

Et særskilt pensjonstillegg til kommunalt ansatte med særaldersgrense

Et mulig alternativ til dagens pensjonsordning?

Rapport 2017 – 05

02.11.2017



Innhold

Sammendrag	3
1 Bakgrunn og oppdrag.....	5
2 Offentlig tjenestepensjon til ansatte med særaldersgrense.....	6
2.1 Kort om dagens regelverk	6
2.2 Omfang av særaldersgrenser i kommunal sektor	9
3 Forslag til modell for ny offentlig tjenestepensjon	10
3.1 Innledning.....	10
3.2 Forslag til ny offentlig tjenestepensjon	10
3.3 Noen mulige løsninger for ansatte med særaldersgrenser fra ASD.....	12
4 Opptjent særlig tillegg til ansatte med offentlig tjenestepensjon	14
5 Ulike problemstillinger knyttet til et opptjent særlig tillegg	17
5.1 Opptjeningsordning.....	17
5.1.1 Innledning.....	17
5.1.2 Sikret eller usikret pensjon.....	18
5.1.3 Kostnader og regnskapsføring.....	19
5.1.4 Kompensasjon for krevende arbeid	20
5.1.5 Arbeidskraftmobilitet	21
5.1.6 Behov for særlige regler for uføre hvis ordningen ikke har opptjening.....	22
5.1.7 Karensregler for rett til pensjon ved overgang til stilling med særaldersgrense.....	23
5.2 Hvilke år skal gi opptjening.....	23
5.3 Utbetalingsprofil.....	24
5.4 Synliggjøring av det særlige tillegget.....	26
5.5 Opptjent særlig tillegg og ansatte med lavere aldersgrense enn 65 år	26
5.6 85-årsregelen.....	30
5.7 Nøytrale eller ikke-nøytrale uttaksregler	30
5.8 Avkorting av opptjent særlig tillegg mot arbeidsinntekt.....	33
5.9 Kan ha differensierte opptjeningssatser	34

6	Pensjonsnivåer ved forskjellig opptjening, uttak, stillingsandel og årskull.....	35
6.1	Innledning.....	35
6.2	Eksempler på opptjeningssatser	35
6.2.1	Forutsetninger.....	35
6.2.2	Opptjeningssats ved uttak fra 65 år	36
6.2.3	Opptjeningssats ved uttak fra 62 år	38
6.2.4	Opptjeningssats ved aldersgrense 60 år	39
6.3	Effekter av opptjent særlig tillegg for ansatte med ulike kjennetegn.....	41
6.3.1	Innledning.....	41
6.3.2	Pensjon fra ulike uttakaldere.....	41
6.3.3	Betydningen av opptjeningstid	42
6.3.4	Betydningen av deltid	44
6.3.5	Pensjon med ulik sluttlønn.....	45
6.3.6	Pensjon med ulikt fødselsår	47
7	Andre problemstillinger som må avklares	49
7.1	Levealdersjustering.....	49
7.2	Mulig behov for tilpassede kvalifikasjonsregler i ny AFP-ordning.....	52
7.3	Kort om overgangsproblematikk	55
7.4	Kort om mulige effekter for arbeidsgivers kostnader	56

Sammendrag

Det har i lengre tid vært samtaler i regi av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) mellom partene i offentlig sektor om en mulig ny tjenstepensjonsordning for offentlig ansatte. ASD la 17.12.2015 frem en rapport med et forslag til en ny tjenstepensjonsordning som innebærer at dagens ordning erstattes av en «påslagsordning» med alleårsopptjening og fleksibelt pensjonsuttak fra 62 år. I rapporten fra ASD er det imidlertid ikke vurdert hvordan den foreslåtte ordningen vil virke for, eller kan tilpasses til, ansatte med særaldersgrense.

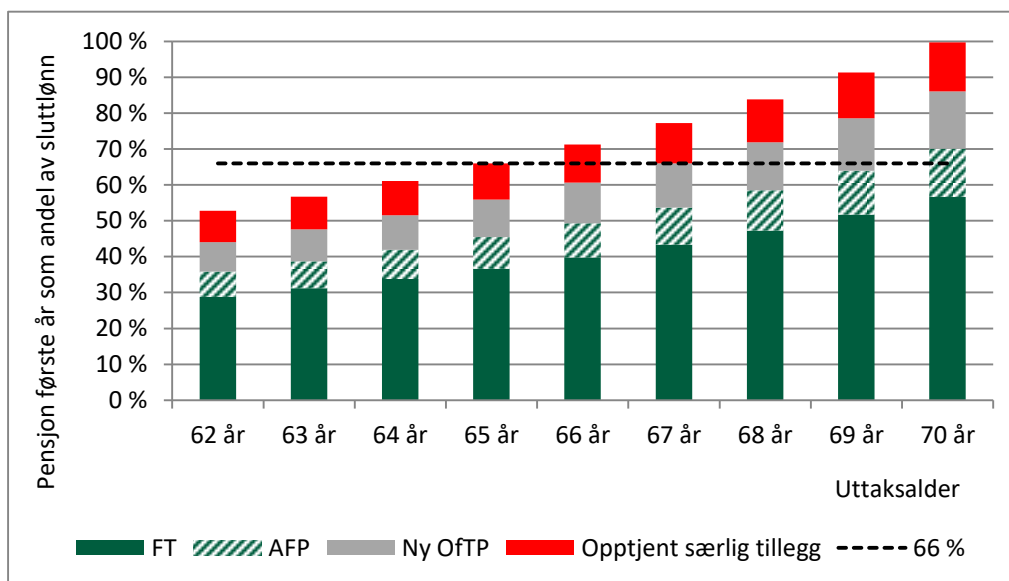
Actecan har på oppdrag fra Pensjonskontoret utredet en mulig løsning for ansatte med særaldersgrenser tilpasset ASDs foreslåtte modell for en ny tjenstepensjonsordning som innebærer at ansatte med særaldersgrense får et «opptjent særlig tillegg» til ordinær alderspensjon fra ny tjenstepensjonsordning. Denne rapporten drøfter mulige fordeler og ulemper med en slik modell, samt ulike problemstillinger som må avklares dersom det blir aktuelt å gå videre med denne løsningen.

Løsningen vil innebære at personer som er ansatt i en stilling med særaldersgrense hvert år i tillegg til opptjeningen i den nye påslagsordningen, vil tjene opp rett til et særlig tillegg til den ordinære alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningen. De får med andre ord høyere årlig pensjonsopptjening enn ansatte med ordinær aldersgrense. Tanken er at det opptjente særlige tillegget vil sette ansatte med særaldersgrense i stand til å ta ut pensjon tidligere enn andre ansatte som i dag.

Opptjent særlig tillegg skal på samme måte som pensjon fra påslagsordningen tjenes opp årlig i form av en pensjonsbeholdning, og det skal også være underlagt de samme utbetalingsreglene. Herunder skal tillegget være livsvarig, det skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år, og uttaksreglene skal være nøytrale.

I denne rapporten er det ut fra Pensjonskontorets ønsker lagt til grunn at det skal videreføres særlige pensjonsrettigheter for grupper som i dag har særaldersgrenser, men samtidig at dagens krav om pliktig fratreden ved aldersgrensen oppheves. Denne forutsetningen innebærer at personer med særaldersgrense vil ha mulighet til å arbeide ut over aldersgrensen, og dermed kan utnytte fleksibiliteten i den nye pensjonsordningen.

Effekten av å ha et opptjent særlig tillegg med nøytral, livsvarig utbetaling og fleksibilitet med hensyn til når pensjonen kan tas ut, er illustrert i figuren under. Som figuren viser, vil pensjonen kunne bli lavere enn i dag ved tidlig uttak av pensjon, men samtidig høyere enn om opptjent særlig tillegg ikke gis. Samtidig gir løsningen insentiver til å stå i jobb, siden de nøytrale uttaksreglene fører til at pensjon blir høyere jo senere uttaket skjer.



Et alternativ til at opptjent særlig tillegg tjenes opp parallelt med pensjon fra påslagsordningen kunne vært at det kun var personer som tilfredsstiller visse kvalifikasjonskrav som fikk rett på en slik ytelse. For eksempel kunne det vært et krav om at den ansatte må stå i en særaldersgrensestilling på uttakstidspunktet for å få rett på pensjon. I rapporten drøftes det fordeler og ulemper med en kvalifikasjonsordning sammenlignet med en ordning med opptjening av rettigheter.

Opptjent særlig tillegg vil først og fremst være en aktuell løsning for ansatte med 65 års aldersgrense. Det vil være mulig å innføre ordningen også for ansatte med 60 års aldersgrense, men den er ikke spesielt godt tilpasset denne gruppen, i hvert fall ikke uten ytterligere tilpasninger. Dette skyldes blant annet at ansatte med 60 års aldersgrense fratrer stillingen *før* de får rett på alderspensjon fra folketrygden, ny AFP og ny offentlig tjenstepensjon. Disse pensjonene kan ikke tas ut før fra 62 år. Opptjent særlig tillegg er som omtalt over tenkt å være et tillegg til de tre nevnte pensjonsytelsene.

Dersom det blir aktuelt å gå videre med å utrede en ordning med opptjent særlig tillegg, vil det være behov for å avklare visse problemstillinger nærmere. For eksempel må det vurderes hvordan en ny pensjonsordning for ansatte med særaldersgrense eventuelt skal tilpasses effektene av levealdersjusteringen.

For å illustrere hvordan en ordning med opptjent særlig tillegg vil kunne virke for ulike grupper som har særaldersgrense, er det i rapporten vist eksempler på pensjonsnivå for en gitt sats for årlig opptjening av tillegget og gitt visse forutsetninger. Det er videre vist hvordan pensjonsnivåene vil variere avhengig av uttaksalder, opptjeningstid, deltid, lønn og fødselsår.

1 Bakgrunn og oppdrag

Det har i lengre tid vært samtaler i regi av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) mellom partene i offentlig sektor om å endre pensjonsordningen for offentlig ansatte. Foreløpig har ikke disse samtalene ført frem til en enighet om hvordan en ny AFP- og tjenstepensjonsordning eventuelt skal innrettes og hvem den skal gjelde for.

ASD la i rapporten «Nye pensjonsordninger i offentlig sektor», datert 17.12.2015, frem en skisse til et forslag til en ny offentlig tjenstepensjonsordning som innebærer at dagens sluttlønnbaserte ytelsesordning erstattes av en såkalt «påslagsordning» med alleårs-opptjening, det vil si at det hvert år en person er ansatt i offentlig sektor skal settes av en viss andel av lønn til en pensjonsbeholdning. Det skal også være fleksibelt pensjonsuttak innenfor en eventuell påslagsordning. Alderspensjonens størrelse avhenger innenfor et slikt system av størrelsen på pensjonsbeholdningen på uttakstidspunktet. Forslaget i rapporten av 17.12.2015 er i det følgende omtalt som «forslag til ny offentlig tjenstepensjon».

Actecan har fått i oppdrag av Pensjonskontoret å utrede en mulig løsning for ansatte med særaldersgrenser som innebærer at disse tjener opp et særskilt tillegg til den foreslåtte nye alderspensjonen for offentlig tjenstepensjon, heretter omtalt som «opptjent særlig tillegg». I denne rapporten drøftes ulike sider med en slik modell og en del problemstillinger som må avklares dersom det blir aktuelt å gå videre med denne løsningen.

