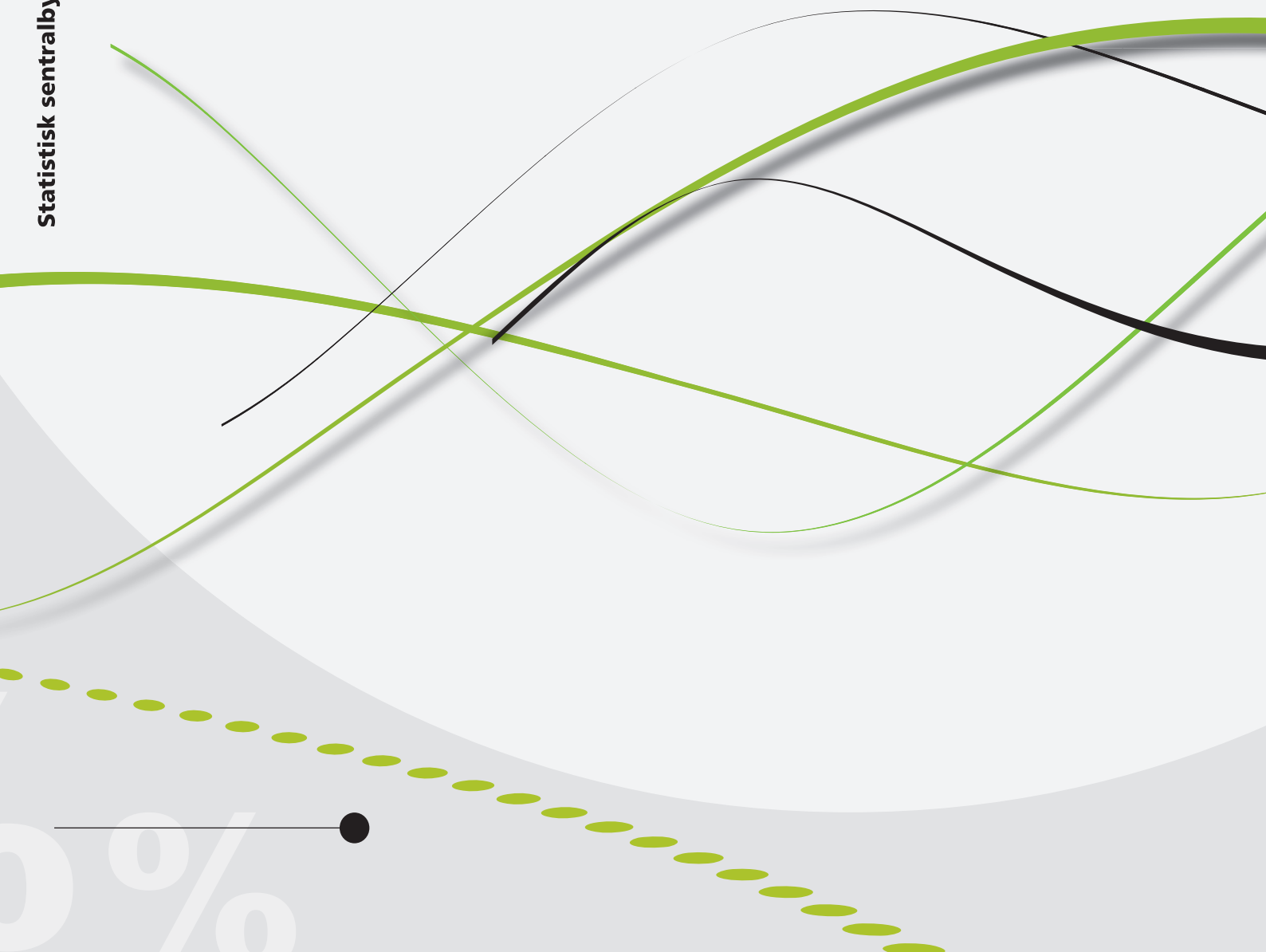
Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence. All information provided on this publication cover sheet, including copyright details (e.g. indication of a Creative Commons license), was automatically generated and must be carefully reviewed by users prior to reuse. The license information is derived from publication metadata and may contain errors or inaccuracies.



Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen

Reform av offentlig tjenstepensjon



Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen

Reform av offentlig tjenstepensjon

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

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen
skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert 22. oktober 2018

ISBN 978-82-537-9826-4 (trykt)
ISBN 978-82-537-9827-1 (elektronisk)
ISSN 0806-2056

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentliggjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Desimaltegn	,

Forord

Siden midten av 1990-tallet har Statistisk sentralbyrå bistått myndighetene med analyser av konsekvensene av aldringen av befolkningen og utformingen av pensjonssystemet for folketrygdens utgifter til alderspensjon. Analysene er i stor grad utført gjennom utvikling og bruk av den dynamiske mikrosimuleringsmodellen Mosart. Modellen ble spesielt videreutviklet og benyttet i forbindelse med forberedelsene av pensjonsreformen i 2011 og til evalueringen i etterkant.

Offentlig tjenestepensjon har blitt tilpasset reformene i folketrygden gjennom to runder med forhandlinger mellom partene i offentlig sektor, i henholdsvis 2009 og 2018. Mosart-modellen er nå utvidet til å kunne analysere disse endringene, og rapporten belyser noen av effektene.

Statistisk sentralbyrå, 3. oktober 2018

Brita Bye

Sammendrag

Hovedformålet med denne rapporten er å belyse virkningene av avtalen om endringer i de offentlige tjenstepensjonsordningene som partene i arbeidslivet kom fram til 3. mars 2018. Hovedelementene i avtalen er at alle offentlig ansatte født i 1963 og senere skal få en tjenstepensjonsordning som et tillegg til folketrygden og som er i samsvar med hovedprinsippene fra reformen i 2011. Opptjeningen i den eksisterende bruttopensjonsordningen stanser 1. januar 2020, og de opparbeidede rettighetene får status som såkalt oppsatt pensjon. Fra og med samme dato vil årskullene født 1963 og senere starte opptjeningen av et tjenstepensjonstillegg som blir beregnet langs de samme prinsippene som for inntektspensjonen i folketrygden. Den gjeldende AFP-ordningen vil bli avviklet og erstattet med et livsvarig tillegg på linje med AFP i privat sektor.

Virkningene av avtalen er belyst ved å sammenligne med to alternativer. For det første sammenligner vi endringene med en videreføring av ordningen slik den er i dag. Med ordningen i dag mener vi en kombinasjon av reformen av folketrygden fra 2011 inkludert tilpasninger i offentlig tjenstepensjon som skissert i avtalen fra lønnsforhandlingene i 2009. I tillegg sammenlikner vi endringene i offentlig tjenstepensjon med en kontrafaktisk bane som viser utviklingen dersom pensjonsreformen i 2011 ikke hadde funnet sted.

Forhandlingene om tilpasning av ordningen for offentlig tjenstepensjon i 2018 var nødvendige fordi partene ikke kom fram til en fullstendig enighet om dette under lønnsforhandlingene i 2009. De innstrammende elementene som levealdersjusteringen og lavere regulering av pensjoner under utbetaling enn lønnsveksten ble også gjort gjeldende for offentlig tjenstepensjon i 2011, mens både bruttopensjonen og tidligpensjonsordningen AFP ble stående uendret. Samtidig fikk ikke offentlig ansatte i samme grad som i privat sektor muligheten til å kompensere for levealdersjusteringen ved utsatt pensjonering.

Videreføringen av de gamle ordningene for AFP og tjenstepensjon gjaldt opprinnelig bare fram til 1958-kullet. For etterfølgende årskull ville en videreføring av avtalen i økende grad innebære både en rigid pensjonsordning og en vesentlig sterkere innstramming i ytelsene fra tjenstepensjonsordningene enn fra folketrygden. Avtalen fra 2018 gir et fleksibelt pensjonssystem fra og med 1963-kullet og mulighet til å motvirke levealdersjusteringen gjennom utsatt pensjonering. På den andre siden vil omleggingen av AFP etter hvert gi lave ytelser ved tidlig avgang dersom levealderen fortsetter å øke. De som går av senere, vil imidlertid dra nytte av det livsvarige AFP-tillegget.

For årskullene til og med 1958 er innstrammingen i netto tjenstepensjon om lag som i folketrygden. Etter 1958-kullet blir den individuelle garantien på 66 prosent av sluttlønnen ved avgang ved 67 år gradvis faset ut fram til og med 1967-kullet. Ettersom 1963-kullet kommer inn under det nye systemet, gir det en betydelig diskontinuitet sammenlignet med 1962-kullet som får ytelsene beregnet med det eksisterende systemet. Diskontinuiteten skyldes i hovedsak at de som er omfattet av det nye systemet fra 2020 har muligheter til høyere opptjening ved utsatt pensjonering og ikke står overfor noen nedre grense for delingstallene. I tillegg kommer at pensjonsgrunnlaget fra den eksisterende ordningen fryses 1. januar 2020 for alle som er født i 1963 og senere. Dette grunnlaget vil deretter bli indeksert med gjennomsnittlig lønnsvekst. Erfaringsmessig vil mange i de eldre årskullene født til og med 1962 tape på sluttlønnorienteringen i eksisterende system ettersom den individuelle lønnsveksten mot slutten av karrieren vanligvis er svakere enn gjennomsnittet.

Konsekvensene av omleggingen er belyst ved bruk av Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART. Modellen inneholder det detaljerte regelverket for pensjonssystemet, inntektshistoriene som ligger til grunn for hvert individ, samt informasjon om hvordan den yrkesaktive karrieren er fordelt mellom privat og offentlig sektor. Begrensninger i datagrunnlaget for opptjening av pensjonsrettigheter i de offentlige tjenstepensjonsordningene, bidrar til å svekke kvaliteten på beregningene rundt omleggingen og gjør disse beregningene mer usikre enn for folketrygden. Det pågår imidlertid et arbeid i SSB med å få innhentet nye og mer omfattende data som klart vil bedre kvaliteten på både datagrunnlaget og analysene. Usikkerheten blir spesielt stor i beregningene av nettoytelsen fra den eksisterende ordningen ettersom disse beløpene er differanser mellom bruttoytelsene fra tjenstepensjonsordningene og ytelsene fra folketrygden..

Abstract

The aim of the report is to illustrate effects of a reform of occupational pensions in the Public Sector agreed upon by the social partners on March 3, 2018. With the new system all employees in the Public Sector born 1963 or later will earn entitlements for occupational pensions as a supplement to old-age pensions in the National Insurance System (NIS) following the main principles from the reform of NIS in 2011. For these cohorts, accumulation of entitlements with the new system is planned to start January 1, 2020. The existing early retirement scheme (AFP) will be replaced by a life-long supplement following the same principles as the early retirement scheme in Private Sector.

Effects of the agreement from 2018 are compared with two alternative systems. First, the new system is compared with a continuation of the existing system including preliminary adaptations of occupational pensions in the Public Sector to the reformed NIS agreed upon in 2009. Secondly, effects from the reform are compared with the counterfactual case of no reform of the pension system in 2011.

No final agreement on how to adapt occupational pensions in the Public Sector to the new system for NIS was reached during the negotiations in 2009. Tightening elements, like life-expectancy adjustment and lower indexation than wage growth for pension benefits under payment, were however introduced, while the systems for gross pensions and early retirement were maintained. Possibilities for employees in the Public Sector to counteract life-expectancy adjustment by postponing retirement were also weaker than in the Private Sector, and adoption of the system beyond the 1958-cohort was unsettled. For later cohorts a continuation of the preliminary agreement from 2009 would obviously cause a rigid system and stronger tightening of occupational pensions than benefits from NIS.

By the adaption of the new system for occupational pensions to NIS for those born 1963 or later in 2020, persons from these cohorts get a flexible system and may counteract life-expectancy adjustments by postponing retirement. On the other hand, benefits in the case of early retirement will be low. For cohorts up to 1958 the tightening of net occupational pensions is in line with the tightening of NIS. For the cohorts born 1959 to 1962 tightening will be stronger because of life expectancy adjustment and because a guarantee for the benefit level to be at least 66 per cent of earnings at retirement of age 67 is gradually phased out. This will cause a significant discontinuity in the pension level and system between the 1962- and 1963-cohorts. In addition to phasing out of the guarantee and possibilities to counteract life-expectancy adjustments by postponing retirement for cohorts born 1963, these and later cohorts will also benefit from having their entitlements indexed by average wage growth. Cohorts born before 1963 will probably lose from the link of pension entitlements to final earnings with the existing system because individual wage growth towards the end of the career normally is lower than average.

The effects of the reform are analysed by using Statistics Norway's dynamic microsimulation model MOSART. Detailed pension rules as well as detailed information about labour market incomes and employment in Private and Public Sector for everyone in the country are included in the model. Limitations in the data used regarding accumulation of entitlements in the Public-Sector cause weaknesses in the quality of the calculations and make the results more uncertain than in the analyses for NIS. However, work is going on in Statistics Norway to collect new and more comprehensive data that will improve the quality of the analyses. Uncertainty is greatest in the calculation of net occupational benefits with the existing system because these amounts are calculated as differences between gross benefits from the occupational pensions and benefits from NIS.

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
Abstract.....	6
1. Innledning.....	8
2. Bakgrunnen for pensjonsreformen og hovedalternativer.....	13
3. Regelverk for offentlig tjenestepensjon	17
4. Typeeksempler.....	26
5. Mosart.....	35
5.1. Generell beskrivelse av Mosart.....	35
5.2. Sektordata.....	36
5.3. Referansebanen.....	38
5.4. Usikkerhet i beregningene	47
5.5. Andre tilpasninger av Mosart	50
6. Utviklingen i opptjeningsgrunnlaget.....	51
6.1. Samlet arbeidsstyrke.....	51
6.2. Sysselsatte i offentlig sektor.....	52
6.3. Pensjonsgivende inntekt i offentlig sektor	55
6.4. Sektortilhørighet over livsløpet.....	58
6.5. Generasjonsforskjeller	60
6.6. Tjenestetid i offentlig sektor	64
6.7. Pensjonsgrunnlag og inntektsutvikling over yrkeskarrieren.....	69
7. Framskrivinger av løpende pensjonsutgifter	79
7.1. Generelt om virkningsberegninger	79
7.2. Alderspensjonen i folketrygden	80
7.3. Alderspensjon og AFP i offentlig tjenestepensjon	82
8. Endring i pensjonsnivå for ulike årskull offentlig ansatte	85
8.1. Folketrygdens ytelser	85
8.2. Alderspensjon og AFP i offentlig tjenestepensjon	87
8.3. Samlet pensjonsutbetaling	91
Referanser.....	94
Figurregister	95

1. Innledning

Offentlig tjenstepensjon har lange tradisjoner i Norge, og slike ordninger hadde eksistert lenge før folketrygden ble etablert i 1967. Med folketrygden ble det derfor nødvendig med en samordning. Beregningen av brutto tjenstepensjon ble imidlertid ikke påvirket. Både før og etter innføringen av folketrygden har full opptjening etter 30 års tjeneste gitt en pensjonsytelse som utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønna omregnet til full stilling). Etter nærmere regler har bruttopensjonen deretter blitt avkortet med ytelsene fra folketrygden. I hovedsak har det derfor vært tjenstepensjonen som har vært styrende for pensjonsnivået til de offentlig ansatte.

Med innføring av fleksibel pensjonering/uttak av pensjon og levealdersjustering i reformen av folketrygden i 2011, talte mange grunner for at det ville være hensiktsmessig å legge om offentlig tjenstepensjon i samme retning. Det ble imidlertid ikke oppnådd en fullstendig avtale mellom partene i offentlig sektor under forhandlingene om dette i 2009. De innstrammende elementene i folketrygdreformen, som levealdersjusteringen og lavere regulering av pensjoner under utbetaling enn lønnsveksten, ble også gjort gjeldende for offentlig tjenstepensjon, men både bruttopensjonen og tidligpensjonsordningen AFP ble stående uendret. Samtidig fikk ikke offentlig ansatte i samme grad som i privat sektor muligheten til å kompensere for levealdersjusteringen ved utsatt pensjonering.

Avtalen fra 2009 innebar at hovedtrekkene i den gamle tjenstepensjonsordningen ble videreført til og med 1958-kullet. I stor grad kan disse årskullene pensjonere seg ved samme alder som før og oppnå de samme ytelsene. For de som er født etter 1958, ville en videreføring av avtalen fra 2009 i økende grad medføre både en rigid pensjonsordning og en vesentlig sterkere innstramming i tjenstepensjonen enn i folketrygden. Ordningen ville være rigid i den forstand at en stor del av verdien ville være låst opp i den gamle AFP-ordningen, som forutsatte at man sluttet å jobbe for å få del i ytelsene. Ved overgang til alderspensjon ved 67 år ville ytelsene bli lave etter hvert som forventet gjestående levealder økte. Samtidig innebar avtalen fra 2009 at det etter hvert ville bli nødvendig å utsette pensjoneringen en god del utover 67 år for at man til en viss grad kunne kompensere for levealdersjusteringen.

Etter innledende samtaler i 2017 kom partene 3. mars 2018 fram til en ny avtale (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018). Denne avtalen er senere godkjent av fagforeningene, og skal også godkjennes av Stortinget. Hovedelementene i avtalen er at alle offentlig ansatte født i 1963 og senere skal få en tjenstepensjonsordning som et *tillegg* til folketrygden og som er i samsvar med hovedprinsippene i den nye folketrygden. Opptjeningen i den eksisterende bruttopensjonsordningen stanser 1. januar 2020, og de opparbeidede rettighetene får status som såkalt oppsatt pensjon. Fra og med samme dato vil årskullene født 1963 og senere starte opptjeningen av et tjenstepensjonstillegg som blir beregnet langs de samme prinsippene som for inntektpensjonen i folketrygden. Den gjeldende AFP-ordningen vil bli avviklet og erstattet med et livsvarig tillegg på linje med AFP i privat sektor. Hovedformålet med denne rapporten er å belyse virkningene av avtalen fra 2018. Det er to alternativer som peker seg ut som sammenligningsgrunnlag. Bakgrunnen for reformen samt redegjørelse for disse to hovedalternativene er gitt i kapittel 2. For det første har vi sammenlignet avtalen fra 2018 (**Full reform**) med videreføring av dagens ordning (**Referansebanen**) som omfatter en kombinasjon av reformen av folketrygden fra 2011 inkludert tilpasninger i offentlig tjenstepensjon som skissert i avtalen fra 2009. For det andre har vi ønsket å sammenligne endringene i offentlig tjenstepensjon med endringene i folketrygden.

Det forutsetter at vi regner på pensjonsytelsene som om pensjonsreformen ikke hadde funnet sted (**Ingen reform**).

For å kunne beregne virkningene av reformen er det nødvendig med inngående kunnskap om pensjonsreglene. I kapittel 3 har vi derfor beskrevet regelverket for folketrygden før og etter reformene samt regelverket for de tre variantene av offentlig tjenstepensjon (før pensjonsreformen i 2011, perioden 2011-2020 og fra og med 2020). Basert på de viktigste elementene i regelverket er fordelings-effektene mellom ulike fødselskull av omleggingen belyst ved typeeksempler i kapittel 4. Disse typeeksemplene viser betydelige forskjeller mellom 1962-kullet og 1963-kullet i pensjonsnivå og insentiver til å stå i arbeid etter 62 år, og illustrerer endringen i pensjonssystemet.

En offentlig ansatt født i 1962 oppnår høyere ytelser enn en født i 1963 ved tidlig pensjonering som følge av den eksisterende AFP-ordningen. De som er født før 1963 vil benytte den gjeldende AFP-ordningen ved tidligpensjonering, og kan dermed vente til de er 67 år før de starter uttaket av alderspensjon. De som er født i 1963 og senere og går av ved 62 år, må starte uttaket av alderspensjon med en gang, og får fem år ekstra å fordele alderspensjonen over. Denne effekten dempes av at den gjeldende AFP-ordningen gjøres om til et livsvarig tillegg tilsvarende ordningen med AFP i privat sektor.

Samtidig får offentlig ansatte født i 1962 lavere pensjonsytelser enn de født i 1963 hvis pensjoneringen utsettes vesentlig utover 62 år. Den viktigste årsaken som framkommer av typeeksemplene ligger i at 1962-kullet har langt svakere mulighet enn de som er født i 1963 eller senere til å motvirke levealdersjusteringen. En offentlig ansatt som er født i 1963 vil ved utsatt pensjonering utover 62 år få både lenger opptjening og færre år å dele alderspensjonen på, og dette gjelder fra og med 62 år og helt opp til de blir 75 år. De som er født i 1962 vil ikke få færre år å dele alderspensjonen på før de utsetter pensjoneringen utover 67 år, og de får bare anledning til å gjøre dette opp til om lag 70 år (hvor levealdersjusteringen er kompensert). De som har vært 30 år i offentlig sektor når de blir 62 år og er født før 1963, vil heller ikke få noen opptjeningseffekt av utsatt pensjonering. Ved hvilken alder det nye systemet gir en høyere pensjon enn det gamle vil avhenge av inntektshistorien, fødselsår og hvordan opptjeningssatsene i det nye systemet er kalibrert. Med de satsene som er framforhandlet i den nye avtalen anslår vi at dette skjer rundt 64 til 66 år for en offentlig ansatt med lang karriere og jevn inntekt. Med den eksisterende pensjonsordningen vil pensjonen være veldig følsom for lønnsutviklingen mot slutten av yrkeskarrieren, og mange eldre offentlige ansatte har en svak og til dels noe usikker inntektsutvikling. Med den nye ordningen vil sluttlønnen isolert sett ha minimal innvirkningen på pensjonsytelsen, og på den måten gir avtalen fra 2018 også en mer forutsigbar pensjon når man nærmer seg pensjonsalder.

Mer fullstendige beregninger rundt konsekvensene av omleggingen er i senere kapitler belyst gjennom bruk av Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART. Modellen inneholder det detaljerte regelverket for pensjonssystemet, inntektshistoriene som ligger til grunn for hvert individ, samt informasjon om hvordan den yrkesaktive karrieren er fordelt mellom privat og offentlig sektor. Modellen mer generelt, referansebanen og de viktigste forutsetningene lagt til grunn for beregningene er nærmere beskrevet i kapittel 5. Spesielt er nye sider ved modellen og tilrettelegging av datagrunnlaget for å kunne analysere omleggingen av offentlig tjenstepensjon omtalt mer i detalj. Generelt er datagrunnlaget for MOSART basert på registerstatistikk fra Statistisk sentralbyrå, Nav og skatteetaten. Disse dataene dekker hele befolkningen og går langt tilbake i tid. Opplysningene som er nødvendige for å beregne offentlig tjenstepensjon er relativt nye i

modellen. Begrensninger i datagrunnlaget nærmere beskrevet i kapitlet bidrar til å svekke kvaliteten på beregningene rundt omleggingen av offentlig tjenstepensjon. Svakheterne går blant annet på manglende opplysninger før 1995 samtidig som 2006 er siste året vi har med detaljerte opplysninger om medlemsmassen i Statens pensjonskasse (SPK) og Kommunal landspensjonskasse (KLP). Det pågår imidlertid et arbeid i SSB med å få innhentet nye og mer omfattende data som klart vil bedre kvaliteten på både datagrunnlaget og analysene.

I tillegg til disse begrensningene i datagrunnlaget skaper også sluttlønsorienteringen av bruttopensjonen i eksisterende offentlig tjenstepensjon et problem ettersom det er nødvendig med en god modellering av den individuelle lønnsutviklingen mot slutten av karrieren. Spesielt går dette på forholdet mellom sluttlønn og tidligere gjennomsnittslønn. Dessuten begynner en del av de estimerte overgangssannsynlighetene som inngår i MOSART å bli gamle. Hvis det har skjedd vesentlige strukturelle endringer i arbeidstilbudet som påvirker inntektsfordelingen over livsløpet, kan dette ha svekket kvaliteten på resultatene. En del forutsetninger for utviklingen i framtida, slik som utviklingen i avgangsalder, kan også ha betydning for resultatene. Dessuten skaper det eksisterende systemet for offentlig tjenstepensjon i seg selv ekstra usikkerhet ettersom nettopensjonen etter samordningen med folketrygden er en *differanse* som har langt større relativ usikkerhet enn den tilsvarende relative usikkerheten i bruttostørrelsene.

For å få en best mulig forståelse av den framtidige utviklingen i offentlig tjenstepensjon har vi i kapittel 6 belyst en del generelle egenskaper ved framskrivingene. Det gjelder blant annet utviklingen i:

- Arbeidsstyrke og sektortilhørighet
- Årlig pensjonsgivende inntekt for ansatte i offentlig sektor
- Sektortilhørighet over livsløpet
- Generasjonsforskjeller i andelen som henholdsvis er offentlig ansatt, har høyere utdanning eller er innvandrere
- Fordeling av 61-åringer etter tjenestetid i offentlig sektor
- Utviklingen i pensjonsgrunnlaget over yrkeskarrieren

I tillegg til å belyse disse forholdene bidrar drøftingen i kapitlet også til å vurdere relevansen av Mosart-beregningene på disse områdene.

Kapittel 7 viser framskrivinger av løpende pensjonsutgifter målt i fast lønnsnivå for både folketrygdens utgifter til alderspensjon (i tråd med hva som tidligere er publisert) og samlede utgifter til alderspensjon og AFP i offentlig tjenstepensjon. Poenget med å slå de ulike utbetalingene til AFP sammen med utbetalt tjenstepensjon både under bruttoordningen og i det nye tjenstepensjonstillegget er at reformen av offentlig tjenstepensjon forskyver mange av utbetalingene mellom disse ordningene. Men alle disse ytelsene tilfaller yrkesaktive, herunder offentlige ansatte, som på grunn av alder velger å gå ut av arbeidslivet og over på pensjon.

Med det gamle systemet (før pensjonsreformen i 2011, omtalt som 'Ingen reform') ville utgiftene til offentlig tjenstepensjon ha vokst en del raskere enn folketrygden. Dette skyldes at en økende del av arbeidsstyrken gikk inn i offentlig sektor fram til 1990-tallet. For pensjonsutgiftene er effekten av en større offentlig sektor fram til 1990 ikke fullt innfasert før rundt 2060. I tillegg ville/vil utgiftene til tjenstepensjon vokst kraftigere fordi en økende andel av offentlig ansatte har høyere utdanning og dermed høyere lønnsnivå. Tjenstepensjonen gir isolert sett mer i pensjon til høytlønte, de med sterk vekst i lønna over karrieren og noe kortere yrkeskarrierer. Analysene viser at med systemet for offentlig tjenstepensjon fra 2011 (Referansebanen), vil innstrammingen som følge av pensjonsreformen bli om

lag like sterk som for folketrygden fram til rundt 2035. På lengre sikt vil offentlig tjenstepensjon strammes klart sterkere til.

Sammenlignet med nåværende system fra 2011 (Referansebanen), vil det nye systemet for offentlig tjenstepensjon fra 2020 (Full reform) starte å gi utslag i 2025 når 1963-kullet passerer 62 år. Det offentliges utgifter til AFP vil da bli redusert i første omgang ettersom AFP-ordningen gjøres om til et livsvarig tillegg. Samlet utbetaling av AFP skal ikke endres vesentlig, men utbetalingene skyves ut i tid. Dette gjør det vanskelig basert på løpende utbetalinger å vurdere om yngre årskull får mindre i pensjon som følge av avtalen fra 2018, eller om dette skyldes forskyvning i tid. I tillegg til forskyvningen av AFP, vil utgiftene med det nye systemet med offentlig tjenstepensjon bli større enn med det eksisterende fra rundt 2045 ettersom avgangen fra yrkesaktivitet utsettes, noe som gir høyere opptjening.

Mens kapittel 4 illustrerer fordelingseffekter belyst ved ulike typeeksempler, er mer fullstendige fordelingseffekter beregnet ved MOSART-modellen presentert i kapittel 8. Sistnevnte vil inkludere hva vi tror er en realistisk fordeling over pensjonsalder og utvikling i inntekt over karrieren. For de eldre årskullene vil dette i stor grad basere seg på faktiske data, mens for de yngre årskullene vil dette være et resultat av de forutsetningene vi legger til grunn for simuleringen. Virkningen av pensjonsreformen vil være påvirket av utviklingen i pensjonsalder, hvor høyere pensjonsalder vil gjøre at det nye systemet også gir høyere ytelse. Vi har lagt til grunn at en full reform av tjenstepensjonen vil gi både et visst løft i pensjonsalder ved overgang til nytt system, og at pensjonsalder vil øke med 66 prosent av den videre økningen i levealder. Variasjon i inntekt over karrieren vil også påvirke virkemåten til mange av pensjonsreglene, men her er det ikke noe klart mønster i hvordan dette vil slå ut. Mange av hovedtrekkene i kapittel 4 er likevel lett å kjenne igjen i de empirisk baserte beregningene i kapittel 8.

Ettersom reformen av offentlig tjenstepensjon (Full reform) i betydelig grad forskyver pensjonsutbetalingene i tid, har vi valgt å belyse fordelingseffektene i kapittel 8 med et gjennomsnittsindivids samlede pensjonsutbetaling over livsløpet for ulike årskull. Utbetalingene fra folketrygden og samlet offentlig tjenstepensjon inkludert AFP er vist hver for seg.

Lavere indeksering av utbetalingene enn lønnsveksten og levealdersjusteringen fører naturlig nok til at ytelsene fra folketrygden blir vesentlig lavere med det reformerte systemet etter 2011 enn om det gamle hadde blitt videreført. Men også for offentlig tjenstepensjon var disse innstramningene gjeldende fra 2011. Til og med 1958-kullet, som er de siste med full individuell garanti, er derfor innstramningen i netto tjenstepensjon om lag som i folketrygden. Etter 1958-kullet fases den individuelle garantien ut fram til og med 1967-kullet. Virkningen av å bruke delingstallet på bruttopensjonen fører til en klart kraftigere innstramning i tjenstepensjonen enn i folketrygden. For de yngre årskullene ville netto tjenstepensjon blitt redusert med 20 til 30 prosent mer enn innstramningen i folketrygden. Delingstallet brukes også i folketrygden, men her modereres virkningen av en sterkere levealdersjustering av livsløpsopptjening og nye opptjeningsprosjenter.

Med avtalen fra 2018 (Full reform) vil imidlertid 1963-kullet komme inn under det nye systemet. Som også belyst i typeeksemplene i kapittel 4, gir dette en betydelig diskontinuitet sammenlignet med 1962-kullet som får ytelsene beregnet med eksisterende system. 1963-kullet får langt sterkere insentiver til å stå lengre i arbeid. Noe mer overraskende taler også mye for at de vil få vesentlig mer i pensjon enn årskullet foran. Allerede med det pensjoneringsmønsteret vi forventer at 1962-kullet vil ha, vil om lag halvparten ha så høy pensjonsalder at de ville fått

høyere pensjon med det nye systemet. Med sterkere insentiver til å stå lenger i arbeid forventer vi at et klart flertall av 1963-kullet vil stå så lenge i arbeid at det nye systemet gir høyere ytelser. Videre vil de som står lenge i arbeid, utover 70 år, komme langt bedre ut av det med det nye systemet. De får lenger opptjening og uten noen nedre grense for delingstallene vil de få langt færre år å fordele pensjonen på.

I tillegg innebærer beregningen av ytelsene mot sluttlønn for 1962-kullet og tidligere årskull at disse kan komme svakere ut enn de som er født i 1963 og senere. I det datagrunnlaget vi bruker her vil den individuelle lønnsveksten for de fleste mot slutten av karrieren være lavere enn den gjennomsnittlige lønnsveksten slik at verdien av pensjonsgrunnlaget svekkes. For årskullene født fra og med 1963 fryses allerede opptjente rettigheter 1. januar 2020. Deretter blir disse rettighetene indeksert med den gjennomsnittlige lønnsveksten. Dette kan gi et pensjonsgrunnlag som alt annet likt er 8-9 prosent høyere enn for 1962-kullet. I den grad dette slår til, vil det være med å forsterke diskontinuiteten mellom 1962- og 1963-kullet.

For de yngre årskullene født fra og med 1975 vil netto tjenstepensjon med det nye systemet fra 2020 bli redusert 7-9 prosent mer enn innstramningen i alderspensjonen fra folketrygden. Samtidig vil folketrygden gi noe mer, slik at samlet pensjon vil være bare 3 prosent lavere. Disse anslagene avhenger av framskrivningen av den gamle pensjonsordningen og er derfor langt mer usikker for disse yngre årskullene. Et avvik på 3 prosent på lengre sikt i sammenligningen av disse ordningene er derfor ikke noe vesentlig utslag.

2. Bakgrunnen for pensjonsreformen og hovedalternativer

Folketrygden ble innført i 1967 og inkluderte en alderspensjon som omfatter alle personer som har bodd i Norge i sin yrkesaktive alder. Alderspensjonen består av en minsteytelse som opptjenes ved å bo i Norge, og en tilleggsytelse som beregnes på grunnlag av tidligere lønnsinntekt. Full ytelse oppnås etter 40 år, og pensjonsgrunnlaget beregnes fra de 20 beste inntektsårene. Folketrygden av 1967 hadde ingen direkte kobling mellom hvor lenge man kunne forvente å være pensjonist og hvordan ytelsen ble beregnet. I den grad man hadde full opptjening hadde pensjoneringstidspunktet ingen konsekvenser for pensjonsytelsen. Ytelsene ble også beregnet helt uavhengig av utviklingen i forventet levealder. Ved etableringen av folketrygden var aldersgrensen for alderspensjon 70 år, og relativt få mottok uførepensjon. I 1973 ble aldersgrensen satt ned til 67 år, men det var da en forutsetning at man sluttet å jobbe for å få ytelsen (noe de fleste også gjorde). Utover 1970- og 1980-tallet kom det en betydelig vekst i andelen uførepensjonister, og rundt 1990 var opp mot 45 prosent uføre ved overgangen til alderspensjon. Blant annet på den bakgrunn ble avtalefestet pensjon (AFP) innført i 1989, som etterhvert ga privat ansatte i LO/NHO-området en mulighet til å gå av ved 62 år på samme vilkår som for alders- og uførepensjon. AFP ble relativt raskt utvidet til å omfatte offentlig ansatte.

Folketrygden av 1967 har vært gjennom en rekke større og mindre endringer også før 2011, men ingen av disse har endret de grunnleggende trekkene ved ordningen: Alders- og uførepensjon svekket insentivene til å stå lenge i arbeid, og ordningen manglet helt mekanismer som kunne dempe utgiftsveksten hvis levealder økte.¹ Fallende pensjonsalder og økende levealder har vært et tilbakevendende tema i diskusjonen omkring alders- og uførepensjon. I 2004 kom Pensjonskommisjonen med sin rapport (NOU 2004:1), og fra 1. januar 2011 ble alderspensjonen i folketrygden grunnleggende reformert:

Pensjonsreformen 2011

- Pensjonsytelsen vil for alle født i 1963 og senere bli beregnet på grunnlag av hele opptjeningshistorien, omtalt som livsløpsopptjening. Denne omleggingen vil i tiltagende grad også omfatte årskullene mellom 1953 og 1963.
- Pensjonsrettighetene gis i form av en pensjonsbeholdning (formue, kapital) som skal fordeles på forventet antall år som alderspensjonist, gitt ved uttaksalder for ytelsen og forventet levealder for det årskullet man tilhører. Denne omleggingen omtales som levealdersjustering.
- I den grad levealderen fortsetter å øke vil levealdersjusteringen føre til reduksjoner i årlige pensjonsytelser for gitt pensjonsalder. Den enkelte kan motvirke innstramningen ved utsatt pensjonering. Dette gir både lenger opptjening og færre år å fordele pensjonen på.
- Alderspensjonen utbetales uavhengig av om man jobber, og med det nye systemet har en separert de to beslutningene om alder for uttreden av arbeidslivet ("pensjonering") og uttaksalder for pensjonsytelsen.
- Pensjoner under opptjening indekseres opp med den generelle lønnsveksten, pensjonsytelser under utbetaling indekseres med den samme lønnsveksten, men fratrasket 0,75 prosent hvert år. Dette er en innstramning sammenlignet med praksis i ti-året forut for 2011.
- Samtidig ble AFP i privat sektor lagt om fra å være en tidsbegrenset ytelse som ble avkortet mot arbeidsinntekt, til å bli en livsvarig ytelse som et

¹ Det eneste unntaket før 2011 var ventetillegg som ble innført i 1973 for de som utsatte pensjoneringen utover 67 år. Ventetillegget ble avviklet med 1917-kullet. De andre endringene i folketrygden før 2011 har handlet om å endre fordelingen og generelle innstramninger.

supplement til folketrygden, beregnet langs samme prinsipper som inntekstpensjonen i folketrygden.

Offentlig tjenestepensjon i reformen fra 2011

Offentlig tjenestepensjon har en lengre historie enn folketrygden, og ble reformert ved innføringen av folketrygden i 1967. Brutto tjenestepensjon ble beregnet som før omleggingen, men denne bruttoytelsen ble nå etter nærmere regler avkortet mot ytelsene fra folketrygden. Tjenestepensjonen vil derfor overstyre folketrygden for offentlig ansatte med full opptjening. Brutto tjenestepensjon beregnes langs de samme prinsippene som alderspensjonen i folketrygden, men med litt annen utforming. Spesielt gis det full opptjening etter 30 års tjeneste, og pensjonsytelsen utgjør da 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønna omregnet til full stilling).

Som et ledd i forberedelsene til pensjonsreformen i 2011 forhandlet partene i offentlig sektor i 2009 om tilpasninger i offentlig tjenestepensjon. Avtalen innebar at de viktigste innstrammende tiltakene i pensjonsreformen ble gjort gjeldende også for denne tjenestepensjonen (Riksmeglingsmannen, 2009). Spesielt ble den svakere reguleringen av løpende pensjonsytelser gjort gjeldende fra første øyeblikk. Levealdersjustering ble med visse overgangsordninger også gjort gjeldende for tjenestepensjonen. Imidlertid ble bruttopensjonen videreført. AFP-ordningen ble også stående helt uendret. Samtidig fikk ikke offentlig ansatte i samme grad muligheten til å kompensere for levealdersjusteringen ved utsatt pensjonering.

Avtalen fra 2009 videreførte i stor grad den tidligere offentlige tjenestepensjonen til og med 1958-kullet, i den forstand at de kunne pensjonere seg ved samme alder som før, og i stor grad få de samme pensjonsytelsene. For de som er født etter 1958 ville en videreføring av avtalen fra 2009 i økende grad ha ført til både en rigid pensjonsordning og en vesentlig sterkere innstramning i tjenestepensjonen enn i folketrygden. Ordningen ville være rigid i den forstand at en betydelig andel av verdien ville være låst opp i den gamle AFP-ordningen, som forutsatte at man sluttet å jobbe for å få del i ytelsen. Uttreden fra arbeidslivet før 67 år ville for alle praktiske formål avskjære medlemmene fra å øke pensjonsytelsene ved utsatt pensjonering etter 67 år, og man ville da stå igjen med en lav ytelse etter overgang til alderspensjon ved 67 år. Samtidig var det med den samme avtalen først ved utsatt pensjonering vesentlig utover 67 år at man til en viss grad kunne kompensere for levealdersjusteringen.

Ny avtale i 2018

I 2017 og 2018 har partene i offentlig sektor forhandlet på nytt om mer omfattende tilpasninger i offentlig tjenestepensjon, og kom 3. mars 2018 fram til en ny avtale (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018). Alle fagforeningene (LO, UNIO, YS og Akademikerne) har gitt sin tilslutning til avtalen. Avtalen må også vedtas av Stortinget, og det er nyttig å få belyst konsekvensene i forkant. Hovedpoenget i avtalen er at alle offentlig ansatte født i 1963 og senere skal få en tjenestepensjonsordning som er et *tillegg* til folketrygden og som spiller på lag med pensjonsreformen forøvrig. Opptjeningen i bruttopensjonen stanser 1. januar 2020, og blir senere beregnet som en såkalt oppsatt pensjon. Fra og med 1. januar 2020 vil disse samme årskullene starte opptjeningen av et tjenestepensjonstillegg som blir beregnet langs de samme prinsippene som for inntekstpensjonen i folketrygden. Den gamle AFP-ordningen vil bli avvirket og erstattet med et livsvarig tillegg på linje med AFP i privat sektor.

Hovedformålet med denne rapporten er å belyse virkningene av avtalen fra 2018. For å kunne beregne *virkningene* av avtalen må vi ha noe å sammenligne med, og der er det to alternativer som skiller seg ut. For det første ønsker vi å sammenligne avtalen fra 2018 med bruddpunktet for disse forhandlingene, som vi legger til

grunn er avtalen fra 2009. For det andre ønsker vi å sammenligne endringene i offentlig tjenestepensjon med endringene i folketrygden, og det forutsetter at vi regner på pensjonsytelsene som om pensjonsreformen ikke hadde funnet sted.

Rapporten er derfor sentrert rundt 3 hovedbaner:

- **Referansebanen** er en videreføring av dagens situasjon, det vil si med reformen av folketrygden i 2011, inkludert tilpasninger i offentlig tjenestepensjon som skissert i avtalen fra 2009.
- **Ingen reform.** En kontrafaktisk bane som legger til grunn at pensjonsreformen i 2011 ikke fant sted, og all pensjonering og yrkesdeltaking simuleres fra og med 2011 i lys av dette.
- **Full reform.** Den siste banen vil være "full reform" av offentlig tjenestepensjon, det vil si basert på avtalen fra 2018 og forventede tilpasninger i pensjoneringsmønsteret.

Disse tre banene går igjen i de ulike figurene ut gjennom rapporten, og virkningsberegninger på regelendringer vil ta utgangspunkt i en eller flere av disse tre banene. Vi kommer tilbake til flere detaljer i regelverket og i framskrivingene, men gir noen hovedpunkter under.

Referansebanen

Referansebanen er i hovedsak sammenfallende med framskrivningen i Fredriksen og Stølen (2016). De demografiske forutsetningene er hentet fra middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2016². De fleste overgangssannsynlighetene ble kalibrert for å treffe utviklingen over de 5 siste årene med tilgjengelig statistikk (per 2016). Priser, lønninger og grunnbeløp holdes konstant på nivået i 2015 (grunnbeløp = 89.502 kroner).

Pensjonsreformen er implementert i beregningen slik den var vedtatt og/eller kjent på dette tidspunktet. Det betyr at offentlig tjenestepensjon blir levealdersjustert og indeksert som alderspensjonen i folketrygden, inkludert visse muligheter til å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringen utover 67 år. Viktige elementer som livsløpsopptjening og aktuarisk nøytralitet før 67 år er ikke innført. Spesielt blir den gamle AFP-ordningen videreført.

Det er lagt til grunn videreføring av halv skjerming av uførepensjonister mot levealdersjusteringen ved overgang til alderspensjon ved 67 år. Avtalen fra 2018 er tydelig på at uførepensjon og særaldersgrenser skal behandles i etterkant av denne avtalen, og vi går derfor i liten grad inn på disse ordningene.

Det har vært en vesentlig økning i yrkesdeltakingen blant eldre arbeidstakere i de senere årene, spesielt blant privat ansatte med AFP. Økningen er trolig i vesentlig grad forårsaket av pensjonsreformen, og denne endringen ivaretas og videreføres i framskrivningen. Spesielt legger vi til grunn at ønsket pensjonsalder (=uttreden av

² Befolkningsframskrivingene oppdateres regelmessig på grunnlag av ny statistikk. Samtidig vektlegges lengre utviklingstrekk, slik at 2-3 nye årganger av statistikk vil som oftest bare føre til mindre justeringer sammenlignet med forrige framskrivning. I 2018 kom Statistisk sentralbyrå med en ny befolkningsframskrivning som ikke er innarbeidet her, da den forelå etter at arbeidet med tallgrunnlaget for denne Rapporten var avsluttet. De viktigste endringene berører innvandring og levealdersutviklingen. Middelalternativet i de nye befolkningsframskrivingene har noe lavere nettoinnvandring, men det har svært liten innflytelse på de fleste figurene i denne rapporten. Videre er det lagt til grunn noe høyere levealdersvekst over de første ti-årene, og slik at forventet levealder ligger om lag 1,2 år høyere fra 2060 og utover. For årskullene til og med 1957 får dette liten betydning da delingstallet allerede er fastlagt. Deretter vil delingstallene gradvis bli noe høyere, og nå et nivå som er 3 prosent høyere (målt relativt) når vi kommer til 1993-kullet. Tilsvarende vil delingstallene for 1993-kullet med 2016-framskrivningen være på nivå med delingstallene for 1987-kullet med 2018-framskrivningen. De øvrige forutsetningene i Mosart ble også oppdatert samtidig med de nye befolkningsframskrivingene, men ingen av disse oppdateringene vil heller ha noen vesentlig betydning for de konklusjonene som trekkes i denne Rapporten.

arbeidslivet) vokser med 66 prosent av veksten i levealder³ for de som er fullt ut omfattet av ny fleksibel pensjonering. Vi har ikke lagt inn noen nedgang i uttaket av avtalefestet pensjon etter gjeldende regler, men offentlig ansatte som velger bort avtalefestet pensjon, vil være like tilbøyelige som andre til å utsette pensjoneringen videre utover 67 år.

Vi har lagt til grunn statens tolkning av avtalen fra 2009, uten at dette var det opplagte bruddpunktet. Spesielt legger staten til grunn at levealdersjusteringen skal beregnes ved delingstall og en relativt rask avvikling av den individuelle garantien. Dette følger ikke som nødvendige konklusjoner av avtaleteksten fra 2009, og er to helt sentrale forutsetninger bak den raske innstramningen i tjenstepensjonsordningen i dette alternativet. Avtalen fra 2009 har også blitt supplert med presiseringer og utdypinger i ettertid, og vi har tatt med disse. Det samme gjelder også de punktene i avtalen fra 2018 som i realiteten er en justering av avtalen fra 2009 (angår årskullene født før 1963 og/eller bruttordningen).

Full reform

I banen med full reform/avtalen fra 2018 avvikles bruttopensjonen og gammel AFP-ordning, og erstattes med et netto tjenstepensjonstillegg og et AFP-tillegg som i privat sektor. Vi omtaler dette som "full reform" fordi offentlig tjenstepensjon da vil ha livsløpsopptjening, fleksibilitet og aktuarisk nøytralitet som i folketrygden og AFP i privat sektor.

På den bakgrunn forventer vi at offentlig ansatte vil ha samme ønskede pensjonsalder som i privat sektor (for grupper med tilsvarende utdanningsnivå: ansatte med høyere utdanning står lenger i jobb). Utover det er det ingen forskjeller i yrkesdeltaking eller pensjoneringsmønstre sammenlignet med referansebanen.

Ingen reform

For å vurdere noen virkninger av pensjonsreformene har vi også satt opp en bane helt uten noen reformer, det vil si uten de endringene som ble innført i folketrygden i 2011 og i forbindelse med denne, inkludert tilpasningene i tjenstepensjon, uførepensjon i folketrygden og avtalefestet pensjon i privat sektor.