Høsten 2016 og våren 2017 har partene i offentlig sektor i møter i regi av ASD diskutert hvordan en eventuell ny påslagsordning kan innrettes for ansatte med særaldersgrense. I disse møtene har det blant annet blitt diskutert en løsning som har likhetstrekk med opptjent særlig tillegg. Denne løsningen innebærer at ansatte med særaldersgrense skal få et såkalt «fleksibelt tillegg» som skal kunne tas ut fleksibelt på samme måte som ordinær ny alderspensjon. Flexibelt tillegg skal også i utgangspunktet ha nøytrale uttaksregler og være livsvarig.

Det har ikke inngått i dette oppdraget å utrede overgangsregler fra dagens pensjonsordning til foreslått ny offentlig tjenstepensjon der ansatte med særaldersgrenser får et opptjent særlig tillegg.

2 Offentlig tjenstepensjon til ansatte med særaldersgrense

2.1 Kort om dagens regelverk

Personer med særaldersgrense i offentlig sektor har i dag rett til alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen fra aldersgrensen for stillingen. Det er to ulike begrunnelser for at visse grupper arbeidstakere har særaldersgrense. I henhold til Lov om aldersgrenser for offentlige tjenstemenn m.fl § 2, kan det fastsettes lavere aldersgrense enn den ordinære på 70 år for stillinger hvor:

- Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenstemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år.
- Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

Aldersgrensene skyldes altså enten at yrket er uvanlig krevende rent fysisk eller psykisk, eller at det kan være fare for at den ansattes alder kan føre til en uforsvarlig utførelse av arbeidet.

Dersom summen av alder og tjenestetid er minst 85 år, kan ansatte med særaldersgrense ta ut pensjon inntil 3 år før aldersgrensen. For eksempel kan en ansatt med 65 års aldersgrense fratre med tjenstepensjon ved fylte 62 år dersom vedkommende har minst 23 års opptjening. Dette omtales gjerne som 85-årsregelen.

Særaldersgrensepensjonen beregnes på følgende måte:

$$Pensjon = 66 \% * \frac{\text{Tjenestetid (maks 30 år)}}{30 \text{ år}} * \text{Lønn i 100 \% stilling} * \text{Gj. snittlig stillingsandel}$$

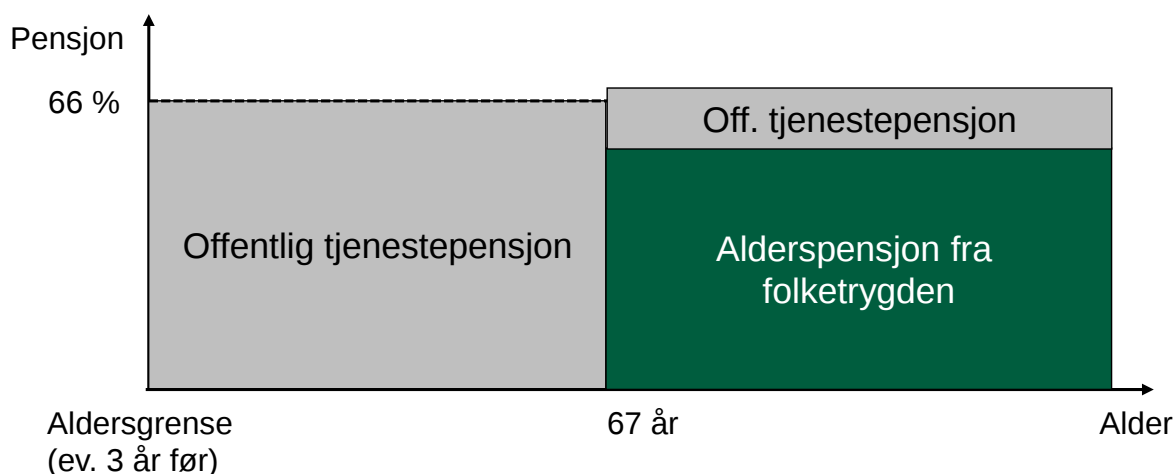
I tillegg til å gi rett til pensjon, innebærer aldersgrensen en plikt til å fratre stillingen.

Personer som har 65 års aldersgrense og ønsker å fratre før aldersgrensen, kan også velge å ta ut AFP i stedet for særaldersgrensepensjon etter 85-årsregelen dersom dette gir en høyere pensjon.

De som har tatt ut alderspensjon fra en særaldersgrense går som vist i Figur 1¹ over på ordinær offentlig tjenstepensjon ved 67 år.

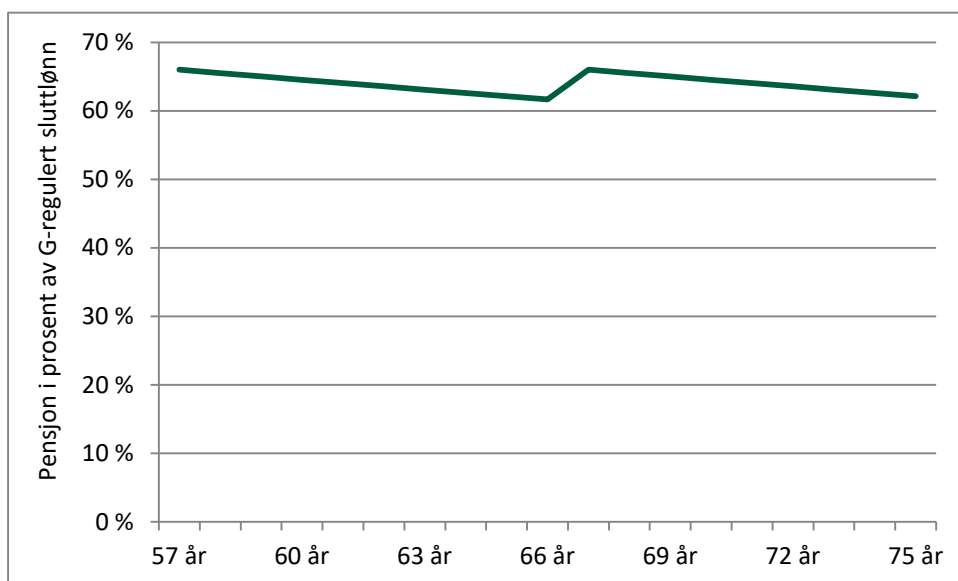
¹ Figuren viser pensjon fra 67 år før levealdersjustering. Etter innføringen av levealdersjustering i offentlig tjenstepensjon i 2011, vil pensjonsnivået fra 67 år avhenge av utviklingen i befolkningens levealder. Med dagens forventede levealdersutvikling vil pensjonsnivået fra 67 år bli stadig lavere for yngre årskull. Se også Figur 3.

Figur 1 Illustrasjon av utbetalingsprofil for ansatt med særaldersgrense



Offentlig tjenestepensjon under utbetaling reguleres hvert år i takt med veksten i folketrygdens grunnbeløp, G, og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Det gjelder imidlertid en særregel for ansatte med særaldersgrense siden disse skal få «nullstilt» denne underreguleringen av pensjonen når de får tjenestepensjonen samordnet med folketrygd ved 67 år. Det skal da beregnes et nytt pensjonsgrunnlag som er regulert med i takt med G-veksten fra uttak av pensjon og frem til 67 år. Dette nye, høyere, pensjonsgrunnlaget benyttes så i pensjonsberegningen ved 67 år når alderspensjonen fra den offentlige tjenestepensjonsordningen samordnes med alderspensjon fra folketrygden og andre samordningspliktige ytelser etter tilsvarende regler som for personer med ordinær aldersgrense. Figur 2 illustrerer utviklingen i pensjon før og etter 67 år målt mot en G-regulert sluttlønn for en person som har aldersgrense 60 år og har tatt ut pensjon fra 57 år etter 85-årsregelen.

Figur 2 Illustrasjon av reguleringsregler for offentlig tjenestepensjon



Forutsetninger: Samlet pensjon fra folketrygd og offentlig tjenestepensjon, ikke samordningsfordeler

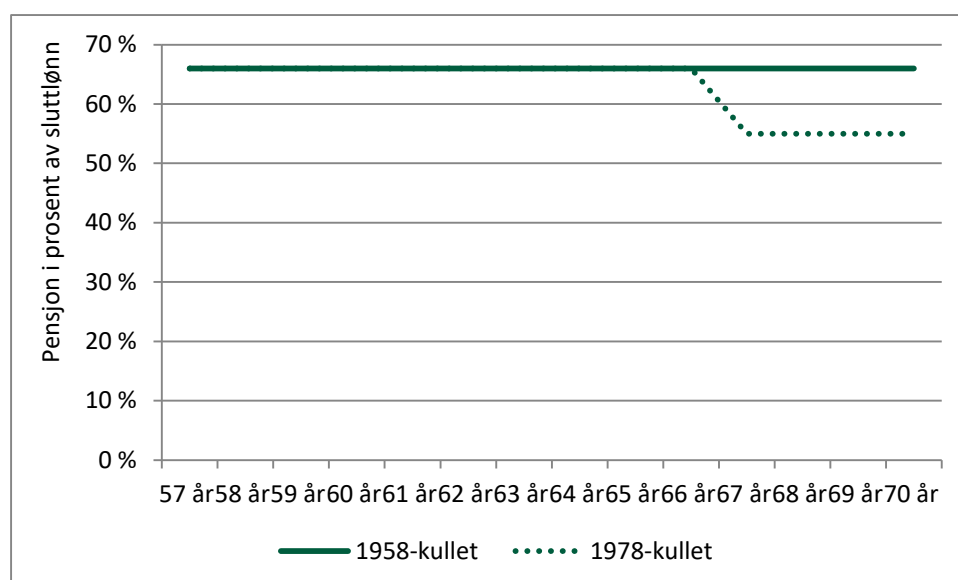
Personer som fratrer en stilling med særaldersgrense før uttak av pensjon får med seg rett til en oppsatt offentlig tjenstepensjon. Den oppsatte pensjonen kan tidligst tas ut fra særaldersgrensen, riktignok først fra 65 år i Statens pensjonskasse.

Ansatte som bytter jobb fra en stilling med særaldersgrense til en stilling med ordinær aldersgrense beholder retten til pensjon fra særaldersgrensen dersom overgangen skjer i løpet av de siste 10 år før pensjonering, og følgende vilkår er oppfylt:

- Medlemmet ville hatt rett til alderspensjon etter den tidligere aldersgrense.
- Medlemmet har innehatt stilling med lavere aldersgrense i minst 15 år.
- Den tidligere stillingens lavere aldersgrense er begrunnet med at tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på arbeidstakerne, jf. lov om aldersgrenser § 2 bokstav a.

Offentlig tjenstepensjon skal *levealdersjusteres*, men ikke før fra 67 år. Det vil si at alle som har full opptjening ved aldersgrensen får en tjenstepensjon på 66 prosent av sluttlønn. Årskull til og med 1958-kullet har i tillegg en individuell garanti som sikrer de som har full opptjening en samlet pensjon fra folketrygd og offentlig tjenstepensjon fra 67 år på minst 66 prosent av lønn. De som er yngre enn dette får imidlertid både tjenstepensjon og folketrygd levealdersjustert fra 67 år, og vil derfor normalt sett få lavere pensjon fra denne alderen enn de som er født i 1958 eller tidligere. Dette er illustrert i Figur 3 for to ansatte født i henholdsvis 1958 og 1978.

Figur 3 Levealdersjustering og individuell garanti



Forutsetninger: Aldersgrense 60 år, full opptjening i offentlig tjenstepensjon, det ses bort fra underregulering av pensjon under utbetaling.

2.2 Omfang av særaldersgrenser i kommunal sektor

Statistikk fra KS viser at det i 2016 var i overkant av 330 000 årsverk KS-området. Av disse var om lag 25 prosent stillinger med særaldersgrense. Det var med andre ord om lag 83 000 årsverk som hadde særaldersgrense.

Andelen ansatte som hadde særaldersgrense var 28 prosent. Det var med andre ord en større andel ansatte som hadde særaldersgrense enn andelen årsverk som hadde dette. Dette må bety at gjennomsnittlig stillingsstørrelse var mindre i gruppen som hadde særaldersgrense enn den var i gruppen uten særaldersgrense.

Hvilke stillinger som har særaldersgrense i KS' tariffområde følger av KS' B-rundskriv 5/2016.

Hele 97 prosent av årsverk med særaldersgrense innenfor KS-området har aldersgrense 65 år. De resterende tre prosentene har aldersgrense 60 år.

Kvinner utgjør 87 prosent av de ansatte i KS-området som har særaldersgrense. Dette skyldes at det er særlig mange stillinger innen helse og omsorg som har særaldersgrense, og at disse stillingene har klart flest kvinnelige ansatte. I gruppen som har særaldersgrense 60 år er bildet annerledes. Her var hele 98 prosent menn. Dette kommer av at denne gruppen domineres av brannkonstabler, en yrkesgruppe som er dominert av menn.

Stillingskategoriene hjelpepleier og sykepleier utgjør de største gruppene av ansatte som har særaldersgrense. Totalt sett utgjør disse to stillingskategoriene 53 prosent av alle årsverk i stillinger med særaldersgrense.

3 Forslag til modell for ny offentlig tjenstepensjon

3.1 Innledning

Det har i lengre tid vært samtaler i regi av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) mellom partene i offentlig sektor om å endre pensjonsordningen for offentlig ansatte. Foreløpig har ikke disse samtalene ført frem til en enighet om hvordan en ny AFP- og tjenstepensjonsordning eventuelt skal innrettes og hvem den skal gjelde for. Hvordan en eventuell ny pensjonsordning skal innrettes for ansatte med særaldersgrense har i liten grad vært tema i samtalene mellom ASD og partene i offentlig sektor.

Som beskrevet i punkt 2.1 har ansatte i offentlig sektor med særaldersgrense særskilte regler for beregning av tjenstepensjon. Også innenfor en eventuell ny pensjonsordning for offentlig ansatte vil det etter alt å dømme fortsatt være behov for en særskilt løsning for ansatte med særaldersgrense siden disse må fratre stillingen tidligere enn andre.

I rapporten av 17.12.2015 der ASD presenterte en skisse til et forslag til ny offentlig tjenstepensjonsordning heter det at den skulle:

«... være grunnlag for å vurdere om man sammen med partene, skal arbeide for å oppnå enighet om nye pensjonsordninger for offentlig ansatte. Dette innebærer at arbeidsgruppen ikke presenterer et konkret forslag til nye pensjonsordninger for offentlig ansatte, men beskriver et mulighetsrom som en ny ordning kan utformes innenfor.»

Hovedtrekkene i den foreslåtte nye offentlige tjenstepensjonen gjennomgås i punkt 3.2.

I rapporten fra ASD er det ikke vurdert hvordan den foreslåtte ordningen vil virke for, eller kan tilpasses til, ansatte med særaldersgrense. I møter mellom ASD og de øvrige partene i offentlig sektor etter fremleggelsen av rapporten 17.12.2015 har det imidlertid blant annet blitt diskutert hvordan den foreslåtte påslagsordningen kan tilpasses for ansatte med særaldersgrense.

Pensjonskontoret har forelagt Actecan diverse presentasjoner fra ASD i møter med partene høsten 2016 og våren 2017, der departementet har vist noen ulike løsninger for ansatte med særaldersgrenser som utgangspunkt for diskusjonen. Blant annet er det vist foiler på en mulig ordning med et «fleksibelt tillegg» til denne gruppen.

3.2 Forslag til ny offentlig tjenstepensjon

Foreslått ny offentlig tjenstepensjon er en såkalt «påslagsordning» som har mange likhetstrekk med innskuddspensjon og hybridpensjon i privat sektor, men som også avviker på enkelte punkter. De mest sentrale egenskapene ved ordningen er:

- Alleårsopptjening, det vil si at hvert år en person er ansatt i offentlig sektor skal det settes av en viss andel av lønn til en pensjonsbeholdning

- Opptjent pensjonsbeholdning skal reguleres i takt med G-veksten frem til pensjonsuttak
- Valgfritt, fleksibelt og nøytralt uttak fra 62 år. Nøytralt uttak innebærer at senere uttak gir høyere årlig pensjon enn tidlig uttak.
- Livsvarig utbetaling
- Ved pensjonsuttak deles pensjonsbeholdningen på folketrygdens delingstall for å fastsette en livsvarig årlig pensjon

Tjenestepensjonens størrelse vil dermed avhenge av flere faktorer:

1. Nivået på årlig opptjening
2. Antall år med pensjonsopptjening
3. Regulering av tidligere opptjening
4. Uttakstidspunkt

Siden særaldersgrensen i dag innebærer en plikt til å fratre stillingen ved en bestemt alder, har ikke ansatte med særaldersgrense samme mulighet som andre til å bestemme når alderspensjonen skal tas ut. Av samme grunn kan de heller ikke fritt påvirke hvor lang opptjeningstid de vil få. Denne gruppen ansatte vil derfor ikke ha samme mulighet som ansatte med ordinær aldersgrense til å kompensere for levealdersjusteringen, som forventes å gi offentlig ansatte stadig lavere alderspensjon fra gitte uttaksalder.

Det virker med andre ord som om den foreslåtte påslagsmodellen i utgangspunktet ikke er godt tilpasset et system med særaldersgrenser.

Reglene for personer med særaldersgrense innenfor den foreslåtte påslagsordningen vurderes som sagt ikke i ASDs rapport. Bakgrunnen var at det i mandatet for prosessen i 2015 het at:

«Arbeidet skal vurdere pensjonsordningene for personer med aldersgrense 70 år, men ikke ordningene for personer med særaldersgrenser.»

Departementet har med andre ord ikke vurdert i rapporten hvordan påslagsordningen vil virke, og hvordan den eventuelt bør tilpasses, for denne gruppen ansatte.

I rapporten fra ASD tas det heller ikke stilling til hvor høy den årlige opptjeningen i en ny pensjonsordning bør være. I et kapittel i rapporten der egenskapene ved foreslått ny offentlig tjenestepensjon illustreres ved hjelp av typeeksempler, er det benyttet en opptjeningssats på 5 prosent av lønn. Denne opptjeningssatsen er lagt til grunn for vurderingene i rapporten her. ASD diskuterer for øvrig, uten å konkludere, en mulig høyere sats for inntekter over 7,1 G, det vil si inntekter som ikke gir opptjening i ny alderspensjon i folketrygden.

Med lik lønn og like lange karrierer, vil den foreslåtte påslagsordningen gi både lik årlig opptjening og lik årlig pensjon for kvinner og menn i samme årskull.

Når det gjelder AFP, så ligger det i skissen fra ASD at dagens offentlige AFP-ordning avvikles og legges om etter modell av den private AFP-ordningen. Dette vil føre til at AFP ikke lenger vil være en ren tidligpensjonsordning fra 62 til 67 år for de som da slutter å arbeide, men bli et livsvarig tillegg til folketrygd og tjenstepensjon for alle som kvalifiserer for pensjonen.

3.3 Noen mulige løsninger for ansatte med særaldersgrenser fra ASD

Samtalene mellom ASD og de øvrige partene i offentlig sektor om en mulig ny tjenstepensjonsordning har fortsatt etter at ASD la frem sitt forslag til ny offentlig tjenstepensjon. I denne forbindelse har det blant annet blitt diskutert hvordan den foreslåtte ordningen kan tilpasses for ansatte med særaldersgrense.

Pensjonskontoret har forelagt Actecan diverse presentasjoner som ASD har lagt frem i møter med partene høsten 2016 og våren 2017. I presentasjonene er det kommentert at dersom det skal etableres særordninger for ansatte med særaldersgrenser ved en overgang til en påslagsordning, bør disse kanskje ikke være en del av den ordinære pensjonsordningen. I så fall kan det heller utformes egne ordninger med særskilt finansiering. Dette vil i henhold til presentasjonene gi «større fleksibilitet og mulighet til å tilpasse ordningene til lokale behov». ASD skriver for øvrig i en av presentasjonene at det vil kunne være «rimelig å kompensere økonomisk» dersom det også i fremtiden skal være plikt til å fratre tidlig for visse grupper ansatte.

ASD skisserer i foilene to mulige løsninger for ansatte med særaldersgrense i en ny påslagsordning:

1. Ansatte med særaldersgrense får «tidligpensjon» fra aldersgrensen. En slik løsning vil ha likhetstrekk med dagens pensjonsordning ved at det etableres egen pensjonsordning som gir utbetaling i et begrenset antall år, for eksempel til 67 år, og som alene skal dekke inntektsbortfallet på grunn av plikten til å slutte i jobben.
2. Ansatte med særaldersgrense gis et særskilt tillegg til foreslått ny offentlig tjenstepensjon, påslagsordningen. Dette tillegget skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år på samme måte som folketrygd, en eventuell ny AFP og ny offentlig tjenstepensjon, og omtales som et «fleksibelt tillegg».

Alternativ 2 over har mange likhetstrekk med løsningen som diskuteres i denne rapporten. Ut fra ASDs foiler fremgår det at en løsning med et særskilt tillegg vil kunne ha følgende egenskaper:

- Det gis et «fleksibelt tillegg» til ordinær offentlig tjenstepensjon for ansatte med særaldersgrense som skal kunne tas ut fleksibelt og nøytralt fra 62 år. At uttaket er nøytralt vil si at pensjonen skal være høyere jo senere den tas ut.
- Det skal gi livsvarig pensjon.
- Tillegget skal være en kvalifikasjonsordning, det vil blant annet si at kun personer som står i en stilling med særaldersgrense på uttakstidspunktet vil få fleksibelt tillegg.

- Det skal være mulig å arbeide ved siden av uttak av fleksibelt tillegg uten avkortning av pensjon.
- Det skal være mulig å ta ut AFP og folketrygd samtidig med fleksibelt tillegg uten avkortning av pensjon.
- Ordningen skal være en såkalt kvalifikasjonsordning der arbeidstakerne må tilfredsstille visse krav på uttakstidspunktet for å få rett på pensjonstillegget.
- Hvorvidt aldersgrensene skal videreføres eller ikke må vurderes i en egen prosess. Det legges derfor i denne forbindelse til grunn at aldersgrensene opprettholdes, men det vurderes om de bør økes i takt med levealdersjustering.

Ut fra presentasjonene ser det for øvrig ut til at departementet mener en slik løsning først og fremst kan være aktuelt kun for ansatte med aldersgrense 65 år. Det omtales i foilene som «mer realistisk» at ansatte med lavere aldersgrenser, som i dag kan ta ut alderspensjon før 62 år, får en førtidspensjonsordning.

4 Opptjent særlig tillegg til ansatte med offentlig tjenstepensjon

Et særlig pensjonstillegg til ansatte med særaldersgrense i en ny pensjonsordning, vil kunne gi denne gruppen mulighet til å fratre stillingen tidligere enn ansatte med ordinær aldersgrense slik de kan i dag. Løsningen med et særlig tillegg vil innebære at personer som er ansatt i en stilling med særaldersgrense hvert år tjener opp rett til et særlig tillegg til den ordinære alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningen.