I banen uten reform viderefører vi de pensjoneringsmønstrene vi mener å observere forut for 2011, og at dette pensjoneringsmønsteret holder seg konstant framover. I tillegg har vi i tidligere analyser påvist at det reformerte pensjonssystemet har en tettere kobling mellom arbeidsinnsats og senere pensjonsutbetalinger som kan oppfattes som (tvungen) sparing (Stensnes, 2007). Dette styrker insentivene til å jobbe for personer i yrkesaktiv alder, og i tillegg til uendret pensjoneringsmønster legger vi til grunn at uten pensjonsreform blir arbeidstilbudet (timeverk) 2,5 prosent lavere, og arbeidsstyrken blir 1,25 prosent mindre.

³ Eller mer presist, 66 prosent (to tredje-deler) av veksten i den alderen som gir forholdstall lik én til og med 1953-kullet, normert delingstall lik én fra og med 1963-kullet, og en vektet overgang mellom disse to årskullene. Dette er også om lag hvor mye lenger man må jobbe for å kompensere for levealdersjusteringen.

3. Regelverk for offentlig tjenstepensjon

Beregningen av pensjonsytelser fra folketrygden, offentlig tjenstepensjon og avtalefestet pensjon har et omfattende og komplisert regelverk. Nedenfor gjør vi *kort* rede for noen av reglene i offentlig tjenstepensjon slik de er lagt inn i modellen Mosart, dels for å redegjøre hvilke forenklinger vi har gjort, dels for å gjøre rede for vår forståelse av de reglene som ennå ikke har fått en fullstendig avklaring. En noe mer utfyllende regelbeskrivelse finnes for eksempel i Fredriksen (2015). Fordi offentlig tjenstepensjon er sterkt integrert med folketrygden, er det nødvendig å være kjent med de reglene og begrepene som styrer alderspensjonen i folketrygden.

Folketrygden før pensjonsreformen

Folketrygden ble etablert i 1967 blant annet med det formål å forvalte en allmenn alders-, uføre- og etterlattepensjon.

Folketrygden har en egen målestokk, **grunnbeløpet**, som brukes til å angi nominelle kronebeløp som skal endres over tid. Dette omfatter pensjonsrettigheter, pensjonsytelser, satser og inntektsgrenser for opptjening av pensjon. Grunnbeløpet har siden 2002 blitt indeksert 1. mai hvert år med forventet lønnsvekst i Norge. Det er etablert formelle prosedyrer som i ettertid skal korrigere avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling. I perioden 1967-2002 ble grunnbeløpet indeksert med noe mellom lønnsveksten og prisveksten, og i gjennomsnitt med 0,75 prosent mindre enn lønnsveksten. Konsekvensen av denne underreguleringen var at pensjonsrettigheter opptjent tidlig i yrkeskarrieren ble mindre verdt og at opptjeningstaket i folketrygden ble reelt sett senket over tid.

I denne rapporten bruker vi pris- og lønnsnivået fra 2015, og gjennomsnittlig grunnbeløp for dette året var på 89.502 kroner. Grunnbeløpet er fra 1. mai 2018 på 96.883 kroner. Alle nominelle størrelser i denne rapporten kan regnes om ved å dele med grunnbeløp for 2015, og deretter gange med grunnbeløpet for det året eller tidspunktet man ønsker å angi tallene for.

Alderspensjonen ble opprinnelig tilstått fra 70 år uavhengig av om man sluttet å jobbe. I 1973 ble aldersgrensen satt ned til 67 år, men det var da en forutsetning at man sluttet å jobbe for å få ytelsen før fylte 70 år. Denne regelen ble avvirket rett forut for pensjonsreformen.

Med det opprinnelige systemet fra 1967 bestod alderspensjonen av grunnpensjon og tilleggspensjon, og fra 1969 også et sært tillegg. **Grunnpensjonen** og **særtillegget** opptjenes ved å være medlem av folketrygden i alderen 17 til 66 år, og med få unntak vil dette si at man bor i Norge. Full grunnpensjon og sært tillegg er opptjent etter 40 års medlemskap. Botid i Norge før 1967 er med i beregningen av grunnpensjon og sært tillegg. Hovedregelen er at grunnpensjonen er på 1 grunnbeløp, og denne satsen omfatter alle enslige. En alderspensjonist som er gift eller samboende med en person som er yrkesaktiv og/eller selv pensjonist, mottar en lavere sats. Da folketrygden ble etablert i 1967 var den lavere satsen på 0,75 grunnbeløp, og økte mellom 2003 og 2016 til 0,9 grunnbeløp. I 1969 ble det innført et sært tillegg som avkortet krone for krone mot tilleggspensjonen. Summen av grunnpensjon og sært tillegg utgjør **minstepensjonen** i folketrygden med det gamle systemet. Ved å øke særtillegget over tid har man kunnet frikoble minste ytelsene og tilleggspensjonene i folketrygden.

Tilleggspensjonen i det gamle systemet beregnes på grunnlag av tidligere **pensjonsgivende inntekt**, som (per dags dato) omfatter lønn, næringsinntekt, fødselspenger, ledighetstrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger.

Pensjonsgivende inntekt blir hvert år omregnet til **pensjonspoeng** ved å dele med grunnbeløpet samme år, og deretter trekke fra 1. Inntekt utover 6 grunnbeløp blir delt på 3 (skråtak), og inntekt utover 12 grunnbeløp tas ikke med (opptjeningstak). **Poengår** er antall pensjonspoeng som er større enn null, det vil si år hvor pensjonsgivende inntekt var større enn grunnbeløpet.

Sluttpoengtallet i det gamle systemet beregnes som gjennomsnittet av de 20 høyeste pensjonspoengene (besteårsregelen), og utgjør pensjonsgrunnlaget (den inntekten som pensjonen beregnes som en andel av). Full tilleggspensjon utgjør 42 prosent av sluttpoengtallet ganget opp med grunnbeløpet som gjelder til enhver tid. Full tilleggspensjon oppnås når man har 40 poengår, og avkortes proporsjonalt ved færre poengår. Det er bare pensjonsgivende inntekt fra og med 1967 som brukes i beregningen av tilleggspensjonen. Med full opptjening etter 40 år var menn født på begynnelsen av 1940-tallet den første større gruppen som fikk full tilleggspensjon. 1950-kullet er de første som fikk med hele yrkeshistorien i beregningen av tilleggspensjonen.

Uførepensjon er en ytelse man får ved varig tap av arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade. Med det gamle systemet ble ytelsen beregnet etter samme prinsipper som alderspensjonen, men man fikk i tillegg medregnet framtidig opptjening man ville hatt hvis man hadde kunnet fortsette å jobbe. Avtalefestet pensjon etter gamle regler ble (i privat sektor) i stor grad beregnet som alders- og uførepensjon, men med et årlig skattefritt tillegg på 11.400 kroner per år.

I 1992 ble det innført et **omsorgspoeng** som sikret alle med omsorg for barn under 7 år et pensjonspoeng på minst 3,5. Samme år ble skråtaket senket fra 8 grunnbeløp til 6 grunnbeløp, og opptjeningsprosenten ble senket fra 45 prosent til 42 prosent (se foran).

Folketrygden etter pensjonsreformen

Fra og med 2011 kan man ta ut alderspensjonen fra 62 år uten at pensjonsytelsene avkortes mot egen arbeidsinntekt, og personer med moderate inntekter kan også oppnå skattefordeler ved å ta ut pensjonen tidlig.

Alle som er født til og med 1953 får beregnet opparbeiding av rettigheter til alderspensjon etter de gamle reglene, men etter reformen blir pensjonsytelsen delt på et såkalt **forholdstall**. En person fra 1943-kullet som går av ved 67 år har (per definisjon) et forholdstall på 1,000, og får samme pensjonsytelse som før reformen. Alle andre får tildelt et forholdstall slik at forventet samlet pensjonsutbetaling over livet er upåvirket av egen pensjonsalder og forventet levealder for det årskullet man tilhører. Tar man ut alderspensjonen tidlig, må man dele en samlet pensjonsutbetaling på flere år som pensjonist, og de årlige ytelsene blir lavere. Øker forventet levealder over tid, reduseres også årlige pensjonsutbetalinger for gitt pensjonsalder, og ordningen kalles av den grunn for **levealdersjustering**. Forholdstallene beregnes på grunnlag av dødelighetsstatistikk for hele befolkningen i de årene man selv er 51 til 60 år gammel. De første årskullene født etter 1943 ble delvis skjermet mot levealdersjusteringen ved at forholdstallet ved 67 år maksimalt fikk øke med 0,5 prosent fra ett år til neste år. Denne akkumulerte skjermingen blir videreført for etterfølgende årskull som også benytter forholdstall.

Alle som er født i 1963 og senere får beregnet opparbeidingen av rettigheter til alderspensjon etter nye regler. Tilleggspensjonen erstattes av en inntektpensjon, og minstepensjonen erstattes i hovedsak av en garantipensjon. En viktig endring her vil være at garantipensjonen avkortes med 80 prosent av det man måtte ha i inntektpensjon. Grunnpensjonen faller helt bort.

Pensjonsrettighetene i **inntektpensjonen** gis form av en **pensjonsbeholdning** (lik en oppspart formue). Hvert år før pensjonering blir beholdningen indeksert opp med den generelle lønnsveksten. Videre blir 18,1 prosent av pensjongivende inntekt samme år, begrenset oppad 7,1 grunnbeløp, lagt til beholdningen hvert år fram til og med fylte 75 år. Ved overgang til alderspensjon blir pensjonsbeholdningen omregnet til en løpende ytelse ved å dele med et såkalt **delingstall**. Disse tallene er beregnet etter samme prinsipper som forholdstallene, men har et format hvor de (litt forenklet) angir forventet antall år som alderspensjonist⁴, samt i større grad tar hensyn til sannsynligheten for å overleve frem til man blir alderspensjonist (såkalte **arvegevinster**⁵).

Personer som er født mellom 1953 og 1963 får beregnet pensjonen etter både nye og gamle regler, og får utbetalt et veid gjennomsnitt av disse to ytelsene avhengig av hvor nærme de er det ene eller andre fødselsåret. Personer født i 1954 får for eksempel 90 prosent fra gammel folketrygd og 10 prosent fra reformert folketrygd.

Fra 2011 blir alderspensjon under utbetaling hvert år indeksert opp med den generelle lønnsveksten, og deretter fratrasket 0,75 prosent. Sammenlignet med praksis forut for pensjonsreformen medfører dette en innstramning i pensjonsytelsene med i overkant av 7 prosent. Sammenlignet med praksis før 2002 er forskjellen liten, bortsett fra at pensjonsrettigheter og satser nå opprettholder sin relative verdi. Ved å trekke fra 0,75 prosent blir pensjonsytelsene i større grad utbetalt mens man er 'ung' alderspensjonist.

Satsene for minstepensjon videreføres, men levealdersjusteres etter egne regler. Til og med 2030 (1963-kullet) blir satsene levealdersjustert med forholdstallene ved 67 år, deretter ved *veksten* i delingstallene. I tillegg får ikke satsene for minstepensjon levealdersjusteres med mer enn 0,75 prosent per år for å sikre at minsteytelsene vokser minst like mye som øvrige ytelser til alderspensjonister.

Alle alderspensjonister får en **garantipensjon**, beregnet med satsene for minstepensjon det året man selv blir 67 år, men justert for uttaksalder hvis denne er lavere eller høyere enn 67 år.

I forbindelse med reformen av folketrygden ble avtalefestet pensjon i privat sektor lagt om til å være en livsvarig ytelse som kommer i tillegg til alderspensjonen. Gitt at man kvalifiserer til denne ytelsen, beregnes den på det samme inntektsgrunnlaget som inntektpensjonen, men ikke lenger enn til og med fylte 61 år. Alle år med pensjongivende inntekt inngår, også år man ikke var ansatt i en privat bedrift med AFP. Ytelsen beregnes som 0,314 prosent av inntekten, og omregnes til en årlig ytelse ved å bruke forholdstall. Kvalifiseringskravene omfatter blant annet at man har vært ansatt i en privat bedrift med AFP i 7 av de 9 siste årene før 62 år (fra og med 1955-kullet), at man er i jobb i en slik bedrift ved pensjonering og at man ikke mottar uførepensjon ved eller etter uttak av AFP-ytelsen.

For å kunne ta ut alderspensjonen før 67 år er det et krav at summen av inntektpensjon, garantipensjon og AFP-tillegg er minst like stor som satsen for

⁴ Formelt sett beregnes dette som forventet nåverdi av pensjonsutbetalingen på grunnlag av alder ved uttak av ytelsen, overlevingskurven for fødselskullet man tilhører, indekseringen av ytelsen og en forutsetning om at diskonteringsrenten er lik med lønnsveksten. Noe forenklet vil dette om lag tilsvare å summere forventet antall år som alderspensjonist på det tidspunktet opptjeningen skjer.

⁵ Arvegevinstene tar hensyn til risikoen for å dø mellom opptjeningstidspunktet og uttaket av alderspensjon. Lavere dødelighet som yrkesaktiv øker sannsynligheten for å bli alderspensjonist og fordyrer pensjonsordningen, og dette korrigeres gjennom arvegevinsten. I forholdstallet er arvegevinstene avgrenset til dødeligheten mellom 62 år og uttak av alderspensjon. I delingstallet fanges hele arvegevinsten opp under en antakelse om jevn opptjening mellom 27 og 67 år, og lavere dødelighet i yrkesaktiv alder bidrar til å øke delingstallene.

minstepensjon på det tidspunktet man selv blir 67 år. Utfra disse reglene kan en person på grunn av indekseringsreglene likevel få mindre enn det som senere viser seg å være satsen for minstepensjon, og vil da få utbetalt differansen som et ekstra sikringstillegg.

Uførepensjon har blitt erstattet av en uføretrygd som i større grad vektlegger inntekten rett forut for uføretidspunktet, og som har noe høyere bruttonivå fordi ytelsen skattlegges som lønn. Opptjeningen av framtidig alderspensjon følger i stor grad de gamle prinsippene, men det er det nye inntektsgrunnlaget for uføretrygden som blir inntektsgrunnlaget for tapt opptjening i inntektspensjonen, og opptjeningen går bare til og med det året man blir 61 år.

Offentlig tjenstepensjon forut for pensjonsreformen

Brutto tjenstepensjon utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønna) ved full opptjening. Full opptjening oppnås etter 30 år i full jobb hvis man går rett fra jobb i offentlig sektor og over til pensjon. Slutter man i offentlig tjeneste før man pensjoneres, får man en såkalt oppsatt pensjon, og det kreves da inntil 40 år for full opptjening. Det kreves minst 3 tjenesteår for å få tjenstepensjon. Opptjeningstaket går ved en årlig inntekt på 12 grunnbeløp.

Pensjonsgrunnlaget er den faste lønna man har i stillingsforholdet på det tidspunktet man slutter i offentlig tjeneste, og omtales derfor ofte som **sluttlønn**. Overtid og bistillinger kommer ikke med i pensjonsgrunnlaget. Faste ulempe-tillegg, for eksempel ved nattarbeid, regnes derimot med i pensjonsgrunnlaget etter egne regler. Jobber man deltid blir sluttlønna omregnet til lønn for full stilling. Har man sluttet i offentlig tjeneste før pensjonering, og har krav på en oppsatt pensjon, blir pensjonsgrunnlaget hvert år indeksert opp med den generelle lønnsveksten i Norge (følger reguleringen av grunnbeløpet). Er man i offentlig tjeneste følger pensjonsgrunnlaget din egen lønnsutvikling, og denne *kan* være langt svakere enn den gjennomsnittlige lønnsveksten, også over lengre perioder.

Opptjeningsandelen vil være antall tjenesteår delt på kravet til full opptjening, enten 30 år ved direkte overgang til pensjon, eller inntil 40 år ved oppsatte pensjoner. Opptjeningsandelen får ikke bli høyere enn én. Jobber man deltid blir sluttlønna regnet om til det som vil tilsvare lønna ved full stilling, samtidig vil dette ha betydning for opptjeningsandelen. I den grad man ikke har jobbet fulltid i 30 (40) år, blir opptjeningsandelen beregnet som gjennomsnittlig stillingsprosent i de 30 (40) årene med høyest stillingsbrøk (eventuelt manglende tjenesteår settes da til 0 prosent).

Mosart per dags dato har ikke opplysninger om pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen (sluttlønn) og heller ikke stillingsbrøker.⁶ Vi legger til grunn at alle som er medlem av ordningen ved utgangen av året har vært i full stilling hele dette året. Videre bruker vi pensjonsgivende inntekt som en estimator for pensjonsgrunnlaget. Faktisk årlig pensjonsgivende inntekt har klare svakheter som estimator for sluttlønna, da den i enkelte år for noen vil ligge klart over den lønna som ligger til grunnlag for tjenstepensjonen. Ved varig lav stillingsbrøk vil pensjonsgrunnlaget være høyere enn pensjonsgivende inntekt. Samtidig vil vi da overvurdere opptjeningsandelen.⁷

⁶ Vi har noen opplysninger om pensjonsgrunnlag og stillingsbrøker i grunnlagsdataene for Mosart, men disse opplysningene går bare til og med 2006 og omfatter heller ikke alle offentlige ansatte. Da det i tillegg er krevende å legge inn dette i modellen, har vi valgt å avvente nyere og mer omfattende data.

⁷ Ved fast deltidsandel over hele karrieren vil anslaget på bruttopensjonen bli om lag riktig, men samordningsfradraget blir for høyt, slik at vi underestimerer nettoppensjonen.

Som sluttlønn i disse beregningene bruker vi medianen av 'nominelle'⁸ årsinntekter de fem siste årene som offentlig ansatt. Antall år som ligger til grunn for medianen er en parameter, og beregningen kan gjøres med gjennomsnittet i stedet for medianen. Ved å bruke medianen (eller gjennomsnittet) tar vi vekk mye av effekten av år-til-år variasjoner (stillingsbrøk, overtid, bistillinger). Alternativt kan vi bruke "stasjonær" inntekt, det vi si den simulerte pensjonsgivende inntekten uten restleddet som skal fange opp år-til-år variasjoner.

Pensjonsgivende inntekt kan falle mye mot slutten av yrkeskarrieren, spesielt som følge av redusert arbeidstid. Vi har derfor lagt inn muligheten for en nedre grense for hvor mye pensjonsgrunnlaget målt i faste grunnbeløp kan svekkes fra et år til neste år. I hovedalternativet har vi satt denne grensen til 1,5 prosent. Det betyr at hvis nominell gjennomsnittlig lønnsvekst er på 4 prosent, er det ingen (som over tid) har svakere individuell nominell lønnsvekst enn 2,5 prosent.

I tillegg ligger det inne en parameter som sier hvor stor andel pensjonsgrunnlaget utgjør av årlig pensjonsgivende inntekt. I disse beregningene er den satt til 100 prosent, da dette sikrer (så langt vi kan vurdere og i sammenheng med de andre parametrene) at utgiftene til alderspensjon fra Statens pensjonskasse stemmer i rimelig grad med de faktiske tallene i basisåret (2015).

Bruttopensjonen blir samordnet med ytelsene fra folketrygden, ved at en beregnet ytelse fra folketrygden blir trukket fra bruttopensjonen før utbetaling. Differansen mellom den beregnede og faktiske⁹ ytelsen fra folketrygden tilfaller pensjonisten og kalles **samordningsfordeler**. Samordningen er basert på en stipulert grunnpensjon på 0,75 grunnbeløp, som var satsen for gifte pensjonister da folketrygden ble etablert i 1967. Enslige pensjonister beholdt dermed forskjellen i grunnpensjonen på 0,25 grunnbeløp. Økningen i grunnpensjonen for gifte pensjonister siden 2003 har både økt verdien av samordningsfordelene og utjamnet forskjellen i samordningsfordeler mellom enslige og gifte pensjonister. Videre er samordningen basert på et **fiktivt sluttpoengtall** beregnet fra sluttlønna, hvis dette er til fordel for medlemmet. Det betyr at hvis man har hatt mye overtid (i yngre år), vil overtidsbetalingen (under visse betingelser) hverken telle med i bruttopensjonen eller komme til fradrag gjennom folketrygden. Videre vil de som har en relativt svak lønnsutvikling mot slutten av yrkeskarrieren (under visse betingelser), få dempet reduksjonen i nettopensjonen ved at både bruttopensjonen og den beregnede folketrygden blir mindre. Ved full opptjening reduseres bruttopensjonen på marginen med 66 øre hvis sluttlønna blir 1 krone lavere, fradraget via folketrygden reduseres med 42 øre, slik at nettotapet blir 24 øre. I simuleringen har vi også muligheten til å beregne nettopensjonen uten samordningsfordeler.

Nettopensjonen er det som utbetales til medlemmet fra tjenestepensjonsordningen etter at bruttopensjonen er samordnet med folketrygden. Nettopensjonen vil være kostnaden for ordningen og utgjør nettoverdien av å være medlem av ordningen, og har derfor selvstendig interesse. I enkelte tilfeller, også forut for pensjonsreformen, kan nettopensjonen bli negativ, men settes da til null. På grunn av samordningen med folketrygden kan nettopensjonen være veldig sensitiv for endringer i bruttopensjonen, spesielt der nettopensjonen er lav og/eller endringen i bruttopensjonen ikke utløser noen endringer i den beregnede ytelsen fra folketrygden. Øker for

⁸ 'Nominell' betyr her at inntekter som ligger tilbake i tid indekseres ned med 1,5 prosent per år. Dette sikrer at personer som er på en fallende del av inntektskurve (eldre arbeidstakere) ikke konsekvent bruker en inntekt som ligger langt tilbake i tid.

⁹ Før pensjonsreformen sikter vi her til hva den enkelte faktisk fikk utbetalt fra folketrygden. Etter pensjonsreformen kan alderspensjonen fra folketrygden og tjenestepensjonen tas ut på forskjellige tidspunkter. Med 'faktisk' pensjon vil vi da sikte til den pensjonen man ville fått fra folketrygden hvis man hadde tatt ut ytelsene på samme tidspunkt.

eksempel sluttlønna med 1 prosent, kan man lett få 3-3,5 prosent økning i nettoppensjonen selv med typiske opptjeningsprofiler.

Tilpasninger til pensjonsreformen/avtalen fra 2009

Ettersom beregningen av pensjonsytelsene og levealdersjusteringen er forskjellige i gammel og ny folketrygd, får hvert medlem i overgangsfasen beregnet en fullstendig nettoppensjon i hver av de to ordningene. Deretter blir den utbetalte ytelsen beregnet ved å vekte sammen nettoppensjonen fra hver av de to ordningene, med de samme vektene som brukes i folketrygden.

Med avtalen fra 2009 er det ingen som starter med alderspensjon i tjenstepensjonsordningen før de er 67 år. I den grad tjenstepensjonen betaler ut noe før 67 år, er dette knyttet til AFP, uførepensjon og særaldersgrenser.

I samordningen med gammel folketrygd blir bruttopensjonen levealdersjustert ved å dele med forholdstallet i folketrygden. Til og med 1953-kullet får ikke forholdstallet bli lavere enn én ved beregningen av brutto tjenstepensjon. Det vil si at man ikke får overkompensere for levealdersjusteringen, eller få høyere pensjon enn *før* reformen ved å jobbe ekstra lenge.

Delingstallene kan normeres ved å dele med delingstallet for 1943-kullet ved 67 år, beregnet til 13,42, og vi omtaler disse tallene som **normerte delingstall**. Disse tallene vil være på samme "skala" som forholdstallene, i den forstand at de også har verdien én ved 67 år for 1943-kullet, og vil angi en relativ justering av en løpende pensjonsytelse (der delingstallet skal fordele en pensjonsbeholdning over et gitt antall år som pensjonist). For gitt pensjonsalder vil de normerte delingstallene være om lag 7 prosent høyere enn forholdstallene for 1963-kullet, økende til 9 prosent for 1993-kullet (ved forventet levealdersutvikling, se figur 5.3). Økningen skyldes i hovedsak at delingstallene ikke har den skjermingen som forholdstallene hadde over de første årskullene. I tillegg tar delingstallene i større grad hensyn til arvegevinstene. Fordi beregningen av ytelsene også ble endret med den nye opptjeningsmodellen (livsløpsopptjening, nye satser), kan systemet med delingstall likevel gi høyere pensjonsytelser enn systemet med forholdstall. I reformert folketrygd blir bruttopensjonen levealdersjustert med normerte delingstall. Det normerte delingstallet får heller ikke bli lavere enn én. I overgangsfasen er nedre grense for forholdstallet satt til det samme som forholdstallet er ved den alderen det normerte delingstallet er én. Det gir en mulighet for å overkompensere noe for levealdersjusteringen for årskullene født 1954-1962, spesielt de tidligste årskullene.

Avtaleteksten fra 2009 sier at "I tråd med Stortingets vedtak skal alderspensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger levealdersjusteres og reguleres etter nye regler på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden". Det sies ingenting eksplisitt om delingstall. Den eneste ytelsen i folketrygden som levealdersjusteres ensidig med delingstall er ny inntekstpensjon som har andre opptjeningssatser og livsløpsopptjening. Tilleggspensjonen i gammelt opptjeningssystem skal levealdersjusteres med forholdstall. Minsteytelsen skal levealdersjusteres med forholdstall fram til 2030, og deretter med *veksten* i delingstallene. Ved å bruke delingstall på bruttopensjonen oppnår man en langt sterkere innstramning i nettoverdien av tjenstepensjonsordningen enn i ytelsene fra folketrygden. Vi presenterer derfor også et alternativ av referansebanen hvor levealdersjusteringen beregnes ved forholdstall.

Samordningsfordelene videreføres også i den delen som samordnes med reformert folketrygd. Parametrene som ble brukt med den gamle opptjeningsmodellen, grunnpensjon og sluttpoengtall, finnes ikke i reformert folketrygd, og kan heller

ikke på noen fornuftig måte avledes fra andre størrelser i det nye systemet. Det er også en tydelig egenskap at en (uheldig utformet) samordning med reformert folketrygd *kunne* føre til at langt flere tjenstepensjoner som blir nulltet, både på grunn av gradvis avkortning av garantipensjonen, og på grunn av livsløps-opptjeningen. Dette er unngått ved at samordningen i vesentlig grad lagt om med den nye opptjeningsmodellen, og avgrenses til et fradrag i pensjonsbeholdningen i folketrygden på 2 prosent. I tillegg kommer i stedet en samordningsytelse, gitt som en pensjonsbeholdning på 2,5 grunnbeløp vektet med opptjeningstid, og som utbetales etter samme prinsipper som inntekstpensjonen i reformert folketrygd. Alternativt kunne samordningsytelsen inngå i fradraget i pensjonsbeholdningen. Forskjellen ville være at de som ellers fikk nulltet tjenstepensjon med denne utformingen ville være sikret en minsteytelse på om lag 0,1-0,2 grunnbeløp per år.

En viktig (bi)virkning av samordningen blir borte når sluttpoengtallet fases ut for årskullene fra 1954 til 1963, da fiktivt sluttpoengtall bidro til å dempe virkningen av svak lønnsutvikling på slutten av yrkeskarrieren. Dette innebærer at den samlede pensjonsytelsen med avtalen fra 2009 er langt mer sluttlønnorientert enn den har vært siden innføringen av folketrygden i 1967. Kombinert med et større behov for å stå lenger i arbeid for å kompensere for levealdersjusteringen, kan økt sluttlønnorientering gi store utslag i pensjonsytelsene.

I forbindelse med pensjonsreformen ble det vurdert i hvilken grad reformen endret allerede opptjente rettigheter. Tjenstepensjonen ble vurdert som å ha et sterkere vern enn andre ytelser, og dette er bakgrunnen for følgende punkt i avtalen fra 2009:

"Levealdersjustering i dagens offentlige tjenstepensjon gjennomføres slik at grunnlovsvernet ivaretas. Det gis en individuell garanti for opptjente rettigheter i tjenstepensjonsordningene pr. 1. januar 2011 som sikrer at medlemmer av offentlige tjenstepensjonsordninger med 15 år eller mindre igjen til 67 år er sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved 67 år etter 30 års opptjening."

Det er derfor innført en individuell garanti som gjelder til og med 1958-kullet, som sikrer at et medlem med full opptjeningstid skal være sikret minst 66 prosent av pensjonsgrunnlaget i samlet faktisk pensjon. Medlemmer uten full opptjening får en andel av garantien gitt ved opptjeningsandelen. Medlemmer som har samordningsfordeler vil forut for reformen og levealdersjusteringen få mer enn 66 prosent av sluttlønnen i pensjon. Det er først når pensjonen inkludert samordningsfordelene blir lavere enn 66 prosent at den individuelle garantien får effekt.

Avtalen kan leses på forskjellige måter når det gjelder de som er født etter 1958. Det ene ytterpunktet er at disse yngre årskullene ikke har noe krav på skjerming av opptjening før 2011. Det andre ytterpunktet er at avtalen bare er konkret på de som er født til og med 1958, og at all opptjening før 2011 faktisk skal garanteres.¹⁰ Avtalen fra 2018 angir en relativt rask avvikling av den individuelle garantien, omtalt senere i kapitlet.

Alderspensjonister som har både offentlig tjenstepensjon og en varig ytelse fra den nye AFP-ordningen i privat sektor, blir bruttopensjonen også avkortet mot 15 prosent av AFP-ytelsen. Dette er langt mildere avkortning enn tidligere avtalt.

¹⁰ Et brev fra statsministeren til riksmeglingsmannen er vedlagt avtalen, og gjengir den samme formuleringen, men har satt punktum etter "1. januar 2011", som er mer i tråd med sistnevnte tolkning av teksten.

Full reform/avtalen fra 2018

Med avtalen fra 2018 innføres det et nytt pensjonssystem i offentlig sektor fra og med 2020 for alle født i 1963 og senere. For de som er født før 1963 er det avtalen fra 2009 (inkludert senere presiseringer) som gjelder..

Opptjening i den gjeldende bruttopensjonen stanser 1. januar 2020 og overføres til en oppsatt tjenestepensjon. Det er ikke lagt til grunn noen særskilte regler for denne (påtvungne) oppsatte pensjonen, for eksempel lavere krav til opptjeningstid enn 40 år og/eller mulighet/risiko knyttet til videre lønnsutvikling. Det betyr at pensjonsgrunnlaget i bruttoordningen fra og med 2020 blir indeksert med den gjennomsnittlige lønnsveksten i Norge. Pensjonsgrunnlaget blir dermed helt frikoblet fra individuell lønnsutvikling, herunder eventuell svak lønnsutvikling mot slutten av yrkeskarrieren. At sluttpoengtallet forsvinner ut av samordningen får dermed mindre betydning.

Fra 1. januar 2020 starter disse yngre årskullene en opptjening av et nytt netto tjenestepensjonstillegg på 5,7 prosent av pensjonsgrunnlaget¹¹ på inntekt opp til 7,1 grunnbeløp. På inntekt videre opp til 12 grunnbeløp er opptjeningsprosenten 23,8 prosent for å kompensere for bortfallet av opptjening av inntekstpensjon i folketrygden. Med utgangspunkt i de opptjente rettighetene beregnes pensjonsytelsen i tråd med inntekstpensjonen i folketrygden, blant annet med delingstall, men er ikke gjenstand for samordning med garantipensjonen i folketrygden. Opptjeningen av tjenestepensjonstillegget går fram til man blir 75 år.

Uførepensjonister med offentlig tjenestepensjon får tilført et beløp til tjenestepensjonstillegget basert på pensjonsgrunnlaget for uførepensjonen. Opptjeningen for uføre går til 62 år som i reformert uførepensjon i folketrygden.

Det er ikke omsorgspoeng i beregningen av netto tjenestepensjonstillegg.

De som er født i 1963 og senere vil ikke kunne ta gammel avtalefestet pensjon, men vil i stedet få et AFP-tillegg etter samme mønster som i privat sektor. Per dags dato vil opparbeidingen beregnes som 4,21 prosent av årlig pensjongivende inntekt opp til 7,1 grunnbeløp til det året de fyller 62 år. Rettigheten vil deretter bli delt med delingstall. En sats på 4,21 prosent og delingstall vil for 1943-kullet (hypotetisk sett) gi eksakt samme ytelse som satsen på 0,314 prosent og forholdstall.¹² Sistnevnte sats brukes i privat sektor, og i den forstand har AFP fått samme utforming i offentlig og privat sektor. Imidlertid vil ikke delingstallet ha noen skjermingsregel og vil også ta opp i seg mer av arvegevinstene. De yngre årskullene av offentlige ansatte som faktisk omfattes av reformen vil derfor få 7-9 prosent lavere ytelse enn med tilsvarende ordning i privat sektor.

Omsorgspoeng er inkludert i beregningen av AFP-ytelsen. Kvalifikasjonskravene innføres gradvis slik at 1967-kullet oppnår samme regler som i privat sektor, det vil si at de må ha jobbet 7 av de 9 siste årene før 62 i en bedrift/etat med AFP, enten privat eller offentlig.

LO og NHO forhandler om endringer i avtalefestet pensjon, og dette vil få konsekvenser for AFP-ordningen i offentlig sektor. En aktuell endring er å endre beregningsgrunnlaget til faktiske år man har jobbet i en bedrift med AFP, men samtidig slakke på kvalifikasjonskravene. Dette vil redusere risikoen for å falle ut av ordningen mot slutten av yrkeskarrieren, og sikre en tettere kobling mellom

¹¹ I Mosart beregnet fra årlig pensjongivende inntekt.

¹² Sammenligningen er hypotetisk da 1943-kullet ikke er omfattet av noen av disse endringene. Satsen på 4,21 prosent framkommer ved å gange 0,314 prosent med delingstallet ved 67 år for 1943-kullet, beregnet til 13,42.

faktisk medlemskap og ytelsen man senere får. Det ligger inne en slik skisse i Mosart som gir en overgang til et AFP-tillegg basert på faktiske år (eller inntekt) som ansatt i en bedrift med AFP fra og med 2020. Den gamle AFP-ordningen vil bli videreført etter de reglene som foreligger, men kun beregnet på inntekt til og med 2011 (ti år tilbakedatering). Deretter vil AFP-tillegget bli beregnet som 4,2 prosent (eller 0,314 prosent) på de årene man faktisk er i en AFP-bedrift, og omregnes ved bruk av delingstall (eller forholdstall). Det stilles krav om at man ikke er uførepensjonist ved overgang til alderspensjon. Det kan legges inn andre krav til yrkesaktivitet, men ingen av kravene er sektorspesifikke. Se også Fredriksen og Stølen (2018).

Personer som *ikke* kvalifiserer til AFP vil få en betinget tjenestepensjon, opptjent som 3,0 prosent av pensjonsgrunnlaget opp til og med 7,1 grunnbeløp de årene de har vært i offentlig tjeneste fra og med 2020 og til de blir 62 år. Ytelsen beregnes ved delingstall og kommer eventuelt til erstatning for AFP-ytelser.

Årskullene 1963-1970 får et tillegg hvis de har gått av med pensjon før de er 67 år. Tillegget utgjør 0,15 grunnbeløp per år fram til 67 år. Ytelsen avkortes ved manglende tjenestetid. 1963-kullet får 100 prosent av ytelsen som trappes gradvis ned til 12,5 prosent for 1970-kullet. Ytelsen skal kompensere for bortfallet av gammel AFP.

Personer født 1963 og senere har full fleksibilitet i uttaket av alderspensjon fra de er 62 år til de blir 75 år, inkludert bidragene fra tjenestepensjonsordningen. Ved uttak før 67 år reduseres ytelsene. Ved uttak etter 67 år det ingen særskilt nedre grense for delingstallet (jamfør normert delingstall = 1). I tillegg stanser beregningen av pensjonen fra folketrygden som bruttopensjonen skal samordnes mot, ved 67 år. Dette sikrer medlemmene full opptjeningseffekt etter 67 år.

Avtalen fra 2018 sier ikke noe om i hvilken grad årskullene etter 1958 har krav på den individuelle garantien, og angir kun utfasingen av ordningen. For alle født i 1963 og senere avvikles den individuelle garantien. De første årskullene får imidlertid et tillegg gitt som en årlig ytelse på 1,5 prosent av pensjonsgrunnlaget. Tillegget beregnes ved andelen opptjeningen før 2011 utgjør av full opptjening. 1963-kullet får 100 prosent av dette tillegget, som trappes ned til 20 prosent for 1967-kullet, som er det siste årskullet som får ytelsen.

For årskullene 1959-1962 angir avtalen fra 2018 at den individuelle garantien skal beregnes etter samme regler som for 1958-kullet, men utbetales som en andel gitt ved opptjeningstid før 2011 (som andel av full opptjening) **og** en avtagende prosent, gitt som 90 prosent for 1959-kullet, og gradvis ned til 60 prosent for 1962-kullet. I referansebanen har vi valgt å forlenge dette utover 1962-kullet, slik at 1967-kullet blir det siste årskullet med en slik individuell garanti og da med 10 prosent. En person som er født i 1962 og har 70 prosent av opptjeningen før 2011, vil dermed få 42 prosent av den individuelle garantien.

I en sluttnote til avtalen fra 2018 forutsetter fagforeningene at avtalen ikke kan påberopes (av staten) i en eventuell rettslig prøving av utformingen av den individuelle garantien. Vi presenterer derfor et alternativ av referansebanen hvor den individuelle garantien omfatter all opptjening før 2011.

4. Typeeksempler

Pensjonsytelsene er følsomme for utforming av regelverket og for variasjon i inntekt over yrkeskarrieren. Ettersom nettoytelsene fra dagens offentlige tjenstepensjon er en residual som framkommer som differansen mellom brutto tjenstepensjon og beregnede ytelser fra folketrygden, er følsomheten i nettoytelsene for tjenstepensjon langt større enn i ytelsene fra folketrygden alene. Følsomheten i netto tjenstepensjon av utformingen av regelverket og inntektsutviklingen er trolig også større med dagens residualberegnete nettoytelser enn det som vil være tilfellet med den nye påslagsordningen. Valg av forutsetninger er derfor av klar betydning når vi skal anslå fordelingseffektene av reformen. En første illustrasjon ved hjelp av typeeksempler rendyrker effektene av de viktigste endringene i regelverket for gitte forutsetninger om inntekt. Resultatene fra mer fullstendige analyser, som tar hensyn til hele regelverket og mer realistiske forutsetninger om inntektsutviklingen over livsløpet, vil bli vist i kapittel 7 og 8.

De viktigste forutsetningene for typeeksemplene er:

- Tar utgangspunkt i en person som har 5 år med 1 grunnbeløp per år som 'student' fra 22 til 26 år
- Jobbstart i offentlig sektor ved 27 år, deretter jevn inntekt på 6 grunnbeløp
- Enslig pensjonist

Forutsetningene om 5 år med lav yrkesaktivitet i årene forut for 'jobbstart' medfører at det er full opptjening i gammel folketrygd ved 62 år. Videre vil disse forutsetningene også sikre at gammel og reformert opptjeningsprofil gir om lag samme ytelse ved 67 år. Begge disse antakelsene ligger relativt tett på hva mer realistiske forutsetninger om inntektsprofilene ville innebære. Dermed dempes bidraget fra folketrygden til *forskjellene* mellom gammel og reformert opptjeningsprofil for ulike pensjoneringsaldre og ulike årskull. Dette gjør at virkningene av endringer i reglene for offentlig tjenstepensjon kommer tydeligere fram.

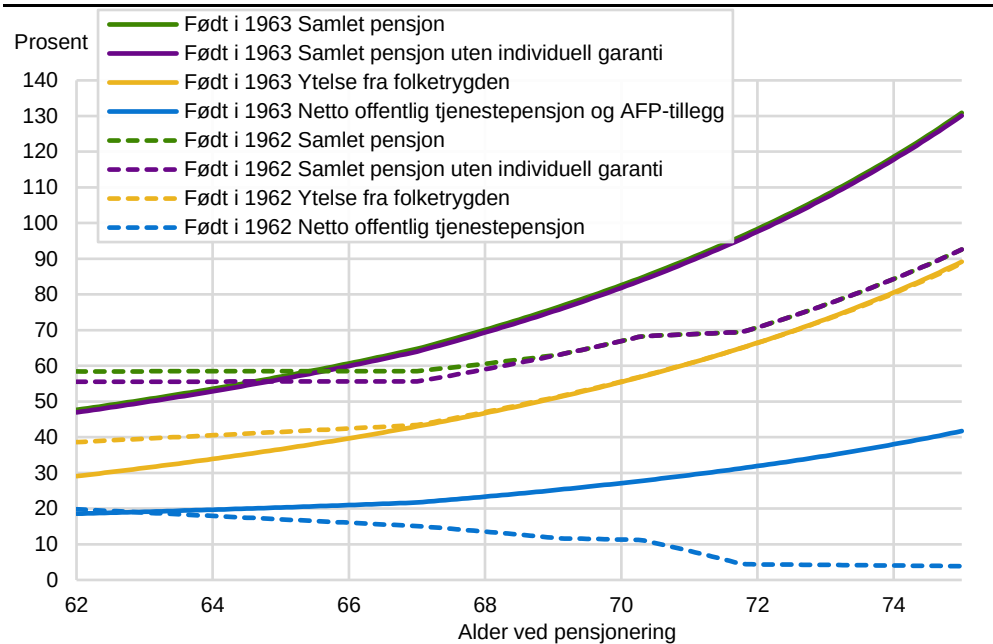
Inntekt på 6 grunnbeløp er valgt fordi det er en relativt høy andel med høyere utdanning i offentlig sektor. Gjennomsnittlig årlig pensjonsgivende inntekt for offentlig ansatte er også i størrelsesorden 6 grunnbeløp, inkludert effekten av deltid og overtid. Forutsetningen om konstant inntekt over hele yrkeskarrieren innebærer at betydningen av pensjonsregler knyttet til *variasjon* i inntekt blir oversett. Det er mulig å sette opp typeeksempler med variasjon i inntekt, men det vil komplisere framstillingen radikalt. Det er heller ikke enkelt å velge ut hvilke variasjonsmønstre man skal ta med. Vi holder derfor på det helt enkle i kapittel 4, med konstant inntekt, og påpeker underveis enkelte av de reglene vi dermed ignorerer i dette kapitlet. I kapittel 8 kommer vi tilbake til empiriske anslag og da fanges virkningene av variasjon i inntekt opp.

En slik viktig faktor er i hvilken grad lønna målt mot gjennomsnittslønn avtar mot slutten av karrieren, mye dataene tyder på den gjør. Med dagens sluttlønsorienterte system har svak lønnsutvikling klart større betydning enn med den nye påslagsmodellen. Det betyr at hvor gunstig det nye systemet vil være sammenlignet med dagens system, kan bli undervurdert i disse typeeksemplene. Spesielt gjelder det størrelsen på ytelsene for 1963-kullet omfattet av det nye systemet sammenlignet med ytelsene til 1962-kullet som er det siste årskullet som i sin helhet får beregnet ytelsene med regelverket fra dagens system.

En forutsetning om enslig pensjonist er valgt da det gir mer stabile samordningsfordeler over tid med dagens system. Samtidig gir det imidlertid relativt høye samordningsfordeler. Isolert sett drar dette i retning av at resultatene

med dagens system i disse typeeksempelene blir for gunstig anslått. Samordningsfordelene via sluttpoengfall forsvinner ut av disse figurene fordi det er forutsatt jevn inntekt.

Figur 4.1 Typeeksempel¹ Alderspensjon ved 75 år i prosent av sluttlønn, etter pensjonsalder



¹ Typeeksempellet er offentlig ansatt ved pensjonering, har 5 år med inntekt på 1 grunnbeløp før "jobbstart", startet i offentlig sektor ved 27 år, deretter jevn inntekt på 6 grunnbeløp.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figurene 4.1 og 4.2 viser pensjonsytelser ved 75 år for ulike aldre ved pensjonering. Formålet med figurene er å vise rammebetingelsene for pensjoneringsbeslutningen. Pensjonen er vist ved 75 år for alle uavhengig av pensjonsalder, og vi får da vist hva personer som går av ved ulike aldre har på samme tidspunkt senere i livet. Ytelsen taper seg over tid som følge av lavere indeksering enn lønnsveksten, men denne effekten er lik for alle etter at en har gått av med pensjon. Hadde vi brukt pensjonsytelsen ved pensjonering, ville vi undervurdert kostnaden ved å gå av tidlig. Hvis man starter med samme pensjonsytelse ved henholdsvis 62 og 75 år, vil den som starter ved 62 år ha 9,3 prosent mindre i pensjon ved 75 år.

Figurene viser 3-4 pensjonskomponenter:

- Samlet pensjon (folketrygd, offentlig tjenstepensjon og AFP-tillegg)
- Samlet pensjon uten individuell garanti (i noen av figurene)
- Ytelse fra folketrygden
- Netto offentlig tjenstepensjon (inkludert AFP-tillegg)

Figur 4.1 sammenligner 1963-kullet omfattet av det nye systemet med 1962-kullet omfattet av dagens system, og viser at endringene i ytelsene er betydelige mellom disse to påfølgende årskullene. Det gjelder særlig ved utsatt pensjonering fra og med 70 år, og effekten er også representativ for forskjellen mellom det nye systemet og dagens system for de første årskullene omfattet av det nye systemet for offentlig tjenstepensjon og AFP. Merk at 1962-kullet ved eventuell avgang før 67 år får AFP, og derfor ikke starter uttaket av alderspensjon før ved 67 år.

Ytelsen fra folketrygden er tilnærmet lik for de to årskullene med de forutsetningene som er gjort. Unntaket er som nevnt at uttaket av alderspensjonen ikke starter før ved 67 år for 1962-kullet. Når ytelsen fra folketrygden likevel vokser fram mot 67 år for 1962-kullet, skyldes det at opptjeningen blir lengre.

1962-kullet får 90 prosent av ytelsene fra folketrygden beregnet med basis i det nye systemet med allårsregel, og maksimal opptjening er oppnådd etter 40 år med det gamle systemet.

Med reformerte ytelser vil samlet pensjon og nettoutbetalingene fra tjenstepensjonsordningen for 1963-kullet øke med pensjonsalder, noe nær proporsjonalt med folketrygden (AFP-tillegget har ikke opptjening etter 62 år). Personer fra 1962-kullet som går av tidlig med AFP, vil senere fortsatt oppnå en høyere samlet alderspensjon enn det personer fra 1963-kullet som går av tidlig oppnår. For 1962-kullet øker imidlertid ikke ytelsene med utsatt avgang før den utsettes til etter 67 år. De første årene med utsettelse utover 67 år dempes økningen i pensjonen fordi den individuelle garantien avvikles parallelt.¹³ Når den individuelle garantien er helt avkortet, rundt 69 år, vil den årlige ytelsen deretter øke i tråd med delingstallet fram til 70,3 år. Ved denne alderen når 1962-kullet et delingstall på 13,42 og levealdersjusteringen er kompensert.

Den årlige ytelsen for 1962-kullet fortsetter å øke noe etter 70,3 år også. Delingstallet ligger fast for dette årskullet med regelverket i dagens system for offentlig tjenstepensjon, men de får med seg effekten av mindre underregulering. Rett før 72 år blir imidlertid tjenstepensjonen "semi-nullet". Da er folketrygden høyere enn bruttopensjonen (ved hvilken alder dette skjer avhenger inntektsprofilen). Semi-nullingen oppstår fordi "samordningsfradraget" nå utbetales som "samordningstillegg". Ved avgang etter 72 øker pensjonen på grunn av økt ytelse fra folketrygden.