Det er lagt til grunn for drøftingen i denne rapporten at dagens pensjonsordning for offentlig ansatte erstattes av en ny pensjonsordning i tråd med den skisserte nye offentlige tjenstepensjonsordningen. Det vil si at alderspensjonsordningen for offentlig ansatte vil bestå av:

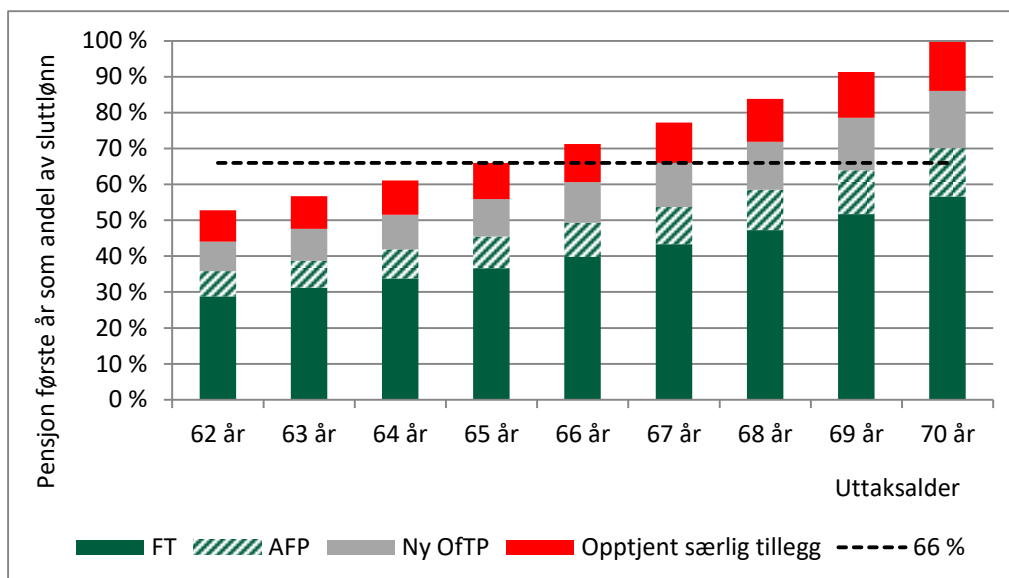
- En ordinær pensjonsordning som er en påslagsordning med alleårsopptjening og fleksibelt nøytralt uttak fra 62 år.
- Livsvarig AFP etter modell av privat AFP.
- Særskilt tillegg for ansatte med særaldersgrense

Det særskilte tillegget skal i utgangspunktet være underlagt de samme utbetalingsreglene som pensjon fra den ordinære påslagsordningen. Herunder skal tillegget kunne tas ut fleksibelt fra 62 år, uttaksreglene skal være nøytrale og utbetalingen skal være livsvarig.

Figur 4 illustrerer mulige pensjonsnivåer fra ulike uttakstidspunkt med en slik pensjonsordning. Pensjonene øker ved senere uttak dels fordi opptjeningen øker, dels fordi opptjent pensjon skal fordeles over færre år som pensjonist. Det er lagt til grunn i denne illustrasjonen at samlet pensjon fra folketrygd, offentlig tjenstepensjon og ny AFP etter levealdersjustering vil gi en årlig pensjon på 66 prosent av sluttlønn gitt uttak fra 67 år.

Dersom pensjonene i stedet skulle vært tatt ut fra 65 år, ville samlet pensjon blitt om lag 10 prosentpoeng lavere. Det er dette «pensjonstapet» opptjent særlig tillegg vil kunne bidra til å dekke.

Figur 4 Illustrasjon av ny offentlig tjenestepensjon med opptjent særlig tillegg



Forutsetninger: FT=Alderspensjon fra folketrygden, AFP=ny AFP etter modell av privat AFP, men uten to-nivåuttak før 67 år, Ny OfTP=Foreslått ny offentlig tjenestepensjon, pensjoner justert for uttaksalder med delingstall for 1963-kullet

Figuren viser at de nøytrale uttaksreglene vil føre til at pensjonsnivåene i kombinasjon med alleårsopptjeningen i de nye pensjonsordningene vil gi stor variasjon i pensjonsnivåer ved ulike uttaksaldere. Det kan både hevdes at reglene vil gi både for *lave* pensjonsnivåer til de som tar ut pensjon tidlig, og gi for *høye* pensjonsnivåer til de som venter lenge med å ut pensjon.

Introduksjonen av et opptjent særlig tillegg vil ikke påvirke hvor stor *relativ* forskjell det er mellom pensjonsnivåene ved ulike uttaksaldere. Det kan likevel tenkes at enkelte vil mene at et slikt tillegg vil gi for høye pensjonsnivåer ved sent pensjonsuttak. I så fall kan det eventuelt vurderes tilpasninger. En mulighet kan være at det, som i den private AFP-ordningen, ikke opptjenes ytterligere særlig tillegg etter fylte 62 år. Dette vil jo en liten reduksjon i veksten i pensjon ved utsatt uttak. Reduksjonen vil bli større jo senere uttaket skjer.

En annen mulighet kan være at opptjent særlig tillegg avtrappes eller faller bort for personer som jobber ut over aldersgrensen. Et mulig argument for den sistnevnte løsningen kan være at siden disse jobber ut over aldersgrensen, viser at de ikke har et reelt behov for å fratre tidligere enn andre grupper ansatte. I så fall må det trolig skilles mellom stillinger som har særaldersgrense på grunn av helsemessige forhold og stillinger som har særaldersgrense på grunn av sikkerhetshensyn.

Samtidig kan det stilles spørsmål ved om det er et reelt behov for å videreføre særlige pensjonsrettigheter til denne gruppen ansatte dersom de faktisk står i jobb til for eksempel 70 år.

I kapittel 5 diskuteres ulike sider ved en ordning med opptjent særlig tillegg, herunder ulike problemstillinger som må utredes dersom en slik ordning blir aktuell. Diskusjonen bygger på følgende forutsetninger:

- Særlige pensjonsrettigheter for grupper som i dag har særaldersgrenser skal videreføres også etter en eventuell omlegging av pensjonsordningen for offentlig ansatte.
- Bestemmelsene om krav om pliktig fratreden ved aldersgrensen i «Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.», og tilsvarende regelverk for kommunalt ansatte, oppheves i sin nåværende form. Bakgrunnen er å sikre at personer med særaldersgrense skal ha mulighet til å arbeide ut over aldersgrensen, og dermed kan utnytte fleksibiliteten i ordningen.
- Ansatte med særaldersgrenser vil kvalifisere for ny AFP. Pensjonen slike ansatte vil få fra en ny offentlig tjenstepensjonsordning vil med andre ord bestå av ny offentlig tjenstepensjon, opptjent særlig tillegg og ny AFP.

Forutsetningene er fastsatt i samråd med oppdragsgiver. Det presiseres at dette *ikke* innebærer at de er ikke ment å gi uttrykk for preferanser i den ene eller andre retning hos oppdragsgiver med hensyn til innretningen av en eventuell ny offentlig tjenstepensjonsordning.

I kapittel 6 er det illustrert hvilke pensjonsnivåer mulige opptjeningssatser for opptjent særlig tillegg vil kunne gi.

5 Ulike problemstillinger knyttet til et opptjent særlig tillegg

5.1 Opptjeningsordning

5.1.1 Innledning

En alderspensjonsytelse fra et arbeidsforhold kan utformes på ulike måter. Et hovedskille går mellom pensjonsordninger der arbeidstakeren hvert år tjener opp rett til fremtidig alderspensjon, og pensjonsordninger der pensjonen ikke tjenes opp, men arbeidstakeren i stedet må tilfredsstille visse kvalifikasjonsregler på uttakstidspunktet for å få rett på pensjon.

I en pensjonsordning med årlig opptjening, vil størrelsen på pensjonsytelsen normalt avhenge av hvor lenge arbeidstakeren har vært ansatt i virksomheten. I en kvalifikasjonsordning fastsettes ytelsen normalt ut fra andre vilkår enn ansettelsestid. Dermed kan to ansatte som har vært ansatt i vidt forskjellig antall år få helt lik pensjon fra en kvalifikasjonsordning ordningen.

Dagens offentlige tjenstepensjonsordning er, på samme måte som tjenstepensjonsordninger i privat sektor, en ordning med årlig pensjonsopptjening. Det er riktignok et øvre tak på 30 opptjeningsår for ansatte som avslutter karrieren i offentlig sektor, men hovedprinsippet er at ansatte med mange opptjeningsår får høyere alderspensjon enn ansatte med få opptjeningsår. Alle ansatte som avslutter karrieren i offentlig sektor, og alle tidligere offentlig ansatte med minst 3 års samlet ansettelsestid får i utgangspunktet alderspensjon fra dagens offentlige tjenstepensjonsordning. Det stilles med andre ord ikke krav om å være tilsatt i offentlig sektor på uttakstidspunktet eller andre krav for å få utbetalt opptjent pensjon.

Personer som har vært ansatt i en stilling med særaldersgrense beholder rett til oppsatt alderspensjon dersom de går ut av offentlig sektor før pensjonsuttak. I kommunal sektor får disse pensjon fra aldersgrensen, mens de i SPK får pensjon fra 65 år, selv om aldersgrensen er lavere.

Som beskrevet i punkt 2.1 beholder personer som bytter stilling innad i offentlig sektor fra en stilling med særaldersgrense til en stilling uten særaldersgrense retten til alderspensjon fra særaldersgrensen dersom de blant annet har hatt en belastende jobb i en viss periode. For denne gruppen ansatte er retten til pensjon fra særaldersgrensen på sett og vis en kombinasjon av en kvalifikasjonsordning og en ordning med årlig pensjonsopptjening.

Den private AFP-ordningen er et eksempel på en «ren» kvalifikasjonsordning. For å få privat AFP må arbeidstakerne tilfredsstille et sett med kvalifikasjonsregler, for eksempel at arbeidstakeren er ansatt i en bedrift som er tilsluttet AFP-ordningen ved uttak. Alle arbeidstakere som tilfredsstiller reglene får rett til en uavkortet pensjon. Arbeidstakere som ikke tilfredsstiller et eller flere av kvalifikasjonskravene får derimot ingen ting fra ordningen. AFP-ordningen er med andre ord en «enten-eller-ordning», i den forstand at arbeidstakerne enten får full pensjon eller ikke noe pensjon i det hele tatt.

Ordningen med et opptjent særlig tillegg som diskuteres i denne rapporten er tenkt å være en ordning der det tjenes opp en pensjonsrettighet hvert år en person er ansatt i en stilling med særaldersgrense.

ASD har som nevnt i punkt 3.3 antydnet at en mulig ordning med et «fleksibelt tillegg» bør være en kvalifikasjonsordning. Departementet har nevnt at noen mulige krav for å få rett på et slik tillegg kan være at den ansatte må stå i en særaldersgrensestilling ved pensjonering og at det er i tillegg er krav om minstelengde på stillingsforholdet.

I resten av dette punktet diskuteres ulike forhold som kan tale for at ordningen med et særlig tillegg enten skal være en opptjeningsordning eller en kvalifikasjonsordning.

5.1.2 Sikret eller usikret pensjon

I foreslått ny offentlig tjenstepensjon vil offentlig ansatte få to ulike pensjonsytelser fra arbeidsgiver, AFP etter modell av privat AFP og offentlig tjenstepensjon. En AFP etter modell av privat AFP vil være en usikret² pensjon, i den forstand at de ansatte ikke vil være garantert å få pensjon med mindre de tilfredsstiller visse kvalifikasjonskrav. Tjenstepensjonen vil imidlertid være sikret ved at den ansatte tjener opp rett til fremtidig pensjon hvert år vedkommende er ansatt i offentlig sektor.