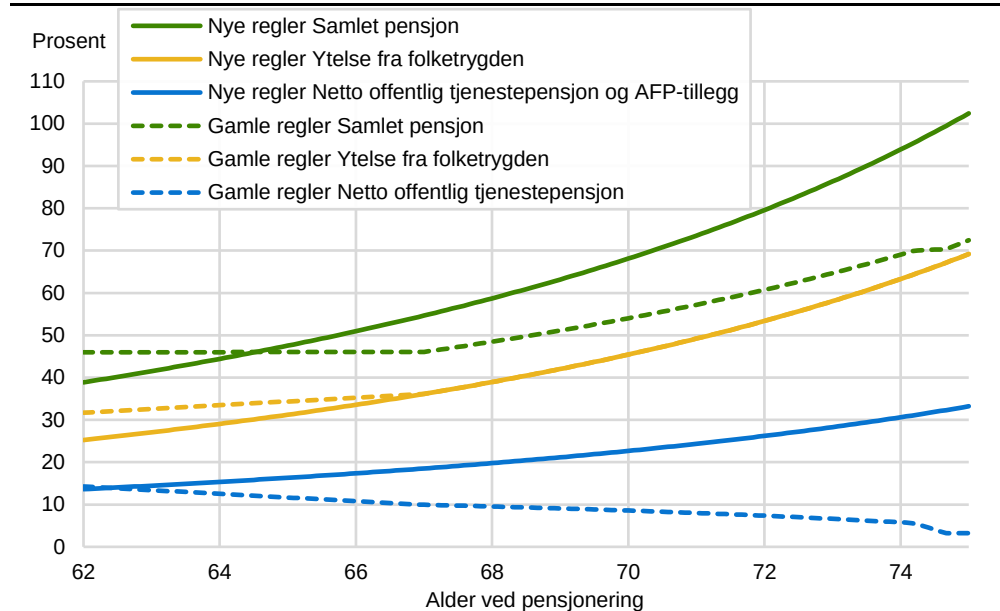
At pensjonen ligger fast ved utsatt avgang fra 62 til 67 år, og deretter øker litt fram mot 70,3 år henger på at sluttlønnen holder sin relative posisjon. Med svak individuell lønnsvekst ved fortsatt yrkesaktivitet etter 62 vil pensjonen først falle, og deretter øke noe mindre enn vist. Sluttresultatet er at personen ikke kan kompensere for levealdersjusteringen gjennom tjenstepensjonen, og semi-nullingen vil skje ved en tidligere alder. Merk at skranken på hvor lenge man får kompensere for levealdersjusteringen er bestemt ved den alderen man når et delingstall på 13,42. Har pensjonsgrunnlaget blitt svekket etter at man ble 67 år, vil man ikke oppnå full kompensasjon for levealdersjusteringen, i den betydningen at man vil få den pensjonen man kunne fått ved 67 år uten levealdersjustering. Dette er en negativ opptjeningseffekt man kunne korrigert for enten ved å fryse pensjonsgrunnlaget ved 67 år, eller tillate å jobbe inntil kombinasjonen av delingstall og nytt pensjonsgrunnlag tilsvarer den fulle pensjonen man ville fått ved 67 år med det pensjonsgrunnlaget man hadde da. Nettoytelsene fra tjenstepensjon avtar med økende pensjoneringsalder med dagens system.

Skjæringspunktet for samlet pensjon mellom dagens og det nye pensjonssystemet går i figur 4.1 ved 65,3 år, hvor dette typeeksemplet får like mye i samlet pensjon med dagens regler for en i 1962-kullet som en med nye regler i 1963-kullet. Alderen for dette skjæringspunktet vil i betydelig grad være følsomt for inntektshistorien, hvilket årskull man tilhører og opptjeningsparametrene i det nye pensjonssystemet. De som er født i 1963 vil ha en vesentlig sterkere levealdersjustering ved 65 år, da de må fordele *alderspensjonen* over to år mer enn de født i 1962 (som kan benytte den eksisterende AFP-ordningen fram til 67 år). Samtidig vil de som er født i 1963 bli kompensert gjennom et livsvarig AFP-tillegg (som i privat sektor), og de vil også ha tjent opp pensjonsrettigheter etter 62 år gjennom

¹³ Den individuelle garantien utbetales som differansen mellom 66 prosent av sluttlønn og den samlede pensjonen. Så lenge den samlede pensjonen er lavere enn garantien, vil enhver økning i den samlede pensjonen bli avkortet mot garantitillegget. Til og med 1958-kullet er denne avkortningen 100 prosent. Årskullene 1959 til 1962 har en gradert individuell garanti, og da får man også en gradert avkortning av en økning i samlet pensjon. Dermed blir det noe økning etter 67 år og et knekkpunkt ved 69 år i dette eksempelet.

det nye tjenestepensjonstillegget. I motsatt retning trekker kravet om de må ha 40 år for å full opptjening i den delen av pensjonen som er basert dagens regel (den omgjøres til oppsatt pensjon 1. januar 2020). Slik typeeksemplet er satt opp kommer skjæringspunktet ved angitte 65,3 år, men selv sterke men likevel relativt rimelige endringer i inntektshistorien kan forskyve dette med +/- 2 år. Kort yrkeskarriere og sterk lønnsvekst mot slutten av yrkeskarrieren vil forskyve skjæringspunktet mot en høyere alder. Lang yrkeskarriere og svak lønnsutvikling vil ha motsatt effekt.

Figur 4.2 Typeeksempel¹ født i 1993: Alderspensjon ved 75 år i prosent av sluttlønn, etter pensjonsalder

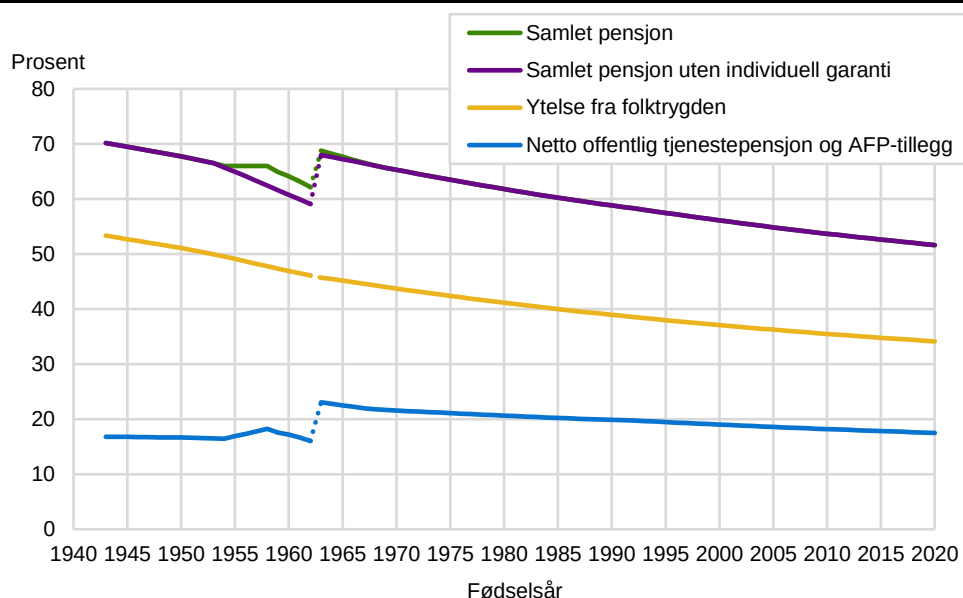


¹ Typeeksemplet er offentlig ansatt ved pensjonering, har 5 år med inntekt på 1 grunnbeløp før "jobbstart", startet i offentlig sektor ved 27 år, deretter jevn inntekt på 6 grunnbeløp. Delingstallene er beregnet på middelalternativet for levealder i befolkningsframskrivingene fra 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.2 sammenligner ytelsene i det nye systemet med dagens system for 1993-kullet for å illustrere framtidig virkning hvis avtalen fra 2009 hadde blitt videreført. Resultatene og forklaringene er i hovedtrekkene sammenfallende med sammenlikningen i figur 4.1. Kompensasjonsgraden av å gå av med gamle regler fram til 67 år blir på 46 prosent (målt ved pensjonen ved 75 år). Bruker man forholdstall i stedet for delingstall i beregningen med gamle regler (ikke vist i figuren), ville "samlet pensjon" ha blitt om lag 8 prosent høyere, og kompensasjonsgrad ved 67 år ville blitt om lag 50 prosent.

Skjæringspunktet for samlet pensjon mellom dagens og det nye pensjonssystemet går her ved 64,5 år, som er nesten ett år lavere enn tilsvarende skjæringspunkt for 1962/1963-kullene. Dette kan i stor grad forklares med den individuelle garantien er avviklet.

Figur 4.3 Typeeksempel¹ som går av ved 67 år: Alderspensjon i prosent av sluttlønn, etter fødselsår

¹ Typeeksempelen er offentlig ansatt ved pensjonering, har 5 år med inntekt på 1 grunnbeløp før "jobbstart", startet i offentlig sektor ved 27 år, deretter jevn inntekt på 6 grunnbeløp. Delingstallene er beregnet på middelalternativet for levealder i befolkningsframskrivingene fra 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figurene 4.3-4.6 viser de samme ytelsene som i 4.1 og 4.2, men har fødselsår i X-aksen, og viser dermed endringene i pensjonssystemet over årskullene. Dette gjøres for noen utvalgte pensjoneringsaldre, og det er naturlig å starte med å vise effektene av avgang ved 67 år i figur 4.3. Ytelsene er beregnet slik de er ved pensjonering, med unntak for figur 4.4 hvor ytelsen er beregnet slik den er ved 67 år.¹⁴

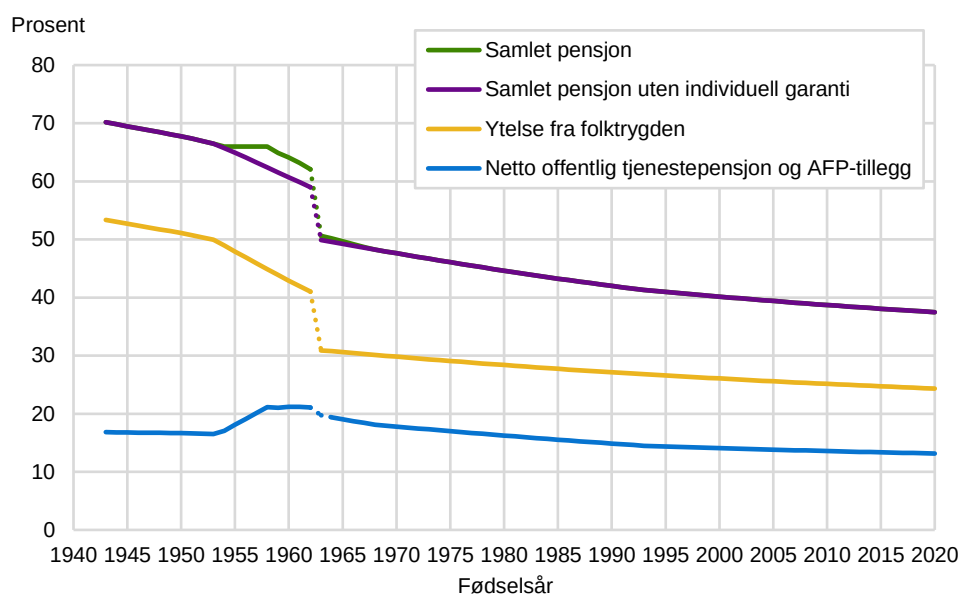
Høye samordningsfordeler øker sannsynligheten for at den levealdersjusterte pensjonen blir større enn garantien på 66 prosent av sluttlønn, og at den individuelle garantien dermed faller bort. Anslaget på samordningsfordelen påvirker dermed anslaget på betydningen av den individuelle garantien. Samordningsfordelene basert på sluttpoengtall blir borte i disse figurene, da samordningsfordelene i det gamle systemet i stor grad var knyttet til variasjoner i inntektsnivået (vi har her forutsatt konstant lønnsnivå som offentlig ansatt). Dette har betydning for de som er født før 1963. Samtidig er pensjonen beregnet for enslige, slik at det likevel blir en relativt betydelig samordningsfordel. Det gjør at de eldste årskullene med svak levealdersjustering ikke får noen fordel av den individuelle garantien i disse typeeksempelene. Det er først med 1955-kullet at den individuelle garantien kommer til virkning ved avgang ved 67 år, da betydningen av levealdersjusteringen blir såpass sterk at den overgår 0,25 grunnbeløp i samordningsfordel.

Fra figur 4.3 går det fram at samlet pensjon uten individuell garanti ville ha falt mye fra 1953-kullet til 1962-kullet som følge av overgangen til å bruke delingstall framfor forholdstall. Den individuelle garantien reduseres imidlertid etter 1958-kullet og fører sammen med en sterk levealdersjustering til at personer fra 1962-kullet som går av før eller ved 62 år, får 6 prosent mindre i pensjon enn tilsvarende personer fra 1958-kullet.

¹⁴ Årskullene med offentlig ansatte født før 1963 starter ikke med alderspensjon før de er 67 år, og unngår dermed en svakere indeksering fram til 67 år slik de yngre årskullene får. På denne måten elimineres denne forskjellen, og figuren er mer representativ for hva de får i pensjon resten livet sammenlignet med de yngre årskullene.

1963-kullet får høyere pensjon enn 1962-kullet ved 67 år, i hovedsak som følge av omleggingen av avtalefestet pensjon. Ved å gå av ved 67 år har de eldre årskullene fraskrevet seg hele verdien av AFP-rettighetene. De yngre årskullene får et livsvarig AFP-tillegg som utgjør 0,5 grunnbeløp per år med de valgte forutsetningene, noe som tilsvarer å benytte gammel AFP i om lag 2-3 år. De som er født i 1963 vil i tillegg tjene opp pensjon i det nye tjenstepensjonstillegget etter 62 år, men dette motsvares av at de får en oppsatt pensjon med krav om 40 år for full opptjening (der 1962-kullet kun avkreves 30 år for full opptjening). Videre vil 1963-kullet fortsatt ha noe individuell garanti. Videre kan 1963-kullet få en betydelig fordel av at pensjonsgrunnlaget fryses ved 57 år 1. januar 2020, og denne effekten er ikke inkludert i disse figurene, da de legger til grunn fast lønn over hele karrieren. Vi kommer tilbake til betydningen av frys av pensjonsgrunnlaget i kapittel 8.

Figur 4.4 Typeeksempel¹ som går av ved 62² år: Alderspensjon i prosent av sluttlønn, etter fødselsår



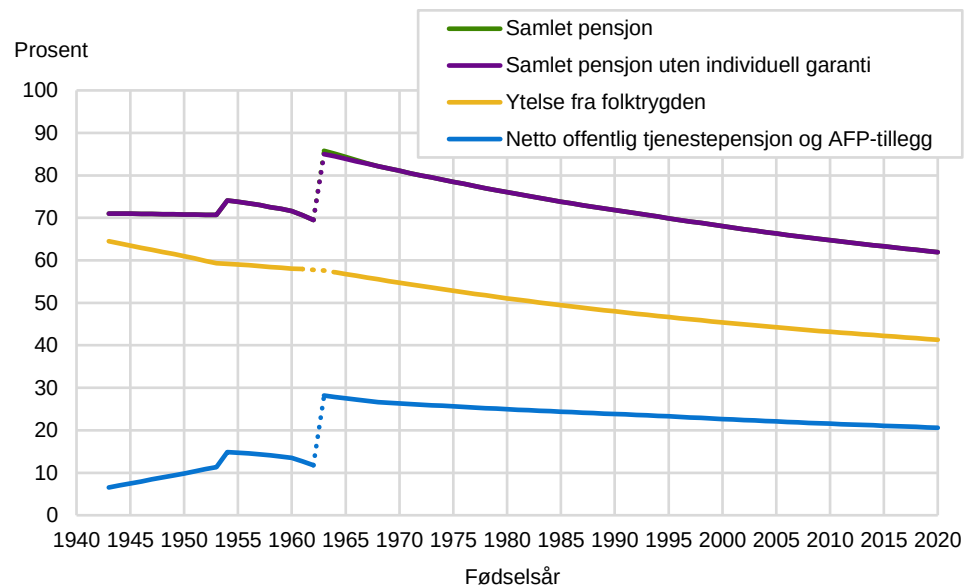
¹ Typeeksempel er offentlig ansatt ved pensjonering, har 5 år med inntekt på 1 grunnbeløp før "jobbstart", startet i offentlig sektor ved 27 år, deretter jevn inntekt på 6 grunnbeløp. Delingstallene er beregnet på middelalternativet for levealder i befolkningsframskrivingene fra 2016.

² Pensjonsytelsen er beregnet ved alder 67 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.4 viser ytelsene til alderspensjon og tjenstepensjon for ulike årskull under forutsetning av avgang ved 62 år (men beregnet med den verdien den har ved 67 år). Merk at de som er født før 1963, tar ut AFP og ikke går over på alderspensjon før ved 67 år. Bidraget fra folketrygden strammes likevel merkbart inn etter 1953-kullet på grunn av kort opptjening ved 62 år og en gradvis innfasing av livsløps-opptjening. I overgangen til 1963-kullet strammes ytelsene fra folketrygden ytterligere inn fordi dette årskullet med de nye reglene må starte uttaket av alderspensjonen ved 62 år og dermed får et betydelig høyere delingstall (der de eldre årskullene benytter gammel AFP fram til 67 år). Bruttokompensasjonsgraden inkludert tjenstepensjon blir bare på 50 prosent for 1963-kullet. For senere årskull faller kompensasjonsgraden ytterligere på grunn av levealdersjusteringen som både slår ut i ytelsene fra folketrygden og tjenstepensjonstillegget.

Fordi bidraget fra folketrygden blir vesentlig lavere for årskullene født etter 1953 ved avgang ved 62 år, øker verdien av den individuelle garantien. Dette ligger bak økningen i nettoytelsene i tjenstepensjonsordningen for årskullene 1955 til 1962.

Figur 4.5 Typeeksempel¹ som går av ved 70 år: Alderspensjon i prosent av sluttlønn, etter fødselsår

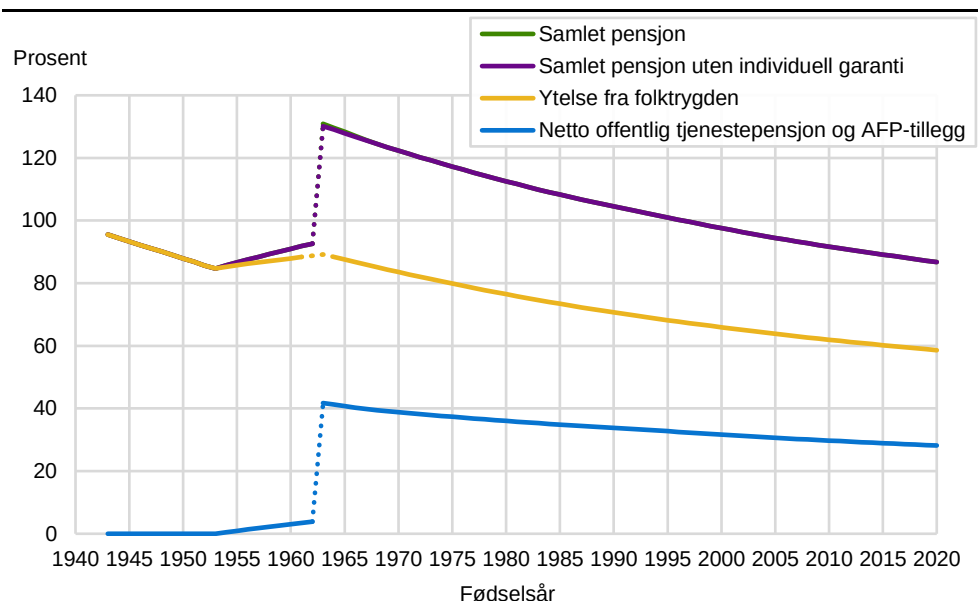
¹ Typeeksempellet er offentlig ansatt ved pensjonering, har 5 år med inntekt på 1 grunnbeløp før "jobbstart", startet i offentlig sektor ved 27 år, deretter jevn inntekt på 6 grunnbeløp. Delingstallene er beregnet på middelalternativet for levealder i befolkningsframskrivingene fra 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.5 viser ytelsene til alderspensjon og tjenstepensjon under forutsetning om avgang ved 70 år. Med så mye utsettelse kommer årskullene født fra og med 1963 svært godt ut av det sammenlignet med tidligere årskull. Vi må helt fram til 1993-kullet før de samlede ytelsene blir lavere enn for årskullene født på 1940-tallet. Sammenlignet med eldre årskull, slipper 1963-kullet og senere årskull å ta med seg opptjeningen i folketrygden etter 67 år i samordningen ved så sen avgang. Dette utgjør om lag 0,2 grunnbeløp per år for 1963-kullet.

Årskullene født før 1954 får bare kompensere levealdersjusteringen av tjenstepensjonstillegget fram til det punktet hvor forholdstallet blir én. 1954-kullet får kompensere levealdersjusteringen fram til det punktet hvor delingstallet blir 13,42, og ved den alderen er forholdstallet noe lavere enn én som følge av skjermingsreglene for forholdstallet. Dette ligger bak løftet i pensjon mellom 1953- og 1954-kullet. Denne effekten fases ut etterhvert som forholdstallet betyr stadig mindre for de etterfølgende årskullene.

Den individuelle garantien er uten betydning ved utsatt avgang til 70 år.

Figur 4.6 Typeeksempel¹ som går av ved 75 år: Alderspensjon i prosent av sluttlønn, etter fødselsår

¹ Typeeksempelen er offentlig ansatt ved pensjonering, har 5 år med inntekt på 1 grunnbeløp før "jobbstart", startet i offentlig sektor ved 27 år, deretter jevn inntekt på 6 grunnbeløp. Delingstallene er beregnet på middelalternativet for levealder i befolkningsframskrivingene fra 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.6 viser alderspensjon og tjenestepensjon for personer som går av ved 75 år. Merk at det å jobbe til 75 år i offentlig sektor er ingen rettighet per dags dato. Aldersgrensen på 70 år må heves dersom 1960-kullet skal ha mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen. I forbindelse med forhandlingene som ble gjennomført i 2018, er det angitt konkrete planer om å øke aldersgrensen fra 70 til 72 år, samt gitt politiske signaler om å fjerne grensen helt, eventuelt sette den til 75 år. Selv om øvre aldersgrense heves til 75 år, vil det i overskuelig framtid neppe være en stor andel av de offentlig ansatte som utsetter avgangen så mye. Samtidig har man avtalt at reglene for avgang ved 75 år skal være slik, og det er da av interesse å belyse også dette.

Bidraget fra folketrygden er klart større med ny opptjeningsprofil/delingstall enn gammel profil/forholdstall ved 75 år på grunn av overgang til livsløpsopptjening. Dette gjør seg gradvis gjeldende fra 1954- til 1963-kullet, og fem ekstra opptjeningsår gjør at utslaget blir større enn ved avgang ved 70 år. For offentlig tjenestepensjon kommer 1963-kullet spesielt godt ut fordi den nedre grensen for delingstallet blir fjernet med nytt system. Årskull født før 1963 får i stor grad nullet tjenestepensjonen dersom de fortsetter å arbeide til 75 år.

Ved avgang ved 75 år vil årskullene 1963 til 1995 få like mye som, eller mer i pensjon enn de hadde i lønn. Vi har da lagt til grunn en jevn inntektsprofil, og med økende relativ inntekt over karrieren dempes pensjonen sammenlignet med sluttlønnen (med mindre sluttlønnen faller relativt på slutten av yrkeskarrieren). Imidlertid vil 1963-kullet med jevn inntekt få en kompensasjonsgrad ved 75 år på 130 prosent. Det skal store utslag i inntektsprofilene til for at ikke dette årskullet og de første etterfølgende årskullene ikke skal få kompensasjonsgrader godt over 100 prosent hvis de jobber til de er 75 år.

Hvordan overgangen til nye regler for offentlig tjenestepensjon vil slå ut, vil i stor grad avhenge av utviklingen i pensjonsalder, i betydningen uttreden av arbeidslivet. Med jevn inntekt over hele yrkeskarrieren og full opptjening vil det nye systemet være mer gunstig enn det gamle for de som går av ved 65 år og senere. Gjennomsnittlig pensjonsalder er trolig allerede så høy som dette, og erfaringene

fra omleggingen til ny AFP i privat sektor tyder på at pensjonsalder vil øke ytterligere. Spesielt er overgangen fra 1962- til 1963-kullet slående, og sistnevnte årskull får høyere pensjon som følge av:

- Noe større fordel av AFP-tillegget, spesielt ved pensjonering etter 65 år
- Ikke noen nedre grense for delingstall (og forholdstall)
- Opptjening i folketrygden etter 67 år tas ikke med i samordningen
- Livsløpsopptjening i det nye tjenstepensjonstillegget, spesielt der samlet tjenestetid blir større enn 40 år
- Frys av pensjonsgrunnlaget ved 57 år i 2020
- I motsatt retning trekker noe mindre verdi av individuell garanti

5. Mosart

Kapittel 5 gir en beskrivelse av Mosart-modellen, referansebanen og en del generelle egenskaper ved analyseverktøyet og gjør rede for forutsetningene som er lagt til grunn. Spesielt er nye sider ved modellen med relevans for analyser av tjenestepensjon omtalt i mer detalj.

5.1. Generell beskrivelse av Mosart

Statistisk sentralbyrås dynamiske mikrosimuleringsmodell Mosart er benyttet for å belyse virkninger av endringene i offentlig tjenestepensjon. Modellen tar utgangspunkt i hele den norske befolkningen med et omfattende sett av kjennetegn. Basert på detaljerte opplysninger fra et utgangså simulerer modellen det videre livsløpet for alle individer som inngår. Sannsynligheter for overganger mellom ulike tilstander er avhengig av individuelle karakteristika og er estimert på grunnlag av tidligere observasjoner. Begivenheter inkludert i modellen er fødsel, død, inn- og utvandring, husholdningsdannelse og oppløsning, utdanningsaktiviteter, yrkesdeltaking, pensjonering, inntekter og formue. Pensjonsytelsene inkludert i modellen består av alderspensjon, uføretrygd og etterlatteytelser fra folketrygden. I tillegg inngår offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig og privat sektor. Ytelsene beregnes med utgangspunkt i observerte og simulerte arbeidsinntekter, andre relevante kjennetegn ved individene og en detaljert beskrivelse av regelverket for de ulike pensjonsordningene.

Befolkningen i utgangsåret omfatter alle som er registrert bosatt i Norge samt personer i utlandet med norske pensjonsrettigheter. Detaljert informasjon om disse individene er hentet inn fra ulike administrative registre i blant annet Skatte- og tollvesenets direktoratet, NAV og Statistisk sentralbyrå. Ved inngangen til 2018 var utgangspopulasjonen som var lagt til grunn for denne rapporten fortsatt basert på detaljerte opplysninger fram til og med 2014. Videre er sammenhengene som inngår i modellen oppdatert ved å bruke korrigeringsfaktorer slik at modellen for de senere årene treffer observerte data på et aggregert nivå. Dette er tilfellet for aggregerte observasjoner når det gjelder inn- og utvandring, antall fødsler, forventet levealder ved fødselen for menn og kvinner, antall elever i videregående skole og studenter i høyere utdanning, tallet på tidligpensjonister, avgangsalder, antall personer i arbeidsstyrken, samt utførte årsverk og arbeidsinntekter etter kjønn. I tillegg er regelverket for å beregne opparbeiding av pensjonsrettigheter med tilhørende årlige ytelser oppdatert. Den benyttede modellversjonen var kalibrert med utgangspunkt i aggregerte data til og med 2015. I de fleste av analysene som omfatter beregning av framtidige pensjonsytelser, er de demografiske forutsetningene basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Beregningene i rapporten er i hovedsak basert på middelalternativet fra framskrivingen som ble publisert i juni 2016.¹⁵

Siden slutten av 1990-tallet har det vært en omfattende bruk av Mosart-modellen i forbindelse med utformingen av det norske pensjonssystemet med hovedvekt på folketrygdens alderspensjon. Som i de fleste andre land er det norske pensjonssystemet komplisert og inkluderer ikke-lineariteter i opparbeidingen av pensjonsrettigheter. Beregninger ved en mikrosimuleringsmodell som inneholder demografiske kjennetegn, arbeidstilbud og en nøyaktig beskrivelse av pensjonssystemet, er derfor en hensiktsmessig framgangsmåte for å oppnå presise anslag på de direkte effektene for individuelle pensjonsytelser, offentlige pensjonsutgifter og framtidig finansieringsbyrde for de yrkesaktive.

¹⁵ Statistisk sentralbyrå kom med en ny befolkningsframskriving i juni 2018, se fotnote 2 under omtale av "referansebanen" i kapittel 2.

5.2. Sektordata

Datagrunnlaget for Mosart er registerstatistikk blant annet fra Statistisk sentralbyrå, Nav og Skatteetaten. Disse datakildene dekker hele befolkningen og går langt tilbake i tid (årstall i parentes), herunder demografi (1964), de fleste opplysninger omkring pensjonsgivende inntekt og pensjonering (1967) og utdanning (1974). Opplysningene om sektor er relativt nye i modellen og konstruert fra mer indirekte kilder, og omtales derfor i noe mer detalj her.

Arbeidsstyrken fordeles i dataene og i simuleringen på fem sektorer:

- Selvstendige og arbeidsledige
- Privat sektor uten avtalefestet pensjon
- Privat sektor med avtalefestet pensjon
- Statlig sektor (noe upresist omtalt som "SPK")
- Resten av offentlig sektor (noe mer upresist omtalt som kommunal sektor eller "KLP")

Datagrunnlaget er basert på en kobling av arbeidstakerregisteret, bedriftsregisteret og trygdestatistikk. Spesielt blir (private) bedrifter med AFP identifisert ved om noen av deres tidligere ansatte går over til å motta AFP. Det betyr at spesielt små bedrifter og nye bedrifter kan bli feilklassifisert som ikke å ha AFP. Videre går disse dataene bare tilbake til 1995. For årene før 1995 har vi brukt enten delvise kilder eller delvis imputert på grunnlag av annen informasjon.

Forut for forhandlingene i offentlig sektor i 2009 fikk Statistisk sentralbyrå data fra Statens pensjonskasse (SPK) og Kommunal landspensjonskasse (KLP), med data om medlemsmassen i disse to ordningene. Dataene går til og med 2006. Slik de brukes i Mosart er de organisert rundt to typer.

Den første typen omfatter årlig opplysninger til og med 2006 med eventuell stillingsbrøk (i offentlig ansettelsesforhold) og tilhørende pensjonsgrunnlag, samt pensjoneringsgrad og -tidspunkt for eventuelle mottakere av alders- eller uførepensjon. I 2006 dekker disse dataene om lag 60 prosent av dem som ifølge koblingen av arbeidstakerregisteret, bedriftsregisteret og trygdestatistikken skal jobbe i offentlig sektor. Tallet virker ikke urimelig på bakgrunn av at i 2006 var tjenstepensjonen i mange kommuner, enkelte fylkeskommuner og andre offentlige etater plassert andre steder enn hos SPK og KLP. I tillegg er det noe uklart om personer som var døde per 2006, eller mottakere av pensjon i 2006 generelt, er inkludert i dataene.

Den andre typen data omfatter mer detaljerte opplysninger om mottakere av offentlig tjenstepensjon i 2006, herunder alders- og uførepensjon og AFP, med informasjon om pensjonsytelser, tjenestetid og krav til tjenestetid. Heller ikke disse dataene dekker hele populasjonen, og overlapper bare delvis med den første typen data.

Den første typen data (tidsserier) er i vesentlig grad mindre til stede for de som er omfattet av den andre typen data (pensjonist i 2006), og denne seleksjonen gjør det problematisk å analysere tidsseriene med pensjonsgrunnlag. Videre er det åpenbare svakheter i tidsseriene bakover i tid, blant annet manglende årlig vedlikehold før midten av 1980-tallet, og korreksjoner som hopper seg opp i enkeltår.

Den første typen data (årlig opplysninger) brukes til å legge inn offentlig ansettelse for årene før 1995. Den andre typen data (pensjonister) brukes til å tilbakedatere offentlig ansettelse før 1995. Hvis det kreves 30 års tjeneste for full pensjon, legger vi til grunn at medlemmet gikk rett fra offentlig tjeneste og over i pensjon. Denne

opplysningen og faktisk tjenestetid danner grunnlag for å tilbakedatere manglende opplysninger om ansettelse i offentlig sektor i årene før 1995.

For personer som var yrkesaktive i 1995, tilbakedaterer vi den sektortilhørigheten de hadde i 1995 så langt tilbake i tid som de har en sammenhengende yrkesdeltaking, herunder ikke avbrutt av at de har jobbet i andre sektorer eller vært under utdanning.

Det er særlig for personer født i årene 1940 til 1975 (maksimalt) som per 2006 ennå ikke var gått av med pensjon, og som hadde avbrutt et ansettelsesforhold i offentlig sektor før 1995, hvor vi kan ha underestimert tjenestetiden. En person født i 1940 var 55 år i 1995, og det betyr at det også er et visst rom for at vi undervurderer omfanget av oppsatte pensjoner i offentlig sektor for personer født på 1940- og 1950-tallet. Når vi kommer inn på 1960-tallet, blir det mindre rom for å ha en avbrutt tjeneste før 1995. Dette utgjør i mange tilfeller små rettigheter som ikke er nødvendige for å oppnå full pensjon (30 år).

Beregningene av offentlig tjenestepensjon kan fordeles på SPK og "Ikke-SPK" (som vi noe upresist omtaler som KLP). Medlemskap i SPK, KLP og andre leverandører av offentlig tjenestepensjon kan avvike fra om man er ansatt i staten, offentlig sektor forøvrig og i enkelte tilfeller i privat sektor. Den eneste korreksjonen vi har gjort så langt er at lærere blir omgruppert fra kommunal til statlig sektor i beregningen av pensjonsytelsen. Vi legger liten vekt på skillet mellom stat og resten av offentlig sektor i denne rapporten, da temaet er komplisert nok, og reglene og beregningen av pensjonsytelsene er tett samordnet og i all hovedsak basert på samme regelverk.

Overganger mellom sektorene er basert på nye estimer, se Holtsmark (2017). Disse overgangene avhenger av kjønn, alder, utdanningsnivå, innvandringsbakgrunn, inntektsnivå, hvilken sektor man er i og hvor lenge man har vært i ulike sektorer. I etterkant har vi lagt til at overgangene også avhenger av stabilitet i inntekt, se nærmere om inntektsrelasjonen i avsnitt 5.5. Videre justeres nivået på overgangssannsynlighetene slik at andelen i ulike sektorer holder seg konstant, se kapittel 6. Her er også mer dokumentasjon av egenskaper knyttet opp mot sektorbakgrunn.

Det pågår et arbeid i Statistisk sentralbyrå med å få hentet inn nyere og mer omfattende data fra alle tjenestepensjonsordninger, herunder SPK og KLP, og dette vil legge grunnlaget for klare forbedringer av Mosart.

Om "yrkesaktive" i dataene og simuleringen

Mosart har tilbakegående data på individnivå, og det gir muligheten til å lage lange tidsserier som er konsistente med seg selv over tid og konsistente med de resultatene som kommer ut av simuleringen. Samtidig vil noen av disse definisjonene av og til bryte med andre definisjoner av størrelsene, eller ha blitt gitt et mer avgrenset og spesifikt innhold enn vanlig. Et begrep vi bruker i denne rapporten er "**yrkesaktive**", definert som at de har en viss pensjongivende inntekt, ikke er pensjonert og heller ikke er under utdanning. Dette begrepet skal forsøke å fange opp de personene vi forventer vil være fullverdige medlemmer av tjenestepensjonsordningene noe bedre enn om vi ukritisk trekker inn all pensjongivende inntekt. Samtidig er begrepet noenlunde enkelt og operasjonelt. En viss pensjongivende inntekt vil her si at man har en årlig inntekt over 1 grunnbeløp i inneværende, forrige år og neste år. De fleste personer som går inn i og ut av yrkesaktivitet i løpet av året, utelates dermed. Inntektsgrensen kunne vært satt noe høyere, men dette er en grense som benyttes mye i andre sammenhenger i Mosart da den er kritisk for å fange opp alle som får pensjonspoeng med gammel

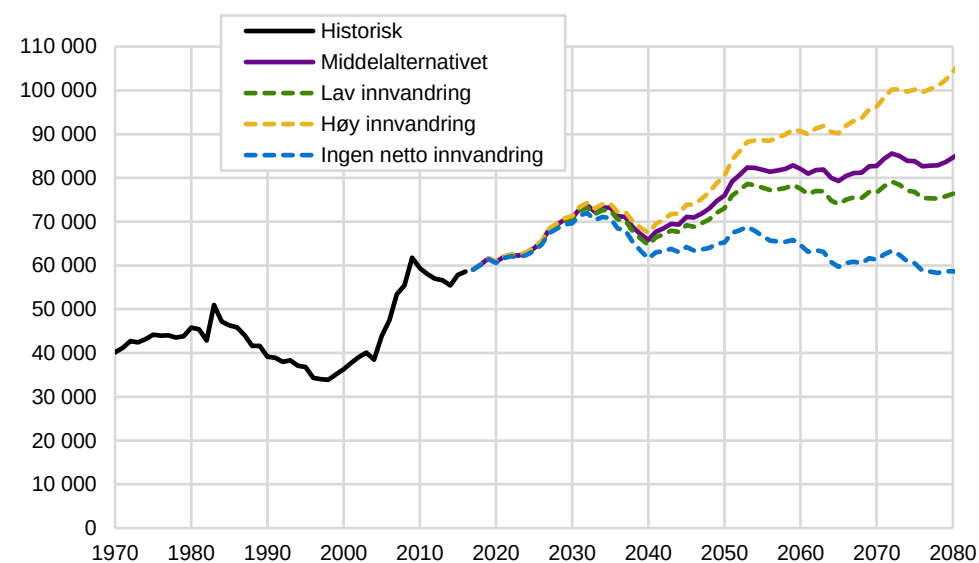
opptjeningsprofil i folketrygden. Samtidig er det relativt få personer i inntektsintervallet over 1 grunnbeløp blant personer som hverken studerer eller er pensjonert. En inntekt på 1 grunnbeløp vil tilsvare om lag 20 prosent av en gjennomsnittlig årsinntekt, og en god del mer for lavinntektsgrupper (for eksempel pensjonistlønn og jobber av typen eksamensvakt). Personer under utdanning omfatter de under 30 år som er i gang med en utdanningsaktivitet 1. oktober inneværende år. Personer over 30 år som er under utdanning, er ofte deltidsstudenter og samtidig reelt yrkesaktive, i motsetning til yngre elever og studenter som har korte deltidsjobber og/eller kortvarige feriejobber. Noen steder omtaler vi yrkesaktive uten å nevne kravet om å ikke være under utdanning, men da er fokus på eldre arbeidstakere hvor kravet uansett ikke inngår, og svært få faktisk er i gang med en utdanningsaktivitet. Personer som er pensjonert, omfatter blant annet de som mottar arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og gammel AFP. I tillegg omfatter det mottakere av alderspensjon som i minst ett år etter at de tok ut alderspensjonen også har hatt pensjonsgivende inntekt under 1 grunnbeløp. Spesielt vil personer som tar ut alderspensjonen før de går ut av arbeidslivet, ikke bli klassifisert som pensjonerte her.

5.3. Referansebanen

Bruken av Mosart tar normalt utgangspunkt i en referansebane hvor vi har lagt til grunn hva vi oppfatter som rimelige antakelser om utviklingen i de ulike overgangssannsynlighetene og det regelverket som skal ligge til grunn for beregningen av pensjonsytelsene. De ulike virkningsberegningene og sensitivitetsanalysene tar utgangspunkt i denne referansebanen, og kan belyse for eksempel virkningen av å endre på en pensjonsregel.

Referansebanen lagt til grunn for beregningene i denne rapporten er i stor grad sammenfallende med Fredriksen og Stølen (2016). Banen bygger på middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2016 (Tønnesen med flere, 2016) og er ellers en videreføring av observerte overgangssannsynligheter slik de så ut i årene forut for 2016. Priser, lønninger og grunnbeløp er som i 2015. Regelverket er pensjonsreformen slik den er avtalt, men hvor offentlig tjenstepensjon er avgrenset til hvordan ordningen ville blitt med avtalen fra 2009. Det spesielle her er at vi har to større underalternativer hvor vi legger til grunn ingen pensjonsreform («Ingen reform») og et alternativ med avtalen fra 3. mars 2018 ("Full reform").

Figur 5.1 Antall 62-åringer per 1. januar¹



¹ Framskrevne tall er fra befolkningsframskrivingene fra 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

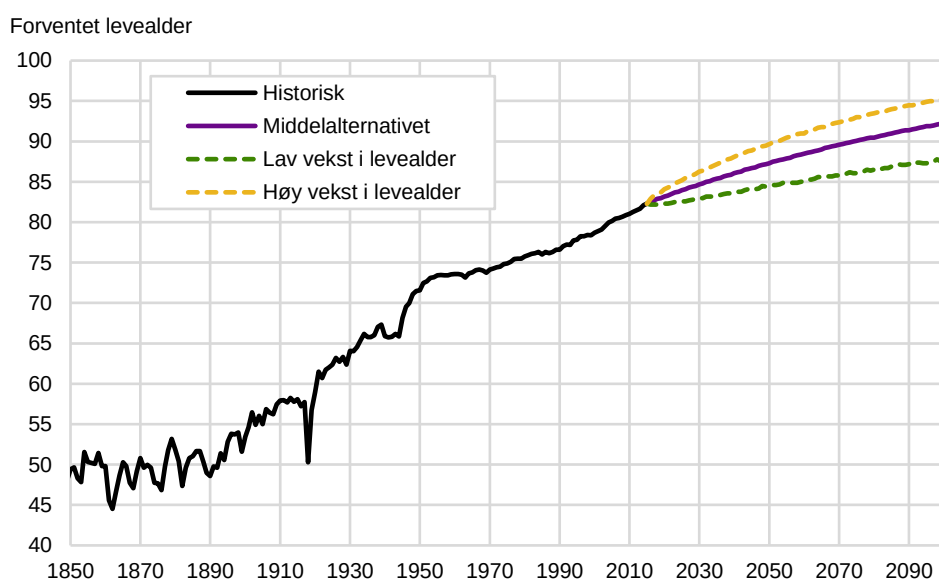
Fruktbarhet og innvandring

Befolkningsveksten for yngre aldersgrupper vil i all hovedsak være bestemt ved antall fødsler og inn- og utvandring. Samlet fruktbarhetstall holdes på det som var 'dagens nivå' i 2016, om lag 1,7 barn per kvinne. Nettoinnvandringen går ned, og fra 2020 stabiliserer den seg på et nivå rundt 26.000 personer per år. Tilsammen bidrar fødselstallene og nettoinnvandringen til en vesentlig befolkningsvekst gjennom hele dette århundret. Figur 5.1 viser denne veksten under ulike forutsetninger om innvandringen, representert ved antall 62-åringer. Det er ved denne alderen at yrkesaktive kan velge selv om de vil gå av med pensjon, og dette vil i stor grad være drivkraften i variasjonene i veksten i antall pensjonister. Dødelighet betyr mye for antall pensjonister i et lengre perspektiv, men gir mindre bidrag til variasjonene, da dødsfallene er spredd ut over et vesentlig lengre tidsrom enn pensjoneringen.

Som det framgår av figuren, har det vært en markant økning i antall 62-åringer siden århundreskiftet. Spesielt var det en sterk økning i årene fra og med 2005 til 2009 som følge av økende fødselskull under 2. verdenskrig, og hvor en midlertidig topp ble nådd med 1946-kullet. Etter en nedgang i årene deretter, økte årskullenes størrelse ytterligere fram til 1969, og dette årskullet er 62 år ved inngangen til 2032.

Fra 1969 avtok fødselskullene fram mot 1977, men økte ytterligere igjen til 1988 hvorefter de har holdt seg noenlunde konstant rundt 60.000 personer. Tallet på 62-åringer vil derfor gå noe tilbake fra 2032 til 2040, men deretter øke ytterligere fram til etter 2050 på grunn av store fødselskull. Samtidig vil en økende del av de relativt mange innvandrerne som kom til Norge etter utvidelsen av EU østover i 2004, etter hvert passere 62 år. Ettersom dødeligheten begynner å bli lav fram til 62 år, er det liten usikkerhet forbundet med tallet på 62-åringer som allerede er født i Norge. Størrelsen på nettoinnvandringen i årene framover bidrar imidlertid til noe økende usikkerhet om antall 62-åringer fra og med 2040. Nettoinnvandringen har ligget i overkant av 40 000 personer per år over årene 2007 til 2014. I middelalternativet fra 2016 er nettoinnvandringen forutsatt å gå noe ned fra dette høye nivået og stabilisere seg fra 2020 på et nivå rundt 25-26 000 personer per år. I lavalternativet er det forutsatt at nettoinnvandringen går ned til 15-17 000 personer. I høyalternativet øker nettoinnvandringen gradvis opp til 50-60 000 personer per år noe lenger fram i tid.