I ASDs rapport av 17.12.2015 er det vist eksempler der årlig opptjening i foreslått ny offentlig tjenstepensjon er lik 5 prosent av lønn. En AFP-ordning etter modell av privat AFP vil gi ytterligere om lag 4,2 prosent av lønn i pensjonsopptjening³. Samlet årlig opptjening vil da være 9,2 prosent av lønn. AFP utgjør hele 45 prosent av denne årlige opptjeningen, og vil altså *ikke* være sikret.

Dersom den særskilte ordningen for ansatte med særaldersgrense blir en en kvalifikasjonsordning, vil denne gruppen ansatte få en enda større usikret andel av samlet pensjon fra offentlig arbeidsgiver. Dette kan føre til at ansatte med særaldersgrense opplever pensjonsordningen som mindre trygg enn ansatte med ordinær aldersgrense.

En kvalifikasjonsordning for det særskilte tillegget til ansatte med særaldersgrense kan dermed bidra til å svekke legitimiteten til den offentlige tjenstepensjonsordningen.

² Med «sikret» og «usikret» pensjon menes her at den ansatte enten tjener opp en ubetinget rett til en fremtidig pensjonsytelse, eller at den ansatte tjener opp en betinget rett til fremtidig pensjon. En pensjonsrett som kun kommer til utbetaling dersom visse vilkår er tilfredsstilt regnes da som «usikret».

³ Privat AFP beregnes som 0,314 prosent av pensjongivende inntekt i alle inntektsår i folketrygden frem til 62 år. Dette er en sats som gir en årlig pensjonsytelse. I forslag til ny offentlig tjenstepensjon skjer opptjeningen i en en *pensjonsbeholdning*. For å fastsette den årlige pensjonen fra denne ordningen deles pensjonsbeholdningen folketrygdens delingstall på uttakstidspunktet. Satsen i privat AFP kan omregnes til beholdningsopptjening ved å multiplisere den med delingstallet ved 67 år for det siste årkullet som ikke fikk levealdersjustert alderspensjonene, 1943-kullet. Dette delingstallet er 13,42, slik at omregningen blir $0,314 * 13,42 = 4,2$ prosent.

Den private AFP-ordningen, som det vil være naturlig å sammenlikne med siden også denne er en kvalifikasjonsordning, har for eksempel fått kritikk for at det kan være lett for arbeidstakerne å «trå feil» fordi de ikke kjente til alle de relevante kvalifikasjonsreglene, med det resultat at de mister hele pensjonen.

Det er svært sannsynlig at det også innenfor en særskilt ordning for ansatte med særaldersgrense innrettet som en kvalifikasjonsordning vil komme tilsvarende eksempler på personer som uvitende gjør uheldige valg som fører til pensjonstap dersom ordningen blir en kvalifikasjonsordning.

5.1.3 Kostnader og regnskapsføring

Dersom ordningen med et særskilt tillegg for ansatte med særaldersgrense har årlig opptjening vil det være flere personer som har jobbet i særaldersgrensestillinger som får et slikt tillegg til tjenstepensjonen enn om ordningen blir en kvalifikasjonsordning. Hvor mange flere det vil være snakk om vil avhenge av hvor strenge kvalifikasjonskravene ville blitt i kvalifikasjonsordningen.

Dersom en ordning med årlig pensjonsopptjening og en kvalifikasjonsordning skal gi samme pensjon til de som kan ta ut pensjon, vil en kvalifikasjonsordning umiddelbart se ut til å være billigst siden det må legges til grunn at det blir færrest som får pensjon fra en slik ordning.

Samtidig kan en kvalifikasjonsordning gi *høyere* årlig pensjon enn en ordning med opptjening dersom regelverket blir slik at personer som tilfredsstiller kvalifikasjonskravet får medregnet tid i offentlig sektor der vedkommende ikke sto i en stilling med særaldersgrense. Det er slik dagens ordning for ansatte med særaldersgrense er.

En tilsvarende regel gjelder for øvrig i privat AFP, der *alle* år med inntekt etter fylte 13 år teller, uavhengig av arbeidsgiver.

Avhengig av utformingen av kvalifikasjonsreglene, kan en kvalifikasjonsordning dessuten åpne for at personer som har relativt få år i en stilling med særaldersgrense mot slutten av karrieren kan få full pensjon fra den særskilte ordningen. Dette vil de ikke få i en ordning med årlig opptjening.

Det vil derfor avhenge helt av utformingen av ordningene hvorvidt en ordning med opptjening av rettigheter eller en kvalifikasjonsordning vil gi høyest kostnader.

I kommunal sektor sikres tjenstepensjonene i all hovedsak gjennom fondering, det vil si at det settes av pensjonsmidler etter hvert som rettigheter til fremtidig pensjon opptjenes. Dette gjelder også særaldersgrensepensjon. Enkelte kostnader dekkes også løpende i dagens ordning, herunder for eksempel kostnader knyttet til bruttogarantien. Fonderingen innebærer at kommuner og andre med kommunal tjenstepensjon betaler for pensjonsforpliktelsene de pådrar seg samtidig som forpliktelsene oppstår. Det er imidlertid også visse deler av pensjonene, som offentlig AFP, som finansieres først når pensjonene kommer til

utbetaling. I staten dekkes pensjonsutbetalingene i all hovedsak løpende over statsbudsjettet.

Pensjoner fra den foreslåtte nye offentlige tjenstepensjonen vil være sikret ved at det årlig betales premie ut fra opptjeningen det enkelte år, og premiene (med unntak av årets risikopremier) avsettes i et fond (premiereserve). Privat AFP er en ufondert ordning, med unntak av at det er avsatt fond for pensjoner som er under utbetaling. Ny AFP etter modell av privat AFP vil dermed også kunne bli fondert kun for de som har pensjoner under utbetaling.

Dersom den særskilte ordningen for ansatte med særaldersgrense blir en kvalifikasjonsordning, vil heller ikke denne ordningen i utgangspunktet være fondert for annet enn de som har pensjoner under utbetaling.

For arbeidsgivere som regnskapsfører pensjonskostnader vil en større andel ufonderte forpliktelser kunne gi høyere gjeld i balansen. Dette vil øke arbeidsgivernes usikkerhet knyttet til årlige kostnadene til pensjon.

Årlig opptjening, og dermed fondering av pensjonsrettighetene, vil derimot både bidra til å synliggjøre hvilke kostnader som er forbundet med pensjonsordningen, og det vil bidra til at arbeidsgiverne må dekke forpliktelsene de pådrar seg samtidig som de oppstår. Samtidig vil (sannsynligvis) balanseført gjeld bli mindre.

Det kan tenkes at fondering vil virke disiplinerende på arbeidsgiverne i kommunal sektor siden de da ikke kan pådra seg utgifter i dag som ikke skal betales før i fremtiden.

Ut fra diskusjonen over kan det se ut til at en fondering av pensjonsopptjening av særlige tillegg må være å foretrekke fremfor en kvalifikasjonsordning med hensyn til regnskaps- og balanseføring av en ny pensjonsordning.

Det kan selvfølgelig også skje delvis fondering ved at det settes av midler i et fellesfond for de kundene som har ansatte med særaldersgrenser, og der ingen deler av fondet er tilegnet noen definerte ansatte direkte. En slik løsning er ikke vurdert nærmere her.

5.1.4 Kompensasjon for krevende arbeid

Dagens særaldersgrenser er enten begrunnet med at yrket er uvanlig krevende rent fysisk eller psykisk, eller med at det kan være fare for at den ansattes alder kan føre til en uforsvarlig utførelse av arbeidet. Sagt på en annen måte er særaldersgrensene enten begrunnet med at arbeidet er spesielt krevende, eller med at det kan være farlig for andre enn arbeidstakeren selv om vedkommende blir stående i arbeid.

For ansatte i stillinger der særaldersgrensen er begrunnet med at arbeidet er særlig fysisk eller psykisk belastende, kan det argumenteres for at hvert år arbeidstakeren har stått i den særlig belastende stillingen bidrar til at arbeidstakeren har behov for å fratre tidligere enn

andre ansatte. Dersom dette argumentet skal vektlegges i en kvalifikasjonsordning må ordningen ha krav om antall år vedkommende har jobbet i en slik stilling.

En ordning med årlig opptjening vil derimot sikre alle som har hatt en stilling med særaldersgrense en pensjon som avhenger av hvor mye «slitasje» de har hatt gjennom karrieren. Ansatte som har stått lenge i stillinger med særaldersgrense vil få høyere pensjonsopptjening, og vil derfor få mulighet til å fratre stillingen med et rimelig pensjonsnivå fra en tidligere alder enn andre.

Som nevnt over kan personer som innenfor dagens pensjonsordning har arbeidet i en særaldersgrensestilling, men ikke avslutter karrieren i en slik stilling, under visse forutsetninger likevel få rett til å fratre fra særaldersgrensen. Slik sett vil en ordning med årlig opptjening ha likhetstrekk med dagens ordning.

Også for en løsning med opptjening av et særlig tillegg, kan det kreves at den ansatte har hatt en stilling med særaldersgrense i et visst antall år for å ha krav på pensjon. For eksempel kunne ordningen vært slik at det kun er personer som har hatt en slik stilling i minst 10 år som får beholde pensjonsopptjeningen. Dersom ordningen er fondert må det i så fall klargjøres hva som skal skje med midlene knyttet til pensjonsopptjening den enkelte ikke får.

Både en ordning med opptjening og en kvalifikasjonsordning kan tilpasses antall år i krevende arbeid. En ordning med kvalifikasjonsregler kan imidlertid vanskelig utformes slik at *hvert år* teller. En ordning med opptjening av særlig tillegg vil åpenbart gi bedre uttelling for hvert år den enkelte jobber i en spesielt krevende stilling.

5.1.5 Arbeidskraftmobilitet

Det kan tenkes arbeidsgiveres pensjonsordninger kan påvirke mobiliteten i arbeidsmarkedet. For eksempel kan det tenkes at enkelte ansatte lar være å bytte jobb dersom et jobb-bytte kan føre til et stort tap i fremtidig pensjon sammenliknet med om de blir stående i dagens stilling. Dersom muligheten for å kunne oppleve et pensjonstap faktisk påvirker mobiliteten, er det sannsynlig at effektene er større jo større de potensielle tapene er.

Dersom det etableres en kvalifikasjonsordning for ansatte med særaldersgrense der det stilles krav om å være ansatt på uttakstidspunktet og at ansettelsesforholdet må ha en viss varighet for å få pensjon fra ordningen, kan det tenkes at kvalifikasjonskravet påvirker mobiliteten i arbeidsmarkedet negativt. Trolig vil dette særlig gjelde for ansatte som nærmer seg en alder der de kan starte uttaket av opptjent særlig tillegg.

Kvalifikasjonsreglene kan være negative for arbeidstakerne fordi de risikerer å bli innelåst i jobber de egentlig ikke ønsker å beholde. For arbeidsgiverne kan reglene være negative fordi arbeidstakerne kan risikere å få en større andel eldre ansatte enn det som er ønskelig og optimalt for virksomheten.

Pensjonsordninger blir for øvrig i større eller mindre grad brukt av arbeidsgiver i rekrutteringsøyemed. For flere av yrkesgruppene som har særaldersgrense er det allerede i dag vanskelig for kommunene å rekruttere nok kvalifisert personell. En omlegging av pensjonsordningen for denne gruppen som fremstår som en forverring av dagens ordning kan i lys av dette være uheldig.

I tiden fremover vil det etter alt å dømme også være behov for at flest mulig står lengst mulig i jobb. For å nå et slikt mål er det viktig at også pensjonsordningen motiverer til å stå i jobb. Dette gjelder både den ordinære ordningen og et eventuelt opptjent særlig tillegg for ansatte med særaldersgrense.

Det er grunn til å tro at en en kvalifikasjonsordning vil være mindre attraktiv enn en ordning med årlig opptjening for arbeidstakerne. Dermed kan en kvalifikasjonsordning gjøre det vanskeligere å rekruttere til de aktuelle stillingene enn om de ansatte tjener opp særskilte pensjonsrettigheter.

5.1.6 Behov for særlige regler for uføre hvis ordningen ikke har opptjening

Personer som blir uføre fra en stilling med særaldersgrense går i dag fra uførepensjon til alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen ved aldersgrensen. Dersom de også får uføretrygd fra folketrygden, vil de fra aldersgrensen og til de går over til alderspensjon i folketrygden 67 år få samordnet alderspensjonen fra offentlig tjenestepensjon med uføretrygden. Samtidig får de fortsatt opptjening av alderspensjon, både i folketrygden og offentlig tjenestepensjon, frem til de går over på alderspensjon.

I den private AFP-ordningen er alle som har mottatt en uføreytelse etter 62 år diskvalifisert fra å få pensjon fra ordningen. Denne behandlingen av uføre har vært en sentral kritikk mot den private AFP-ordningen. Også andre pensjonsordninger, som for eksempel Pensjonstrygden for sjømenn har unntak for utbetaling av pensjon til uføre. Det vil også kunne være avgjørende ved vurdering av uføre om denne regelen også vil bli gjort gjeldende i ny offentlig tjenestepensjonsordning.

Dersom en særskilt ordning for ansatte med særaldersgrense blir en kvalifikasjonsordning, må det vurderes om uføre skal ha rett til pensjon fra ordningen eller ikke. Dersom disse ikke kvalifiserer til slik pensjon vil de få lavere pensjon fra særaldersgrensen enn andre med særaldersgrense. De vil som nevnt også kunne miste AFP.

Skal uføre få pensjon fra den særskilte ordningen må det avklares hvilken pensjon delvis uføre eventuelt skal få, herunder om de kun skal få pensjon for den «friske delen», eller om de skal få opptjent særlig tillegg som om de jobbet 100 prosent.

Hvis den særskilte ordningen for ansatte med særaldersgrense derimot får årlig opptjening vil også uføre kunne få pensjon fra ordningen. Det må imidlertid avklares om det, som i dag, skal gis fortsatt opptjening i ordningen fra uføretidspunktet til aldersgrensen.

For utføre vil både utformingen av ny offentlig AFP og utformingen av særaldersgrense-pensjon kunne ha stor betydning. Dersom begge disse ordningene blir kvalifikasjonsordninger der utføre ikke har rettigheter kan det føre til at utføre vil få en livsvarig lavere pensjon enn andre.

5.1.7 Karensregler for rett til pensjon ved overgang til stilling med særaldersgrense

I dagens kommunale tjenstepensjon stilles det krav om at en person må ha vært ansatt i en stilling med særaldersgrense i minst ett år for å kunne ha rett til pensjon fra den lave aldersgrensen. Dette følger av § 6-1 tredje ledd i «Vedtekter for tjenstepensjonsordning – TPO» i Hovedtariffavtalen i KS-området, der det heter at:

«Ved overgang til stilling med annen aldersgrense legges den nye aldersgrensen til grunn etter 1 års tjeneste i den nye stillingen.»

Også i staten stilles det krav om at en person må ha vært ansatt i stillingen med lavere aldersgrense i en viss periode for å få krav på pensjon. Kravet her er imidlertid 3 års tjeneste, jf. Lov om Statens pensjonskasse § 44 ellefte ledd:

«Ved overgang til stilling med en lavere aldersgrense legges den nye aldersgrensen til grunn for pensjonsberegningen etter loven her etter tre års tjeneste i den nye stillingen.»

En kritikk mot dagens særaldersgrenseordning har vært at det til en viss grad har vært mulig å spekulere mot ordningen, for eksempel ved å gå over til en stilling med særaldersgrense like før pensjonsalder. Dette er også en av grunnene til at karensreglene har blitt innført.

Det vil trolig kun være dersom den særskilte ordningen for ansatte med særaldersgrense utformes som en kvalifikasjonsordning at det vil være behov for å videreføre slike karensregler. Dersom kravet får å få pensjon først og fremst er knyttet til at den som skal ha pensjon må stå i en stilling med særaldersgrense ved pensjonsuttak kan det tenkes at det fortsatt vil være attraktivt å finne metoder for å bli ansatt i en slik stilling på riktig tidspunkt.

Får ordningen derimot årlig opptjening vil størrelsen på pensjonen fra ordningen avhenge av hvor mange år arbeidstakeren samlet sett har vært ansatt i en stilling med særaldersgrense, uavhengig av om disse årene er sent eller tidlig i karrieren. Personer som bytter til en stilling med særaldersgrense like før de når aldersgrensen, vil dermed få lite fra ordningen. Dermed vil det være lite å tjene på et slikt jobb-bytte og muligheten til å spekulere i sene jobb-bytter til særaldersgrensestillinger for å få gunstig pensjon vil falle bort. Følgelig vil det være liten grunn til å beholde karensreglene, og mye av kritikken som har vært mot særaldersgrensene på grunn av slikt misbruk, vil kunne stilne.

5.2 Hvilke år skal gi opptjening

I dagens tjenstepensjonsordning beregnes alderspensjon fra en særaldersgrense ut fra all opptjening i offentlig sektor, også eventuell opptjeningstid i stillinger med ordinær alders-

grense. I en ordning med et opptjent særlig tillegg vil det være naturlig at tillegget kun avhenger av hvor mange år arbeidstakeren har arbeidet i en særaldersgrensestilling.

Det kan for øvrig også tenkes at opptjeningen av et særskilt tillegg innrettes slik at det ikke gis opptjening ved alle aldre, eventuelt kun for et maksimalt antall år. For eksempel kunne opptjeningen ha startet først ved 30 år eller en senere alder. Slike restriksjoner på opptjeningen vil eventuelt kunne bidra til å redusere kostnadene.

5.3 Utbetalingsprofil

I dagens pensjonsordning kan arbeidstakere med særaldersgrense få dekket inntektsbortfallet fra fratreden til de går over til alderspensjon fra folketrygden ved 67 år fra tjenstepensjonsordningen alene. Det livsvarige pensjonsnivået de får fra 67 år er dessuten i all hovedsak uavhengig av når arbeidstakeren velger å ta ut særaldersgrensepensjon⁴. Se Figur 1 for en illustrasjon av utbetalingsprofilen i dagens ordning.

Opptjent særlig tillegg for ansatte med særaldersgrense som vurderes i denne rapporten er tenkt å være et tillegg til pensjonene arbeidstakeren ellers kan ta ut. Med andre ord vil ikke dette tillegget dekke hele inntektsbortfallet ved fratreden slik dagens særaldersgrensepensjon gjør, siden også folketrygden, ordinær tjenstepensjon og AFP er tenkt tatt ut samtidig.

Det særlige tillegget er videre tenkt å være livsvarig, ikke opphørende slik dagens særaldersgrensepensjon på sett og vis er⁵, slik at det samlede pensjonsnivået på uttakstidspunktet vil være et livsvarig pensjonsnivå. Pensjonen vil med andre ord *ikke* beregnes etter nytt regelverk fra 67 år for de som tar ut pensjon før 67 år slik den gjør i dag, herunder at pensjonen blir levealdersjustert ved 67 år. Figur 5 viser en illustrasjon av nivået på pensjon i dagens ordning ved 62 år (søylene) og i den foreslåtte nye pensjonsordningen (linjene) ved uttak fra 62-65 år.

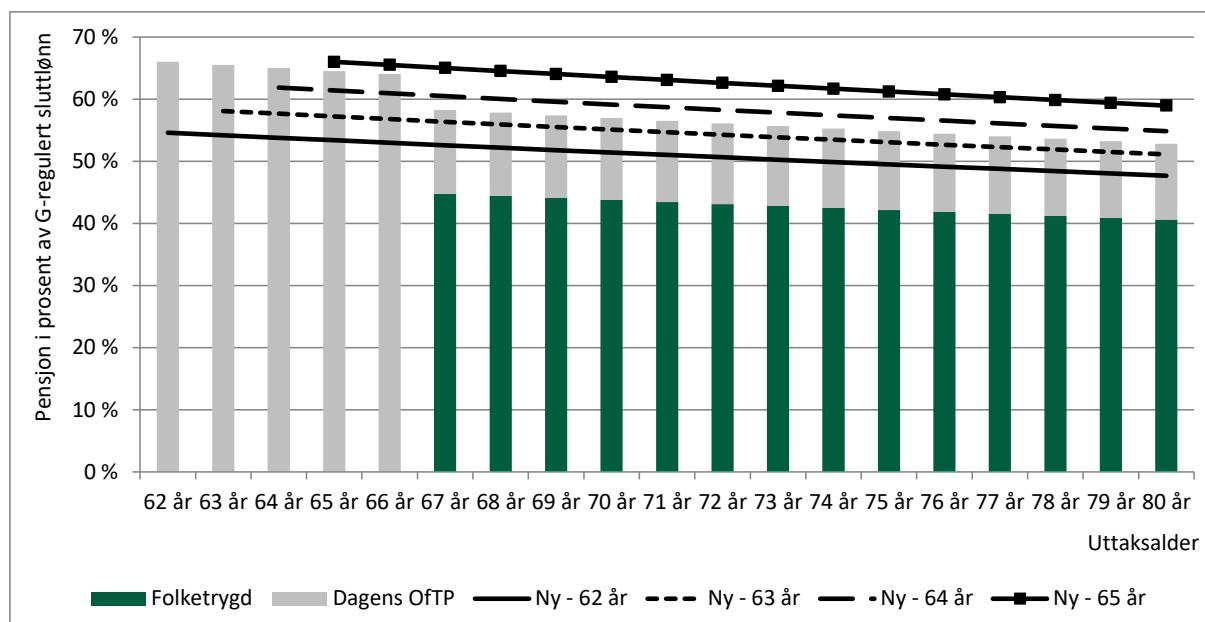
Følgelig vil utbetalingsprofilen i en slik ny pensjonsordning for ansatte med særaldersgrense være en helt annen enn i dagens ordning.

I dagens ordning vil nivået fra 67 år være det samme uavhengig av når pensjonen er tatt ut før 67 år.

⁴ Uttaksalderen kan imidlertid påvirke opptjeningen i folketrygden og opptjeningstiden i tjenstepensjonsordningen (for de som ikke har full opptjening, 30 år).

⁵ Ved at særaldersgrensepensjonen erstattes av ordinær tjenstepensjon fra 67 år.

Figur 5 Illustrasjon av utbetalingsprofil ved uttak fra 62 år i dagens ordning og uttak fra 62-65 år i foreslått ny ordning



Forutsetninger: Søylene viser pensjon fra dagens ordning gitt uttak fra 62 år. Ny – 62 år, ..., Ny – 65 år viser samlet pensjon fra folketrygd, ny AFP og foreslått ny offentlig tjenestepensjon, inklusive opptjent særlig tillegg) gitt uttak fra 62 til 65 år. 1963-kullet. Pensjonsnivåene avtar etter uttak på grunn av at pensjon under utbetaling ikke reguleres i takt med G-veksten, men G-reguleres og deretter fratrekkes 0,75 prosent hvert år.