Figur 5.2 Forventet levealder ved fødselen, historiske og framskrevne tall¹



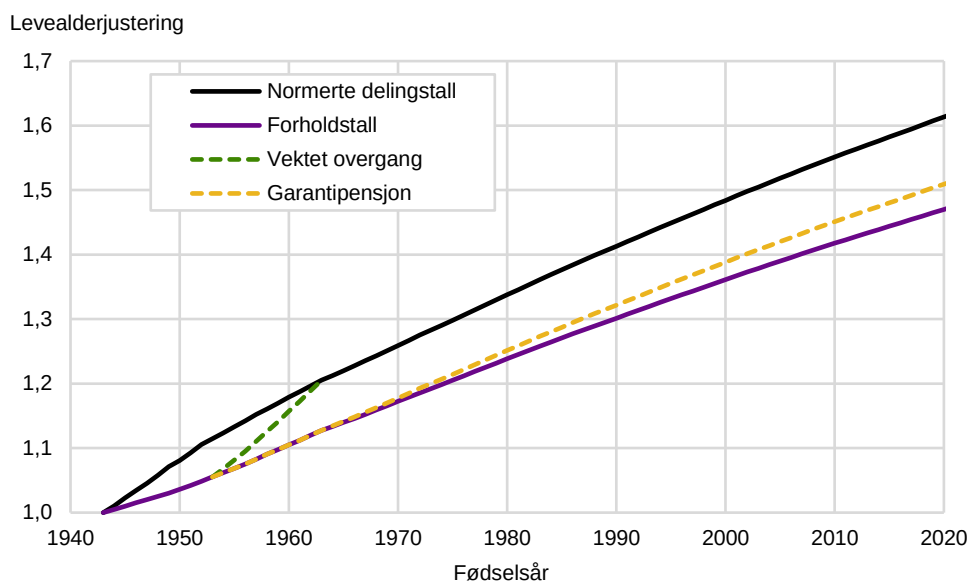
¹ Eldre historiske tall er hentet fra Mamelund og Borgan (1996). Framskrivningen av levealder er fra befolkningsframskrivingene fra 2016, og er lagt til 0,28 år for å korrigere for litt ulike aldersbegreper og beregningsmetoder.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Levealder

En av de mest sentrale premissene for pensjonsreformen er utviklingen i levealder, og de konsekvensene dette kan få for utviklingen i pensjonsutgiftene. Figur 5.2 viser utviklingen i forventet levealder ved fødselen¹⁶ siden 1850 og utviklingen fram mot år 2100 i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2016. Mye kan skrives om utviklingen i levealder gjennom 1900-tallet, hovedpoenget her er at trenden har vært en sammenhengende og sterk vekst i levealder. I 2017 vokser levealderen fortsatt. Bryter vi dødeligheten ned på undergrupper etter kjønn og alder, er det nedgang i dødeligheten for nesten alle grupper, og det er ingen tegn til utfaling i nedgangen. Denne systematiske nedgangen i dødeligheten ligger bak middelalternativet i befolkningsframskrivingene, som i hovedsak er en trendforlengning av den kjønns- og aldersspesifikke nedgangen siden 1990. Veksten i forventet levealder avtar i framskrivingene. Årsaken er at de fleste etterhvert lever lenge nok til å komme opp i en høy alder, og for de aller eldste har nedgangen i dødelighet (foreløpig) vært langt mer beskjeden. Forventet levealder ved fødselen har økt med 0,21 år per år siden 1994, det første året i grunnlaget for forholdstallene. I middelalternativet fortsetter levealder å øke med om lag 0,16 år per år i starten av framskrivingen, avtagende til 0,09 år per år i 2080. Blir dette den faktiske utviklingen, vil 1993-kullet leve 3,7 år lenger enn 1963-kullet. Alternativene for lav og høy vekst i levealder er basert på den statistiske usikkerheten i levealdersutviklingen siden 1990 og angir et 80 prosent konfidensintervall. Se Syse med flere (2016) for mere informasjon om framskrivingen av levealder.

Figur 5.3 Levealdersjustering, ulike metoder¹



¹ Basert på middelalternativet for levealder i befolkningsframskrivingen fra 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Levealdersjustering

Levealdersutviklingen i framskrivingene gir grunnlag for å beregne forholdstall, delingstall og levealdersjusteringen. Figur 5.3 viser levealdersjusteringen basert på henholdsvis forholdstall og delingstall, det vil si hva bruttopensjonen skal deles på hvis man tar ut alderspensjonen ved 67 år. Delingstallene er normert ved å dele på delingstallet for 1943-kullet ved 67 år (13,42). Disse normerte delingstallene ligger høyere fordi forholdstallene ble eksplisitt skjermet over de første årskullene ved at de

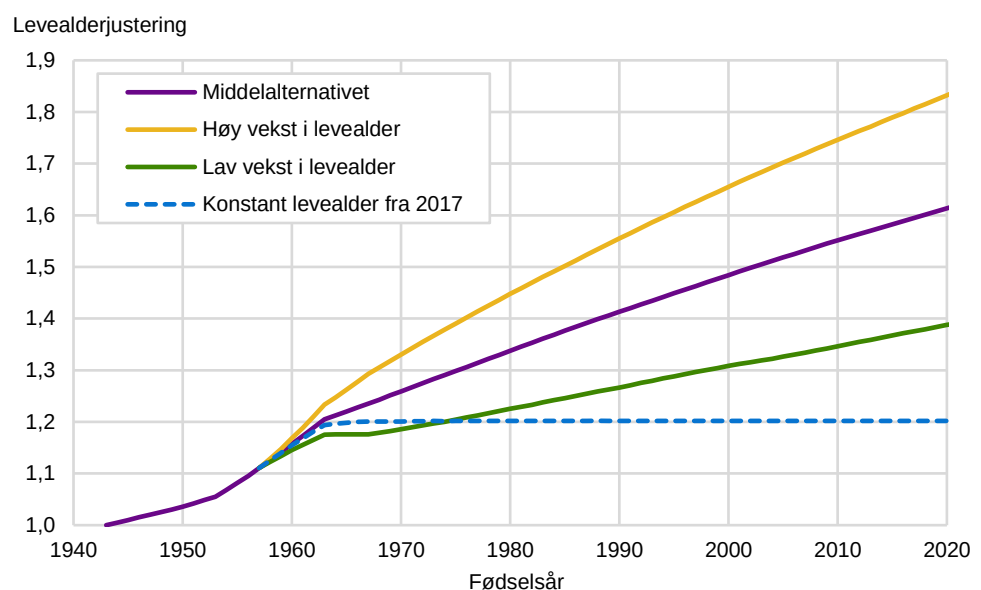
¹⁶ Vi bruker her forventet levealder ved fødselen som mål på utviklingen i levealder og dødelighet, da dette målet både er mer intuitivt og lettere å skaffe lange tidsserier for. I beregningen av forholdstallet inngår ikke dødelighet før 62 år. I beregningen av delingstallet inngår tilsvarende ikke dødelighet før 27 år. Et mer relevant mål kunne vært forventet levealder ved 27 år, og det ville i hovedsak vist samme utviklingstrekk, om enn med en klart svakere vekst før 1950.

maksimalt fikk øke med 0,5 prosent fra et årskull til det neste. Denne akkumulerte skjermingen videreføres for de etterfølgende årskullene, men overføres ikke til delingstallene. Videre inngår nedgangen i dødelighet blant de under 62 år i delingstallene, og dette bidrar også til å øke forskjellene noe over tid (arvegevinster).

Statens tolkning av avtalen om offentlig tjenstepensjon fra 2009 innebærer en to-delt beregning av levealdersjusteringen av bruttopensjonen, hvor samordningen med gammel folketrygd er basert på forholdstall og samordningen med reformert folketrygd er basert på normerte delingstall. Den gjennomsnittlige levealdersjusteringen av bruttopensjonen er angitt ved "vektet overgang" i figur 5.3 og viser hvor bratt levealdersjusteringen blir over årskullene 1953 til 1963. Inntekstpensjonen i reformert folketrygd blir levealdersjustert med delingstall, men satsen på 18,1 prosent er kalibrert i lys av dette. I tillegg er det livsløpsopptjening i den nye inntekstpensjonen, slik at de som jobber til de er 67 år i praksis får en innstramning i pensjonen mer i tråd med forholdstall og gammel opptjeningsprofil. Opptjenings-satsene med videre i bruttopensjonen blir ikke endret i lys av delingstallene, og de fleste som er offentlig ansatte ved aldersgrensen vil ikke få noen opptjeningseffekt ved utsatt pensjonering. Dermed blir det en betydelig sterkere innstramning i tjenstepensjonen enn i folketrygden ved en videreføring av avtalen fra 2009.

Garantipensjonen (og minsteytelsene) blir levealdersjustert ved forholdstall til og med 2030 når 1963-kullet blir 67 år, og deretter ved veksten i delingstallene, og dette alternativet er også skissert i figur 5.3.

Figur 5.4 Levealdersjustering¹, ulike levealdersframskrivninger²



¹ Forholdstall til og med 1953-kullet, normerte delingstall fra og med 1963-kullet, og en vektet overgang mellom disse to årskullene.

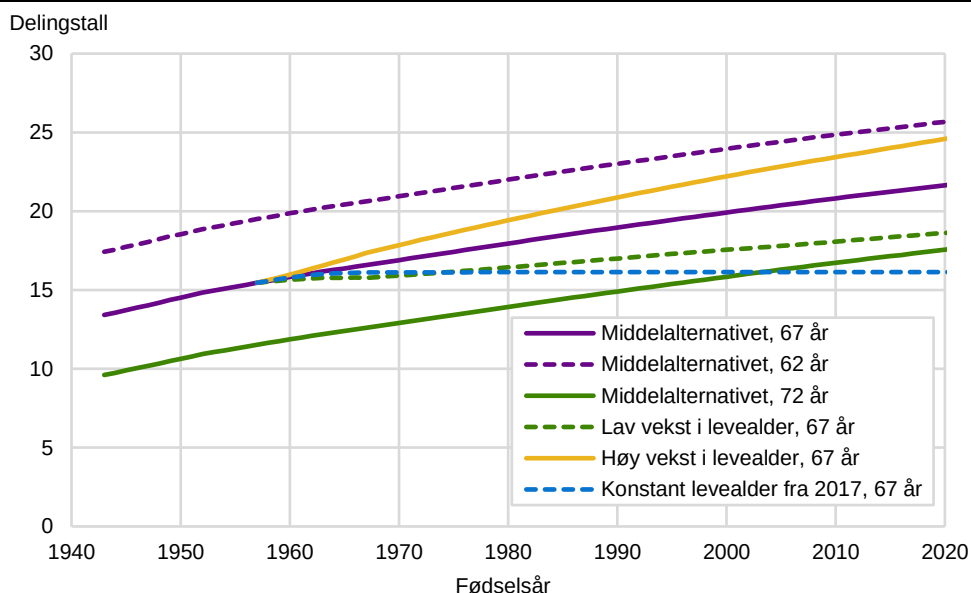
² Framskrivningen av levealder er fra befolkningsframskrivingene fra 2016.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Levealdersjusteringen er påvirket av den faktiske levealdersutviklingen, og figur 5.4 viser utviklingen med de ulike banene som ligger i befolkningsframskrivingene. For personer født i for eksempel 1993 gir middelalternativet en levealdersjustering på 1,43 ved 67 år, eller en reduksjon i pensjonen med 30 prosent. Det er ikke usannsynlig at levealdersjusteringen for dette årskullet kan bli så høy som 1,59, eller en reduksjon i pensjonen med 37 prosent, eller at pensjonen vil utgjøre 42 prosent av sluttlønnen ved en videreføring av avtalen fra 2009. Ved lav levealdersvekst blir det ikke nevneverdig økning i levealdersjusteringen over de første tiårene.

En tilpasning til usikkerheten omkring levealdersutviklingen kan være å utsette reformarbeidet til det er mer sikkert at problemene vil oppstå. Ulempen er at mange av de som da trenger et annet pensjonssystem, vil være nær aldersgrensen, med svært begrensede muligheter for å tilpasse seg endringene. Høyalternativet ligger trolig nærmere utviklingen de to siste tiårene, og fortsetter denne veksten kan det gi levealdersjustering over 1,3 fra og med 1970-kullet. Alternativet med konstant levealder fra og med 2017 viser treghetene i systemet, hvor det først er fra og med 1963-kullet at dette vil gi utflating i levealdersjusteringen.

Det ligger også andre forhold enn skift av beregningsmetode bak den tilsynelatende ujevne veksten i levealdersjusteringen. En slik faktor er at levealderen har økt mye i de senere årene. Forventet levealder (ved fødselen) har i gjennomsnitt økt med 0,21 år per år siden 1994, første år med statistikk som inngår i forholdstallene. Dødelighetsframskrivingen med middelalternativet har en vekst i forventet levealder på 0,16 år per år i starten, avtagende til 0,09 år per år når vi kommer til 2080. Alternativet med høy levealdersvekst framover ligger nærmere utviklingen vi har bak oss over de siste tiårene. Figur 5.4 har et alternativ med høy levealdersvekst og bruk av delingstall over alle årskullene, noe som gjør at begge forutsetningene ligger konstant gjennom hele perioden. I dette alternativet blir veksten i levealdersjusteringen jevnere over hele perioden.

Figur 5.5 Delingstall for ulike levealdersframskrivninger¹ og pensjoneringsaldrer



¹ Basert på befolkningsframskrivningene fra 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det nye tjenstepensjonstillegget i avtalen fra 2018 skal levealdersjusteres direkte med delingstallene, som derfor kan ha direkte interesse for den nye pensjonsordningen og for fleksibiliteten her. Figur 5.5 viser utviklingen og variasjonen i delingstallene for ulike levealdersframskrivninger og pensjoneringsaldrer. Delingstallet reflekterer forventet antall framtidige år som alderspensjonist for en person som er i opptjeningsfasen¹⁷, inkludert effekten av at løpende pensjonsytelser indekseres 0,75 prosentpoeng mindre enn lønnsveksten. Med en pensjoneringsalder på 67 år starter delingstallet på 13,42 med 1943-kullet. Ved å gange de normerte delingstallene i figur 5.3 med 13,42, får man det samme tallet som i figur 5.5.

Figur 5.5 viser også at delingstallet endres med om lag +/- 4 år av å framskynde/utsette pensjoneringsalderen med 5 år, og dette endrer seg lite over framskrivingsperioden. Når delingstallet endres noe mindre enn utsettelsen av pensjoneringsalderen, skyldes dette

¹⁷ Definert som personer som er i alderen 27 til 67 år.

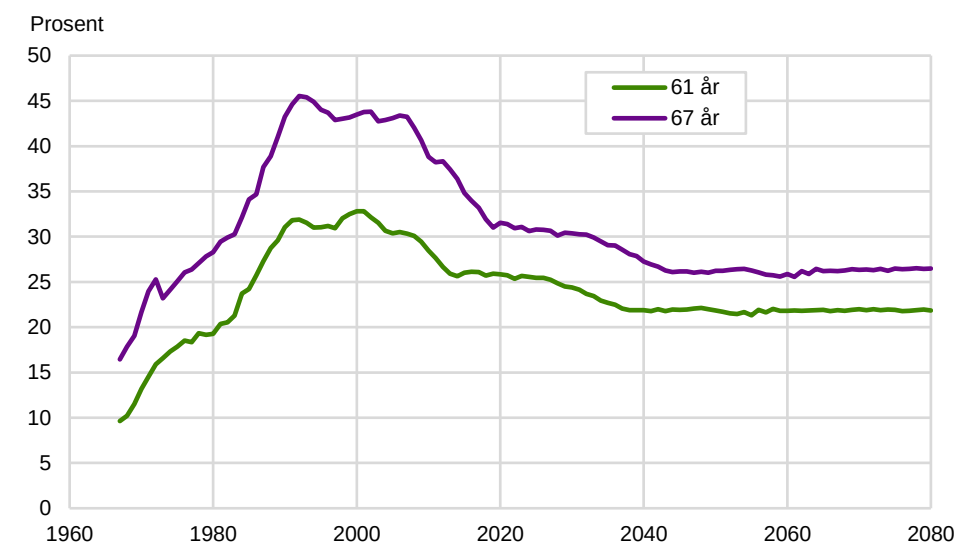
at det er en viss dødelighet over aldersintervallet 62 til 75 år, slik at de årene som er nærmest i tid også har større sannsynlighet for at man vil fortsatt være i live. I tillegg kommer effekten av at når man utsetter pensjoneringen, 'unngår' man at den løpende pensjonsytelsen blir svakere indeksert enn pensjonsrettighetene ellers, og dette korrigerer delingstallet for ved å sette tallverdien noe høyere.

Andre kjennetegn

Framskrivningen av de fleste andre kjennetegnene er kalibrert slik at modellen i gjennomsnitt treffer observerte overganger for årene 2011-2015, herunder tilgang av nye uføre. For noen overganger kalibrerer vi sannsynlighetene slik at de treffer nivået for kjennetegnet i samme periode, herunder tall for arbeidsstyrke (yrkesprosjenter) og samlet fordeling på ulike sektorer (offentlig/privat og om de har AFP).

Hvor lenge folk står i arbeid, vil ha stor betydning for hvordan pensjonssystemet vil fungere etter pensjonsreformen. Den ene dimensjonen er at tidligpensjonering vil gi flere år som alderspensjonist og dermed lavere årlige ytelser. Den andre er at utsatt pensjonering vil gi lengre opptjening som i samspill med livsløpsopptjening vil gjøre at det nye pensjonssystemet gir høyere pensjonsytelser enn det gamle. I tillegg er det særskilte regler for uførepensjonister. Vi går derfor i noe mer detalj gjennom de to viktigste ordningene som driver denne utviklingen, uførepensjon og alderspensjonering (i betydningen uttreden av arbeidslivet).

Figur 5.6 Andelen av populasjonen som er uførepensjonist ved 61 og 67 år



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Uførepensjon

Omfanget av uførepensjon har økt betydelig siden folketrygden ble etablert i 1967, og er en sentral parameter for å forstå også utviklingen i overgang til alderspensjon. Figur 5.6 viser andelen av populasjonen som er eller har vært uførepensjonister det året de blir henholdsvis 61 og 67 år.¹⁸ 61 år er rett forut for aldersgrensen på 62 år i avtalefestet pensjon, og fra 2011 også i alderspensjonen. Ved 67 år blir alle uførepensjonister overført til alderspensjon, og ingen blir (etter 1973) innvilget uførepensjon etter dette. Andelen uføre økte betydelig fram til rundt 1990 og holdt seg fram til 2007 på et nivå hvor 40-45 prosent var uførepensjonister ved aldersgrensen på 67 år. Etter dette har andelen uføre blant 60-åringene vært i

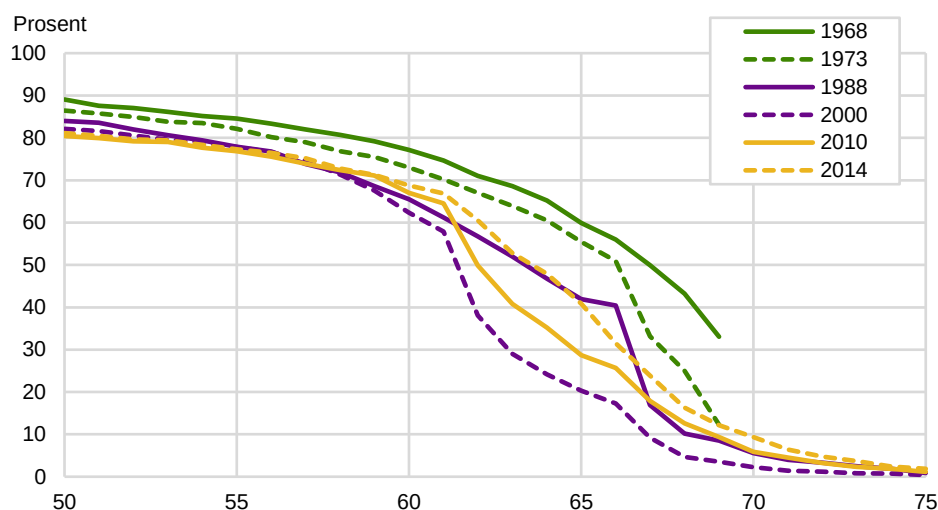
¹⁸ Mosart bruker alder ved utgangen av året, og det får betydning her. I 1973 ble aldersgrensen satt ned fra 70 til 67 år. De som før fikk innvilget uførepensjon etter at de ble 67 år, men likevel var 67 år ved utgangen av året, fikk heretter alderspensjon og ikke uførepensjon. Det forklarer trolig nedgangen i andelen uføre ved 67 år i 1973. I tillegg kan en lavere aldersgrense ha ført til at noen avventet alderspensjonen hvis uførheten inntrådte rett før 67 år.

vesentlig tilbakegang, og ligger på 35 prosent i 2014. Framskrivningen er basert på omfanget av overganger til uførhet i perioden 2010-2014, og gir som resultat at andelen faller ytterligere noe, spesielt ved 67 år. Dette har sammenheng med at overgangen til uførhet er lavere enn i de foregående ti-årene, og at utdanningsnivået øker. I et tverrsnitt av befolkningen er det betydelige forskjeller i uførerisiko mellom utdanningsgrupper, og vi legger dette til grunn for framskrivningen.

Alderspensjon

Pensjoneringsmønsteret ved overgang til alderspensjon er kalibrert mot nivået etter pensjonsreformen, som innebærer at mange står lenger i arbeid enn tidligere. Framover har vi lagt til grunn at ønsket pensjonsalder, i betydningen uttrede av arbeidslivet, vil øke med 2/3 av veksten i levealder¹⁹. For personer som fortsatt er yrkesaktive når de alderspensjoneres, betyr dette at de om lag vil opprettholde årlig pensjonsytelse når vi tar hensyn til at også opptjeningen blir lenger. Samtidig observerer vi at mange tar ut alderspensjonen ved første anledning, for noen vil dette være flere år før de faktisk slutter å jobbe. Mulighetene for avvik mellom uttak og avgang gjør det vanskeligere å sammenligne pensjonsytelsene på tvers av generasjoner. En person som har tatt ut alderspensjon lenge før uttrede av arbeidslivet, vil få en lav årlig ytelse uten at dette kan tolkes som et uttrykk for at pensjonen egentlig er 'dårlig'. Samtidig vil et slikt tidliguttak av pensjonsytelsen ha visse reelle effekter på pensjonsordningene til tross for levealdersjusteringen, spesielt når perspektivet er finansieringen av ordningene.²⁰ Vi har likevel valgt å gjennomføre disse beregningene med en kobling mellom uttrede av arbeidslivet ("pensjonering") og uttak av ytelsen, fordi mye av analysen er rettet mot forskjeller som følge av ulike regelverk for påfølgende årskull.

Figur 5.7 Andelen av menn som er yrkesaktive¹ i ulike år, etter alder



¹ Yrkesaktive omfatter her personer som stabilt har årlig pensjongivende inntekt over 1 grunnbeløp og som ikke mottar pensjon. Alderspensionister som har hatt slik pensjongivende inntekt sammenhengende siden de tok ut alderspensjon regnes likevel som yrkesaktive her.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I figurene 5.7 og 5.8 har vi forsøkt å belyse utviklingen i pensjoneringsmønsteret over tid ved å se på andelen som er yrkesaktive når de nærmer seg og passerer pensjonsalder. "Yrkesaktive" er her definert som personer som stabilt har en årlig pensjongivende inntekt (i hovedsak lønn) over 1 grunnbeløp og som ikke er

¹⁹ Mer presist: Den alderen som gir samme forholdstall eller delingstall som en 67-åring fra 1943-kullet, som er henholdsvis 1,000 og 13,42, hvor vi bruker forholdstall for de som er født i 1953 og tidligere, delingstall for de som er født i 1963 eller senere, og et veid gjennomsnitt av aldersangivelsen for årskullene imellom.

²⁰ Lavere diskonteringsrente i folketrygden enn i offentlig budsjettering ellers er en årsak til at uttaksalder får reelle effekter på finansieringen. Avvik mellom levealderen som legges til grunn for delingstallene og forventet utvikling i levealder framover er en annen årsak.

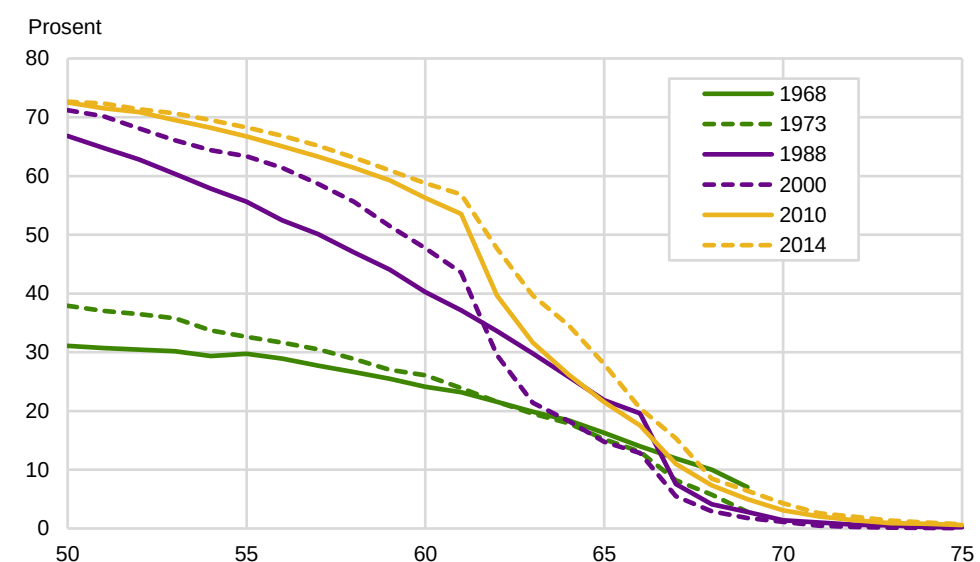
pensjonert. Unntatt herfra er mottakere av alderpensjon som siden de startet uttaket av ytelsen også sammenhengende har hatt en årlig pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp. "Yrkesaktive" slik det er definert her er et noe vilkårlig mål for pensjoneringsmønsteret, men er samtidig et mål vi kan gi lange tidsserier for som er noenlunde konsistente gjennom de store endringene som har skjedd i pensjons-systemet. "Yrkesaktive" vil også være et mål som er mer relevant for alderspensjonen slik den framstår etter pensjonsreformen med fleksibel pensjonering fra 62 år. Figuren er delt på kvinner og menn, siden kvinner har hatt en betydelig vekst i yrkesdeltakingen gjennom 1970- og 1980-tallet, og også senere for de litt eldre årsklassene. Spesielt var det tidligere vanlig blant kvinner å være yrkespassiv uten å være pensjonert. Det er derimot ikke mulig å dele figurene på sektorer (offentlig, privat med AFP, resten).²¹ Figuren viser situasjonen i seks utvalgte år:

- 1968: Det første året vi har gode data til og med de som er 69 år.
- 1973: Det første året etter at aldersgrensen ble satt ned fra 70 til 67 år.
- 1988: Det siste året før avtalefestet pensjon ble introdusert.
- 2000: Om lag det året da AFP var ferdig innfasert
- 2010: Det siste året før pensjonsreformen
- 2014: Det siste året vi har data for

I 1973 ble aldersgrensen satt ned fra 70 til 67 år, og det fikk umiddelbare konsekvenser i denne aldersgruppen. Samtidig er det en interessant observasjon at andelen yrkesaktive 67-åringene fortsatte å falle i to ti-år, og først nådde bunnen i 1993 med 7-8 prosent. Det antyder at tilpasninger til endringer i regelverket kan ta lang tid.

Andelen yrkesaktive menn i 60-årene falt også forut for innføringen av avtalefestet pensjon i 1989, og må ses i sammenheng med utviklingen i uførepensjon. Ved innføringen av AFP faller yrkesdeltakingen betydelig og når en bunn rundt 2000 når ordningen er ferdig innfasert. Etter årtusenskiftet begynner yrkesdeltakingen å øke blant 60-åringene, og selv om mye av økningen skjer blant grupper som faktisk er omfattet av (den kommende) pensjonsreformen, kommer også en god del av økningen blant grupper som ennå i liten grad har fått endret insentivene. For eksempel offentlig ansatte.

Figur 5.8 Andelen av kvinner som er yrkesaktive¹ i ulike år, etter alder



¹ Yrkesaktive omfatter her personer som stabilt har årlig pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp og som ikke mottar pensjon. Alderspensionister som har hatt slik pensjonsgivende inntekt sammenhengende siden de tok ut alderspensjon regnes likevel som yrkesaktive her.

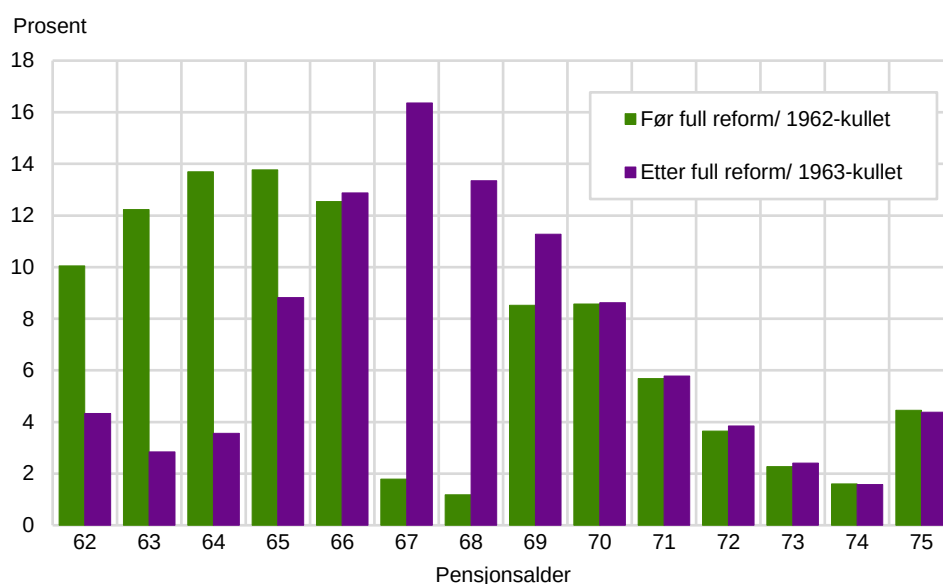
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

²¹ Sektordataene våre går bare i fullverdig form tilbake til 1995. I tillegg vil en rimelig definisjon av nevner, det vil si hvilke sektorer de yrkespassive tilhører, kreve lengre tilbakegående data for å finne hvilken sektor de tilhørte på det tidspunktet de ble yrkespassive.

Endringene i yrkesaktiviteten blant kvinner i 60-årene viser mange av de samme trekkene, med unntak av at kvinners yrkesdeltaking generelt hadde en sterk økning gjennom 1970- og 1980-tallet.

Vi har i framskrivingene lagt til grunn at levealderen fortsetter å øke, og at pensjonsalderen øker med to-tredeler av levealdersveksten, noe som tilsvarer at man om lag kompenserer årlige pensjonsytelser for levealdersjusteringen. Dette vil medføre at aldersspesifikke yrkesprosenten vil øke med noe rundt 0,5 prosentpoeng per år for personer i 60-årene. Det vil ta tid før vi kan få bekreftet en slik trend fra faktiske data. Økningen de senere årene har vært langt sterkere enn dette, men må ses i lys av at dette skyldes overgangen mellom to vidt forskjellige systemer, og ikke den langsiktige trenden innenfor det nye systemet.

Figur 5.9 Framskrevet pensjoneringsmønster blant offentlig ansatte¹ i 1962- og 1963-kullet



¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte ved 61 år og som samtidig hadde minst 15 år i offentlig tjeneste. Personer som dør eller blir uførepensjonister før de går av med alderspensjon er også utelatt fra figuren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I referansebanen legger vi til grunn at gammel avtalefestet pensjon i offentlig sektor videreføres og at uttaksmønsteret i beskjedent grad endres. Dette er illustrert i figur 5.9 hvor vi viser overgangen til AFP og alderspensjon for 1962- og 1963-kullet for personer som vi framskriver at vil være offentlig ansatte når de er 61 år gamle. 1962-kullet vil være omfattet av gamle regler i både referansebanen og ved en innføring av avtalen fra 2018 ("full reform"). 1963-kullet vil være fullt ut omfattet av insentiver til å stå lenge i arbeid ved full reform, og det er denne varianten som er vist i figuren. For offentlig ansatte i 1963-kullet har vi her lagt til grunn det pensjoneringsmønsteret vi ser blant privat ansatte med AFP i 2014, etter kjønn og utdanningsnivå, men glattet over aldersspennet 62 til 75 år. For de etterfølgende årskullene forskyves denne fordelingen mot høyre, med to-tredeler av veksten i levealder.

For 1962-kullet har vi lagt til grunn at uttaket av gammel AFP blir om lag som i de senere årene slik vi observerer dette, og at det blir ingen endring i dette mønsteret framover ved en eventuell videreføring av avtalen fra 2009, som i referansebanen. Det kan tenkes at en reduksjon i ytelsene etter 67 år vil føre til et lavere uttak av AFP, i den forstand at ved videre utsatt pensjonering utover 67 år, kan man oppnå høyere ytelser som alderspensjonist. Dette har vi ikke tatt hensyn til her, og det betyr at om lag 60 prosent av de offentlig ansatte som er yrkesaktive ved 62 år

velger gammel AFP. Offentlig ansatte som velger bort gammel AFP for å oppnå en høyere pensjonsytelsen har ingen grunn til å gå av ved 67 år, for de oppnår med få unntak ingen høyere pensjon med mindre de jobber noen år utover 67 år.²² Hva vi forventer, er at de som velger bort AFP er de som er interessert i å stå lengst i arbeid, og at de velger samme pensjonsalder som for samme gruppe i 1963-kullet. Offentlig ansatte i 1962-kullet har rettnok noe svakere incentiver til å utsette pensjoneringsalderen etter 67 år, men dette har vi ikke tatt hensyn til her. I den grad avtalen fra 2009 videreføres, som i referansebanen, legger vi også til grunn at de som velger bort AFP, også velger å utsette pensjoneringsalderen ytterligere noe hvis levealder fortsetter å øke.

For 1963-kullet vil de som tidligere valgte gammel AFP nå være stilt overfor om lag samme incentiver til å stå lenge i arbeid som i privat sektor. Denne gruppen omfatter som nevnt 60 prosent av de som er yrkesaktive ved aldersgrensen på 62 år, og med disse forutsetningene utsettes pensjoneringsalderen (=uttreden av arbeidslivet) med om lag 2 år. Pensjoneringsmønsteret går fra å være utpreget to-puklet med gamle regler til å bli en-puklet. Med uniforme pensjoneringsregler over hele aldersintervallet 62 til 75 år og en full innfasing av dette systemet, også på forventningene, ser vi ingen grunn til at de skal bli noen brudd ved enkelte aldre. Det er en viss opphopning ved 62 år og 75 år, knyttet til at noen ønsker henholdsvis en lavere og høyere pensjonsalder, og dermed i liten grad påvirket av endringene i incentivene.

I noen av framskrivingene viser vi også utviklingen under mer stiliserte forutsetninger om pensjoneringsmønsteret.

Nominelle størrelser

Alle kronebeløp i denne rapporten er deflatert med lønnsnivået i 2015, også kjent som å framskrive pensjonsutbetalingene i 'faste grunnbeløp', eller 'faste G'. Siden de pensjonsordningene vi ser på her kan skaleres opp med grunnbeløpet²³, kan eventuelle kronebeløp regnes om til et annet år ved å gange med grunnbeløpet for dette andre året, og deretter dele med grunnbeløpet for 2015. Grunnbeløpet var på 89.502 kroner i 2015. Grunnbeløpet per dags dato (1.5.2018) er på 96.883 kroner. Ved å framskrive pensjonsytelsene lønnsdeflatert og dermed i faste grunnbeløp, vil alle figurer og tall vise den relative utviklingen mot det grunnlaget som skal finansiere disse ordningene, spesielt samlet lønnsinntekt. Figurene vil også vise den relative levestandarden for pensjonistene sammenlignet med samtidige yrkesaktive.

5.4. Usikkerhet i beregningene

Framskrivinger og analyser av et pensjonssystem vil alltid være beheftet med usikkerhet, men slik offentlig tjenestepensjon er utformet, er denne usikkerheten adskillig større enn normalt. Bakgrunnen er at bruttopensjonen er knyttet opp mot en relativt frittstående parameter, sluttlønnen, og at den utbetalte ytelsen fra tjenestepensjonsordningen er en differanse mellom to størrelser. Disse to utfordringene vil være der uavhengig av modellkonsept. I tillegg kommer at Mosart opprinnelig er utviklet for analyser av folketrygden, og dermed i mindre grad er designet for å gi gode anslag på de størrelsene som er viktige i tjenestepensjonen slik den ser ut forut for avtalen i 2018. Det er derfor med mer skepsis enn vanlig at vi bruker Mosart til framskrivinger og analyser av bruttoordningen i offentlig tjenestepensjon.

²² I økonomiske termer kan dette beskrives som at pensjonering ved 67 år for denne gruppen representerer et betydelig ikke-konvekst knekkpunkt i budsjettbetingelsen. Med rimelige preferanser vil ikke 'homo economicus' velge et slikt punkt, med mindre det skjer noe annet vesentlig *samtidig*, for eksempel en forverring av helsen. Det kan også anføres at pensjonen ved 67 år for de fleste offentlig ansatte i 1962-kullet vil være vesentlig lavere enn forut for 67 år: Synes man pensjonsbetingelsene er ok når man går av ved 67 år, vil det være merkelig hvis man ikke synes at pensjonsbetingelsene ved 65 år er enda bedre.

²³ Pensjonsytelsene er homogene av grad 1 i priser og lønnsnivå.

Bruttopensjon og sluttlønnorientering

Det første grunnleggende problemet går på at bruttopensjonen etter nærmere regler er sluttlønnorientert. I pensjonsanalyser sammenligner man ofte pensjonsutbetalingene mot den økonomien som skal bære pensjonsutgiftene (samlet lønnsmasse) og/eller mot gjennomsnittlig lønnsnivå i samfunnet. Veksten i gjennomsnittlig lønn får dermed mindre betydning i analysen, spesielt når pensjonsrettighetene indekseres med lønnsveksten. Sluttlønn er derimot en variabel som er mindre "bundet opp" av gjennomsnittlig lønnsvekst enn andre grunnlag for å beregne pensjon, enten dette gjelder livsløpsopptjeningen i reformert folketrygd eller også tilleggspensjonen i gammel folketrygd. Sluttlønn blir dermed vanskeligere å gi gode anslag på, både i makro og enda mer på individnivå.

Det er også et moment at med avtalen fra 2009 vil(le) pensjonsordningen bli(tt) enda mer sluttlønnorientert. Dette skyldes at betydningen av fiktivt sluttpoengttall i samordningen fases ut med gammel folketrygd, noe som ellers ville dempet betydningen av en svak lønnsutvikling mot slutten av yrkeskarrieren.

Det kan også tilføyes at det finnes lite relevant empiri på lønnsutviklingen blant offentlig ansatte etter at de har passert 62 år, og i enda mindre grad etter 67 år. Selv om det historisk har vært, og er, offentlig ansatte over disse aldre, er de trolig lite representative for normalpopulasjonen og for hva de vil komme til å få i lønnsvekst i så høy alder. Dette er viktige parametre for å forstå bruttoordningen i den gjeldende pensjonsordningen.

Samordningen

Det andre grunnleggende problemet er at den ene variabelen som har stor interesse her, nettoppensjonen etter samordning med folketrygden, nettopp er en *differanse*. Selv om man har relativt godt grep på de to bruttostørrelsene (bruttopensjonen, beregnet alderspensjon fra folketrygd), kan den *relative* usikkerheten på *differansen* likevel bli svært høy fordi de to bruttostørrelsene er langt fra perfekt korrelert, og fordi nettotallet er vesentlig mindre enn bruttostørrelsene. Reduseres for eksempel sluttlønnen med 5 prosent mot slutten av yrkeskarrieren, kan netto utbetaling fra tjenstepensjonsordningen for mange reduseres med 15-20 prosent som følge av samordningsreglene.

Usikkerhet i Mosart i beregninger av offentlig tjenstepensjon

Mosart som trygdemodell ble på begynnelsen av 1990-tallet utviklet for å gi framskrivinger og analyser av alders- og uførepensjon i folketrygden. Utviklingen av inntektsrelasjonen ble spesifikt utformet for å fange variasjoner i inntekt som er viktig for å forstå beregningen av tilleggspensjonen, med sine regler om full opptjening etter 40 år, besteårsregel og et relativt lavt opptjeningstak. Spesielt manglet modellen sektorinndeling, og det var ikke satt av rom for at for eksempel ulike utdanningsgrupper kan ha ulik effekt av ansiennitet på lønnsutviklingen.

Dette forsterkes av at de estimerte overgangssannsynlighetene begynner å bli gamle. Vi tolker modellens problemer med å reprodusere de senere års inntektsutvikling som at det har vært vesentlige strukturelle endringer i arbeidstilbudet som påvirker inntektsfordelingen over livsløpet. Dette kan gis en videre tolkning. De reformene som skal gjennomføres nå, har som mål å skape et velfungerende pensjonssystem for de som er unge yrkesaktive i dag, og dermed være i virksomhet i minst 50-70 år fram i tid. Hvis det har vært vesentlige endringer i inntektsfordelingen i et så kort tidsperspektiv som de to-tre siste ti-årene, taler det for at reformene bør ha en viss robusthet mot endringer i yrkesdeltaking og inntektsutvikling over livsløpet.

For 'eldre' årskull som er godt etablert på arbeidsmarkedet, kan likevel Mosart gi noe mer robuste resultater. For eksempel vil 1963-kullet være 51 år i startåret for simuleringen (2014). De fleste som vil oppnå en vesentlig offentlig tjenstepensjon (full opptjening) fram til 2030, vil ved denne alderen være ansatt i offentlig sektor, og simuleringen vil i stor grad være en fullføring av det inntektsnivået de nå har (men også her vil små nyanser i inntektsutviklingen på slutten av yrkeskarrieren kunne gi vesentlige utslag når pensjonsordningen er sluttlønnorientert).

Mosart mangler en direkte simulering av stillingsbrøker og pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen, men må i stedet benytte en transformasjon av årlig pensjonsgivende inntekt. Resultatene ved en videreføring av bruttopensjonen er sensitive for utformingen av denne transformasjonen.

Usikkerhet omkring forutsetningene

Framskrivningene med Mosart bygger på forutsetninger omkring utviklingen i demografi, skolegang, pensjonering og yrkesdeltaking. Typisk vil vi la observerte atferdsmønstre fortsette som nå, enten på nivåform, for eksempel at samlet fruktbarhetstall vil holde seg på dagens nivå, eller på vekstform, for eksempel at dødeligheten vil fortsette å gå ned på linje med observerte trender over de siste ti-årene.

Forutsetningene omkring pensjonering og yrkesdeltaking følger de samme prinsippene, i hovedsak at nivået på overgangssannsynlighetene, samt yrkesprosenter og gjennomsnittlige arbeidstider, holder seg på samme nivå som gjennomsnittet av de fem siste årene vi har observasjoner for. Eneste unntak er alderspensjonering (uttredd av arbeidslivet, avgangsalder), hvor vi har lagt inn at ønsket pensjonsalder øker med 66 prosent av økningen i alderen der levealdersjusteringen er nøytralisert (her vil det si at forholdstallet er lik én til og med 1953-kullet, og det normerte stallet er lik én fra og med 1963-kullet, og en vektet overgang mellom disse to årskullene).

Noen av de resultatene som legges fram her er sensitive for de forutsetningene som er gjort, samtidig som det empiriske grunnlaget kan være tynt.

Avgangsalder er en slik viktig forutsetning som har svært ulik effekt i de ulike banene. Spesielt vil en økning i avgangsalderen gjøre at pensjonsytelsene i de reformerte ordningene blir høyere og at levealdersjusteringen framstår som mindre kraftig. Samtidig er det empiriske grunnlaget svakt. Forut for pensjonsreformen var det få (ingen) ordninger som i særlig omfang var aktuarisk nøytrale, slik at den eneste empirien vi egentlig har er for årene etter 2011. Dette er for kort tid til at vi på en fullgod måte kan gi sikre anslag på hva effekten vil bli på lengre sikt. Det tar tid å fase inn nye årskull som er fullt ut omfattet av pensjonsreformen. Det tar også tid å få full innfasing av nye forventninger om egen pensjonsalder og bortfall av andre institusjonelle begrensninger, for eksempel i form av aldersgrenser i supplerende ordninger. I tillegg mangler vi også tidsserier som kan belyse effekten av *økende* levealder på pensjoneringsmønsteret.

Samtidig var det en trend i retning av utsatt pensjonering forut for pensjonsreformen som vanskelig kan oppfattes som en effekt av pensjonsreformen (nedgang i uføretilbøyeligheten blant 50-åringene og økt avgangsalder blant offentlig ansatte).

Avgangsalder i Mosart er kalibrert mot observerte tall for 2011-2014, men samtidig glattet slik vi tror de aktuelle parametrene mer vil være på lengre sikt. Spesielt er det diskontinuiteter rundt aldrene 62, 67 og 70 år som vi ikke tror blir varige etterhvert som systemet med fleksibel pensjonering blir systematisk gjennomført. Dette gjør at modellen treffer noe dårligere på kort sikt.

5.5. Andre tilpasninger av Mosart

Mange av overgangssannsynlighetene i Mosart er estimert på data som bare går til og med 1993, herunder yrkesdeltakingen. I tidligere versjoner av Mosart har vi løst denne svakheten ved en generell kalibrering av nivået på overgangssannsynlighetene (etter kjønn) slik at vi treffer faktiske tall for de samme overgangene for nyere år. Denne løsningen har blitt tøyd lenger enn den burde, og for analyser av sluttlønnsoverorienterte pensjonssystemer er det helt utilstrekkelig. Vi har ikke kapasitet eller tid til å rette opp dette innenfor en kort tidshorisont. Som en midlertidig løsning har vi kalibrert yrkesdeltakingen og uførerisikoen ned på kjønn og ett-årig alder. I viss forstand har vi da reestimert alderseffekten i overgangssannsynlighetene, da kalibreringen i stor grad bygger på samme metode som estimeringen (logistisk regresjon). Modellen fanger dermed opp at yrkesdeltakingen og inntektsnivået har økt spesielt for litt eldre kvinner (opp til 62 år). Dette reduserer diskontinuiteten i overgangen mellom historiske og simulerte tall, og er spesielt viktig for årskullene på 1950- og 1960-tallet og for å analysere sluttlønnsoverorienterte pensjonssystemer. Dette er en endring sammenlignet med Fredriksen og Stølen (2016).

Inntektsrelasjonen

Pensjonsgivende inntekt simuleres i Mosart ved en log-lineær relasjon (betinget på at man har en inntekt på minst ett grunnbeløp) gitt ved:

$$\text{Ln}Y_{it} = X_{it}\beta + U_i + e_{it}, e_{it} \sim F(0, \sigma_i)$$

Hvor 'i' angir person, 't' angir år, Y er pensjonsgivende inntekt, X er settet av forklaringsvariabler, β er tilhørende parametre, U er et individuelt stasjonært restledd, og 'e' er et restledd som fanger opp år-til-år variasjoner med fordelingen 'F', hvor 'F' har et individuelt stasjonært standardavvik σ .

Dette er en relasjon som er relativt lett å estimere og simulere, og som fanger opp mye av den variasjonen over livsløpet og mellom individer som vi trenger for å analysere regelverket i folketrygden. Spesielt vil settet av forklaringsvariabler (X) omfatte kjønn, alder, ansiennitet, utdanningsnivå, samliv/barn og pensjonering. De stasjonære restleddene (U og σ) beregnes for populasjonen i basisåret på grunnlag av egen inntektshistorie, og restleddene simuleres for nye årskull når de blir 16 år gamle.

I simuleringen av lønn i tjenestepensjonsordningen kommer denne løsningen litt til kort, spesielt fordi relasjonen (foreløpig) mangler sektortilhørighet som forklaringsvariabel, både på inntektsnivå, inntektsvariasjon og på eventuell kryseffekt med ansiennitet. I de estimerte relasjonene avhenger ikke overgangene mellom sektorer av disse individuelle parametrene, slik at problemene forsterkes over tid. Spesielt vil offentlig sektor i simuleringen "rekruttere" for mange med stor variasjon i inntekt. Vi har derfor lagt til en slik effekt på sektorovergangene, og kalibrert denne effekten slik at ansatte i offentlig sektor beholder en sammensetning av restledd som ligner på dagens ansatte i samme sektor.

For årskullene som er godt etablert når simuleringen starter (til og med om lag 1970-kullet), er problemene mer begrenset, fordi valg av sektor i stor grad er tilbakelagt, slik at datagrunnlaget fanger opp samvariasjonen mellom sektor og individuell bakgrunn, herunder restledd for inntekt. Det er fortsatt noen problemer her, men vi har forsøkt å redusere omfanget ved å korte ned perioden som de individuelle parametrene beregnes på (vi har brukt de 10 siste årene her).

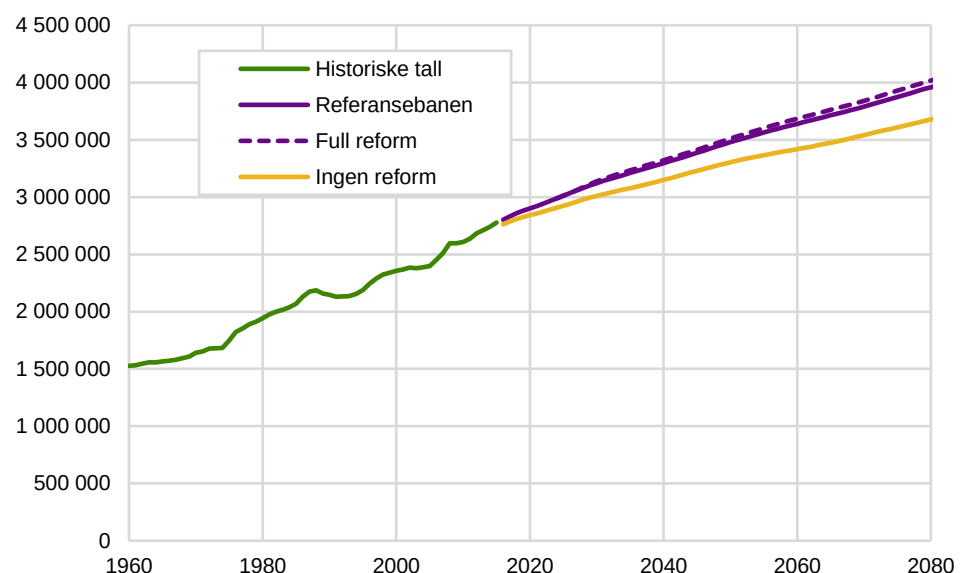
6. Utviklingen i opptjeningsgrunnlaget

Offentlig tjenestepensjon opptjenes ved å være offentlig ansatt, og er knyttet opp mot tjenestetid og inntektsutvikling over yrkeskarrieren. Dette opptjeningsgrunnlaget har endret seg vesentlig over de årskullene som nå skal gjennom en reform av offentlig tjenestepensjon. I tillegg må vi simulere dette opptjeningsgrunnlaget framover, og det er en kritisk faktor i hvilken grad vi har fått til dette på en måte som gjør framskrivingene relevante. Kapittel 6 går gjennom noen av disse størrelsene, både for å vise den faktiske utviklingen fram til dags dato, og for å vurdere framskrivingen.

6.1. Samlet arbeidsstyrke

Denne rapporten viser i hovedsak virkningen på tjenestepensjonsordningen målt ved pensjonsutgifter og -ytelser per medlem av ordningen, med vekt på de som har vært medlem over en vesentlig del av yrkeskarrieren. Det er likevel naturlig å starte med veksten i samlet arbeidsstyrke, da dette både til en viss grad er finansieringsgrunnlaget for pensjonsordningene, men samtidig en av årsakene til at pensjonsutgiftene øker.

Figur 6.1 Antall personer i arbeidsstyrken



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.1 viser utviklingen i arbeidsstyrken siden 1960 og i de tre hovedbanene i framskrivingen. Økningen i arbeidsstyrken er i stor grad drevet av en økning i antall personer i yrkesaktiv alder, først av store etterkrigskull som ble voksne på 1970-tallet, siden av en betydelig nettoinnvandring, spesielt fra 2007 og utover. En økning i kvinners yrkesfrekvenser gjennom 1970- og 1980-tallet har også bidratt til veksten. Økt omfang av uførepensjon og avtalefestet pensjon har bidratt til å dempe veksten fram til årtusenskiftet.

Forskjellen mellom referansebanen og banen uten pensjonsreform er i stor grad drevet av pensjoneringsmønsteret. Uten reform, det vil si slik pensjonssystemet så ut fram til årene før 2011, var det svake insentiver til å stå i arbeid etter at man hadde passert aldersgrensen, enten for avtalefestet pensjon eller for alderspensjon. Forutsetningen for å motta disse ytelsene forut for pensjonsreformen var at man sluttet å jobbe²⁴, og bruttolønningen av å jobbe ble derfor differansen mellom

²⁴ I årene forut for pensjonsreformen begynte man å redusere/fjerne avkortningen av alderspensjon mot lønn, men dette betrakter vi her som en del av pensjonsreformen. Videre har det aldri vært noen avkortning av pensjon mot lønn for de over 70 år, men de aller fleste fra årskullene før reformen gikk ut av arbeidslivet før den alderen, slik at jobbmulighetene da var sterkt redusert.

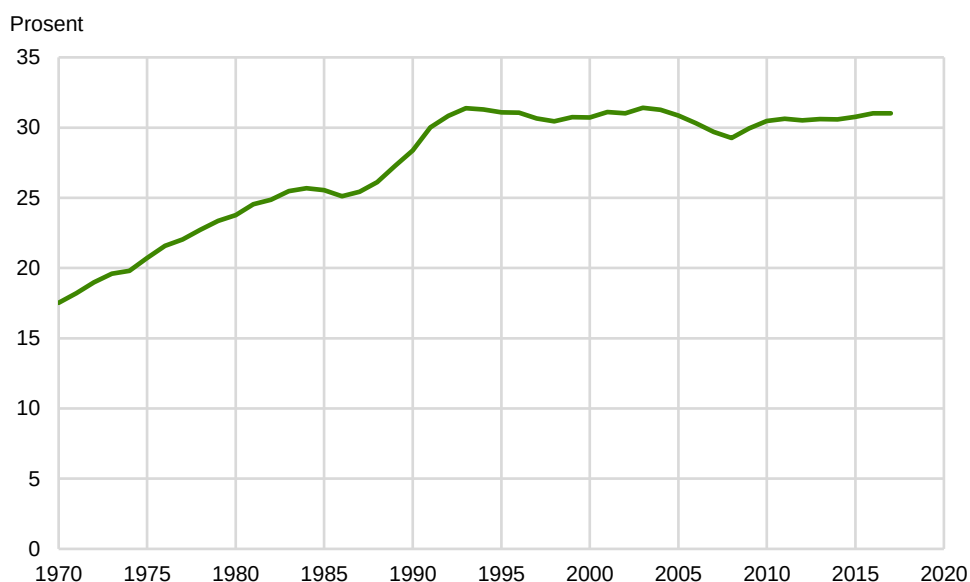
lønna og pensjonen. I tillegg var skattereglene mer gunstige for pensjonister. Etter pensjonsreformen er det ingen avkortning av alderspensjon mot lønn, og i tillegg vil man få økt opptjening av å stå lenger i arbeid. Vi har på den bakgrunn lagt til grunn at ønsket pensjonsalder (=uttreden av arbeidslivet) stiger med 66 prosent av levealdersveksten, noe som om lag vil kompensere for levealdersjusteringen målt i løpende pensjonsytelser. Mellom 2010 og 2080 øker forventet levealder med noe i overkant av 9 år, noe som isolert sett gir 6 flere årskull i arbeid ved slutten av framskrivingsperioden. Denne effekten på antall personer i arbeidsstyrken dempes noe av at en del alderspensjonister også jobber, om enn med små stillingsbrøker. Videre vil en del personer ønske å gå av før nedre aldersgrense eller etter øvre aldersgrense, og for disse vil endringene i insentivene ha ingen effekt. Økningen i arbeidsstyrken blir på 280.000 personer i 2080, tilsvarende om lag 3,5 årskull.

Den lille forskjellen mellom referansebanen og avtalen fra 2018 ("full reform") er drevet av de som er offentlig ansatte ved 61 år som i det første tilfellet velger gammel avtalefestet pensjon. Med full reform legger vi til grunn at de pensjonerer seg på linje med hva vi forventer i privat sektor. For 1963-kullet har vi lagt til grunn at pensjonsalderen øker med om lag 2 år. Når vi kommer til 2080 har vi lagt til grunn at forskjellen er på 3-4 år på grunn av økt levealder i samspill med levealdersjusteringen. Dette tilsvarer om lag 60.000 flere personer i arbeidsstyrken.

6.2. Sysselsatte i offentlig sektor

Vi har ikke noen samlet og konsistent statistikk over medlemsmassen i offentlig tjenstepensjon, som både dekker historiske tall bakover i tid og framover i simuleringene. Samtidig er utviklingen i antall medlemmer en helt sentral parameter for å forstå utviklingen i tallene for offentlig tjenstepensjon. Det er vesentlig forskjell på om veksten i utgiftene til offentlig tjenstepensjon skyldes en større populasjon, en større andel som jobber i offentlig sektor eller om gjennomsnittlige ytelser per medlem har blitt høyere.

Figur 6.2 Andel av sysselsatte som er i offentlig forvaltning, nasjonalregnskapstall



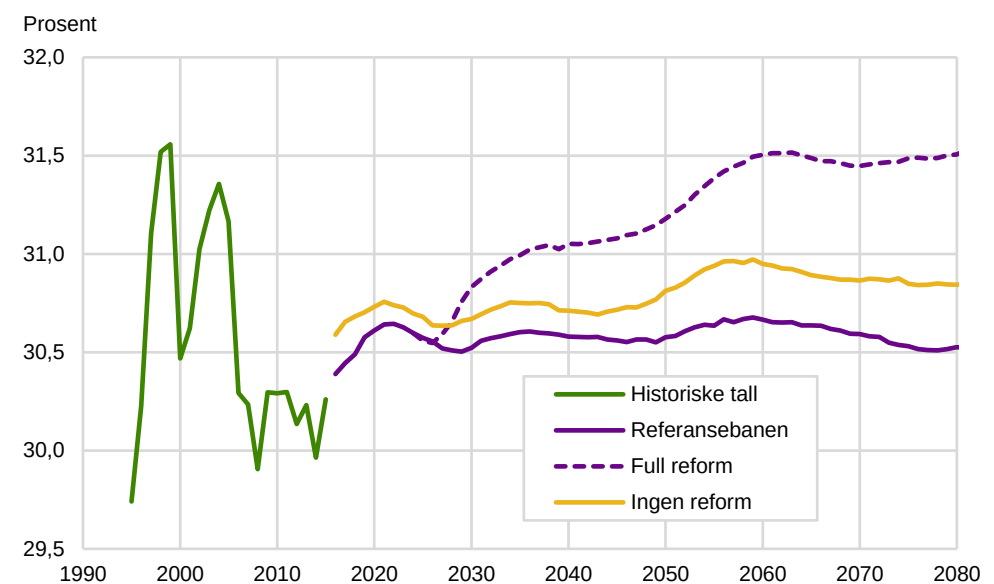
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.2 viser utviklingen i andelen av de sysselsatte som ifølge Nasjonalregnskapstall er ansatt i offentlig forvaltning. Det er ingen en-entydig sammenheng mellom det å være et yrkesaktivt medlem av tjenstepensjonsordningen og ansatt i offentlig forvaltning, blant annet på grunn av overgangsordninger ved privatisering av offentlig virksomhet. Over tid forventer vi likevel en relativt tett kobling

mellom disse to størrelsene. Utfra dette var det en betydelig vekst i andelen som var i offentlig sektor fram til begynnelsen av 1990-tallet, med bortimot en dobling siden 1970. Tall fra Folke- og boligtellene fra 1950 og 1960 antyder at andelen var enda noe lavere før 1970. Etter 1992 har andelen i offentlig sektor ligget stabilt i overkant av 30 prosent.

Det vil ta lang tid å fase inn den virkningen økt sysselsetting i offentlig sektor vil ha på offentlig tjenstepensjon. Full innfasing i dette tilfellet vil normalt ikke inntreffe før de som var unge yrkesaktive på begynnelsen av 1990-tallet har blitt de eldste pensjonistene, det vil si en gang rundt 2060. Bidraget fra innfasingen til veksten vil avta de siste ti-årene før 2060, men sier likevel noe om hvor trege disse prosessene er.

Figur 6.3 Andel av arbeidsstyrken i offentlig sektor



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tallene for yrkesaktive medlemmer i offentlig tjenstepensjon i Mosart er konstruert fra ulike kilder, og formålet her er å sjekke rimeligheten av de tallene vi har lagt inn. Figur 6.3 viser andel av arbeidsstyrken som jobber i offentlig sektor slik det er definert i Mosart. 1995 er det første året vi har fullstendige data for og som er tatt med i figuren. Aksen er brukket for å kunne vise fram finere nyanser i framskrivningen, slik at utviklingen i de historiske årene framstår som turbulente. Nivået og variasjonen er likevel om lag som i de historiske tallene fra Nasjonalregnskapet, selv om det er avvik i enkelt år. Samtidig har det vært overføringer av virksomheter fra offentlig sektor til privat sektor, og det kan være svakheter i dataene på eksakt når disse overføringene skjedde, i tillegg til at eldre medlemmer *kan* ha fått beholde medlemskap i tjenstepensjonsordningen som en overgangsordning.

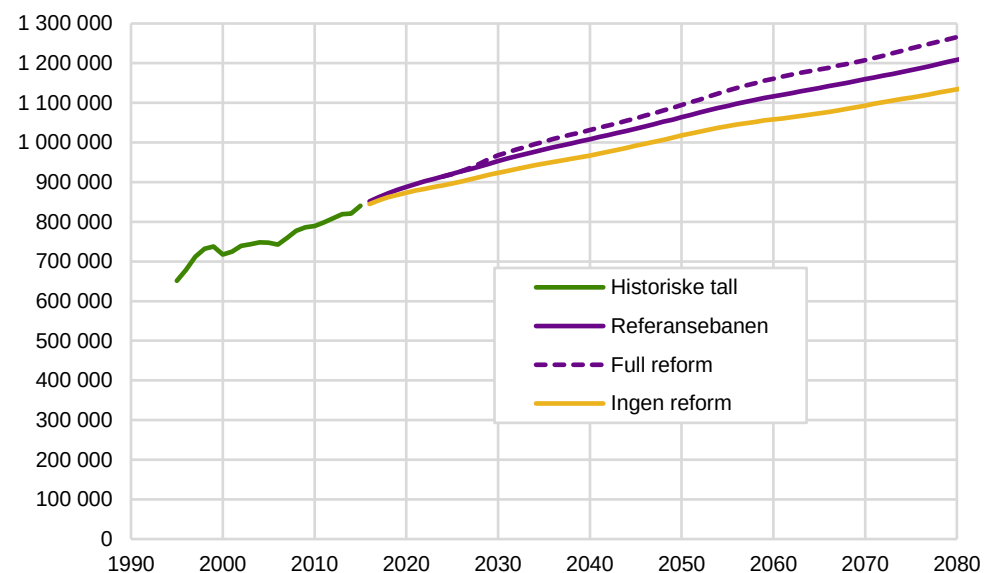
Vi viser ikke tallene bakover i tid, da det er store avvik, og det vesentligste av dette skyldes personer som er døde før årtusenskiftet. Blant personer som er i live etter 2006, og som var yrkesaktive i 1968, var opp mot 20 prosent sysselsatt i offentlig sektor, som er konsistent med nasjonalregnskapstallene. Vi har imidlertid ingen mulighet til å beregne tilbakegående serier på utgifter til offentlig tjenstepensjon.

I referansebanen har vi lagt til grunn at den relative fordelingen av arbeidsstyrken i hovedsak skal holde seg konstant som i perioden 2010 til 2014 for aldersgruppen 19 til 61 år. Modellen simulerer ikke bytte av sektor etter 62 år, og før 19 år er de

fleste under utdanning og i liten grad ansatt i jobber med rett til tjenstepensjon, obligatorisk tjenstepensjon (OTP) holdt utenom. En effekt av dette er at tallene for andelen av hele arbeidsstyrken som er i offentlig sektor dermed kan variere noe gjennom framskrivingsperioden. En mer betydningsfull effekt derimot er at endringer i pensjoneringsmønsteret for offentlig ansatte vil endre samlet antall offentlig ansatte like mye. Alternativt kunne man tenkt seg at utsatt pensjoning blant offentlig ansatte i hovedsak fører til fortregning av andre grupper, spesielt at rekruttering av nye medarbeidere blir utsatt. Virkningene av en slik kanskje mer realistisk bane ville både vært mer modellteknisk krevende og komplisert vurderingen av effektene på tjenstepensjonen fordi yrkesmønstrene i yngre år ville blitt noe annerledes. Spesielt vil en noe lavere andel da være i offentlig sektor i yngre år.

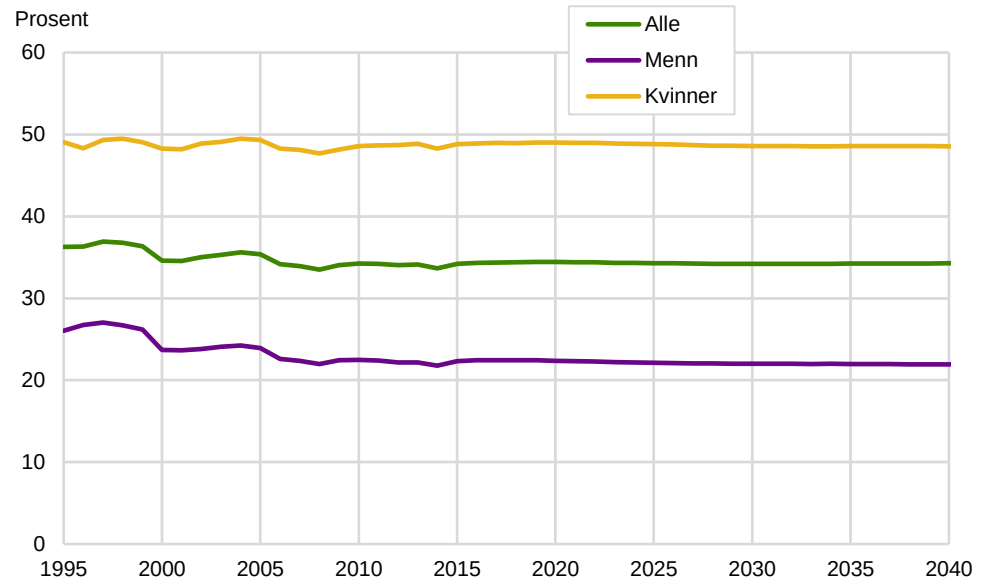
I referansebanen er offentlig ansatte noe mer tilbøyelig til å pensjonere (=uttreden av arbeidslivet) seg tidlig enn andre grupper, på grunn av muligheten til å benytte gammel avtalefestet pensjon. I banen uten reform er det ingen slike forskjeller sammenlignet med privat sektor med AFP, derfor blir andelen offentlig ansatte noe høyere her. Tilsvarende gjelder med avtalen av 2018 ("Full reform"), hvor forskjellene blir større fordi forskjellene i pensjonsalder er større og økende.

Figur 6.4 Arbeidsstyrken i offentlig sektor



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.4 viser antall personer som er ansatt i offentlig sektor utfra historiske og framskrevne tall fra Mosart. Med de forutsetningene som er lagt til grunn vil i 2080 om lag 60 000 flere personer være offentlig ansatte ved en full reform sammenlignet med referansebanen, noe som utgjør 5 prosent. Med en livsløpsbasert opptjening som avtalen fra 2018 legger opp til, vil økningen i antall offentlig ansatte også bidra til å øke pensjonsutgiftene i tjenstepensjonsordningen med samme 5 prosent over tid.

Figur 6.5 Andel av yrkesaktive¹ i offentlig sektor


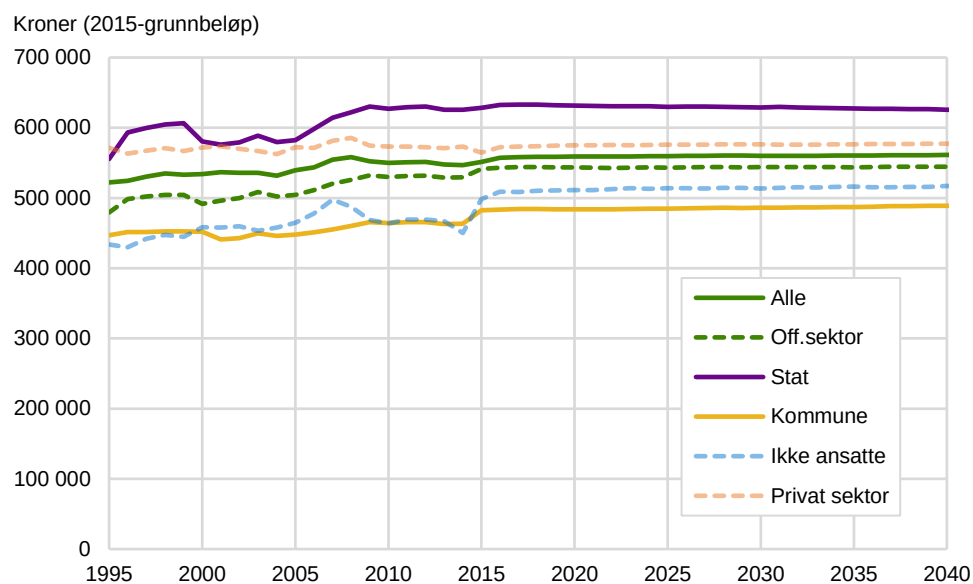
¹ Yrkesaktive vil her omfatte personer med pensjonsgivende inntekt større enn 1 grunnbeløp, som ikke er under utdanning eller er pensjonert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

De foregående figurene i dette avsnittet har sett på antall personer i arbeidsstyrken, uten å ta hensyn til at mange personer står i utkanten av arbeidsstyrken og har en annen tilknytning til tjenestepensjonsordninger generelt, spesielt blant studenter og (yngre) pensjonister. Omfanget av noen av disse gruppene har endret seg vesentlig over de siste ti-årene, og skaper rom for mulige avvik som ikke fanges opp av arbeidsstyrketallene generelt. I figur 6.5. viser vi andelen i offentlig sektor for en snevrere definisjon av arbeidsstyrken, avgrenset til personer som har stabilt årlig pensjonsgivende inntekt (PGI) over 1 grunnbeløp, som ikke er under utdanning eller har pensjonert seg (mottakere av alderspensjon som har vært sammenhengende i jobb regnes som yrkesaktive her). Det blir en noe høyere andel i offentlig sektor, som virker rimelig når mange yngre utelates. Viktigere er at andelen holder seg konstant i overgangen til de framskrevne tallene, og underbygger at vi faktisk legger til grunn en konstant andel i offentlig sektor.

6.3. Pensjonsgivende inntekt i offentlig sektor

Fordelingen av pensjonsgivende inntekt har stor betydning for beregningen av pensjonsytelsene, også for nivået på gjennomsnittlig pensjon. Samtidig inngår ikke sektor direkte som forklaringsvariabel for simulerte inntekter, og utgjør en potensiell svakhet i beregningene. I denne rapporten har vi utbedret dette ved å kalibrere overgangssannsynlighetene slik at fordelingen av de individuelle restleddene i inntektsrelasjon (se avsnitt 5.4) holder seg konstant gjennom framskrivingen for de ulike sektorene. Inntektsfordelingen over livsløpet er en multidimensjonal størrelse som det er krevende å gi en god beskrivelse av. Vi har her forenklet dette til to enkle målvariable, gjennomsnittlig inntekt og andelen som tjener over 7,1 grunnbeløp, som er opptjeningstaket i folketrygden etter reformen. Tallene brytes også ned på kjønn og utdanning, da disse to kjennetegnene endres over framskrivingsperioden og har stor betydning for lønnsinntekt.

Figur 6.6 Årlig pensjonsgivende inntekt, yrkesaktive¹

¹ Yrkesaktive er her personer med pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp og som ikke er under utdanning eller er pensjonert. Alderspensionister med slik pensjonsgivende inntekt regnes som yrkesaktive.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.6 viser gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt for yrkesaktive, det vil si personer med gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt stabilt over 1 grunnbeløp, som ikke er under utdanning eller pensjonert. Denne avgrensningen gjelder også de andre figurene i avsnittet. Målt lønnsdeflatert holder denne inntekten seg rimeligvis relativt konstant i de historiske tallene. I overgangen til framskrivingen avtar inntektsforskjellene mellom sektorene noe, og dette er en svakhet i simuleringen av pensjonsgivende inntekt. Utslagene er likevel relativt små for offentlig sektor.

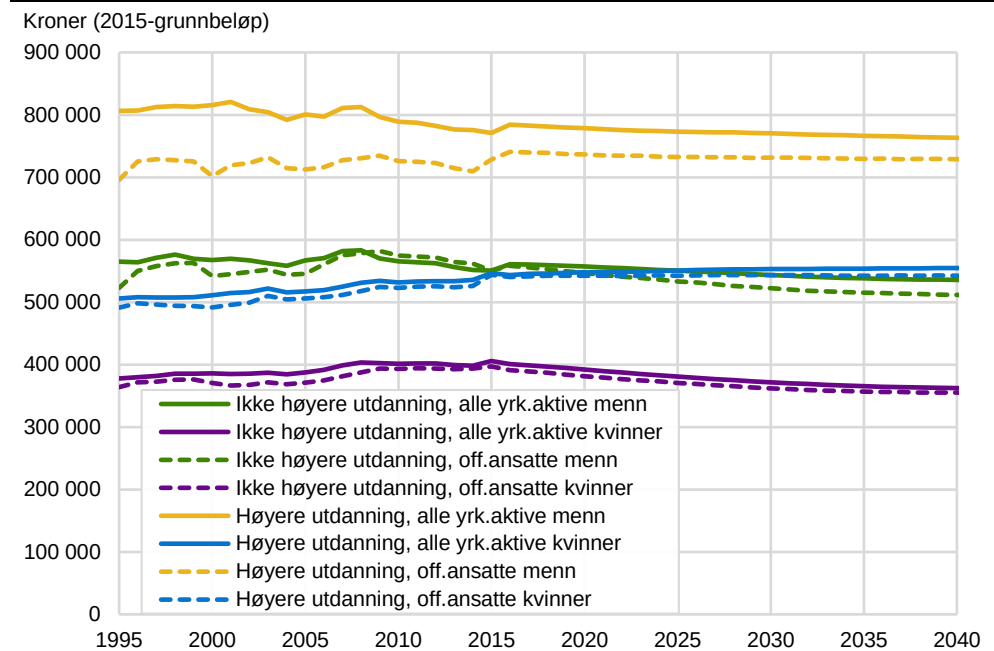
Inntektsnivået ligger noe lavere i offentlig sektor enn for alle yrkesaktive, og denne forskjellen holder seg relativt stabilt inn i framskrivingsperioden. Årlig pensjonsgivende inntekt er produktet av hvor mye man jobber i løpet av året og lønnsnivået, og størrelsen på disse komponentene varierer mellom de ulike sektorene. Gruppen "ikke-ansatte" omfatter selvstendig næringsdrivende og arbeidsledige mot slutten av året (registreringstidspunktet), og har også lavere inntektsnivå enn gjennomsnittet, hvor arbeidstid i løpet av året er trolig en viktig forklaringsfaktor.

Det er heller ingen store bevegelser i tallene for statlig eller kommunal sektor, hverken i de historiske tallene eller i overgangen til framskrivingen. Det er noe variasjon i de historiske tallene for statlig sektor, men dette sammenfaller med endringer i andelen i statlig sektor, og kan være drevet av et annet lønnsnivå i de virksomhetene som ble privatisert. Det er en viss diskontinuitet i overgangen til de framskrevne tallene for kommunal sektor. Det er en betydelig inntektsforskjell mellom statlig og kommunal sektor, og denne forskjellen er der også om man kontrollerer for kjønn og høyere utdanning. To-delingen av utdanning kan imidlertid dekke over andre vesentlige forskjeller innad i de to gruppene, for eksempel mellom master/bachelor og videregående/grunnskole. Videre tar vi heller ikke her noe hensyn til en mulig geografisk dimensjon.

Utdanningsnivået er høyere i offentlig sektor enn i privat, og det trekker i retning av flere som jobber fulltid og høyere lønnsnivå. Dermed ligger det under en del andre faktorer som må trekke ned inntektsnivået i offentlig sektor. Andelen kvinner i offentlig sektor er en slik faktor, ikke fordi offentlig ansatte kvinner har lavere inntekt enn privat ansatte kvinner, men fordi (offentlig ansatte) kvinner tjener mindre enn (privat ansatte) menn. Videre er inntektsforskjellene for menn med

høyere utdanning store mellom offentlig og privat sektor, spesielt i andelen med høy inntekt. Disse forskjellene framgår av de neste figurene.

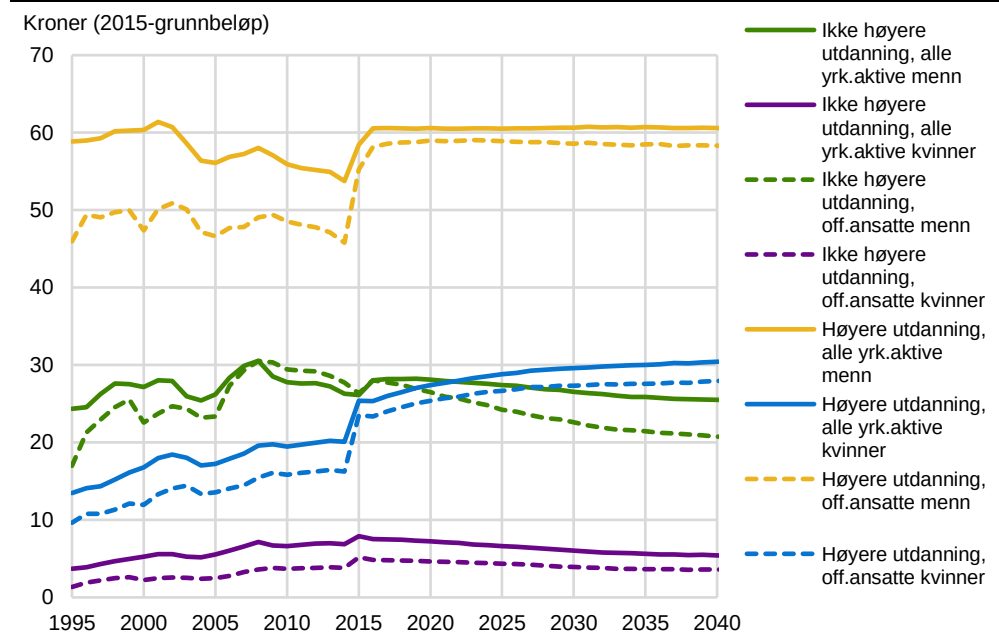
Figur 6.7 Årlig pensjonsgivende inntekt, yrkesaktive¹



¹ Yrkesaktive er her personer med pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp og som ikke er under utdanning eller er pensjonert. Alderspensionister med slik pensjonsgivende inntekt regnes som yrkesaktive.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.7 viser årlig pensjonsgivende inntekt fordelt på utdanningsnivå, kjønn og sektor. Kontrollert for kjønn og utdanningsnivå, er det med ett unntak relativt små forskjeller i inntektsnivå både i de historiske tallene og i framskrivingen. Videre er det relativt små endringer i overgangen til framskrevne tall. Unntaket er menn med høyere utdanning som har en årlig inntekt som er 10-15 prosent mindre i offentlig sektor enn gjennomsnittet av alle sektorer for samme gruppe.

Figur 6.8 Andel med årlig pensjonsgivende inntekt over 7,1 grunnbeløp, yrkesaktive¹



¹ Yrkesaktive er her personer med pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp og som ikke er under utdanning eller er pensjonert. Alderspensionister med slik pensjonsgivende inntekt regnes som yrkesaktive.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

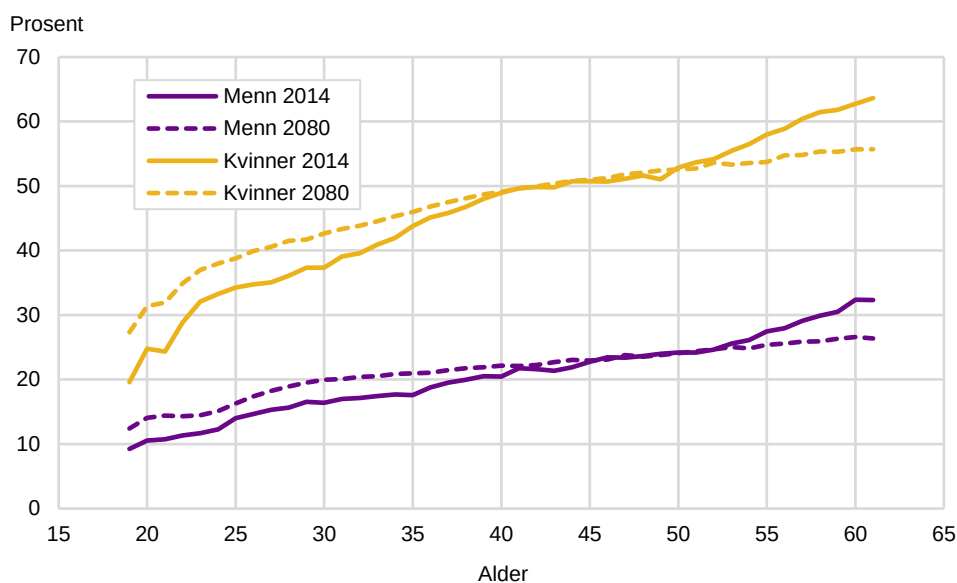
Dette gjentas når man ser på andelen som har en årlig pensjonsgivende inntekt over 7,1 grunnbeløp, som tilsvarte en årlig inntekt på 635.000 kroner i 2015, eller 688.000 kroner med grunnbeløpet fra 1. mai 2018. Her er det også tydelig at det er menn med høyere utdanning i privat sektor som i større grad har høy inntekt. Det er også tydelig at Mosart har noe større problemer med å treffe inntektsfordelingen for denne gruppen i overgangen til framskrivingen, spesielt for høyere utdanning. Fordi tjenstepensjonsordningen gir større opptjening til høye inntekter har dette betydning for resultatene senere i rapporten.

Menn med høyere utdanning i offentlig sektor skiller seg også ut som en gruppe med en stor andel med høy inntekt (selv om privat sektor ligger enda høyere), som gjør at denne gruppen får større uttelling for medlemskapet i tjenstepensjonsordningen, både før og etter reformen av offentlig tjenstepensjon.

6.4. Sektortilhørighet over livsløpet

Arbeidstakere som flytter mellom sektorer har betydning for hvordan pensjonssystemet virker, spesielt når pensjonsordningen for eksempel gir full opptjening etter 30 år og/eller er sluttlønsorientert. Slike bevegelser er ikke enkelt å vise for populasjonen som helhet, og i dette avsnittet avgrensner vi oss til å se på andelen av de yrkesaktive som er i offentlig sektor etter kjønn og alder. Dette er det overkommelig å framstille og gir samtidig en viss innsikt i hvordan pensjonsordningen påvirkes og en viss kontroll av om simuleringen treffer historiske tall. I avsnitt 6.5 kommer vi tilbake til et annet mål, fordeling av tjenestetid ved aldersgrensen på 62 år.

Figur 6.9 Andelen av yrkesaktive¹ menn og kvinner i offentlig sektor, tverrsnitt 2014 og 2080



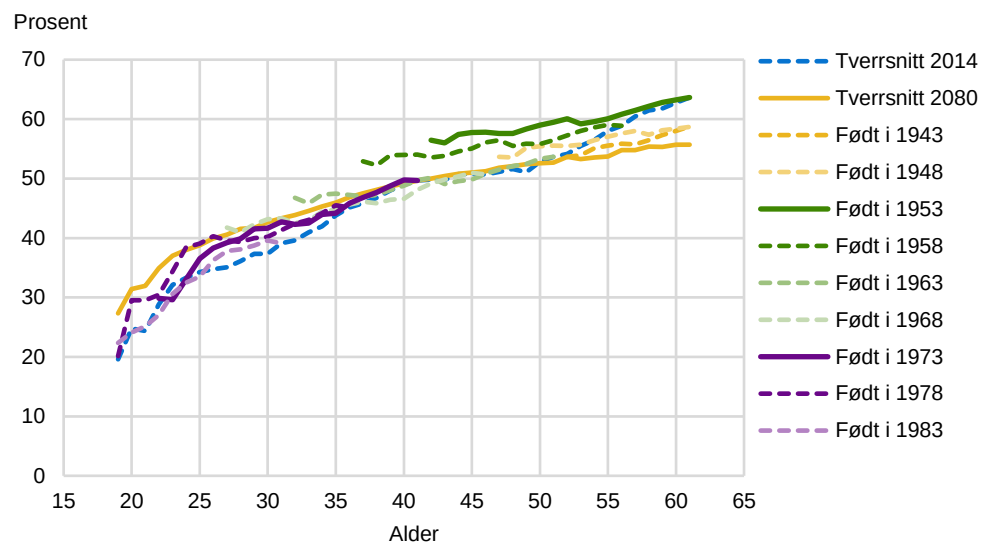
¹ Yrkesaktive er her personer med pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp og som ikke er under utdanning eller er pensjonert. Alderspensionister med slik pensjonsgivende inntekt regnes som yrkesaktive.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.9 viser andelen av de yrkesaktive som er i offentlig sektor etter kjønn og alder for to utvalgte år. Yrkesaktive vil her si personer som stabilt har en årlig pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp, som ikke er under utdanning eller pensjonert. Det første utvalgte året er 2014, det siste året vi har historiske tall for. Det andre året er (litt vilkårlig) 2080, et framtidig år som i sin helhet er bestemt av simuleringen og som samtidig viser hvordan sektortilhørigheten endres over livsløpet (gitt en antakelse om at de samtidige årskullene i 2080 er relativt like hverandre ellers). Tallene for 2014 vil derimot være preget av generasjonsforskjeller og endringer over livsløpet. Avvikene mellom de historiske og simulerte

tallene behøver derfor ikke påpeke svakheter i simuleringen, og vi tror her er at de simulerte tallene i større grad beskriver bevegelsene mellom sektorer (jamfør figur 6.10 og 6.11 under).

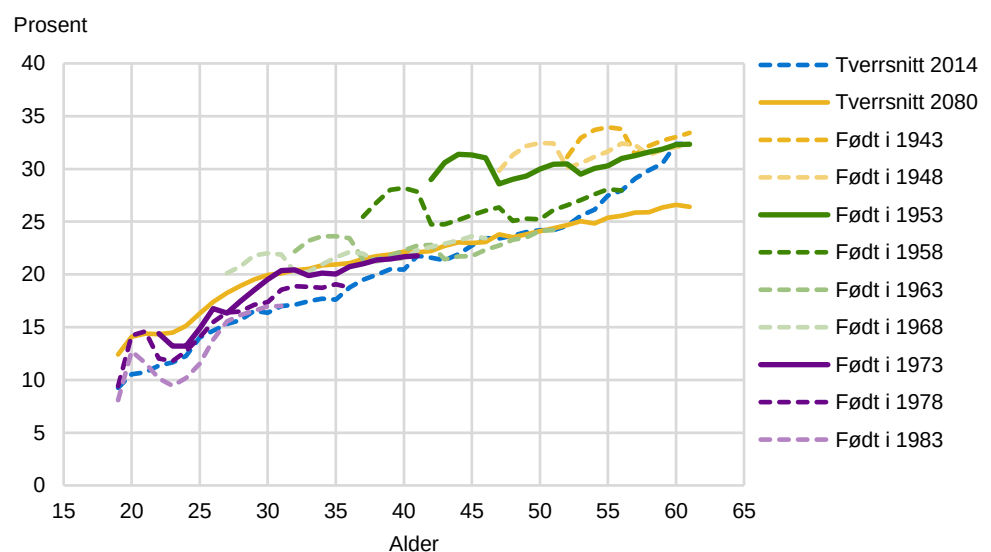
Det er helt tydelig en bevegelse inn i offentlig sektor over livsløpet, hvor 25 prosent (relativt) flere jobber i offentlig sektor ved 62 år enn ved 30 år. Det betyr at en god del offentlig ansatte må ha relativt kort tjenestetid i offentlig sektor når de nærmer seg pensjonsalder, også før vi tar høyde for at en del kun har et kortvarig ansettelsesforhold i offentlig sektor i yngre år. Offentlig ansatte 61-åringer som har kort opptjening har rett til avtalefestet pensjon etter gamle regler, og får dermed relativt mye i offentlig tjenestepensjon sammenlignet med opptjeningsstiden. Med avtalen av 2018 faller dette bort, og innstrømning i offentlig sektor mot slutten av yrkeskarrieren blir dermed en viktig faktor i vurderingen av avtalen.

Figur 6.10 Andel av yrkesaktive¹ kvinner i offentlig sektor etter fødselsår og alder



¹ Yrkesaktive er her personer med pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp og som ikke er under utdanning eller er pensjonert. Alderspensionister med slik pensjonsgivende inntekt regnes som yrkesaktive.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.11 Andel av yrkesaktive¹ menn i offentlig sektor etter fødselsår og alder



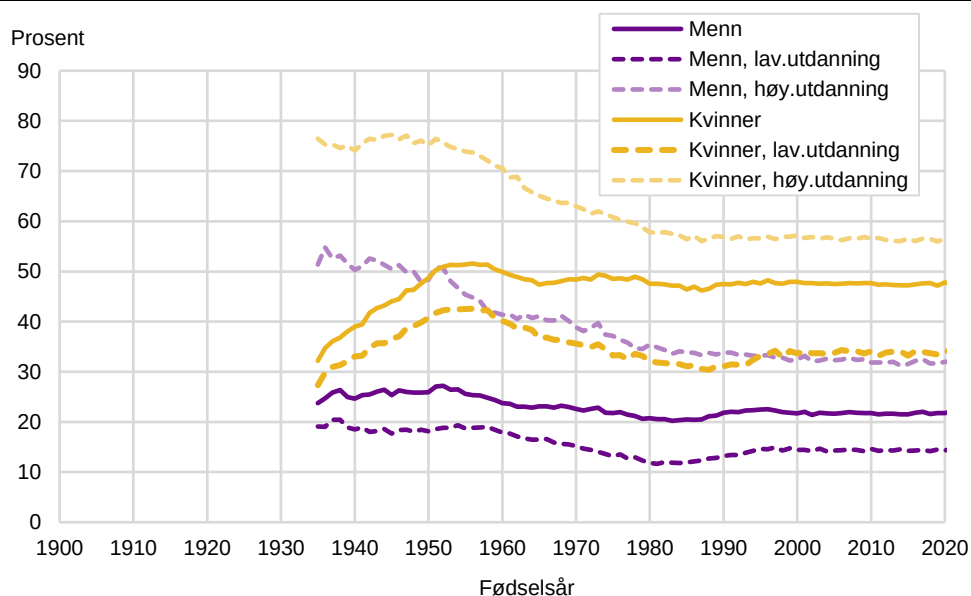
¹ Yrkesaktive er her personer med pensjonsgivende inntekt over 1 grunnbeløp og som ikke er under utdanning eller er pensjonert. Alderspensionister med slik pensjonsgivende inntekt regnes som yrkesaktive.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.10 og 6.11 følger utvalgte årskull av kvinner og menn over alder (og dermed tid), og viser andelen av de som er yrkesaktive som er i offentlig sektor. Dette er samme målvariabel som i figur 6.10, men her følges de samme personene over tid, der vi i figur 6.9 viser et tverrsnitt av befolkningen. De to linjene med tverrsnittet av 2014 og 2080 er med i figurene, med en tydelig økning i andelen i offentlig sektor fram mot 61 år i 2014-tallene. Tidsseriene med de ulike årskullene går bare til og med 2014, slik at alt er historiske tall. 1953-kullet er 61 år i 2014 og framhevet i figurene. De andre årskullene er valgt som hvert femte årskull rundt 1953. 1973-kullet er også framhevet da de kompletterer 1953-kullet i denne figuren. Ingen av de utvalgte²⁵ årskullene viser noen markert økning fram mot 61 år, og underbygger at simuleringsresultatene er rimelige på dette punktet. Mellom 1953- og 1963-kullet falt tilbøyeligheten til å være offentlig ansatt med i overkant av 5 prosentpoeng. Utviklingen for menn er vist i figur 6.11 og er litt mer komplisert på grunn av omfattende privatisering av offentlig virksomhet i 2000 og 2006 (slik de er datert i våre data), og som tydeligvis har berørt menn i langt større grad enn kvinner. Denne typen privatisering er ikke modellert i framskrivingene, og vil ikke reflektere den enkeltes valg av sektor tidligere i yrkeskarrieren. Disse bruddene i 2000 og 2006 er tonet ned i figuren, og da ser også utviklingen ganske lik ut for menn og kvinner.

6.5. Generasjonsforskjeller

Samtidig som regelverket for offentlig tjenstepensjon endres radikalt over årskullene født fra 1950 og utover, skjer det samtidig store endringer i bakgrunnen til disse årskullene som har store konsekvenser for beregningen av pensjonen og forståelsen av ordningens virkemåte. Dette gjør det vanskeligere å sammenligne utfallet for ulike årskull, da forskjellene kan skyldes endringer i regelverket og/eller opptjeningen. Vi redegjør her for noen av de meste sentrale endringene, knyttet til andelen i offentlig sektor, utdanningsnivå og innvandring. Fokus er lagt på 61-åringene, da dette er rett forut for aldersgrensen i både alderpensjonen og (gammel) avtalefestet pensjon, og angir dermed de kjennetegnene de tar med seg inn i beslutningen om pensjonering og etterfølgende beregning av pensjonsytelsene.

Figur 6.12 Andel som er offentlig ansatte¹ ved 61 år etter fødselsår



¹ "Offentlig ansatte" omfatter her alle som er ansatt i offentlig sektor eller er uførepensjonist med offentlig tjenstepensjon. Nevner omfatter hele årskullet, tilsvarende også uførepensjonister uten offentlig tjenstepensjon. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

²⁵ Ingen av de mellomliggende årskullene viser noen andre tendenser.