En mulighet som kunne gitt en utbetalingsprofil som minner om dagens ordning, hadde vært om opptjent særlig tillegg var et tillegg som ikke var livsvarig, men kunne tas ut i løpet av et nærmere bestemt antall år eller til en viss alder. En slik ordning beskrives i NOU 2014: 17 Pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs. Den foreslåtte nye pensjonsordningen for sjømenn er opphørende, men har likevel alleårsopptjening og nøytrale, fleksible uttaksregler.

Denne ordningen er nøytral i den forstand at opptjent pensjonsbeholdning definerer hvor mye den enkelte kan få utbetalt fra ordningen. I henhold til forslaget i utredningen skal den enkelte sjømann selv kunne velge når utbetalingen skal starte mellom 62 og 70 år og hvor lang utbetalingstiden skal være, likevel med en nedre grense for utbetalingsperioden på 5 år. Denne løsningen er valgt for å gjøre det mulig for de som trenger det å ta ut pensjon tidlig uten at det livsvarige pensjonsnivået blir for lavt.

En annen pensjonsordning som har en utbetalingsprofil som til en viss grad kan minne om dagens profil for ansatte med særaldersgrense er privat AFP med det såkalte to-nivåuttaket som gir høyere AFP før 67 år enn fra 67 år for de som tar ut AFP før 67 år.

5.4 Synliggjøring av det særlige tillegget

Det kan være et spørsmål hvor synlig pensjon fra et opptjent særlig tillegg skal være. Noen mulige løsninger er:

- Det særskilte tillegget synliggjøres med en egen betegnelse i pensjonsopptjeningen, pensjonsoversikten og i premien
- Det særskilte tillegget synliggjøres ikke, det går bare inn i den ordinære opptjeningen av pensjon

Dersom opptjeningen av opptjent særlig tillegg skjer innenfor den ordinære offentlige tjenstepensjonsordning, vil det si at opptjeningen går inn i pensjonsbeholdningen i denne ordningen. Den eneste forskjellen på pensjonsordningene til ansatte med ordinær aldersgrense og ansatte med særaldersgrense vil da være at ansatte med særaldersgrense får høyere årlig opptjening enn ansatte med ordinær aldersgrense. Det vil si at de for en gitt lønn vil få tilført mer til pensjonsbeholdningen.

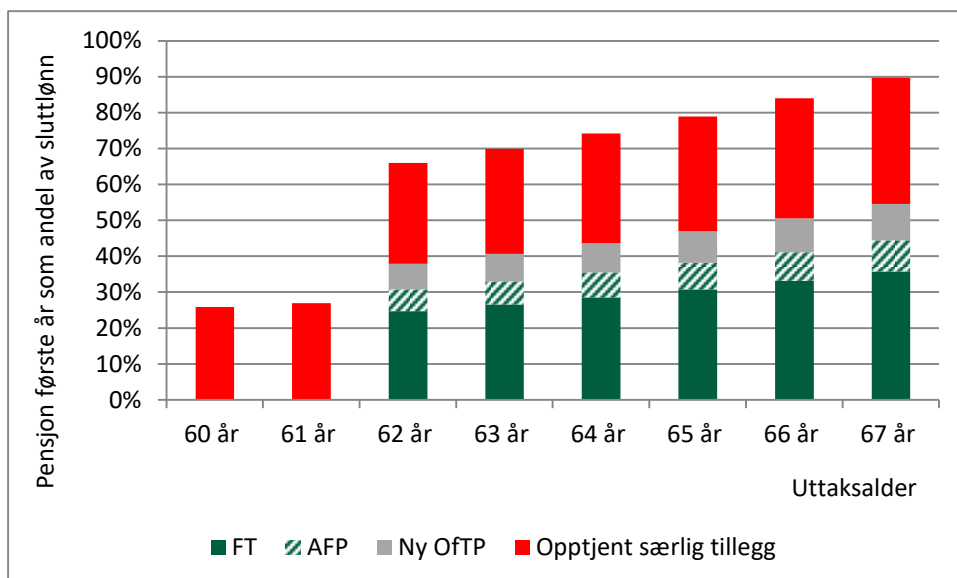
Synliggjøring av det særskilte tillegget i pensjonsoversikten vil gjøre det lettere for den enkelte ansatte å sjekke at det er gitt pensjonsopptjening for de aktuelle årene i jobb med særaldersgrense. Samtidig vil arbeidsgiverne få synliggjort de ekstra utgiftene ved denne type stillinger. Det er derfor mye som taler for en løsning der opptjent særlig tillegg synliggjøres både for arbeidstaker og arbeidsgiver.

5.5 Opptjent særlig tillegg og ansatte med lavere aldersgrense enn 65 år

Det finnes to ulike særaldersgrenser i offentlig sektor, 65 år og 60 år. Ansatte med aldersgrense 60 år kan i dag ta ut pensjon fra tjenstepensjonsordningen *før* den første tillatte uttaksalderen i folketrygden og privat AFP som er 62 år. Dette betyr at foreslått ny offentlig tjenstepensjon, som er en påslagsordning som kommer på toppen av folketrygd og en ny livsvarig AFP i utgangspunktet ikke passer for denne gruppen ansatte. Heller ikke særskilt opptjent tillegg, slik det er beskrevet i kapittel 4 og tidligere i dette kapitlet vil være spesielt godt tilpasset.

I Figur 6 er det illustrert pensjon fra ulike uttaksaldere for en ansatt med 60 års aldersgrensen dersom opptjent særlig tillegg skulle sikret en samlet pensjon på 66 prosent sammen med folketrygd, ny AFP og foreslått ny offentlig tjenstepensjon. Siden de andre ytelsene kommer til utbetaling først fra 62 år, er det for eksempelets skyld lagt til grunn at samlet pensjon blir 66 prosent ved 62 år. Det forutsatt at det særlige tillegget skal være fleksibelt, nøytralt og livsvarig, og at det kan tas ut fra aldersgrensen på 60 år.

Figur 6 Illustrasjon på overgang til ordinær løsning ved 62 år, aldersgrense 60 år



Forutsetninger: FT=Alderspensjon fra folketrygden, AFP=ny AFP etter modell av privat AFP, men uten to-nivåuttak før 67 år, Ny OfTP=Foreslått ny offentlig tjenstepensjon, pensjoner justert for uttaksalder med delingstall for 1963-kullet (for 60 og 61 år er det lag til grunn like stor prosentvis reduksjon som fra 63 til 62 år).

Som det fremgår av figuren vil pensjonen før 62 år bli for lav til å leve av. Det må derfor vurderes en annen løsning enn den som har vært beskrevet hittil i rapporten for stillinger med lavere pensjonsalder. Det kan tenkes flere løsninger for disse yrkesgruppene, for eksempel:

- Det særlige tillegget kan ha høyere utbetaling før 62 år for de som tar ut pensjon før dette
- Det etableres en egen tidligpensjonsordning for slike grupper (de omfattes *ikke* av ordningen med opptjent særlig tillegg)
- Folketrygd, ny ordinær offentlig tjenstepensjon og ny offentlig AFP får regler som gjør det mulig for de aktuelle yrkesgruppene å ta ut pensjon før 62 år

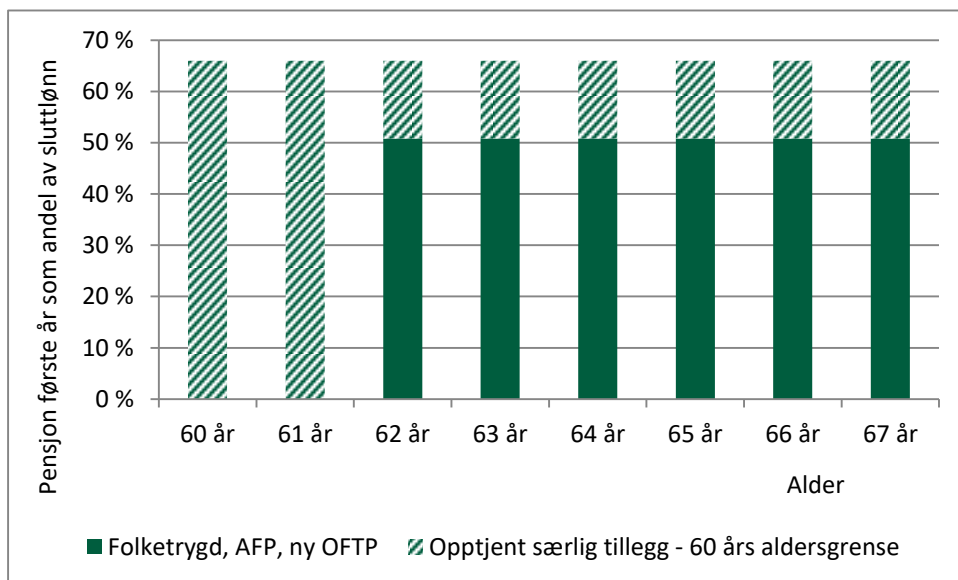
Skal pensjonsnivået fra aldersgrensen være som i dag, må samlet pensjon sikre en pensjon på 66 prosent av sluttlønn fra 60 år.

Dersom det særlige tillegget fremdeles skal være livsvarig, kan det tenkes en løsning med en høyere utbetaling før 62 år enn etterpå. En slik løsning er skissert i Figur 7, der det særlige tillegget sikrer en pensjon på 66 prosent av sluttlønn fra 60 til 62 år og deretter kommer i tillegg til folketrygd, AFP og foreslått ny offentlig tjenstepensjon.

Dersom en slik løsning skal ha nøytrale uttaksregler, og også disse ansatte skal få mulighet til å stå i stilling ut over aldersgrensen, vil de som ikke tar ut pensjonen før 62 år kunne få vesentlig høyere pensjon enn de som tar ut pensjon fra aldersgrensen.

I figuren er det lagt til grunn at det opptjente særskilte tillegget både søker å gi en pensjon på 66 prosent av lønn ved 62 år, og sikter mot en samlet pensjon på 66 prosent av lønn fra 67 år.

Figur 7 Illustrasjon på høyere opptjent særlig tillegg før 62 år, aldersgrense 60 år

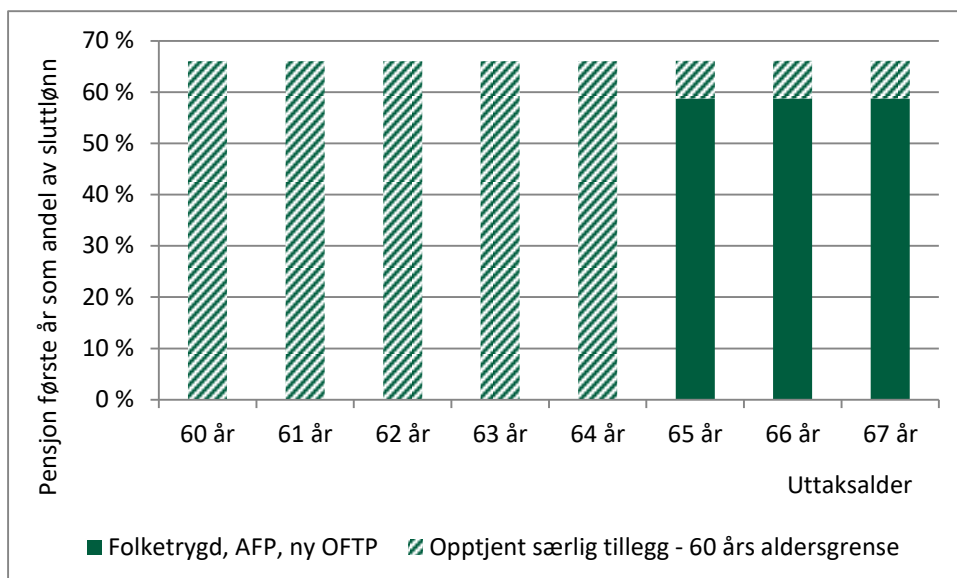


Det kan tenkes at nivået etter overgang til pensjon fra folketrygden, AFP og offentlig tjenstepensjon skal være lavere, og særlig dersom ansatte med 65 års aldersgrense må akseptere mindre enn 66 prosent av sluttlønn dersom disse går av ved 62 år.

Et alternativ til overgang til folketrygd, AFP og offentlig tjenstepensjon ved 62 år kan være at overgangen skjer ved 65 år siden dette er uttaksalderen det er naturlig å kalibrere det «ordinære» opptjente særskilte tillegget mot. En slik løsning er illustrert i Figur 8.

Uavhengig av hvor lenge det legges opp til at ansatte med aldersgrense 60 år skal få en ytelse på 66 prosent av sluttlønn fra opptjent særlig tillegg, vil denne gruppen ansatte måtte få vesentlig mer fra ordningen gitt samme levetid enn ansatte med aldersgrense 65 år.

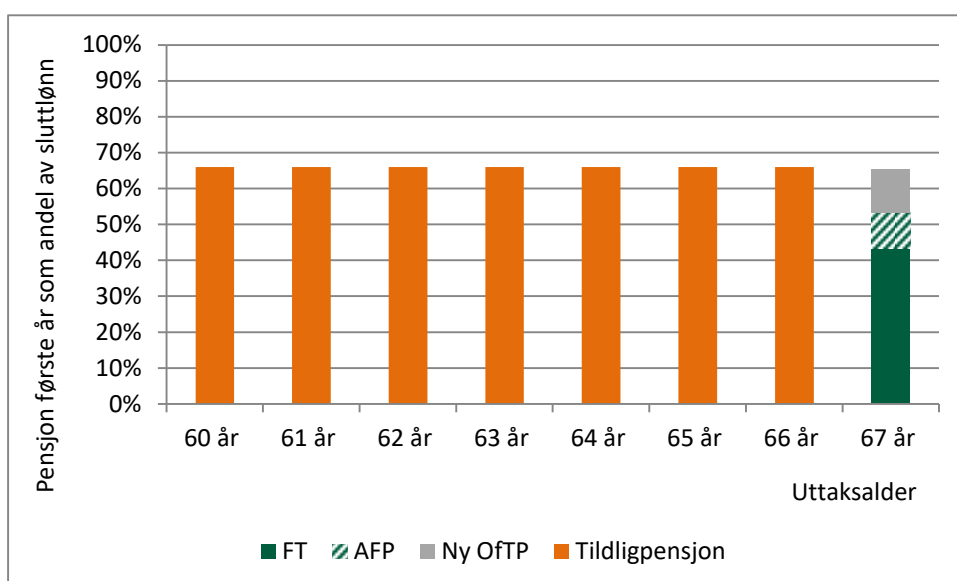
Figur 8 Illustrasjon på høyere opptjent særlig tillegg før 65 år, aldersgrense 60 år



En annen løsning enn å gi også ansatte med 60 års aldersgrense opptjent særlig tillegg fra aldersgrensen, kan være at de får en egen tidligpensjonsordning som gir pensjon for eksempel til 67 år. Fra 67 år kan de så få folketrygd, ny AFP og foreslått ny offentlig tjenstepensjon. En slik løsning er illustrert i Figur 9.

I denne løsningen må det blant annet vurderes om det skal være mulig med fleksibelt uttak og om nivået på tidligpensjonen i så fall skal avhenge av uttakstidspunkt.

Figur 9 Illustrasjon på egen tidligpensjonsordning for ansatte med 60 års aldersgrense, uttak fra 60 år



Forutsetninger: FT=Alderspensjon fra folketrygden, AFP=ny AFP etter modell av privat AFP, Ny OfTP=Foreslått ny offentlig tjenstepensjon. Opptjeningen av folketrygd, AFP og tjenstepensjon stopper ved 60 år.

Den tredje løsningen som er skissert her er at ansatte med særaldersgrense 60 år kan ta ut folketrygd, AFP, foreslått ny offentlig tjenstepensjon og opptjent særlig tillegg fra 60 år. En slik løsning vil innebære at regelverket i folketrygden må endres, samt at det må innføres spesielle regler for disse særaldersgrensene i foreslått ny offentlig tjenstepensjon og den nye offentlige AFP-ordningen. Løsningen vil derfor være langt mer krevende enn de andre løsningene som er diskutert her. Også en slik løsning vil kunne gi veldig høye pensjonsnivåer for de som utsetter pensjonsuttaket i flere år.

Det opptjente særlige tillegget for ansatte med 60 års aldersgrense må for øvrig også kompensere for at opptjeningen av folketrygd, AFP og ny offentlig tjenstepensjon, som alle er alleårsopptjeningsordninger, stopper tidligere enn for andre ansatte.

5.6 85-årsregelen

Dersom summen av alder og tjenestetid er minst 85 år, kan ansatte med særaldersgrense i dag ta ut pensjon inntil 3 år før aldersgrensen. Dette omtales gjerne som 85-årsregelen. Uttak av tjenstepensjon etter 85-årsregelen påvirker ikke hvor mye pensjon arbeidstakeren får ved senere alder. Det er da sett bort fra at disse får færre opptjeningsår og at senere uttak vil gi mer pensjonsopptjening for personer som ikke har minst 30 års opptjening på uttakstidspunktet.

Med opptjening av særlig tillegg vil satsene for opptjening kunne være kalibrert mot å skulle sikre 66 prosent av lønn i samlet pensjon ved særaldersgrensen for et gitt årskull. Denne opptjeningen kan ikke samtidig sikre samme pensjon for tre års ekstra pensjonsutbetaling dersom uttak av pensjon skjer tre år tidligere enn særaldersgrensen, slik 85-årsregelen gir i dagens ordning.

En mulighet kunne vært at ansatte som tilfredsstiller 85-årsregelen får rett på en særskilt pensjon som ikke er opptjent løpende, som finansieres når den innvilges, og som kun utbetales til de som velger å slutte før aldersgrensen. Dette vil i så fall være en kvalifikasjonsordning.

Å innføre ytterligere et element i pensjonssystemet vil imidlertid bidra til å komplisere systemet, og det vil kunne gi egne krav til regnskapsføring for arbeidsgiver.

Det kan ellers argumenteres for at verdien 85-årsregelen har i dagens ordning må videreføres inn i en ny pensjonsordning. Dette kan i så fall være et argument for å øke satsen for opptjent særlig tillegg, for eksempel ved å sikte mot en samlet pensjon på 66 prosent av lønn ved eksempelvis 62 år (eller en senere alder) i stedet for 65 år.

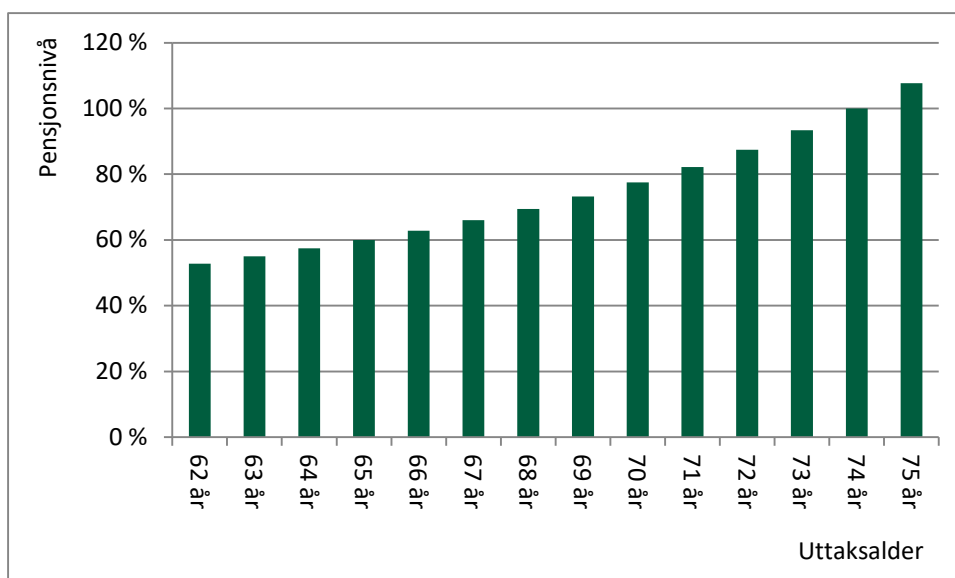
5.7 Nøytrale eller ikke-nøytrale uttaksregler

Som beskrevet i punkt 3.2 ligger det i forslag til ny offentlig tjenstepensjon at den skal ha tilsvarende fleksible og nøytrale uttaksregler som i pensjonssystemet for øvrig. Slike nøytrale uttaksregler vil føre til at de som tar ut pensjon tidlig får vesentlig lavere pensjon enn de som

tar ut pensjon sent. I dag får de som tar ut alderpensjon fra en særaldersgrense eller offentlig AFP fra 62 år samme pensjon fra 67 år som de som venter til 67 år med å ta ut pensjon, gitt samme pensjonsopptjening. Dette vil ikke være mulig innenfor et system med nøytrale uttaksregler.

Nøytrale uttaksregler vil med andre ord føre til at de som tar ut pensjon tidlig, uavhengig av om uttaket skjer frivillig eller om det skyldes at arbeidstakerne er utslitt eller annet, vil få vesentlig lavere pensjon enn de som tar ut pensjon sent. Figur 10 illustrerer hvordan de nøytrale uttaksreglene i folketrygden vil påvirke pensjonsnivået fra ulike uttaksaldere gitt at ordningen gir en pensjon på 66 prosent av sluttlønn ved 67 år. Figuren viser at de som tar ut pensjon fra 62 må akseptere et livsvarig pensjonsnivå på rett i overkant av 50 prosent.

Figur 10 Illustrasjon av nøytrale uttaksregler



Forutsetninger: Livsvarige pensjonsnivåer, lik pensjonsopptjening ved alle uttaksaldere, pensjonsnivåene er justert med anslag for delingstall for 1963-kullet pr. 27.06.2017

Det er lagt til grunn her at også opptjent særlig tillegg skal kunne tas fleksibelt, og i samsvar med de nøytrale uttaksreglene i folketrygden. Dersom plikten til å fratre ved aldersgrensen skal videreføres vil fleksibiliteten i så fall kun gjelde *før* aldersgrensen.

Det er imidlertid ingen ting i veien for at dette pensjonstillegget skal kunne tas ut fleksibelt, men at det *ikke* har nøytrale uttaksregler. Det vil si at tidlig uttak ikke gir like stor reduksjon i årlig pensjon som det som følger av nøytrale uttaksregler.

Det kan være ulike grunner til å vurdere å innføre ikke-nøytrale uttaksregler for opptjent særlig tillegg. Blant annet kan det tenkes at slike regler kan bidra til å gjøre overgangen fra 85-årsregelen i dagens ordning enklere. 85-årsregelen sikrer som kjent samme pensjon fra 62 år som fra 65 år for de som har tilstrekkelig lang tjenestetid. Det vil, jf. nærmere omtale i punkt 5.6, være utfordrende å videreføre denne ordningen i en ny pensjonsordning med alleårsopptjening og nøytrale uttaksregler.