Andelen i offentlig sektor ved pensjonering

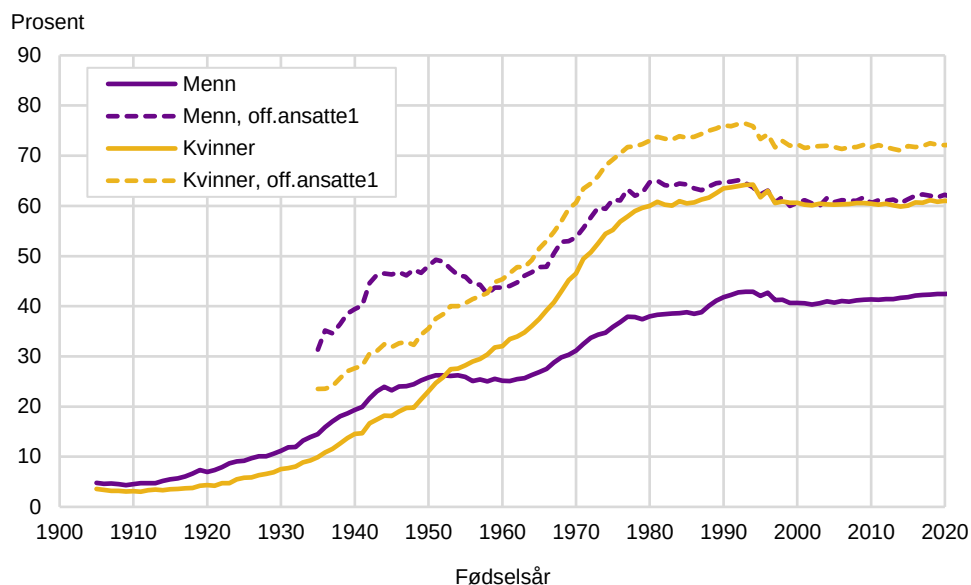
Figur 6.12 viser andelen av årskullet ved 61 år som er offentlig ansatte eller mottakere av uførepensjon med offentlig tjenstepensjon. Dette gir et anslag på hvor stor del av årskullet som senere blir alderspensjonister, som går rett fra offentlig tjeneste og til pensjon, noe som medfører at de oppnår full opptjening etter 30 års tjeneste. Videre forventer vi at denne definisjonen vil gi et relativt godt anslag på hvor stor andel av årskullet som får en vesentlig del av alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningen. Sammenlignet med figur 6.8-11 er det en annen definisjon av "offentlig ansatt" her, og nevner omfatter hele populasjonen, ikke bare de som er yrkesaktive. Utviklingen blir dermed litt flatere.

Tallene til og med 1953-kullet er faktiske tall, og deretter gradvis mer preget av framskrivningen. 1970-kullet var 44 år i 2014, og dermed vil tallene til og med disse årskullene i vesentlig grad være påvirket av de historiske tallene, da utdanningsnivå og sektor for mange er tilbakelagte valg. Andelen som er offentlig ansatt ved pensjonering øker betydelig til og med årskullene på begynnelsen av 1950-tallet, spesielt for kvinner. Det betyr at når vi skal sammenligne påfølgende årskull i denne pensjonsreformen, er det helt nødvendig å ta hensyn til hvor stor andel som har jobbet i offentlig sektor. Når 1950-kullet får mer i tjenstepensjon enn for eksempel 1935-kullet, er dette i første rekke en konsekvens av at offentlig sektor sysselsetter flere personer.

Etter årskullene på 1950-tallet kommer det en viss nedgang i andelen som er i offentlig sektor. Kontrollert for utdanning (og kjønn) er det en mer betydelig nedgang, spesielt blant kvinner og de med høyere utdanning. Veksten i utdanningsnivået over disse årskullene tilsier at det ikke er mulig at samme andel av de med høyere utdanning kan gå til offentlig sektor uten en betydelig vekst i andelen som jobber i offentlig sektor.

Utdanningsnivå

Utdanningsnivå er en viktig bakgrunnsvariabel i beregningen og forståelsen av offentlig tjenstepensjon. I offentlig sektor vil formell utdanning ha stor betydning for lønnsnivået, og offentlig tjenstepensjon gir full pensjonsopptjening for årlige inntekter opp til 12 grunnbeløp, som er godt over 1 million kroner. Der folkestrygden stanser opptjeningen ved 7,1 grunnbeløp, vil tjenstepensjonsordningen gå inn og kompensere for bortfallet av opptjeningen på 18,1 prosent, og dermed blir ordningen regressiv (på marginen). Videre vil personer med høyere utdanning typisk komme noe senere ut i arbeid, men ofte stå noe lenger i arbeid. Dette har betydning for både opptjeningen og anvendelsen av delingstallet.

Figur 6.13 Andel av 61-åringer som har høyere utdanning etter fødselsår

¹ Alle som er ansatt i offentlig sektor eller er uførepensjonist med offentlig tjenestepensjon.

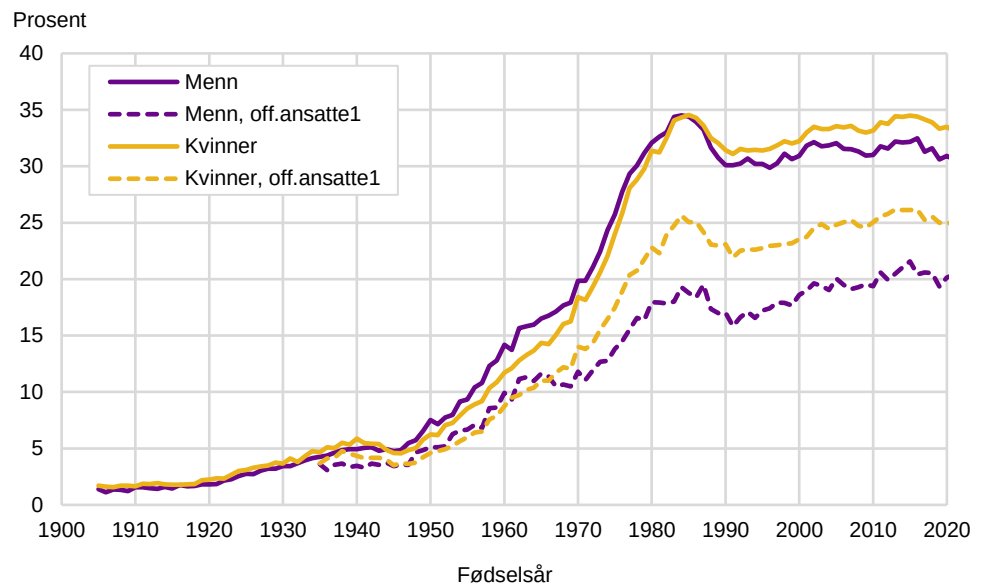
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.13 viser andelen av årskullet ved 61 år som har høyere utdanning fordelt på menn og kvinner. De fleste som fullfører en høyere utdanning har gjort dette før de blir 35 år, slik at tallene fram til 1980-kullet i stor grad er basert på allerede fullførte utdanninger. Figuren viser også andelen med høyere utdanning blant offentlig ansatte, inkludert uførepensjonister med offentlig tjenestepensjon (de aller fleste av disse var offentlig ansatte på det tidspunkt de ble uførepensjonist). Andelen med høyere utdanning øker fra rundt 5 prosent for årskullene født på begynnelsen av 1900-tallet, til rundt 60 prosent av kvinnene og 40 prosent av mennene for årskullene født 1980 og senere. To typer utdanninger som både driver veksten i utdanningsnivået for kvinner og forskjellen mot menn, er høyskoleutdanninger innen utdanning og helse. Tilsammen omfatter disse to gruppene om lag 25 prosent av kvinnene ved 61 i disse framskrivingene, mot 6 prosent for mennene.

Offentlig sektor rekrutterer i større grad ansatte med høyere utdanning, og det framgår tydelig av figur 6.13. Tallene til og med 1953-kullet er faktiske data. Videre vil andelen med høyere utdanning i stor grad være bestemt av faktiske data til 1970-kullet. For de yngre årskullene kan tallene påvirkes av hvem som går inn i og ut av offentlig sektor, men simuleringen er basert på nyere data og avhenger av utdanningsbakgrunn. Dataene (i pålitelig form) går ikke lenger tilbake enn 1935-kullet (som var 61 år i 1995, det første året vi har fullstendige sektordata for). I de eldste årskullene vi har data for, og de første som er omfattet av pensjonsreformen, hadde 30 til 50 prosent av de offentlig ansatte høyere utdanning, med en klart høyere andel for menn. For de yngre årskullene i offentlig sektor øker dette til 70 prosent for kvinner og 60 prosent for menn.

Innvandring

Innvandring griper direkte inn i beregningen av pensjonsytelsene ved at mange innvandrere kommer til Norge ved en alder hvor de ikke har mulighet til å oppnå full pensjonsopptjening. Spesielt med livsløpsopptjening etter pensjonsreformen vil dette gjelde for alle som kommer til Norge etter at de er 20-25 år. Videre vil innvandrere i mindre grad jobbe i offentlig sektor og har lavere inntektsnivå og/eller i mange tilfeller problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet.

Figur 6.14 Andel av 61-åringer som er innvandrere etter fødselsår

¹ Alle som er ansatt i offentlig sektor eller er uførepensjonist med offentlig tjenestepensjon.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.14 viser andelen av årskullet ved 61 år som er innvandrere, slik det er definert i statistikken. Det vil si en person som er født i utlandet, og som ikke har noen foreldre eller besteforeldre som er norske (ikke-innvandrere). Etterkommere etter innvandrere er ikke med i disse tallene, og det er i mindre grad viktig da de i stor grad ligner på den øvrige befolkningen med hensyn til deltakelse i arbeidsmarkedet og muligheter til full opptjening av pensjon.²⁶

Fram til og med årskullene på slutten av 1940-tallet er det under 5 prosent av 61-åringene innvandrere, og de fleste av disse er fra Vest-Europa. Fram til 1980-kullet øker andelen til i overkant av 30 prosent. Tallene til og med 1953-kullet er faktiske tall. Tallene for de yngre årskullene avhenger av framskrivingene. Selv om de fleste som innvandrer gjør dette i relativt ung alder (som for utdanning), er det usikkerhet omkring hvor mange av disse som kommer til å utvandre. Utvandrere har pensjonsrettigheter i Norge, men ytelsene er gjennomgående små, og personer som har utvandret før 62 år har ikke krav på blant annet avtalefestet pensjon. Videre har ikke pensjoneringsbeslutningen for personer som ikke er bosatt i Norge konsekvenser for arbeidsstyrken i Norge. Av disse grunnene har vi ikke tatt med pensjonsutbetalinger til ikke-bosatte i disse analysene, da temaet allerede er komplisert nok.

Andelen innvandrere i offentlig sektor er lavere enn for hele populasjonen for de yngre årskullene, men er likevel såpass høyt som 20 til 25 prosent. Disse tallene er i stor grad et resultat av simuleringen, hvor sektortilhørighet avhenger av innvandringsbakgrunn. Videre avhenger sektortilhørighet av andre kjennetegn hvor innvandrere skiller seg ut. For eksempel har innvandrere en annen utdanningsbakgrunn, blant annet med en stor andel med uoppgitt utdanning, og dette er også med å påvirke andelen innvandrere som er i offentlig sektor i simuleringen.

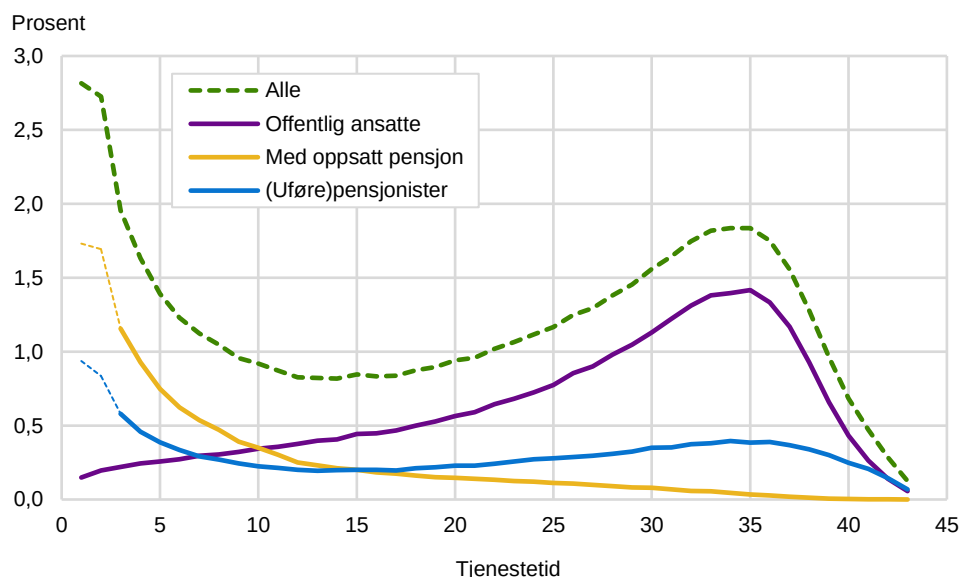
²⁶ I den direkte forståelsen av pensjonssystemet kunne vi avgrenset innvandrerpopulasjonen ytterligere til personer som innvandrer i voksen alder, da det er disse som blir rammet av manglende mulighet til full opptjening. Videre vil personer som innvandrer som barn i langt større grad ligne på den øvrige populasjonen med hensyn til muligheter på arbeidsmarkedet. En avgrensning av innvandrere etter alder ved innvandring er imidlertid komplisert og vi har avstått fra det her.

6.6. Tjenestetid i offentlig sektor

Det nye tjenestepensjonstillegget i offentlig tjenestepensjon vil forsterke betydningen av tjenestetid i beregningen av pensjonen. Imidlertid betyr også tjenestetid mye i den gjeldende bruttoordningen, fordi mange har oppsatte pensjoner fra kortvarige ansettelsesforhold i offentlig sektor, og fordi mange har mindre enn 30 år i offentlig tjeneste når de nærmer seg pensjonsalder (som offentlig ansatte). Samtidig er det vanskelig å framskaffe lange tidsserier som kan belyse utviklingen i tjenestetid, hovedsakelig fordi vi i Mosart ikke har fullstendige opplysninger om offentlig ansatte før 1995. Dette vil til en viss grad berøre alle som er født før 1970, og det blir dermed ingen årskull vi er i nærheten av å ha fullstendige opptjeningsprofiler basert på faktiske data. Vi starter derfor med å presentere simulerte data, og alle framtidige årskull vil i stor grad være like hverandre når de aktuelle overgangssannsynlighetene holdes konstant i framskrivingen. Et simulert årskull vil derfor være et vilkårlig valgt blant alle årskullene født etter årtusenskiftet.²⁷ Tilslutt sammenligner vi disse simulerte årskullene med de årskullene vi er nærmest å ha fullstendige data for, og forskjellene er relativt moderate.

Vi viser fordelingen av tjenestetid ved 61 år, da denne tjenestetiden er det hver enkelt har med seg inn i pensjoneringsbeslutningen. Ved å dele opp tallene for 61-åringer på pensjonerte, fortsatt offentlig ansatte og tidligere ansatte (oppsatte pensjoner), framkommer betydningen for pensjonsytelsene enda tydeligere. Pensjonerte og tidligere ansatte vil med få unntak ikke få lenger tjenestetid. De som er pensjonert, i hovedsak uførepensjonister, har allerede fått framført tjenestetiden til de blir 67 år. Tidligere ansatte vil bare unntaksvis komme tilbake til offentlig sektor etter 62 år, og vi har forenklet dette ytterligere ved at ingen yrkesaktive personer bytter sektor etter 62 år. For de som er ansatt ved 61 år, vil endelig tjenestetid avhenge av hvor lenge de står i jobb, og vil være summen av tjenestetid ved 61 år og antall år fram til pensjonering. Tallene i figurene vil være upåvirket av de forutsetningene vi har gjort om pensjoneringsmønsteret blant offentlig ansatte.

Figur 6.15 Simulerte årskull¹ ved 61 år etter tjenestetid i offentlig sektor



¹ Fremtidige simulerte årskull er i stor grad like. Hele årskullet er nevner i alle tallene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

²⁷ I framskrivingen vil levealder øke og omfanget av innvandring avta, men dette har relativt beskjedne betydning for tallene i disse figurene. Videre vil alle som er født i 2000 og senere maksimalt være 14 år når framskrivingen starter og dermed også i liten grad være tilordnet noen individuelle kjennetegn.

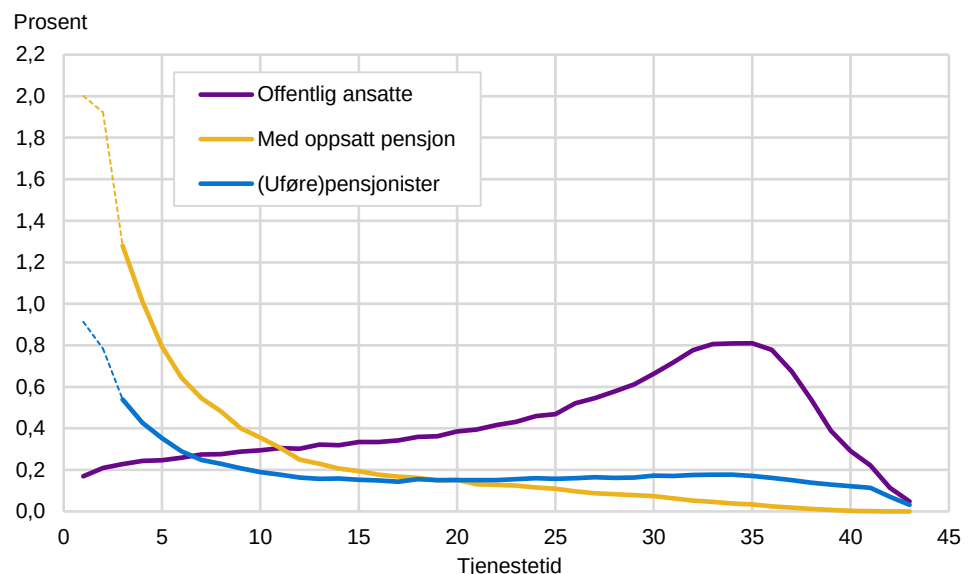
Figur 6.15 viser tjenestetid i offentlig sektor ved 61 år for de tre gruppene alle, pensjonerte, tidligere ansatte og fortsatt offentlig ansatte. X-aksen angir tjenestetid i år, y-aksen angir hvor mange prosent av et simulert årskull som har eksakt den tjenestetiden (i hele år). De med ingen tjenestetid er ikke med i figuren, og omfatter 47 prosent av årskullet. Arealet under kurven for 'alle' vil være alle med noe tjenestetid, og utgjør dermed 53 prosent av årskullet ved 61 år. Tilsvarende vil summen av arealet under alle tre undergruppene også være 53 prosent. Siden vi ser på 61-åringene vil pensjonerte i all hovedsak være uførepensjonister, samt noen etterlattepensjonister og noen med arbeidsavklaringspenger. Alderspensjon og AFP kommer ved en høyere alder, og særaldersgrenser er ikke med i simuleringen.

Det er en tydelig to-delning av populasjonen av yrkesaktive med de som har kort opptjening basert på et tidligere ansettelsesforhold, og de som har lang opptjening og fortsatt er i offentlig tjeneste når de nærmer seg pensjonsalder. Denne fordelingen gjenspeiler seg i gruppen av pensjonerte, men her er fordelingen i større grad drevet av at de som blir uførepensjonister mens de er offentlig ansatte, også får framført tjenestetiden til de blir 67 år.

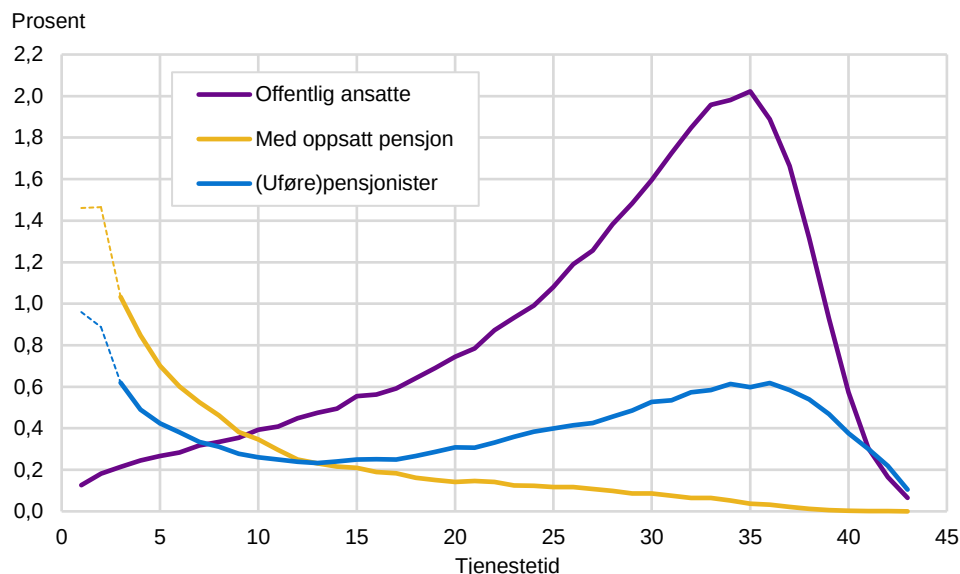
De med 1-2 års tjenestetid vil heller ikke få noen ytelse i den gjeldende bruttopensjonen, mens regelen om minimum 3 års tjenestetid er borte i det nye tjenstepensjonstillegget. Seriene i figuren er derfor også delvis brukket mellom 2 og 3 års tjenestetid.

Av de som er offentlig ansatte når de er 61 år, er det 'bare' 47 prosent som har minst 30 års opptjening og dermed allerede sikret seg full opptjening i bruttopensjonen. De resterende vil få høyere opptjening i tjenstepensjon ved å stå i arbeid utover 62 år, også med de gjeldende reglene.

Figur 6.16 Simulerte årskull¹ av menn ved 61 år etter tjenestetid



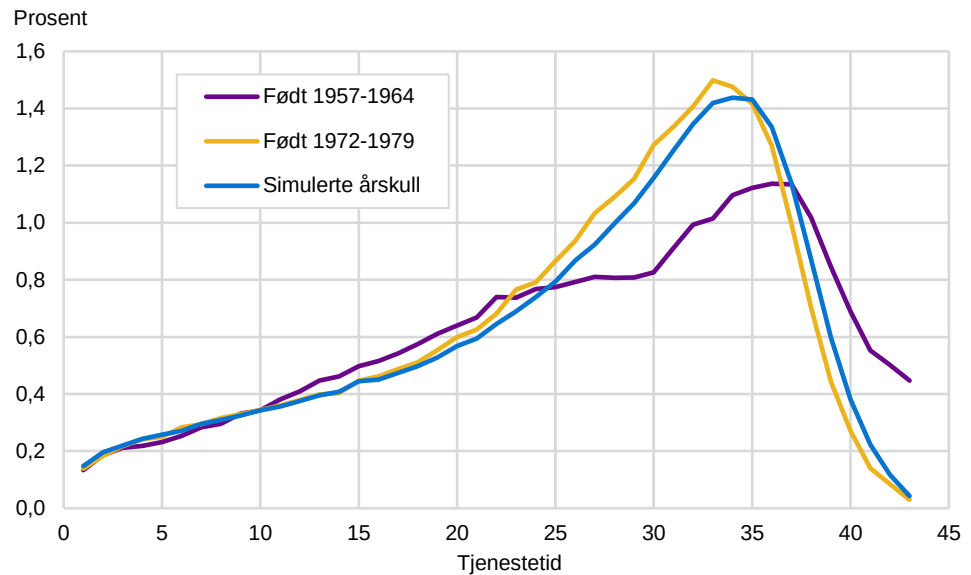
¹ Fremtidige simulerte årskull er i stor grad like. Hele årskullet av menn er nevner i alle tallene.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.17 Simulerte årskull¹ av kvinner ved 61 år etter tjenestetid

¹ Fremtidige simulerte årskull er i stor grad like. Hele årskullet av kvinner er nevner i alle tallene.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I figur 6.16 og 6.17 har vi vist de samme tallene som i figur 6.15, men nå fordelt på menn og kvinner. Prosenttallene er angitt som andeler av årskullet av henholdsvis menn og kvinner. De uten opptjenings tid er heller ikke med her, og utgjør 60 prosent av mennene og 35 prosent av kvinnene. Figurene reflekterer at kvinner er mer tilbøyelig til å være ansatt i offentlig sektor. Kanskje noe mer overraskende er også kvinner noe mer tilbøyelig til å ha lang opptjening, hvor 50 prosent av de offentlig ansatte kvinnene ved 61 år har 30 års tjenestetid. Det tilsvarende tallet for menn er 43 prosent.

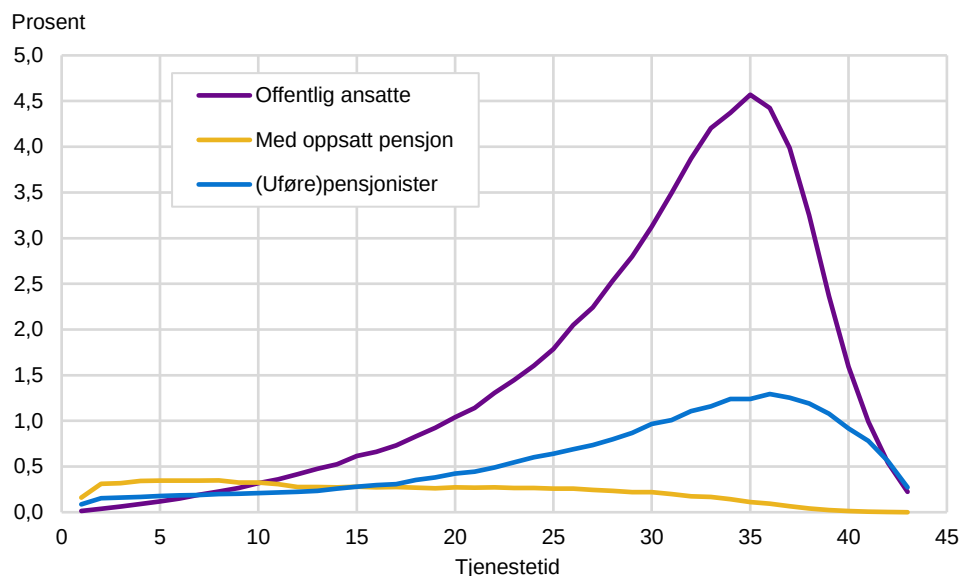
Vi mangler tilbakegående data på sektor, og det blir derfor ikke mulig å sammenligne de simulerte tallene med fullstendige faktiske tall. I tillegg har en rekke offentlige virksomheter blitt privatisert, hvor de (fleste) ansatte har blitt overført fra tjenstepensjonsordningen til en annen pensjonsordning i privat sektor. Dette gjør at det blir brudd i tidsseriene på omfanget av oppsatte pensjoner og tjenestetid. Flere av disse enkeltprivatiseringene har vært store og synes uten problemer i dataene. Vi har videre lagt til grunn at andelen i offentlig sektor holder seg, og at det ikke kommer flere slike (omfattende) privatiseringer. Derimot er det grunn til å tro at disse privatiseringene i mindre grad har påvirket fordelingen på antall tjenesteår for de som fortsatt er offentlig ansatte når de er 61 år, da de sannsynligvis ikke har vært gjennom en slik prosess.

Figur 6.18 Andel av 61-åringer som er offentlig ansatte med angitt tjenestetid, utvalgte årskull

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I figur 6.18 viser vi fordelingen på tjenestetid ved 61 år for fortsatt offentlig ansatte, både simulerte tall, og tall for de eldste årskullene vi har relativ god dekning for. Den yngste gruppen er født i årene 1972 til 1979. Disse er 16 til 23 år i 1995, det første året vi har fullstendige data for. Videre er de 35 til 42 år i 2014, det siste året vi har faktiske data for. Det betyr at årene med størst omfang av bytte av sektor er basert på faktiske data, og det er da også relativt godt samsvar med de simulerte tallene.

Den andre gruppen vi sammenligner med, er født fra 1957 til 1964. Disse er da 31 til 40 år i 1995, og 50 til 57 år i 2014. Dette er de første årskullene som i full grad omfattes av de store endringene i offentlig tjenestepensjon. Samtidig er det relativt store forskjeller i fordelingen på tjenestetid. Andelen som har minst 25 års tjenestetid er ikke så forskjellig som figuren gir inntrykk av, med 16 prosent for de eldste årskullene, og 17 prosent for de yngre. Endringen drives i stor grad av en forskyvning mellom de som har mer enn 37 års opptjening, til de som har mellom 25 og 37 års opptjening. Dette kan skyldes både svakheter i tilbakedateringen av data, svakheter i simuleringssmodellen og reelle endringer i yrkesmønstrene. Likevel kan det påpekes at i kjølvannet av den sterke økningen i arbeidsledigheten i 1989, økte antallet personer under utdanning (utover grunnskole) fra 310.000 i 1988 og til 410.000 i 1993, en økning tilsvarende opp mot 2 årskull. Andelen med høyere utdanning økte med 20 prosentpoeng mellom årskullene fra slutten av 1950-tallet og fram til 1970-tallet. Reduksjonen i gjennomsnittlig tjenestetid blant de som har mer enn 25 års tjenestetid, er på 1-1,5 år, noe som kan virke forenlig med en senere arbeidsstart som følge av økningen i antall personer under utdanning.

Figur 6.19 Simulerte årskull ved 61 år etter tjenestetid, vektet med tjenestetid¹

¹ Hele årskullet i alle tallene, men hver person er vektet med sin egen tjenestetid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figurene 6.15-6.18 tilleggjer alle personer like stor vekt uavhengig av hvor mye de får i tjenstepensjon. I figur 6.19 har vi vektet hver person med lengden på tjenestetiden, og med en relativt tett kobling mellom tjenestetid og tjenstepensjon, vil figuren i langt større grad vise hvor mange tjenestear som står bak hver utbetalt krone i tjenstepensjon. Når korte opptjeningar vektas ned med størrelsen på pensjonen, blir det tydelig at hovedtyngden av utbetalingene målt i kroner er til ansatte med lang tjenestetid som går direkte til pensjon. På denne måten er rundt 60 prosent av utbetalingene til personer som allerede har full opptjening ved 62 år, og nærmere 80 prosent ved 67 år.

Om alderspensjonister som har vært "offentlige ansatte"

I noen tabeller avgrensar vi alderspensjonister til de som har vært "offentlig ansatte", gitt som at de var offentlig ansatte ved 61 år og samtidig hadde minst 15 år i offentlig tjeneste. Dette er en gruppe som i langt større grad enn andre er påvirket av omleggingen av tjenstepensjon, både fordi tjenstepensjonen utgjør en langt større del av den samlede pensjonen, og fordi mange av regelendringene kun er relevante for denne gruppen.

Spesielt vil det komme senere tilpasninger i pensjonsordningen for de fleste som allerede er pensjonister ved 61 år, enten dette skyldes uførhet eller særaldersgrenser. Det taler for å holde denne gruppen utenfor med det formål å redusere heterogeniteten i gruppen betraktelig, slik at det blir lettere å forklare hva det er som endrer pensjonsytelsene.

Videre vil de som er 61 år og tidligere har vært offentlig ansatte være upåvirket av mange av de regelendringene som gjøres. Spesielt vil de være upåvirket av omleggingen fra gammel AFP til ny AFP som et livsvarig tillegg, da de uansett ikke har krav på AFP fra offentlig sektor. Videre vil de *allerede* ha en oppsatt pensjon, og dermed være upåvirket av at alle født 1963 og senere også skal ha en oppsatt pensjon fra 2020. I den grad tidligere offentlig ansatte med oppsatt pensjon påvirkes av avtalen fra 2018, er det fordi man da har presisert (og muligens gitt noe) i avtalen fra 2009. I tillegg er oppsatte pensjoner gjennomgående små, og de har andre regler for hva som regnes som full opptjening.

Den tredje gruppen som holdes utenfor er offentlig ansatte ved 61 med kort tjenestetid. I den grad de ønsker å gå av ved 62 år med gammel AFP, vil de i sterkere grad enn andre få en innstramning i pensjonsytelsene. De mister da 5 år med folketrygdberegnet AFP, samtidig som de får mindre tilbake i tjenestepensjonstillegget på grunn av den korte opptjeningen.

Alderspensjonister som har vært "offentlig ansatte" avgrenses til de som var offentlig ansatte da de var 61 år (og antas å gå direkte over til AFP eller alderspensjon), og på samme tidspunkt har minst 15 års tjenestetid og hverken da eller senere har vært uførepensjonist. Denne gruppen utgjør rundt 65 prosent av alle alderspensjonister med en ytelse fra tjenestepensjonsordningen (unntatt de tidligere uføre). Denne gruppen vil også stå for rundt 85 prosent av pensjonsutbetalingene, når de tidligere uføre fortsatt holdes utenfor. Denne gruppen vil i langt større grad være homogen med hensyn til hvordan reglene vil slå ut og hvor betydningsfull tjenestepensjonen er, samtidig som de også utgjør hovedtyngden av utbetalingene.

6.7. Pensjonsgrunnlag og inntektsutvikling over yrkeskarrieren

Lønnsutviklingen mot slutten av yrkeskarrieren er viktig for å gi gode anslag på bruttopensjonen, og i enda større grad den faktisk utbetalte samordnete pensjonen.²⁸ Samtidig er utviklingen over livet (alder) i pensjongivende inntekt og pensjonsgrunnlaget komplisert å få tak på. Dels er de aldersforskjellene vi kan observere et resultat av generasjonsforskjeller, periodeeffekter og det vi er interessert i her: alderseffekter. Alderseffektene kan også være sammensatte, med endringer i stillingsbrøk og overtid, karrieremessige opprykk (tidlig i karrieren) og muligens en svakere posisjon i lokale lønnsforhandlinger når man blir eldre. Seleksjonseffekter som følge av uførepensjonering og alderspensjonering bidrar også til å komplisere bildet. En analyse av noen av disse problemstillingene finnes i Vestad (2014), og viser at pensjongivende inntekt vokser svakere for eldre arbeidstakere enn for gjennomsnittet.

I analyser av utviklingen i pensjonsgrunnlaget er det i denne sammenhengen viktig å følge de samme individene mellom to tidspunkter for måling. Personer som går inn i eller ut av populasjonen kan påvirke gjennomsnittstallene i betydelig grad, uten at dette har noen relevans for å forstå den gjennomsnittlige utviklingen på individnivå. Spesielt i offentlig sektor er den betydelige forskjellen mellom begynnerlønn og sluttlønn, og det fenomenet at mange offentlige ansatte er nettopp offentlige ansatte nesten hele yrkeskarrieren. Det er dermed rom for at *alle* offentlige ansatte som er ansatt på *begge* måletidspunktene har en høyere lønnsvekst enn gjennomsnittet, uten at offentlig ansatte som gruppe har en høyere lønnsvekst enn gjennomsnittet.

Når vi skal sammenligne pensjonsgrunnlaget opp mot pensjongivende inntekt, må vi bruke årlige data, og disse dataene vil være utsatt for mange "feilkilder" i forbindelse med at noen starter å jobbe. Spesifikt vil de som begynner i løpet av året ikke ha noen full årlig inntekt, og vi kan ikke korrigere for dette på noen god måte. Videre kan nyansatte i langt større grad skifte stillingskategori og/eller ha en prøvetid med lavere lønn. For å unngå alle disse problemene avgrenser vi analysen til å se på pensjonsgrunnlaget for de som har jobbet minst 6 år sammenhengende i offentlig sektor uten å ha mottatt pensjon og/eller vært under utdanning. Vi skulle gjerne brukt en periode som er lenger enn 6 år, men de overlappende dataene

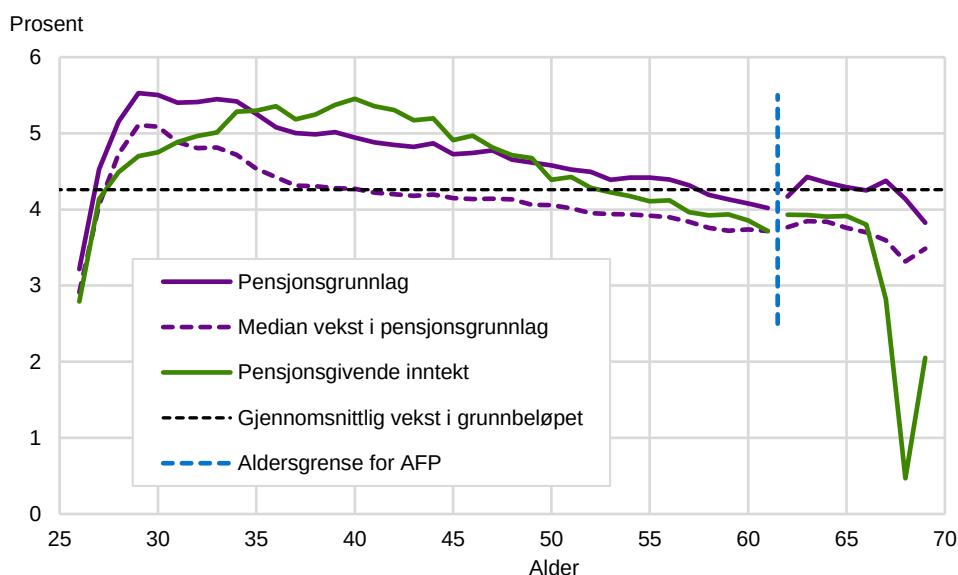
²⁸ En feilmargen på 1 prosent på bruttopensjonen som samtidig har minimale konsekvenser for samordningsfradraget øker lett til en feilmargen på 3-3,5 prosent på nettoppensjonen. Offentlig ansatte med avvik på slutten av inntektshistorien kombinert med nye samordningsregler faller i denne kategorien.

mellom pensjonsgrunnlag og sektortilhørighet dekker bare årene 1995 til 2006, og vi ville da mistet for mange observasjoner.

Det er også et problem at dataene er fra over 12 år tilbake i tid. I den grad lønnsveksten er forskjøvet fra sentrale forhandlinger til lokale forhandlinger med et større innslag av individuelle forskjeller, har det også blitt større rom for forskjeller i lønnsvekst mellom ulike aldersgrupper. I tillegg til årlige lønnsopprykk gjennom sentrale og etterfølgende lokale forhandlinger (med en ramme satt av de sentrale forhandlingene), kan pensjonsgrunnlaget også øke som følge av blant annet bytte av stilling innen offentlig sektor (ny jobb), stillingsopprykk, kompetanseheving, endringer i arbeidsoppgaver, likelønnsprinsipper og markedshensyn. Mange av disse grunnene, både i lokale forhandlinger og de andre grunnene, handler mye om produktivitetsøkning, og vi forventer at dette i større grad gir uttelling for nye (og unge) medarbeidere.

De dataene vi har for pensjonsgrunnlaget omfatter også et selektert utvalg. Blant annet kan mange av de som *senere* har gått over til å bli mottakere av offentlig tjenstepensjon ha blitt slettet fra tidsseriene med årlig pensjongsgivende inntekt. For personer som er over 50-55 år vil ikke dataene være representative, hvis det er slik at de som har en svak lønnsutvikling også er mer tilbøyelig til å velge AFP eller særaldersgrenser, eller har høyere risiko for uførepensjon. Pensjonsgrunnlaget er beregnet som et gjennomsnitt over året, ved å vekte samme grunnlagene ved starten og slutten under en antakelse om at lønnsendringen skjer 1. mai. Dette skaper bedre samsvar med veksttallene for årlig pensjongsgivende inntekt.

Figur 6.20 Årlig vekst i pensjonsgrunnlag (PG) og pensjongsgivende inntekt (PGI) for offentlig ansatte¹, gjennomsnitt 2000-2006



¹ "Offentlig ansatte" her er avgrenset til personer som hadde minst 6 sammenhengende år som offentlig ansatt, uten å være under utdanning eller pensjonert, og hvor opplysninger om pensjonsgrunnlag foreligger.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.20 viser for denne populasjonen gjennomsnittlig årlig vekst for årene 2000 til 2006 i nominelt pensjonsgrunnlag og årlig pensjongsgivende inntekt. I den samme figuren vises også gjennomsnittlig nominell vekst i grunnbeløpet over samme periode, som også er nært knyttet opp til gjennomsnittlig nominell lønnsvekst for alle sysselsatte i Norge. At denne populasjonen av offentlig ansatte som helhet har høyere lønnsvekst enn gjennomsnittet, skyldes som nevnt at de som begynner i offentlig sektor har lavere lønn enn de som slutter.

Tallene er fordelt langs alder i den horisontale aksen. Det blir da en utskifting av personer når man beveger seg fra bortover aksen, fra yngre til eldre årskull (vi har ikke data til å følge et årskull over hele livsløpet). Mer problematisk er at det skjer en seleksjon ved at de som blir pensjonert inngår i tallmaterialet før de blir pensjonert, men ikke etterpå. Fram til rundt 61 år vil dette i stor grad være av moderat omfang og vil omfatte uførepensjonering. Ved 62 år får gruppen som helhet adgang til avtalefestet pensjon, og kan på eget grunnlag fritt velge om de vil slutte å jobbe, noe også rundt halvparten gjør. Vi holder det som en rimelig antakelse at de som vil få best inntektsutvikling også er de som i større grad velger å fortsette å jobbe. Dermed blir det et vesentlig brudd i dataene mellom 61 og 62 år, og dette er markert i disse figurene med en vertikal stiplet linje.

Avviket mellom pensjonsgrunnlaget og årlig pensjongivende inntekt drives i stor grad av variable tillegg, bistillinger og stillingsbrøk. Variable tillegg kan typisk være overtidsbetaling. Det er innenfor standard regler å kunne ha inntil 20 prosent fast (bi)stilling hos annen arbeidsgiver. Når pensjonsgrunnlaget vokser sterkere enn årlig pensjongivende inntekt, indikerer det reduksjon i overtid og/eller omfang av bistillinger, eller det betyr at gjennomsnittlig stillingsbrøk øker. Det er noe lettere å forklare hvilke komponenter som driver forskjellene når dette brytes ned på kjønn og utdanning, og vi kommer tilbake til det lenger ned.

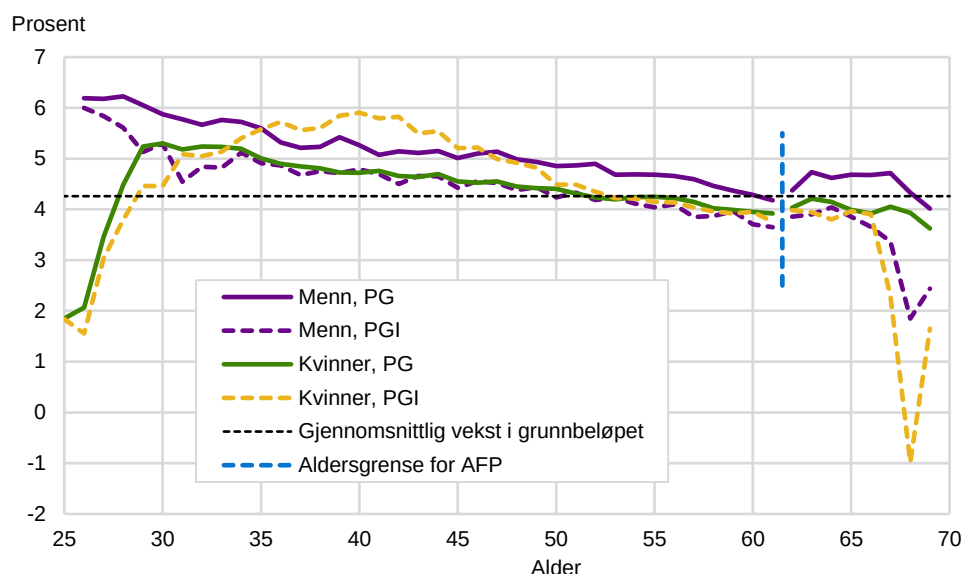
I forståelsen av pensjonsordningene er det viktige her om pensjonsgrunnlaget og pensjongivende inntekt vokser mer eller mindre enn grunnbeløpet og gjennomsnittlig lønnsvekst. Denne gruppen av offentlig ansatte har en relativt typisk utvikling over livsløpet, med relativt sett økende årlig pensjongivende inntekt fram til begynnelsen av 50-årene. Dette er noen år senere enn for hele populasjonen, men er som forventet da en større andel har høyere utdanning i offentlig sektor, en gruppe som når inntektstoppen senere.

Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag når toppen (målt relativt) noen år senere, rundt 57 år, men det må gjentas at anslaget på 57 år og hvor mye grunnlaget svekkes etterpå er usikre på grunn av svakhetene i tidsseriene med pensjonsgrunnlag. Det er likevel en tydelig trend at veksten i pensjonsgrunnlaget avtar over yrkeskarrieren, og i stor grad i samsvar med en avtagende vekst i årlig pensjongivende inntekt.

Ved 62 år øker igjen pensjonsgrunnlaget målt relativt, men dette må som nevnt ses på bakgrunn av at noe rundt halvparten går av med AFP ved eller rett etter denne alderen. Pensjonsreformen legger opp til at flere skal stå lenger i arbeid, og det er ikke opplagt at tallene i figur 6.20 vil være representative for et bredere utvalg av offentlige ansatte etter at de har passert 62 år.

Figuren omfatter også medianverdien for individuell årlig økning i pensjonsgrunnlaget, og denne ligger markert lavere enn veksten i gjennomsnittstallene. Dette er rimelig all den stund en god del av lønnsøkningene er konsentrerte og knyttet til begivenheter som definitivt ikke skjer på årlig basis, for eksempel stillingsopprykk eller kompetanseheving. Den interessante observasjonen er at allerede fra 40 år vil en typisk offentlig ansatt i et typisk år ha svakere lønnsvekst enn gjennomsnittet, og fra slutten av 50-årene vil differansen være 0,5 prosent per år. Dette gjelder data fra perioden 2000 til 2006. Det er imidlertid vanskelig å avlede hvordan dette vil slå ut over flere år. Man må da følge samme individer over flere år, og svakheter i kvaliteten i tidsseriene med pensjonsgrunnlaget gjør dette vanskelig.

Figur 6.21 Årlig vekst i pensjonsgrunnlag (PG) og pensjonsgivende inntekt (PGI) for offentlig ansatte¹ etter kjønn, gjennomsnitt 2000-2006

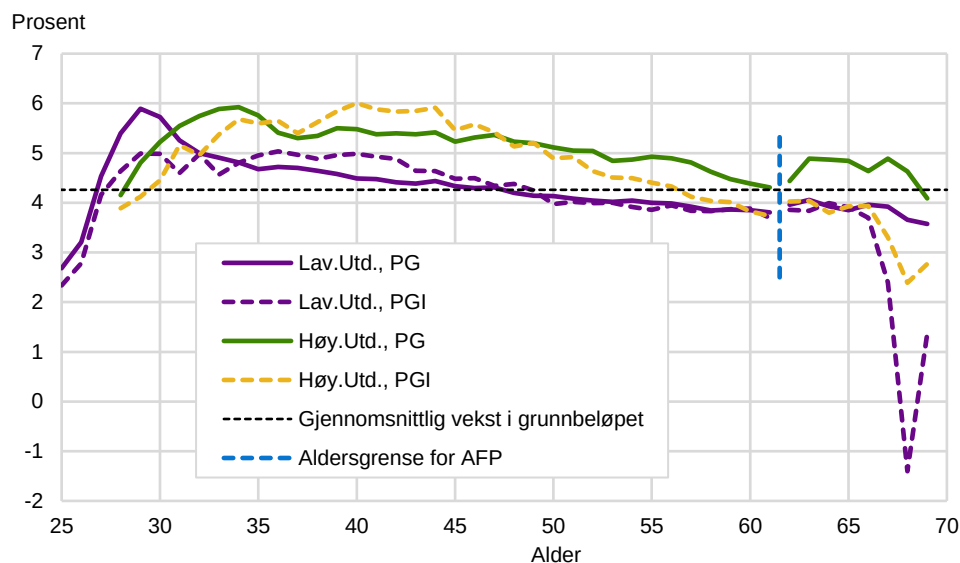


¹ "Offentlig ansatte" her er avgrenset til personer som hadde minst 6 sammenhengende år som offentlig ansatt, uten å være under utdanning eller pensjonert, og hvor opplysninger om pensjonsgrunnlag foreligger.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.21 viser årlig vekst i pensjonsgrunnlag og årlig pensjonsgivende inntekt for den samme populasjonen og perioden, men nå fordelt på menn og kvinner. Det er markerte kjønnsforskjeller med klar betydning for hvordan bruttopensjonen og sluttlønnorienteringen vil slå ut for menn og kvinner. Spesielt ser det ut til at menn har et økende pensjonsgrunnlag over hele yrkeskarrieren, relativt til gjennomsnittet, og dermed en større fordel av sluttlønnorienteringen. Pensjonsgrunnlaget vokser også mer enn årlig pensjonsgivende inntekt, noe som antyder at omfanget av overtid og bistillinger er høyest i unge år, og deretter avtakende over hele yrkeskarrieren. Tallene i figuren antyder at en ung mannlig offentlig ansatt vil ha om lag 20 prosent mer i lønn utenom pensjonsgrunnlaget enn det en tilsvarende 61-åring vil ha.

Kvinner har en sterkere vekst i pensjonsgrunnlaget enn i årlig pensjonsgivende inntekt fram til rundt 33 år, og deretter en svakere vekst fram til rundt 50 år. En mulig forklaring er at kvinner etterhvert som de får barn i større grad velger deltid, og etterhvert som barna blir større vender tilbake til full stilling. Figuren antyder også at en kvinne som starter i offentlig sektor som 25-åring, vil målt relativt mot lønnsnivået i samfunnet, ha ett lønnsnivå som 61-åring som er om lag 10 prosent høyere enn lønna hun hadde ved 30 år. Tilsvarende tall for menn er 27 prosent.

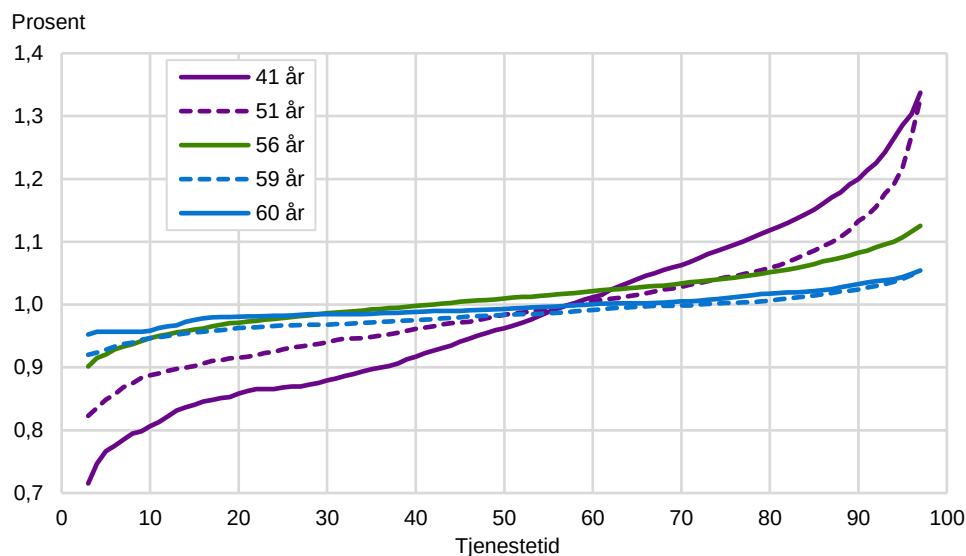
Figur 6.22 Årlig vekst i pensjonsgrunnlag (PG) og pensjonsgivende inntekt (PGI) for offentlig ansatte¹ etter utdanningsnivå, gjennomsnitt 2000-2006



¹ "Offentlig ansatte" her er avgrenset til personer som hadde minst 6 sammenhengende år som offentlig ansatt, uten å være under utdanning eller pensjonert, og hvor opplysninger om pensjonsgrunnlag foreligger.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.22 viser årlig vekst i pensjonsgrunnlag og årlig pensjonsgivende inntekt også for den samme populasjonen og perioden, men fordelt på utdanningsnivå, henholdsvis høyere utdanning og ikke høyere utdanning ("Lav Utd."). Sistnevnte gruppe omfatter videregående skole, grunnskole og uoppgitt utdanning. Ikke helt uventet har ansatte med høyere utdanning en klart høyere lønnsvekst i første halvdel av yrkeskarrieren, men denne forskjellen holder seg helt fram til pensjonering. Ansatte uten høyere utdanning når ifølge disse tallene den relative lønnstoppen rundt 45 år, og deretter svekkes pensjonsgrunnlaget relativt til gjennomsnittet med 4-5 prosent fram mot pensjonsalder.

Figur 6.23 Relativt nivå¹ på pensjonsgrunnlaget ved 61 år sammenlignet med angitte startalder, offentlig ansatte ²født i 1945



¹ Pensjonsgrunnlaget er deflatert med det generelle lønnsnivået ved startalder og ved 61 år.

² "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer født i 1945 som har vært sammenhengende offentlig ansatt siden de var 38 år og til og med de minst var 61 år, hvor opplysninger om pensjonsgrunnlag foreligger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6.23 er et forsøk på å vise spredningen i relativ endring i pensjonsgrunnlaget over lengre tid for den enkelte. Figuren omfatter alle i 1945-kullet som hadde vært sammenhengende offentlig ansatte fra de (senest) var 38 år og til om med (minst) 61 år, hvor opplysninger om pensjonsgrunnlag foreligger i tidsseriene. Dette omfatter 2445 personer som følges over tid. Ved utvalgte aldre (1, 2, 5, 10 og 20 år tilbake i tid) er pensjonsgrunnlaget deflatert med den generelle lønnsveksten, og deretter sammenlignet med pensjonsgrunnlaget ved 61 år. De valgte aldrene unngår år med åpenbare store svakheter i dataene, men må likevel leses med forsiktighet. Et relativt nivå på 1,0 vil tilsi at den relative inntekten ved startalder er den samme som ved 61 år. Ved hver alder er personene sortert etter den relative endringen i inntekten, hvor de med svakest inntektsutvikling fram mot 61 år er lengst til venstre. For eksempel vil 35 prosent ha et relativt nivå på pensjonsgrunnlaget ved 61 år som er 90 prosent eller lavere av inntekten de selv hadde ved 41 år, eller at pensjonsgrunnlaget har blitt svekket med 10 prosent fra 41 år og til 61 år.

Fordi vi følger et enkelt årskull over tid, vil det være perfekt samsvar mellom alders-effekten og periodeeffekten, og fordi periodeeffektene (variasjoner i årlige lønns-tillegg) kan være betydelige, er det ikke mulig å lese noen alderseffekt ut av figuren. Derimot illustrerer figuren til en viss grad den store heterogeniteten i inntektsutviklingen over livsløpet. Målt over tid har opp mot 60 prosent av de offentlig ansatte en svakere utvikling i lønnsnivået enn gjennomsnittet etter at de har passert 40 år. Videre vil 30 prosent av de offentlig ansatte etter 40 år ha en årlig vekst i pensjonsgrunnlaget som er minst 0,7 prosent lavere enn for gjennomsnittet av alle ansatte.

Pensjongivende inntekt etter alder i Mosart

Vi avgrenser oss her til å redegjøre for hvilke forutsetninger vi har lagt inn i Mosart, utvikling langs alder i pensjongivende inntekt for en person med *gitte/faste* kjennetegn. Denne alderseffekten avhenger av kjønn, men er ellers lik for alle grupper. Inntekten kan i simuleringen variere over tid av andre grunner enn alderseffekten, for eksempel jobber kvinner klart mindre når de har små barn, og inntekten øker også (i simuleringen) med ansiennitet i de 20 første årene i jobb.

En negativ inntektsutvikling her betyr at den individuelle lønnsveksten er svakere enn den gjennomsnittlige lønnsveksten i Norge som helhet. Når den nominelle lønnsveksten er på 3-5 prosent, er det godt rom for at den individuelle lønna kan svekkes relativt med 1-2 prosent per år over flere år på rad.

Pensjongivende inntekt vokser målt relativt til man kommer opp i 40-årene, og når en topp noe tidligere for kvinner enn for menn. Deretter avtar pensjongivende inntekt for kvinner årlig med 0,5 prosent per år fram til 60 år. Fra og med 61 år faller inntekten mer markert, med noe rundt 1,5 prosent per år og tiltakende. Utviklingen for menn ligner, men fallet frem mot 60 år er tiltakende. Det samlede fallet mellom slutten av 40-årene og 61 år er om lag like stort, i størrelsesorden 8 prosent. Etter 61 år er det i stor grad lik utvikling i pensjonsgrunnlaget for menn og kvinner, selv om pensjongivende inntekt holder seg noe høyere for menn.

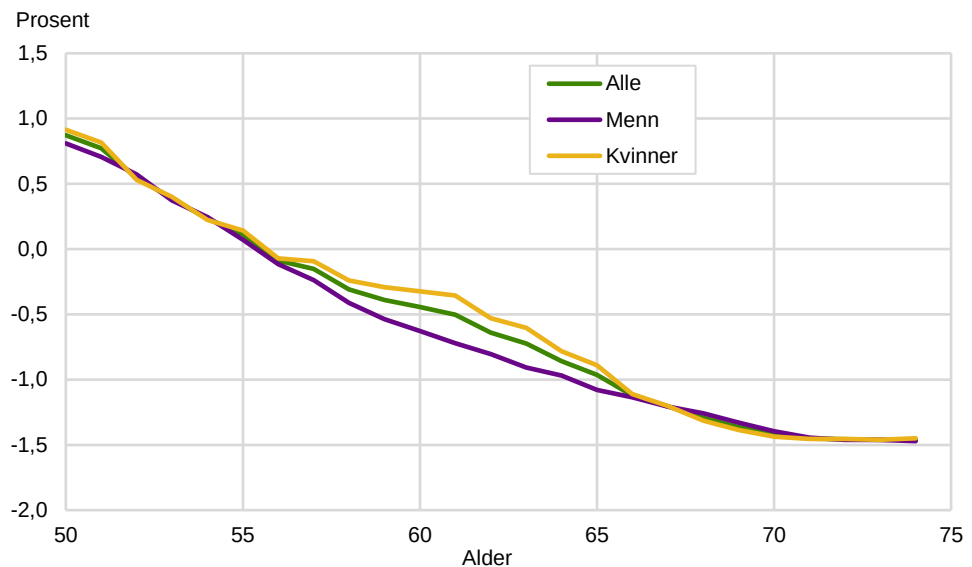
Pensjonsgrunnlaget etter alder i Mosart

Pensjonsgrunnlaget for tjenestepensjonsordningen vil være sluttlønna omregnet til heltidsstilling, avgrenset til det som er faste inntekter. Dette pensjonsgrunnlaget kan avvike fra årlig pensjongivende inntekt blant på grunn av stillingsbrøk og overtid. Fordi vi per dags dato mangler direkte opplysninger om pensjonsgrunnlaget i modellen må vi bruke årlig pensjongivende inntekt som en tilnærming. Vi har valgt å estimere pensjonsgrunnlaget gitt ved medianinntekten over de fem siste årene. I tillegg får heller ikke det beregnede pensjonsgrunnlaget svekkes mer enn 1,5 prosent mot den gjennomsnittlige lønnsveksten. Begrunnelsen er at større nedgang ofte har en sammenheng med nedgang i stillingsbrøk, noe som

i seg selv ikke påvirker pensjonsgrunnlaget. Dette får spesielt betydning mot slutten av yrkeskarrieren.

Det er relativt enkelt å legge inn andre forutsetninger om fallet i pensjonsgrunnlaget etter 61 år, for eksempel fryse pensjonsgrunnlaget ved en gitt alder. Vi har prøvd litt ulike tilnærminger, men den valgte gir et rimelig nivå på gjennomsnittlige alderspensjoner i basisåret.

Figur 6.24 Årlig endring i beregnet pensjonsgrunnlag i faste grunnbeløp for et simulert årskull offentlig ansatte¹, etter alder



¹ Figuren følger et framtidig simulert årskull av offentlig ansatte. Disse årskullene er i stor grad like.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I figur 6.24 har vi vist utviklingen i pensjonsgrunnlaget for ett framtidig simulert årskull av offentlig ansatte. Problemet i denne typen betraktninger er at vekstratene ikke kan beregnes på grunnlag av populasjonstall, fordi de som går inn i og ut av populasjonen vil påvirke tallene uten at dette har relevans for de som er i populasjonen. Et eksempel kan være at hvis de som blir uførepensjonister også har lavere inntekter, vil dette bidra til at gjennomsnittsinntekten stiger med økende alder, uten at noen enkeltperson av den grunn får mer i inntekt. Samtidig vil en fast populasjon over veldig lang tid gjøre utvalget lite. I figur 6.24 har vi tatt utgangspunkt i de som var offentlig ansatte (senest) ved 42 år, og ble i offentlig tjeneste fram til 62 år. Deretter har vi latt alle disse stå i arbeid til de er 74 i akkurat denne simuleringen, for å se hvordan pensjonsgrunnlaget utvikler seg med økende alder. Dette gir oss en gruppe som omfatter 10-15 prosent av populasjonen og som omfatter hovedtyngden av utbetalingene til offentlig tjenestepensjon (tidligere uførepensjonister unntatt). Pensjonsgrunnlaget er deflatert med grunnbeløpet, slik at vekstratene viser hvor mye mer (mindre) den individuelle lønna vokser enn gjennomsnittlig lønn.

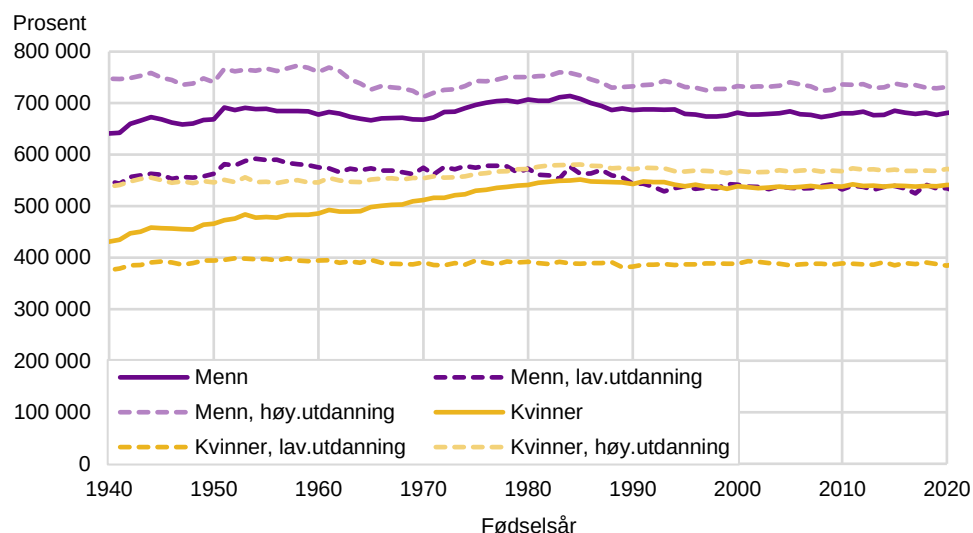
Det er viktig å understreke her at dette er et beregnet pensjonsgrunnlag og en egenskap vi har lagt inn i modellen, og kan bare til en viss grad tolkes som et anslag på hvordan pensjonsgrunnlaget utvikler seg over livet. Målt på denne måten har vi lagt til grunn at pensjonsgrunnlaget vil vokse fram til man er rundt 55 år gammel. Toppen kommer noe senere enn for årlig pensjonsgivende inntekt, blant annet fordi vi bruker medianen over 5 år. Etter 55 år starter pensjonsgrunnlaget å svekke seg mot gjennomsnittsinntekten, og ved 70 år faller inntektsgrunnlaget med det som er den satte nedre skranken på 1,5 prosent per år.

Det er et tilleggspoeng her at dette gjelder for gjennomsnittspersonen som står i arbeid til de er 62 år. De som forut for reformen av offentlig tjenstepensjon står i arbeid utover 67 år er en langt mer selektert gruppe, og neppe representative for den langt bredere gruppen vi forventer vil stå så lenge i arbeid med avtalene fra både 2009 og 2018. Vi har heller ikke lagt til grunn at avtalen fra 2018 vil ha noen innvirkning på lønnsdannelsen blant de eldre. Med den siste avtalen vil pensjonsgrunnlaget "fryses" som følge at opptjeningen i den gamle bruttopensjonen stanses og gjøres om til en oppsatt pensjon. Fryses vil si at pensjonsgrunnlaget indekseres med den gjennomsnittlige lønnsveksten (grunnbeløpet), i stedet for den individuelle veksten. Eldre arbeidstakere i offentlig sektor født 1963 og senere vil etter 1. januar 2020 dermed ha svakere insentiver til å få økt lønna, enn før reformen.

En viktig egenskap i disse framskrivingene er at når pensjonsgrunnlaget fryses i 2020, vil pensjonsgrunnlaget bli høyere for de første årskullene enn ved en videreføring av den gamle bruttoordningen. Dette følger direkte av figur 6.23. For 1963-kullet som er 56 år i 2019 (det året som inntekten faktisk fryses til), anslår vi at pensjonsgrunnlaget blir om lag 8-9 prosent høyere enn med en videreføring av det gamle systemet. Dette tilsvarer at det individuelle lønnsnivået i de (forventede gjennomsnittlige) 12 årene fram til pensjonering øker med 0,7 prosent mindre per år enn for gjennomsnittet av alle lønsmottakere. Et 8 prosent høyere pensjonsgrunnlag kan bety at utbetalt tjenstepensjon øker med 25-30 prosent, da dette høyere pensjonsgrunnlaget har beskjedne konsekvenser for samordningsfradraget. I den grad denne antakelsen slår til, vil dette være med å forklare den store diskontinuiteten mellom 1962- og 1963-kullet, som vi kommer tilbake til i kapittel 8.

Årskullene født etter om lag 1966 får mindre fordel av at pensjonsgrunnlaget fryses, da disse yngre årskullene fortsatt befinner seg på den stigende delen av inntektskurven. Når vi kommer til årskullene født rundt 1975, de som er 45 år i 2020, er det ikke lenger noen fordel for gjennomsnittspersonen at pensjonsgrunnlaget fryses. Yngre årskull enn dette vil klart tape på et frys av pensjonsgrunnlaget, men samtidig vil bidraget fra den gamle bruttoordningen fases ut fra og med 1963-kullet. Trolig vil det være stor individuelle forskjeller i hvordan et frys av pensjonsgrunnlaget vil slå ut, fra de som mister framtidig pensjon fordi et framtidig karriereopprykk ikke tas hensyn til, via de som merker mindre fordi mye av lønna er bundet opp i sentrale forhandlinger, til de som får mer i pensjon fordi de har individuell avlønning og svak inntektsutvikling på slutten av yrkeskarrieren.

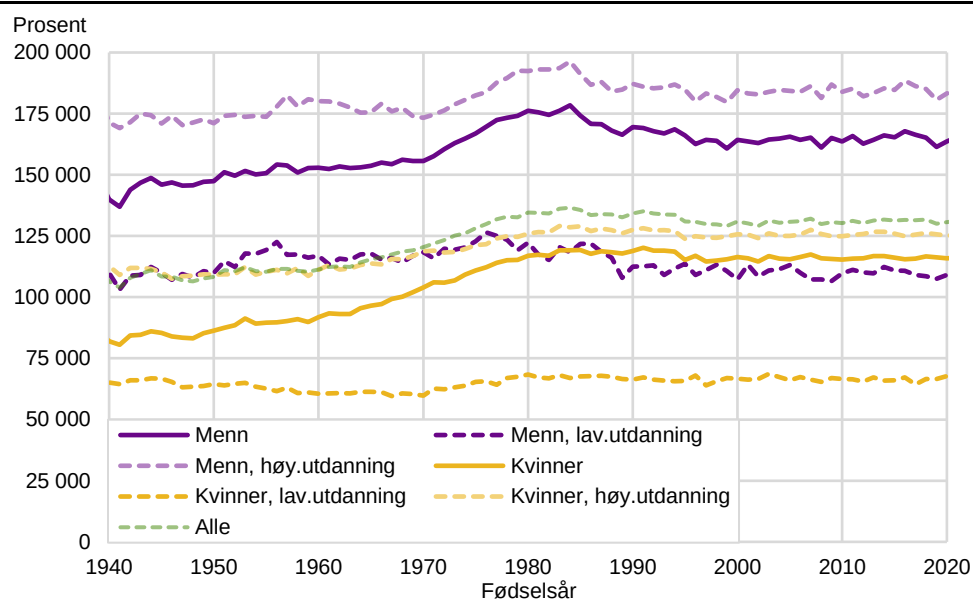
Sammenlignet med figur 6.20 og faktisk pensjonsgrunnlag for tidligere år, er det trolig at vi overvurderer fallet i pensjonsgrunnlaget med økende alder, spesielt etter 62 år, selv om vi skulle prøve å korrigere for seleksjonseffektene i overgangen til avtalefestet pensjon.

Figur 6.25 Beregnet pensjonsgrunnlag for offentlig ansatte¹


¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte ved 61 år og på samme tid hadde minst 15 år i offentlig tjeneste.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I tillegg til pensjonsgrunnlagets effekt på pensjoneringsbeslutningen og dennes konsekvenser, vil anslagene på denne størrelsen også bety mye for det framskrevne nivået på tjenestepensjonen. Figur 6.25 viser utviklingen i gjennomsnittlig beregnet pensjonsgrunnlag for ulike årskull framover, fordelt på kjønn og utdanningsnivå. Stabilitet her vil bety at modellen klarer å gå fra å beregne pensjonsgrunnlaget på faktisk pensjongivende inntekt til å beregne det samme tallet på simulerte inntekter, hvor vi har forutsatt at det vil være stabilitet her. Dekomponert på menn/kvinner og høyere utdanning, er det en relativt høy grad av stabilitet. Veksten i pensjonsgrunnlaget for henholdsvis menn og kvinner har sammenheng med et økende utdanningsnivå.

Figur 6.26 Gjennomsnittlig årlig ytelse fra tjenestepensjon for alderspensjonister¹ som var offentlig ansatte²


¹ Pensjonsytelser fra tjenestepensjonsordningen via AFP og alderspensjon, i perioden med samme type ytelser. NB! Uten pensjonsreform.

² "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatt ved 61 år og som på samme tid hadde minst 15 år i offentlig tjeneste.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Som tidligere nevnt er det vanskelig å gi sikre framskrivninger av utbetalt tjenstepensjon i offentlig sektor, fordi denne ytelsen er en differanse mellom to størrelser. I tillegg er en av disse størrelsene knyttet opp mot sluttlønn som i mindre grad er fastlagt av gjennomsnittlig inntektsnivå. I figur 6.26 har vi vist utviklingen i gjennomsnittlig årlig tjenstepensjon for alderspensjonister med lang karriere i offentlig sektor. Ytelsen er etter samordning med folketrygden, og er beregnet med regelverket forut for pensjonsreformen. Økningen i omfanget av offentlig sektor får her mindre betydning, fordi vi har avgrenset dette til de som har lang karriere, det vil her si minst 15 år i offentlig tjeneste før 62 år, og som også er ansatt i offentlig sektor når de blir 62 år. Når denne ytelsen brytes ned på kjønn og utdanningsnivå, forventer vi også her en høy grad av stabilitet med de forutsetningene vi har lagt inn i framskrivingene. Med unntak for kvinner med høyere utdanning, slår dette til i stor grad.

7. Framskrivinger av løpende pensjonsutgifter

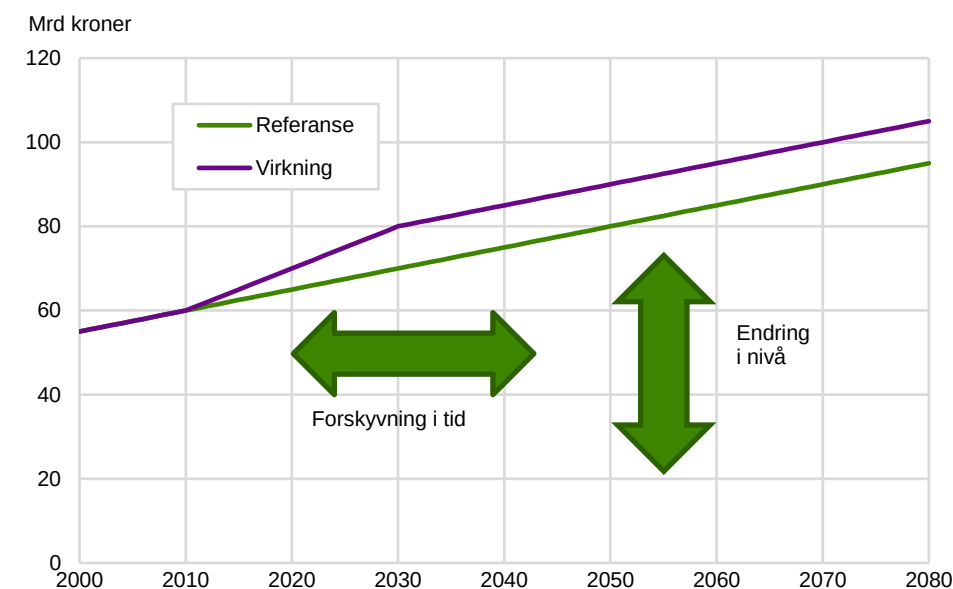
En enkel målvariabel for pensjonsytelser og -utgifter er årlige løpende størrelser, enten dette er gjennomsnittlige pensjoner i kroner eller samlede utgifter i milliarder kroner. Disse størrelsene sier noe om hva årets gjennomsnittlige pensjonist har å leve for og hvor store utgifter som skal finansieres. Videre er disse størrelsene lette å ta ut tabeller for, de vil alltid i sin helhet gå til og med siste år med statistikk, og størrelsene er intuitive og lette å forstå. Vi starter derfor med løpende pensjonsutgifter.

Samtidig er det slik at reformen av offentlig tjenestepensjon vil påvirke ulike og samtidige årskull på helt forskjellig måte, i enkelte tilfeller i betydelig grad mellom påfølgende årskull. Videre vil enkelte deler av reformen handle mer om forskyvninger av pensjonsutbetalinger i tid, snarere enn reelle endringer. De løpende tallene sier derfor ikke alt om virkningen av reformen, og store endringer *kan* være lite synlige i de løpende tallene. Spesielt lar vi være å presentere løpende gjennomsnittlige ytelser, da disse ytelsene sier lite om overgangsfasen. I neste kapittel kommer vi tilbake til dette ved å se på gjennomsnittlige samlede pensjonsutbetalinger over livsløpet for ulike årskull.

7.1. Generelt om virkningsberegninger

I de beregningene vi presenterer her legges det ofte til grunn en referansebane som virkningsberegningen sammenlignes mot, hvor en virkningsberegning typisk kan være en regelendring. Slike regelendringer kan føre til at ytelsene blir utbetalt ved et annet tidspunkt, at ytelsen omfordelles mellom grupper, eller at ytelsen mer reelt sett endrer nivå. Det er viktig å holde disse effektene fra hverandre, og det er ikke alltid enkelt når man bruker aggregerte tall.

Figur 7.1 Eksempel på virkningsberegning



Når en figur viser en økning i løpende pensjonsutgifter (eller ytelser), kan det skyldes både en forskyvning i tid og en reell økning i nivåene som vist i figur 7.1. En forskyvning i tid innebærer at de samme pensjonsytelsene blir utbetalt til de samme personene, men bare på et tidligere eller senere tidspunkt. Overgangen til tidligere uttak av alderspensjon i folketrygden, som har vært vanlig etter 2011, faller i denne kategorien. Normalt vil slike forskyvninger i tid gi en forbigående effekt på nivåene, men fordi pensjoner utbetales over 20-40 år kan "forbigående" likevel bli relativt langvarig. Når antallet pensjonister i tillegg vokser over tid, kan

"forbigående" framskynding utløse økte pensjonsutgifter i hele framskrivingsperioden.

En endring i nivå vil være at samme person får utbetalt mer samlet over livet. Et eksempel på dette er innføringen av omsorgspoeng i 1992. Slike regelendringer kan ta 50-70 år å fase inn, og det gjør det ikke enklere å skille fra effekter som skyldes forskyvning i tid. Normalt endrer vi en og en regel i slike analyser, men reformen av offentlig tjenstepensjon er satt sammen av et stort antall regelendringer med stor variasjon om de bare er forskyvning i tid eller mer reelle endringer. AFP endres for eksempel fra en tidsbegrenset ytelse til et livsvarig tillegg, og det vil skyve utgiftene 20-30 år ut i tid uten at det nødvendigvis ligger under store reelle endringer i det faktiske ytelsesnivået. Endringer i pensjoneringsmønsteret i kombinasjon med levealdersjustering kan være et annet eksempel.

Skal man få solid grep på dette, må man følge fødselskull over livsløpet, og vi kommer tilbake til dette i neste kapittel. Fordelen ved å bruke løpende pensjonsutgifter er at disse figurene er enklere å lage, har et mer konkret innhold og angir de utgiftene som fortløpende skal finansieres. Vi starter derfor med denne betraktningssmåten i dette kapitlet.

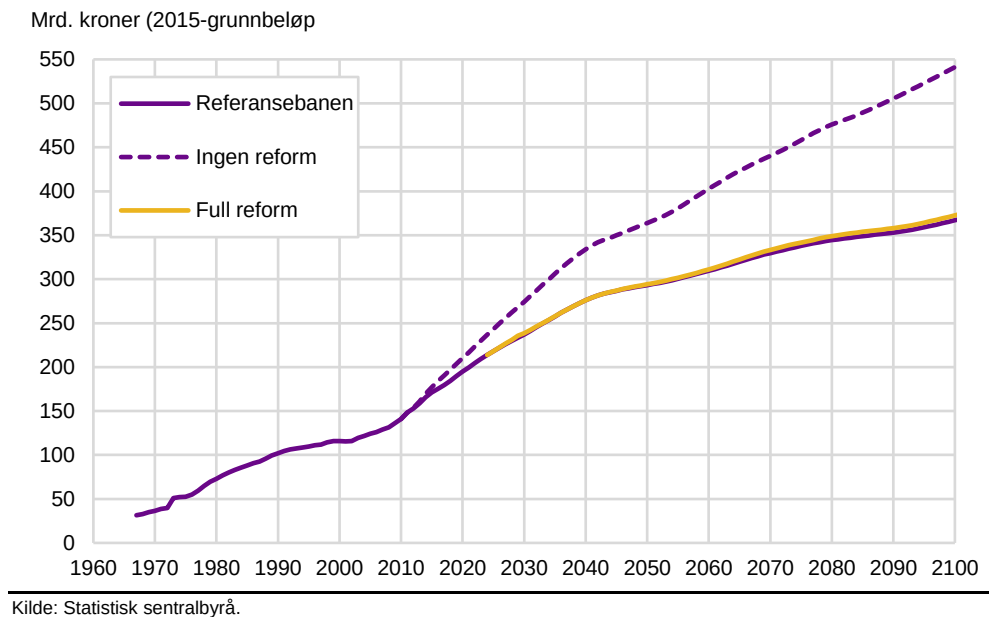
En forenkling vi har gjort her er at uttaket av alderspensjon starter samtidig med at man slutter å jobbe. I folketrygden er det mange som tar ut alderspensjon (lenge) før de har sluttet å jobbe, noe som framskynder pensjonsutbetalingene i tid og som har visse reelle virkninger når folketrygden ikke er perfekt aktuarisk nøytral²⁹. Samtidig gjør endringer i slikt tidliguttak det adskillig vanskeligere å vurdere hva de reelle endringene består i. Det står heller ikke eksplisitt i avtalen at tjenstepensjonen kan tas ut før man fratrer stillingen, og vi har lite empiri på hvor omfattende tidliguttak av tjenstepensjonen kan bli i offentlig sektor. Vi har derfor lagt den forenklingen til grunn at alderspensjon tas ut når man trer ut av arbeidslivet.

7.2. Alderspensjonen i folketrygden

Arbeidet med pensjonsreformen som kom i 2011, startet med alderspensjonen i folketrygden (NOU 2004:1), og dette la føringer på reformen av andre pensjonsordninger, herunder avtalefestet pensjon i privat sektor, uførepensjon i folketrygden og offentlig tjenstepensjon. Virkningen av pensjonsreformen på alderspensjonen i folketrygden vil derfor være en helt sentral referanse for å vurdere virkningene av reformene av offentlig tjenstepensjon.

I tillegg inngår alderspensjonen fra folketrygden i beregningen av offentlig tjenstepensjon. I den gamle bruttoordningen kommer et beregnet anslag på folketrygdens ytelser til fradrag i bruttopensjonen, og får dermed betydning for hvor store nettoutbetalingene vil bli. Med det nye tjenstepensjonstillegget vil folketrygdens ytelser komme i tillegg til tjenstepensjonen, og dermed være med å bestemme det samlede ytelsesnivået for den enkelte pensjonist.

²⁹ Folketrygden har lavere diskonteringsrente enn offentlige budsjetter ellers, og faktisk levealder vil være om lag 3 år høyere enn beregningsgrunnlaget for delingstallene, hvis trendene i levealder fortsetter.

Figur 7.2 Utgifter til folketrygdens alderspensjon

Figur 7.2 viser utviklingen i folketrygdens utgifter til alderspensjon målt i faste grunnbeløp, gitt ved lønnsnivået i 2015. Målt på denne måten drives veksten over tid av økningen i antall pensjonister og en relativ økning i ytelsesnivået sammenlignet med samtidige lønnsinntakere. Framskrivingene viser utviklingen uten pensjonsreform, med pensjonsreformen (referansebanen) og en full reform av offentlig tjenestepensjon (avtalen fra 2018). Vi har lagt til grunn at ingen tar ut alderspensjon før de slutter å jobbe, da dette på unødvendig vis kompliserer sammenligningen mellom påfølgende årskull. Med en mer realistisk forutsetning her ville reformbanene ha ligget noe høyere enn banen uten reform i de første årene etter 2010, motsvart av et litt lavere utgiftsnivå på lengre sikt.

Fram til 2020-2035 drives mye av veksten i pensjonsutgiftene av en økning i ytelsesnivået, både som en følge av innfasingen av tilleggspensjonen, og som en følge av økt yrkesdeltaking blant kvinner spesielt gjennom 1970- og 1980-tallet. Nedsatt pensjonsalder til 67 år i 1973 er tydelig i figuren. I de to siste ti-årene fram mot 2010 er det en stagnasjon i antall alderspensjonister som følge av små fødselskull i mellomkrigsårene. Deretter starter en vesentlig vekst fra 2010 som en følge av økende fødselskull fram mot 1946. Veksten i antall alderspensjonister dempes etter 2040, når de første store etterkrigskullene har passert 90 år og også er de eldste pensjonistene. En betydelig nettoinnvandring bidrar også til at befolkningsgrunnlaget øker ut gjennom hele framskrivingsperioden (jamfør figur 5.1). Økende levealder er likevel den faktoren som bidrar mest til økende pensjonsutgifter i banen uten reform, da disse ekstra leveårene nesten i sin helhet fører til flere alderspensjonister uten motsvar i reduserte ytelser.

Den interne forskjellen på de to reformbanene skyldes at gammel AFP avvikles i offentlig sektor, og at vi legger til grunn at de som før valgte gammel AFP nå vil stå 2 år lenger i jobb på grunn av endret insentivstruktur. Med ny opptjeningsprofil med livsløpsopptjening vil de få mer i pensjon fra folketrygden, men samtidig utgjør de en liten andel av hele populasjonen, og utslaget i figuren blir lite.

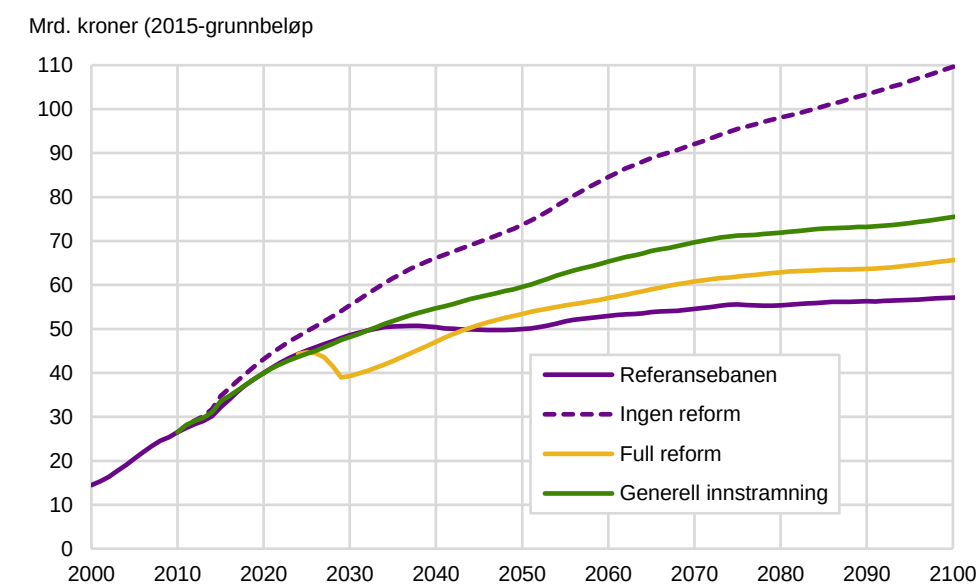
Forskjellen mellom de to reformbanene på den ene siden, og banen uten reform på den andre siden, er derimot betydelig. I 2080 er pensjonsutgiftene 27 prosent lavere. Om lag 8 prosentpoeng av dette skyldes endringen i indekseringen av løpende pensjonsytelser. Resten er en samlet effekt av levealdersjusteringen og ny

opptjeningsprofil, hvor førstnevnte er viktigst og har en klart innstrammende effekt. Endringer i opptjeningssatser og livsløpsopptjening vil med det pensjoneringsmønsteret vi har lagt til grunn bidra til en viss økning i både pensjonsutgiftene og lønnsmassen som skal finansiere disse ytelsene.

7.3. Alderspensjon og AFP i offentlig tjenstepensjon

Offentlig tjenstepensjon omfatter flere kategorier av pensjoner, men avtalen fra 2018 vil først og fremst påvirke avtalefestet pensjon og alderspensjon. Det er disse ytelsene vi fokuserer på her, og figurene omfatter alle ytelser som utbetales fordi man har vært medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning. Dette omfatter her ytelser basert på AFP-rettigheter som offentlig ansatt, herunder folketrygdberegnet AFP, særskilt AFP-tillegg, tjenstepensjonsberegnet AFP og livsvarig AFP-tillegg som alderspensjonister. Videre omfatter det utbetalt tjenstepensjon både under bruttordningen og med det nye tjenstepensjonstillegget. I tillegg kommer en rekke overgangsordninger og mindre omfattende ytelser, se kapittel 3. Poenget med å slå disse ytelsene sammen er at pensjonsreformen forskyver mange av utbetalingene mellom disse ordningene, men at alle i siste instans er ytelser til personer som har (valgt) å gå ut av arbeidslivet på grunn av alder.

Figur 7.3 Utgifter til offentlig tjenstepensjon - AFP og alderspensjon



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 7.3 viser utviklingen i disse utgiftene målt i faste grunnbeløp, gitt ved lønnsnivået i 2015. Framskrivingene omfatter de tre hovedbanene. Banen uten reform er en videreføring av bruttopensjonen samordnet med folketrygden slik den ville vært uten pensjonsreformen, jamfør figur 7.2. Økningen i pensjonsutgiftene vil være drevet av noen av de samme endringene som i folketrygden, inkludert økende befolkningstall og økende levealder. Veksten blir imidlertid sterkere fordi en økende andel av arbeidsstyrken jobbet i offentlig sektor fram til rundt begynnelsen av 1990-tallet (figur 6.2), og denne effekten er ikke fullt ut innfaset før rundt 2060. Vi har beregnet hvor store pensjonsutgiftene ville blitt hvis offentlig tjenstepensjon hadde blitt strammet inn like mye som alderspensjonen i folketrygden (27 prosent i 2080), og omtaler denne som "generell innstramning" i figur 7.3. Dette kan tjene som et referansepunkt for å vurdere de andre banene, med det forbehold at framskrivingen av bruttoordningen er beheftet med mer usikkerhet enn framskrivingen av andre pensjonsytelser.

Referansebanen

Referansebanen vil omfatte pensjonsreformen og avtalen fra 2009 med senere tilpasninger, men ikke avtalen fra 2018. Fram til rundt 2035 vil offentlig tjenstepensjon bli om lag like mye strammet inn som alderspensjonen i folketrygden (jamfør "generell innstramning" i figur 7.3). Dette følger av at det viktigste innstrammende grepet på "kort sikt" er omleggingen av indekseringen av løpende pensjonsytelser, og denne endringen treffer offentlig tjenstepensjon på akkurat samme måte som alderspensjonen i folketrygden. I tillegg vil levealdersjusteringen også treffe offentlig tjenstepensjon, selv om den individuelle garantien til en viss grad demper denne effekten for alle som er født i 1958 eller tidligere.

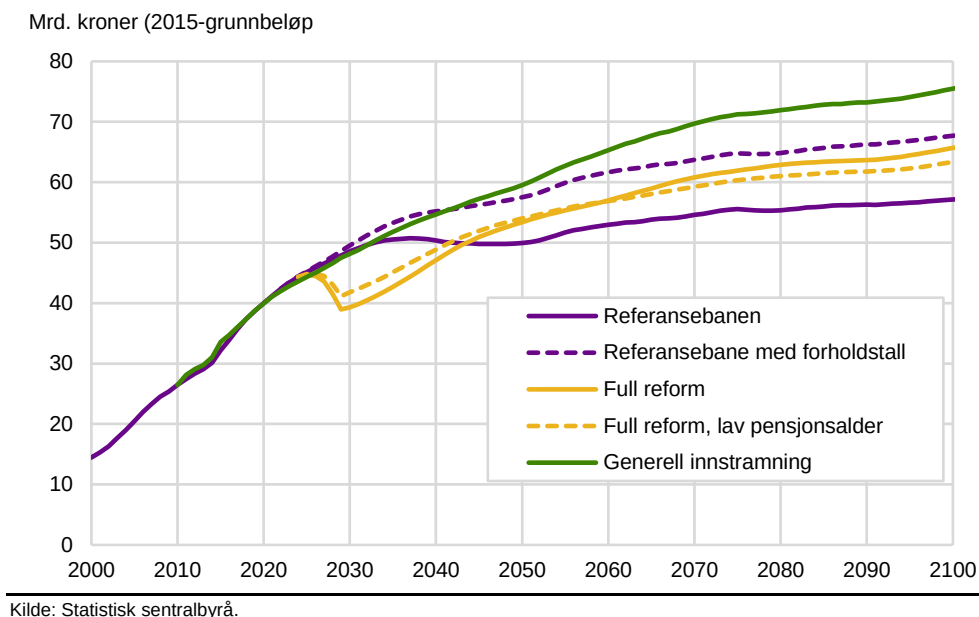
På lengre sikt vil levealdersjusteringen slik den er utformet ha en betydelig kraftigere effekt på utbetalt tjenstepensjon enn på tilsvarende ytelser i folketrygden. I overgangen til ny opptjeningsprofil og *delingstall*, blir den formelt sett sterkere levealdersjusteringen i delingstallene enn i forholdstallene kompensert i folketrygden av en reelt sett noe høyere opptjeningsprosent og livsløpsopptjening. I bruttopensjonen gjøres ingen slike grep med avtalen fra 2009, og opptjeningen av rettigheter blir dermed uendret. I den grad man har 30 års medlemskap ved pensjonering, vil det heller ikke være noen opptjeningseffekt av utsatt pensjonering. Tvert imot kan mange få en negativ opptjeningseffekt av utsatt pensjonering, hvis de har en individuell lønnsvekst som er lavere enn den gjennomsnittlige lønnsveksten.

Totalt sett kuttes dermed bruttopensjonen noe mer enn ytelsene fra folketrygden. Fordi den utbetalte tjenstepensjonen er en *differanse* mellom bruttopensjonen og folketrygden, blir effekten på utbetalingene til tjenstepensjon som alderspensjonist skalert opp med en faktor på 3-3,5. Utbetalingene under gammel AFP påvirkes ikke, men utgjør bare 25-30 prosent av disse pensjonsutgiftene. Samlet sett gjør dette at tjenstepensjonen kuttes med 44 prosent i 2080 i referansebanen, der folketrygden kuttes med 27 prosent.

Avtalen fra 2018

Med avtalen fra 2018 ("full reform") kommer det store forskyvninger i tid av pensjonsutgiftene, uten at det ligger tilsvarende store endringer i de faktiske utbetalingene til hvert medlem. Fra og med 1963-kullet erstattes gammel AFP med et livsvarig AFP-tillegg til alderspensjonen, tilsvarende endringen av AFP i privat sektor i 2011. Samlet utbetaling av AFP skal ikke endres vesentlig over tid, men utbetalingene forskyves ut i tid. Delvis skyldes dette at de som tok ut gammel AFP, nå forventes å gå av med alderspensjon om lag 2 år senere. Videre blir gammel AFP utbetalt over maksimalt 5 år, der det livsvarige AFP-tillegget blir utbetalt over kanskje 15-25 år. Det enkelte medlem merker mindre, fordi ved tidligere uttak av alderspensjon blir ytelsene fra folketrygden forskuttet.

Først etter 2060 stabiliseres alternativet med "full reform", når det livsvarige AFP-tillegget er fullt innfasert (1963-kullet har kommet opp i 90-årene). Over tid øker pensjonsutgiftene noe sterkere med "full reform" enn i referansebanen, noe som blant annet har sammenheng med at vi forventer at pensjonsalder øker mer med full reform, noe som gir høyere pensjonsopptjening i denne banen. I figur 7.4 ligger det også inne en variant av full reform, men med pensjoneringsmønsteret som i referansebanen ("Full reform, lav pensjonsalder"). Forskjellene vil være at pensjoneringen utsettes mindre, noe som gir raskere utbetaling av pensjonen i starten, og noe lavere ytelser på lenger sikt som følge av lavere opptjening og sterkere levealdersjustering.

Figur 7.4 Utgifter til offentlig tjenstepensjon - AFP og alderspensjon, to underalternativer

Referansebanen bygger på statens tolkning av avtalen fra 2009, som staten da også fikk gjennomslag for i avtalen fra 2018. Samtidig er det slik at disse presiseringene av avtalen fra 2009 bare vil ha vesentlig betydning for 4 årskull, født i årene 1959 til 1962. Offentlig ansatte som er født 1963 og senere vil få en vesentlig annerledes pensjonsordning, og det er umulig å se presiseringene i avtalen fra 2009 uavhengig av de andre endringene for disse yngre årskullene. Offentlig ansatte som er født i 1958 og tidligere vil få full individuell garanti, og dette var avklart allerede i 2009, slik at presiseringene i ettertid blir av mer moderat betydning.

En annen tolkning av avtalen fra 2009 kan omfatte en levealdersjustering beregnet ved forholdstall og en individuell garanti til all opptjening før 2011, og denne banen inngår i figur 7.4 som "Referansebane med forholdstall". Forholdstallene gir en reduksjon i bruttopensjonen som er 7-9 prosent mindre enn det delingstallene vil gi. En individuell garanti for all opptjening før 2011 vil gi høyere pensjonsytelser til de som er født etter 1958, men med gradvis avtakende betydning for yngre årskull. I 2080 vil effekten av en mer omfattende individuell garanti være faset ut. En bane med levealdersjustering basert på forholdstall (og en individuell garanti for all opptjening før 2011), vil gi en innstramning i offentlig tjenstepensjon mer på linje med alderspensjonen i folketrygden. Likevel vil en slik tolkning ikke løse de mer grunnleggende problemene med avtalen fra 2009, herunder svake insentiver til å stå lenge i arbeid og begrensede muligheter til å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringen. Forskjellen vil være at et lavt pensjonsnivå som alderspensjonist som følge av pensjonering før 67-68 år først vil komme om lag 15 årskull senere.

8. Endring i pensjonsnivå for ulike årskull offentlig ansatte

Reformen av offentlig tjenstepensjon gitt ved avtalen fra 2018 vil i betydelig grad forskyve pensjonsutbetalingene i tid. Videre vil enkelte påfølgende årskull få radikalt forskjellige pensjonsordninger, spesielt i overgangen mellom 1962- og 1963-kullet. Det er dermed ikke mulig å lese ut av figurene i kapittel 7 hvordan pensjonsutbetalingene til den enkelte påvirkes. En reduksjon i pensjonsnivået i et enkelt år kan skyldes at pensjonsutbetalingene har blitt skjøvet ut i tid. Bak små endringer i et enkelt år kan det også skjule seg betydelig omfordeling av pensjon mellom personer, også mellom så store grupper som hele årskull.

Et mer robust mål for omfordeling av pensjon vil være samlet pensjonsutbetaling over livsløpet til den enkelte, og det er slike tall vi rapporterer i kapittel 8. Vi summerer pensjonsutbetalingene til den enkelte målt i faste grunnbeløp (lønnsdeflatert), som også vil være det samme som å neddiskontere disse ytelsene hvor man har satt diskonteringsrenta lik med lønnsveksten. Ved å summere samlet pensjonsutbetaling for alle personer i en gruppe, kan man få fram hvordan pensjonsreformen omfordeler mellom disse samme gruppene. Vi gjør dette for årskull, da det potensielt ligger store forskjeller langs denne dimensjonen. Det er også mulig å bruke samlet pensjonsutbetaling på individnivå til å analysere fordeling i mer tradisjonell forstand, for eksempel målt ved gini-koeffisienter. Dette er imidlertid langt mer krevende beregningsteknisk, og er noe vi vil komme tilbake til i en egen rapport.³⁰

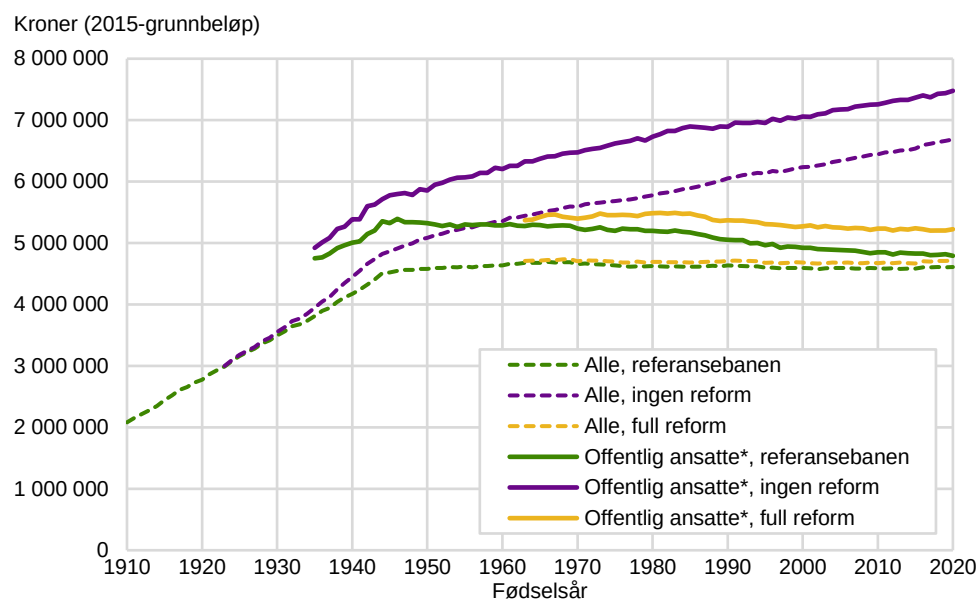
Mottakere av offentlig tjenstepensjon er en heterogen gruppe som endres over tid. Mye av utbetalingene går til personer med lang opptjening og direkte overgang fra offentlig tjeneste til pensjon. Rundt denne kjernen er det blant annet mange med små pensjonsytelser fra tidligere ansettelsesforhold i offentlig sektor. Videre vokser andelen som er i offentlig sektor over tid. Gjennomsnittlig pensjonsutbetaling i det enkelte årskull vil dermed i vel så stor grad reflektere andelen som har vært offentlig ansatte, og vil dermed gjøre virkningene av regelendringene mindre synlige. Videre er det slik at i avtalen fra 2018 er det også presisert at alderspensjon til tidligere uførepensjonister skal forhandles senere, fulgt av noen føringer som ikke er helt opplagt hvordan skal operasjonaliseres.

Vi har derfor avgrenset analysen her til personer som var offentlig ansatte da de var 61 år gamle, og som på det tidspunktet hadde minst 15 år i offentlig tjeneste, og som hverken da eller senere hadde vært uførepensjonister. Se også omtalen av tjenestetid og begrepet alderspensjonister som har vært "offentlig ansatte" i avsnitt 6.5.

8.1. Folketrygdens ytelser

Det er også i dette kapitlet naturlig å starte med alderspensjonen fra folketrygden, av samme grunner som i kapittel 7, da alderspensjonen i folketrygden er en referanseramme og en del av grunnlaget for beregningen av tjenstepensjonen. I tillegg vil de ytelsene vi rapporterer her også inngå direkte i den samlede pensjonen for alderspensjonister som har vært "offentlig ansatte".

³⁰ Spesielt vil det her være vanskelig å tolke samlet pensjonsutbetaling på individnivå da samlede utbetalinger i stor grad avhenger av hvor lenge en person lever. En enkelt simulering vil bare gi et punkt i levealdersfordelingen for den enkelte. Skal vi finne *forventet* samlet pensjonsutbetaling for den enkelte, må simuleringene repeteres et massivt antall ganger for hvert av beregningsalternativene.

Figur 8.1 Samlet alderspensjon fra folketrygden over livsløpet¹

¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte da de var 61 år, og som på samme tidspunkt hadde minst 15 år i offentlig tjeneste, og hverken da eller senere har vært uførepensjonister.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 8.1 viser samlet alderspensjon fra folketrygden over livsløpet for hele årskullet ved 62 år og for alderspensjonister som har vært "offentlig ansatte" (slik det er definert foran). For hele populasjonen har vi lange tilbakegående serier, og disse viser innfasingen av tilleggspensjonen i folketrygden til og med om lag 1944-kullet. Personer født i 1940 vil være de første som har muligheten til 40 opptjeningsår før de blir 66 år, personer født i 1950 vil være de første som får med hele opptjeningshistorien i beregningen av pensjonen. Etter 1944-kullet reduseres årlig pensjonsytelse for menn på grunn av 1992-reformen som ga lavere opptjeningsprosent og lavere skråtak. For kvinner fortsetter årlig pensjonsytelse å vokse på grunn av økt yrkesdeltaking gjennom 1970- og 1980-tallet, samt innføring av omsorgspoeng i 1992. Begge kjønn under ett har samlet sett liten endring i årlig pensjonsytelse, slik at økningen i samlet alderspensjon over livet fra folketrygden etter 1944-kullet uten pensjonsreform, er drevet av økningen i levealder.

Referansebanen viser virkningen av pensjonsreformen, og for 1943-kullet reduseres samlet pensjonsutbetaling med 7-8 prosent som følge av omleggingen av indekseringen av løpende pensjonsytelser. Den økte reduksjonen for de etterfølgende årskullene skyldes derimot levealdersjusteringen. Mellom 1953- og 1963-kullet skifter levealdersjusteringen fra forholdstall til delingstall, og gitt de forutsetningene vi har gjort om pensjoneringsmønsteret blir ikke samlet alderspensjon redusert, dette til tross for at delingstallene gir om lag 7 prosent sterkere levealdersjustering enn forholdstallene for 1963-kullet. Endringen i pensjonsprosent og livsløpsopptjening med noe høyere pensjonsalder er tilstrekkelig til å kompensere overgangen til delingstallet. Pensjonsalder som øker med 66 prosent av veksten i levealder, bidrar isolert sett til å øke samlede pensjonsutbetalinger for årskullene etter 1963. For årskullene fram mot årtusenskiftet motvirkes denne effekten av senere jobbstart på grunn av utdanning og av reduksjon i arvegevinstene. Fordi vi her har betinget med hensyn på at man er i live ved 62 år, kommer redusert arvegevinst til fratrekk i gjennomsnittlig (forventet) pensjonsutbetaling.³¹

³¹ Hadde vi startet med årskullet ved 27 år, ville redusert arvegevinst blitt motsvart av en tilsvarende økt sannsynlighet for å leve så lenge at man blir alderspensjonist.

Alderspensjonister som har vært "offentlig ansatte" slik det er definert her får høyere samlet utbetaling av alderspensjon fra folketrygden, og det har flere (mulige) forklaringer. Offentlig ansatte har høyere utdanningsnivå, noe som normalt også gir høyere lønnsnivå. Vi har avgrenset "offentlig ansatte" til de som er yrkesaktive ved 61 år og som ikke har vært uførepensjonister, begge deler korrelerer med høyere inntektsnivå. Videre vil kravet om minst 15 års offentlig tjeneste selektene vekk samtlige som har stått utenfor arbeidsmarkedet, og dermed bare har minstepensjon. I referansebanen avtar forskjellen, noe som har flere årsaker. Som for hele populasjonen reduseres også her samlede pensjonsutbetalinger av senere jobbstart og redusert arvegevinst. Men i motsetning til hele populasjonen blir dette i langt mindre grad motvirket av økt opptjening som følge av senere pensjonering, da vi har lagt til grunn at mange velger gammel AFP.

I tillegg er personer som er yrkesaktive ved 61 år en selektert del av populasjonen som i gjennomsnitt lever lenger og dermed får mer utbetalt i alderspensjon.³² Fordi variasjonsområdet i hvor lenge man normalt lever snevres inn i framskrivningen, blir det mindre rom for sosioøkonomiske forskjeller i levealder.³³ Levealdersforskjellen for de yrkesaktive 61-åringene avtar dermed med rundt 0,6 år for denne gruppen over framskrivningsperioden, og det reduserer pensjonsutbetalingene med noe i størrelsesorden 4 prosent.

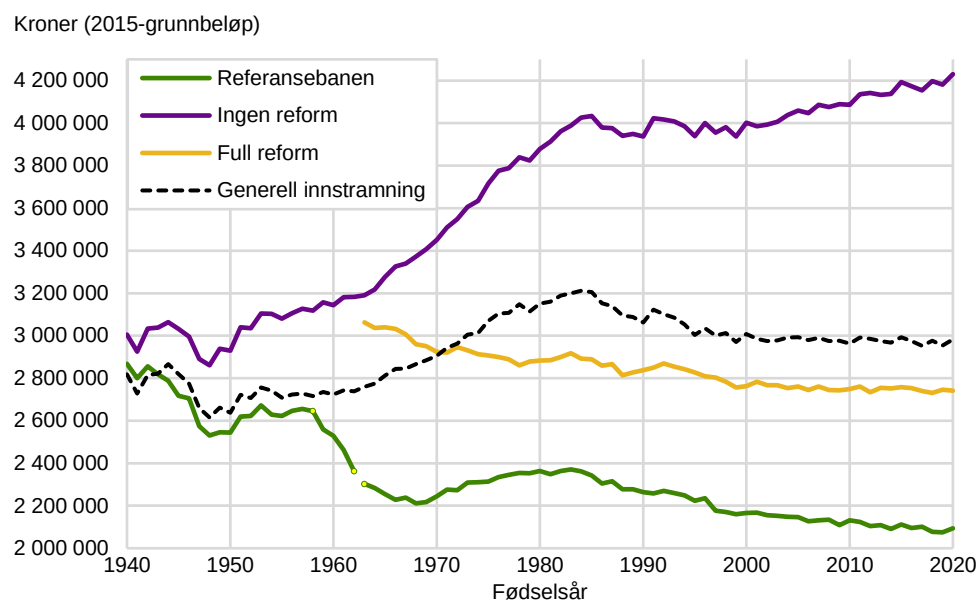
Med avtalen fra 2018 ("full reform") opprettholdes bidraget fra folketrygden også for offentlig ansatte, da vi her har lagt til grunn samme pensjoneringsmønster som i privat sektor (gitt utdanningsbakgrunn og kjønn). De innstrammende effektene, redusert arvegevinst, senere jobbstart og mindre levealdersforskjeller, blir da om lag i sin helhet motvirket av lengre opptjening.

8.2. Alderspensjon og AFP i offentlig tjenestepensjon

Neste trinn er å vise utbetalingene over livsløpet under tjenestepensjonsordningen, men nå avgrenset til personer som er i og har lang offentlig tjeneste ved 61 år, jamfør merknad i innledningen av kapitlet. Dette viser nettoverdien av å være medlem av tjenestepensjonsordningen.

³² Forholdet reverseres hvis man trekker inn utbetaling fra uførepensjon.

³³ Nedgangen i dødelighet har vært lavere for de aller eldste, spesielt over 90 år, og denne forskjellen opprettholdes i framskrivningen. Dermed blir det stadig færre som dør tidlig, og en økende andel vil nå en høy alder hvor dødeligheten fortsatt er høy. Dermed vil variasjonsområdet for normal levealder presses sammen rundt 90 til 95 år på lang sikt. Vi har videre lagt inn konstante relative forskjeller i dødelighet i Mosart, blant annet etter uførhet og utdanningsnivå. Det er fortsatt slik at (tidligere) uføre og de med lav utdanning gjennomgående dør tidligere enn andre i framskrivningen, men fordi levealder har blitt høy også for denne gruppen, går det kortere tid før de andre følger etter. Se også omtale i avsnitt 5.3.

Figur 8.2 Samlet offentlig tjenestepensjon over livsløpet for offentlig ansatte¹, AFP+ alderspensjon

¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte da de var 61 år, og som på samme tidspunkt hadde minst 15 år i offentlig tjeneste, og hverken da eller senere har vært uførepensjonister.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I figur 8.2 vises samlede utbetalinger relatert til tjenestepensjonsordningen som kommer fra avtalefestet pensjon og/eller alderspensjon, tilsvarende tallene i avsnitt 7.3/figur 7.3. Uten pensjonsreform øker de samlede pensjonsutbetalingene over livet i hovedsak som følge av økende levealder. I tillegg viser beregningene en vekst mellom 1963- og 1985-kullet som er sterkere enn det levealdersveksten tilsier. En faktor er økningen i utdanningsnivået, noe som gir vesentlige utslag i netto tjenestepensjon fordi offentlig tjenestepensjon er regressiv, det vil si at inntekter over 6 grunnbeløp reelt sett har vesentlig høyere opptjeningsprosent (med pensjonsreformen går denne grensen ved 7,1 grunnbeløp). Videre reduseres trolig årlig pensjonsytelse over disse årskullene fra folketrygden som følge av 1992-reformen og av senere jobbstart, noe som reduserer samordningsfradraget og dermed øker netto tjenestepensjon. I tillegg til veksten i levealder er disse to faktorene, økt utdanningsnivå og lavere samordningsfradrag, med på å forklare den sterke veksten i samlet offentlig tjenestepensjon i banen uten pensjonsreform.

Tilsvarende har vi her beregnet hvor mye offentlig tjenestepensjon må reduseres for at ordningen skal strammes like mye inn som for folketrygden for tilsvarende årskull som i figur 8.1. Disse tallene er rapportert som "generell innstramning" i figur 8.2, og tjener også her som en referanse for å vurdere de andre banene.

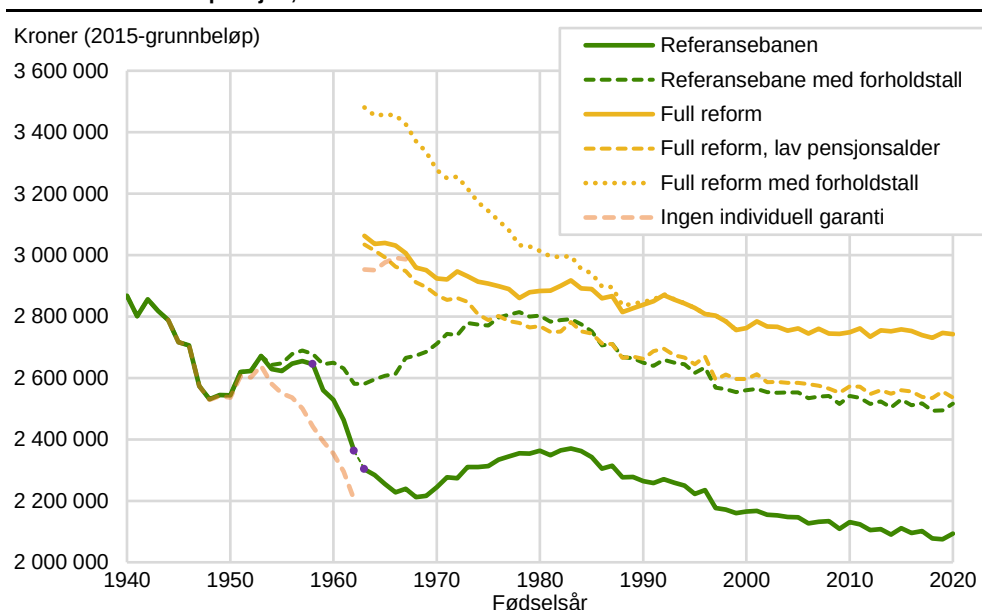
Referansebanen omfatter pensjonsreformen i 2011 og avtalen i offentlig sektor fra 2009, men uten avtalen fra 2018. Til og med 1958-kullet, som er det siste med full individuell garanti, er innstramningen i netto tjenestepensjon om lag som i folketrygden. Den generelt sett viktigste innstramningen for disse årskullene kommer fra omleggingen av indekseringen av løpende pensjonsytelser, og denne endringen treffer offentlig tjenestepensjon helt likt som alderspensjonen i folketrygden. 1958-kullet får helt klart levealdersjustert alderspensjonen fra folketrygden til tross for garantien på 66 prosent av sluttlønn ved full opptjening og avgang ved 67 år. At offentlig ansatte fra 1958-kullet også blir påvirket av levealdersjusteringen, skyldes det at den individuelle garantien ikke omfatter samordningsfordelene. Videre har heller ikke den individuelle garantien noen virkning for de som jobber noen år forbi 67 år, og heller ingen betydning for utbetalingene under gammel AFP. Nettovirkningen blir dermed om lag som i

folketrygden. Virkningen uten individuell garanti er vist i figur 8.3, og da faller pensjonsytelsene markert fra og med 1954-kullet, sammenfallende med innfasingen av delingstallene. For 1958-kullet blir samlet pensjonsutbetaling over livet om lag 200.000 kroner høyere på grunn av den individuelle garantien, eller om lag 8 prosent.

Etter 1958-kullet fases den individuelle garantien ut i referansebanen, både fordi det kun er opptjening før 2011 som skjerms, og fordi hvert årskull eksplisitt får en lavere andel av full skjerming. Vi har i referansebanen ekstrapolert endringen i satsene videre fra 1962-kullet, slik at 1967-kullet blir de siste med 10 prosent av garantien for tjenestetid før 2011. Av samme grunn som før blir bruttopensjonen redusert med noe rundt 7-9 prosent mer enn alderspensjonen i folketrygden, og dermed blir utbetalt tjenstepensjon redusert med om lag 30 prosent mer enn folketrygden når vi kommer til 2080.

Tilsvarende som i avsnitt 7.3 har vi også her regnet på en annen tolkning av avtalen fra 2009 enn den staten har lagt til grunn, hvor vi i stedet har brukt levealdersjustering med forholdstall og full skjerming av all opptjening før 2011 ("Referansebane med forholdstall" i figur 8.3). Her modereres innstramningen over årskullene etter 1958, og samlet tjenstepensjon over livet holder seg om lag konstant. Innstramningen blir fortsatt noe sterkere enn i folketrygden, men dette må ses i lys av at offentlig ansatte går noe tidligere av på grunn av gammel AFP i denne banen.

Figur 8.3 Samlet offentlig tjenstepensjon over livsløpet for offentlig ansatte¹, AFP+ alderspensjon, underalternativer



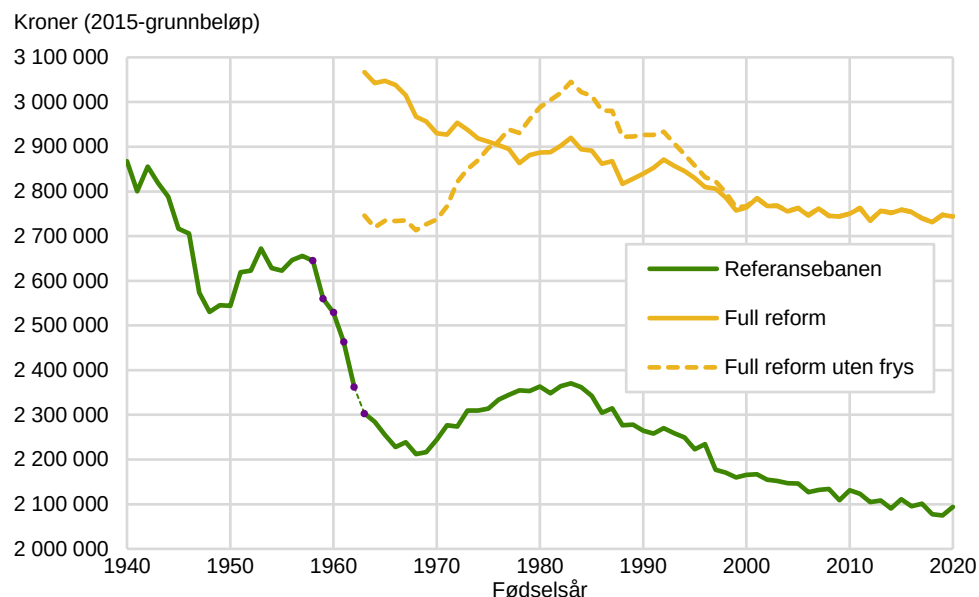
¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte da de var 61 år, og som på samme tidspunkt hadde minst 15 år i offentlig tjeneste, og hverken da eller senere har vært uførepensjonister. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

For de yngre årskullene fra og med 1975 vil tjenstepensjonen med avtalen fra 2018 bli redusert med 7-9 prosent mer enn innstramningen i alderspensjonen i folketrygden. Samtidig kan det gjentas at anslaget på utbetalingene under den gamle bruttopensjonsordningen er spesielt usikre blant annet på grunn av sluttlønnorienteringen.

Figur 8.3 viser også virkningen av avtalen fra 2018, men med pensjoneringsmønsteret i referansebanen ("Full reform, lav pensjonsalder"). Samlet pensjonsutbetaling blir noe lavere, og mer på linje med avtalen fra 2009 hvis man bruker forholdstall i levealdersjusteringen. Vi har også beregnet et alternativ med

forholdstall i utfasingen av bruttopensjonen i avtalen fra 2018, inkludert full skjerming av all opptjening før 2011 ("Full reform med forholdstall" i figur 8.3). Dette vil gi ytterligere økning i pensjonsnivået for de født mellom 1963 og 1980, og gjøre at spesielt årskullene 1963 til 1967 vil bli overkompensert.

Figur 8.4 Samlet offentlig tjenstepensjon over livsløpet for offentlig ansatte¹, AFP+ alderspensjon, virkning av frys



¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte da de var 61 år, og som på samme tidspunkt hadde minst 15 år i offentlig tjeneste, og hverken da eller senere har vært uførepensjonister.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Overgangen mellom 1962- og 1963-kullet

Med avtalen fra 2018 ("full reform") kommer det en betydelig diskontinuitet mellom 1962- og 1963-kullet (Alle årskullene 1958 til 1963 er markert med gule prikker i 8.4). Noen av årsakene til denne diskontinuiteten er det gjort rede for i kapittel 4 med typeeksempler, og vi gjentar disse her:

- Noe større fordel av AFP-tillegget, spesielt ved pensjonering etter 65 år
- Ikke noen nedre grense for delingstall (og forholdstall) i bruttopensjonen
- Opptjening i folketrygden etter 67 år tas ikke med i samordningen
- Livsløpsopptjening i det nye tjenstepensjonstillegget, spesielt der samlet tjenestetid blir større enn 40 år
- I motsatt retning trekker noe mindre verdi av individuell garanti

I tillegg kommer at pensjonsgrunnlaget fryses 1. januar 2020 for alle som er født i 1963 og senere. Virkningen av dette «fryset» er vist i figur 8.4, og alle årskullene 1958 til 1963 er markert med indikatorer på referansebanen. 1963-kullet er 56 år ved starten av 2020, og i våre beregninger på en relativt sett fallende del av inntektskurven. En følge av dette er at de da får om lag 8-9 prosent høyere pensjonsgrunnlag uten at samordningsfradraget øker, og dette øker utbetalingene fra bruttoordningen med 25-30 prosent. Nå kommer bare i størrelsesorden halvparten³⁴ av ytelsene for 1963-kullet fra bruttoordningen, slik at samlet utbetalt tjenstepensjon som følge av "fryset" øker med 10-12 prosent. For etterfølgende årskull dempes effekten, både fordi en mindre andel kommer fra bruttopensjonen, og fordi et "frys" av pensjonsgrunnlaget ikke vil være til fordel for de som er født etter 1975 i disse beregningene. Når vi kommer til årskullene fra slutten av forrige århundre, vil den gamle bruttoordningen være avviklet.

³⁴ AFP-ytelsene påvirkes ikke av disse betraktningene, og utgjør om lag ¼ av de samlede utbetalingene under tjenstepensjonsordningen for alderspensjonister. For 1963-kullet vil videre om lag ¾ av den opprinnelige tjenstepensjonen som alderspensjonist kommer fra bruttoordningen, og om lag ¼ fra det nye tjenstepensjonstillegget.

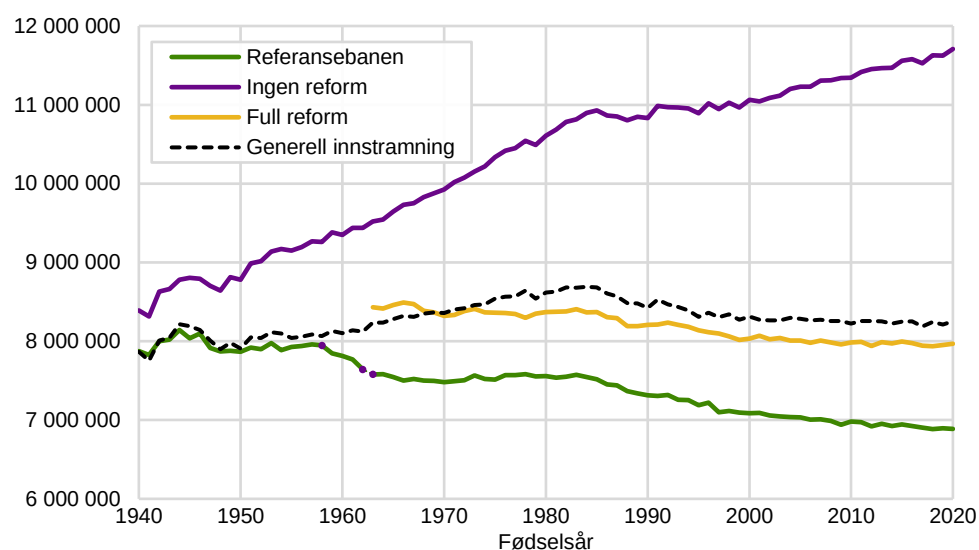
Uavhengig av hva man legger til grunn om lønnsutviklingen på slutten av yrkeskarrieren, er det relativt tydelig at de 3-4 siste årskullene med gammel ordning får en vesentlig større innstramning i tjenstepensjonen enn for årskullene før og etter. For 1962-kullet anslår vi dette til 13-14 prosent mindre i tjenstepensjon enn innstramningen i folketrygden for samme årskull skulle tilsi.

8.3. Samlet pensjonsutbetaling

Siste trinn er å vise samlede pensjonsutbetalinger (folketrygd pluss offentlig tjenstepensjon) over livsløpet, fortsatt avgrenset til personer som er i og har lang offentlig tjeneste ved 61 år, jamfør merknad i begynnelsen av kapitlet. Dette viser hva offentlig ansatte har i samlet pensjonsformue over de ulike årskullene.

Figur 8.5 Samlet pensjon (folketrygden pluss offentlig tjenstepensjon) over livsløpet for offentlig ansatte¹, AFP+Alderspensjon

Kroner (2015-grunnbeløp)



¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte da de var 61 år, og som på samme tidspunkt hadde minst 15 år i offentlig tjeneste, og hverken da eller senere har vært uførepensjonister.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 8.5 viser samlet pensjonsutbetaling fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen tilknyttet alderspensjon og avtalefestet pensjon for ulike framskrivingsalternativer. Ytelsene omfatter alderspensjon fra folketrygden og alle ytelser fra tjenstepensjonsordningen i offentlig sektor knyttet til avtalefestet pensjon og alderspensjon. Ytelser som ikke er med er obligatorisk tjenstepensjon (OTP) eller andre private tjenstepensjoner, privat AFP og etterlatteytelser i tjenstepensjonsordningen. Siden populasjonen er avgrenset til de som er offentlig ansatte ved 61 år, og med lang tjeneste, vil disse andre ytelsene være null (privat AFP slik den er utformet per dags dato) eller med liten opptjening (offentlig ansatte har ikke OTP).

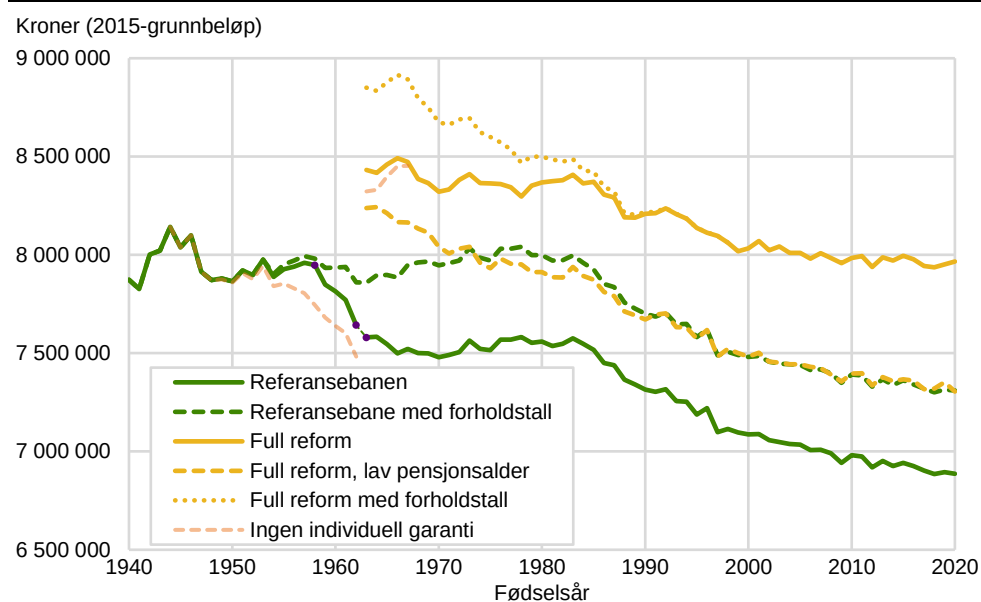
Uten pensjonsreform øker de samlede pensjonsutbetalingene i hovedsak som følge av økende levealder. Fram til og med 1985-kullet øker pensjonsutbetalingene noe mer for denne gruppen i disse beregningene, trolig som en følge av et økende utdanningsnivå blant offentlig ansatte. Personer med høyere utdanning har i gjennomsnitt høyere inntekt, og i offentlig tjenstepensjon får man full uttelling for dette opp til 12 grunnbeløp. Også denne figuren viser hvor store de samlede pensjonsutbetalingene ville blitt hvis innstramningen hadde vært like sterk som for alderspensjonen i folketrygden ("Generell innstramning"), og kan tjene som en referanse for å vurdere de andre alternativene.

I referansebanen reduseres samlet pensjonsformue etter 1958-kullet. Over de årskullene vi ser på her kommer noe rundt halvparten av reduksjonen som en følge av innfasingen av delingstall over årskullene 1953 til 1963. På grunn av full individuell garanti til og med 1958-kullet blir ikke dette merkbart før den samme individuelle garantien avvikles for årskullene i etterkant. Deretter fortsetter pensjonsformuen å falle fordi vi forventer, og har lagt til grunn, at pensjonsalderen vil holde seg relativt lav i referansebanen slik pensjonsordningen er utformet med svakere insentiver til å stå lenge i arbeid. Korrigert for økende utdanningsnivå til og med 1985-kullet er fallet i pensjonsformuen jevnt over alle disse årskullene.

Med en mer lempelig levealdersjustering av tjenestepensjonen beregnet ved forholdstall opprettholdes pensjonsformuen til og med årskullene født tidlig på 1990-tallet. Pensjonsformuen strammes likevel mer inn enn ytelsene fra folketrygden i samme årskull.

Med avtalen fra 2018 ("Full reform") blir samlet pensjonsformue høyere eller på samme nivå enn med innstramming som i folketrygden for årskullene født i 1963-1975 og deretter om lag 3 prosent lavere. Sammenlignet med usikkerheten i beregningene, blant annet på grunn av sluttlønsorienteringen i sammenligningsgrunnlaget, er forskjellen liten, og vi er tilbøyelig til å si at de to alternativene er om lag på samme nivå. En viktig faktor bak dette er at pensjonsalder øker om lag like mye som i andre sektorer. Virkningen av pensjoneringsmønsteret i referansebanen, med gammel AFP og svakere insentiver til å stå lenge i arbeid, er vist i figur 8.6 ("Full reform, lav pensjonsalder"), og gir en klart lavere pensjonsformue over tid.

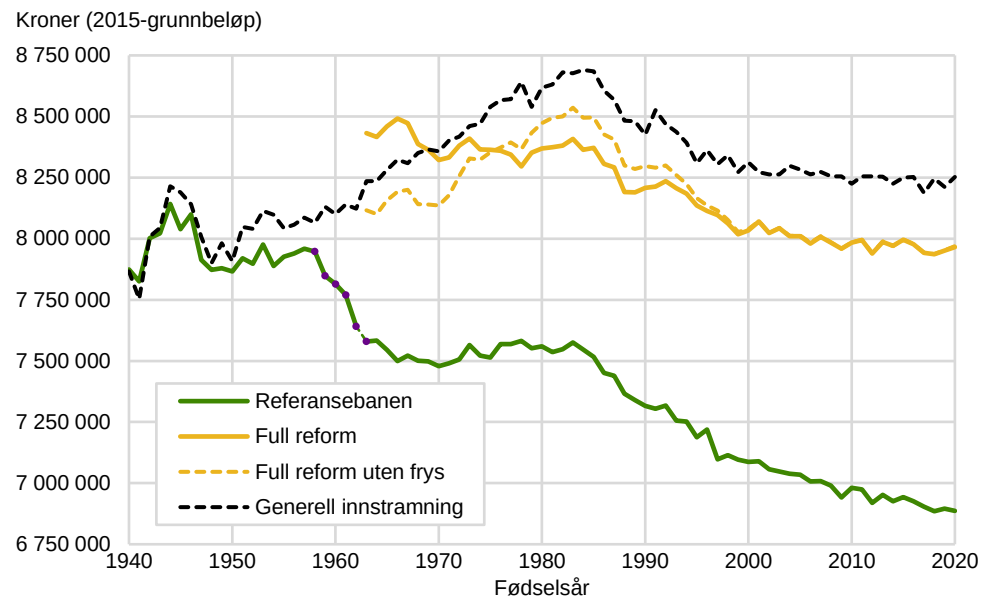
Figur 8.6 Samlet pensjon (folketrygden pluss offentlig tjenestepensjon) over livsløpet for offentlig ansatte¹, AFP+Alderspensjon, underalternativer



¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte da de var 61 år, og som på samme tidspunkt hadde minst 15 år i offentlig tjeneste, og hverken da eller senere har vært uførepensjonister. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 8.6 omfatter også varianten av referansebanen hvor bruttopensjonen levealdersjusteres med forholdstall og det gis en individuell garanti for all opptjening før 2011 ("Referansebane med forholdstall"). Dette alternativet har samme pensjoneringsmønster som "Full reform, lav pensjonsalder", og disse to alternativene gir også samme samlede pensjonsutbetalinger over livsløpet for alle født etter 1970.

Figur 8.7 Samlet pensjon (folketrygden pluss offentlig tjenestepensjon) over livsløpet for offentlig ansatte¹, AFP+Alderspensjon, virkning av frys



¹ "Offentlig ansatte" er her avgrenset til personer som var offentlig ansatte da de var 61 år, og som på samme tidspunkt hadde minst 15 år i offentlig tjeneste, og hverken da eller senere har vært uførepensjonister.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 8.7 belyser overgangen mellom 1962- og 1963-kullet tilsvarende som i figur 8.4, men nå ved å se på samlet pensjonsutbetaling, herunder inkludert folketrygden. Det er igjen tydelig at til og med 1958-kullet strammes pensjonen for "offentlig ansatte" inn med like mye som i folketrygden, hvor mye av effekten i delingstallet kompenseres ved den individuelle garantien. Innstramningen for de yngre årskullene etter 1980 blir om lag på nesten samme nivå ved "full reform". I referansebanen strammes samlet pensjon inn med hele levealdersjusteringen i delingstallet, og det gis lite kompensasjon gjennom økt opptjening eller utsatt pensjonering. Dermed reduseres samlet pensjon med 10-15 prosent mer enn tilsvarende ytelser i folketrygden. De første årskullene etter 1958 tar overgangen mellom disse to nivået, gjennom den siste innfasingen av delingstallet fram mot 1963-kullet og en dobbel utfasing av den individuelle garantien (gitt ved opptjening før 2011 og en eksplisitt reduksjon i satsen for den individuelle garantien). Varianten "full reform uten frys" tar i stor grad vekk effekten av lønnsutviklingen mot slutten av yrkeskarrieren, som kanskje er den største usikkerhetsfaktoren i denne overgangen.

Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet (2018): Fremforhandlet løsning. Avtale om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor, [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).
- Fredriksen, Dennis (2015): Langsiktige utfordringer i offentlig tjenstepensjon, Rapporter 2015/22, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2016): Pensjonsutgifter fram mot 2060, Økonomiske analyser 5/2016, Statistisk sentralbyrå.
- Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2018): Skisser til alternative utforminger av AFP i privat sektor, kommer som Rapporter 2018/XX, Statistisk sentralbyrå.
- Holtmark, Bjart (2017): Multinomial logit estimation of transition probabilities for workers in government sector, municipal sector, private sector with and without contractual pensions (AFP) and self-employed, Documents 2017/32, Statistisk sentralbyrå.
- Mamelund, Sverre-Erik og Jens-Kristian Borgan (1996): Kohort- og periodedødelighet i Norge 1846-1994, Rapporter 1996/09, Statistisk sentralbyrå.
- NOU (2004:1): Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida, Norges offentlige utredninger, Finansdepartementet og Sosialdepartementet.
- Riksmeglingsmannen (2009): Riksmeglingsmannens møtebok i sak 2009-012, 2009-013, 2009-014, 2009-015 og 2009-016, [Kopi hos regjeringen.no](https://www.kopi.hos.regjeringen.no).
- Stensnes, K. (2007): "Equity versus Efficiency in Public Pension Schemes - Microsimulating the Trade-off," Discussion Papers No. 515, Statistics Norway.
- Syse, Astrid, Dinh Q. Pham og Nico Keilman: Befolkningsframskrivninger 2016-2100: Dødelighet og levealder, Økonomiske analyser 3/2016, Statistisk sentralbyrå.
- Tønnesen, Marianne, Stefan Leknes og Astri Syse (2016): Befolkningsframskrivninger 2016-2100: Hovedresultater, Økonomiske analyser 3/2106, Statistisk sentralbyrå.
- Vestad, Ola Lotherington (2014): Inntektsvekst over livsløpet, Rapporter 2014/3, Statistisk sentralbyrå.

Figurregister

Figur 4.1	Typeeksempel Alderspension ved 75 år i prosent av sluttlønn, etter pensjonsalder	27
Figur 4.2	Typeeksempel født i 1993: Alderspension ved 75 år i prosent av sluttlønn, etter pensjonsalder	29
Figur 4.3	Typeeksempel som går av ved 67 år: Alderspension i prosent av sluttlønn, etter fødselsår	30
Figur 4.4	Typeeksempel som går av ved 62 år: Alderspension i prosent av sluttlønn, etter fødselsår	31
Figur 4.5	Typeeksempel som går av ved 70 år: Alderspension i prosent av sluttlønn, etter fødselsår	32
Figur 4.6	Typeeksempel som går av ved 75 år: Alderspension i prosent av sluttlønn, etter fødselsår	33
Figur 5.1	Antall 62-åringer per 1. januar	38
Figur 5.2	Forventet levealder ved fødselen, historiske og framskrevne tall	39
Figur 5.3	Levealdersjustering, ulike metoder	40
Figur 5.4	Levealdersjustering, ulike levealdersframskrivninger	41
Figur 5.5	Delingstall for ulike levealdersframskrivninger og pensjoneringsalder	42
Figur 5.6	Andelen av populasjonen som er uførepensjonist ved 61 og 67 år	43
Figur 5.7	Andelen av menn som er yrkesaktive1 i ulike år	44
Figur 5.8	Andelen av kvinner som er yrkesaktive1 i ulike år	45
Figur 5.9	Framskrevet pensjoneringsmønster blant offentlig ansatte i 1962- og 1963-kullet	46
Figur 6.1	Antall personer i arbeidsstyrken	51
Figur 6.2	Andel av sysselsatte som er i offentlig forvaltning, nasjonalregnskapstall	52
Figur 6.3	Andel av arbeidsstyrken i offentlig sektor	53
Figur 6.4	Arbeidsstyrken i offentlig sektor	54
Figur 6.5	Andel av yrkesaktive i offentlig sektor	55
Figur 6.6	Årlig pensjongivende inntekt, yrkesaktive	56
Figur 6.7	Årlig pensjongivende inntekt, yrkesaktive	57
Figur 6.8	Andel med årlig pensjongivende inntekt over 7,1 grunnbeløp, yrkesaktive	57
Figur 6.9	Andelen av yrkesaktive menn og kvinner i offentlig sektor, tverrsnitt 2014 og 2080	58
Figur 6.10	Andel av yrkesaktive kvinner i offentlig sektor etter fødselsår og alder	59
Figur 6.11	Andel av yrkesaktive menn i offentlig sektor etter fødselsår og alder	59
Figur 6.12	Andel som er offentlig ansatte ved 61 år etter fødselsår	60
Figur 6.13	Andel av 61-åringer som har høyere utdanning etter fødselsår	62
Figur 6.14	Andel av 61-åringer som er innvandrere etter fødselsår	63
Figur 6.15	Simulerte årskull ved 61 år etter tjenestetid i offentlig sektor	64
Figur 6.16	Simulerte årskull av menn ved 61 år etter tjenestetid	65
Figur 6.17	Simulerte årskull av kvinner ved 61 år etter tjenestetid	66
Figur 6.18	Andel av 61-åringer som er offentlig ansatte med angitt tjenestetid, utvalgte årskull	67
Figur 6.19	Simulerte årskull ved 61 år etter tjenestetid, vektet med tjenestetid	68
Figur 6.20	Årlig vekst i pensjonsgrunnlag (PG) og pensjongivende inntekt (PGI) for offentlig ansatte, gjennomsnitt 2000-2006	70
Figur 6.21	Årlig vekst i pensjonsgrunnlag (PG) og pensjongivende inntekt (PGI) for offentlig ansatte etter kjønn, gjennomsnitt 2000-2006	72
Figur 6.22	Årlig vekst i pensjonsgrunnlag (PG) og pensjongivende inntekt (PGI) for offentlig ansatte etter utdanningsnivå, gjennomsnitt 2000-2006	73
Figur 6.23	Relativt nivå på pensjonsgrunnlaget ved 61 år sammenlignet med angitte startalder, offentlig ansatte født i 1945	73
Figur 6.24	Årlig endring i beregnet pensjonsgrunnlag i faste grunnbeløp for et simulert årskull offentlig ansatte, etter alder	75
Figur 6.25	Beregnet pensjonsgrunnlag for offentlig ansatte	77
Figur 6.26	Gjennomsnittlig årlig ytelse fra tjenestepensjon for alderspensjonister som var offentlig ansatte	77
Figur 7.1	Eksempel på virkningsberegning	79
Figur 7.2	Utgifter til folketrygdens alderspensjon	81
Figur 7.3	Utgifter til offentlig tjenestepensjon - AFP og alderspensjon	82
Figur 7.4	Utgifter til offentlig tjenestepensjon - AFP og alderspensjon, to underalternativer	84
Figur 8.1	Samlet alderspensjon fra folketrygden over livsløpet	86
Figur 8.2	Samlet offentlig tjenestepensjon over livsløpet for offentlig ansatte, AFP+ alderspensjon	88
Figur 8.3	Samlet offentlig tjenestepensjon over livsløpet for offentlig ansatte, AFP+ alderspensjon, underalternativer	89

Figur 8.4	Samlet offentlig tjenstepensjon over livsløpet for offentlig ansatte, AFP+ alderspensjon, virkning av frys.....	90
Figur 8.5	Samlet pensjon (folketrygden pluss offentlig tjenstepensjon) over livsløpet for offentlig ansatte, AFP+Alderspensjon.....	91
Figur 8.6	Samlet pensjon (folketrygden pluss offentlig tjenstepensjon) over livsløpet for offentlig ansatte, AFP+Alderspensjon, underalternativer	92
Figur 8.7	Samlet pensjon (folketrygden pluss offentlig tjenstepensjon) over livsløpet for offentlig ansatte, AFP+Alderspensjon, virkning av frys	93

Statistisk sentralbyrå

Postadresse:
Postboks 2633 St. Hanshaugen
NO-0131 Oslo

Besøksadresse:
Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: ssb@ssb.no
Internett: www.ssb.no
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9826-4 (trykt)
ISBN 978-82-537-9827-1 (elektronisk)
ISSN 0806-2056



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway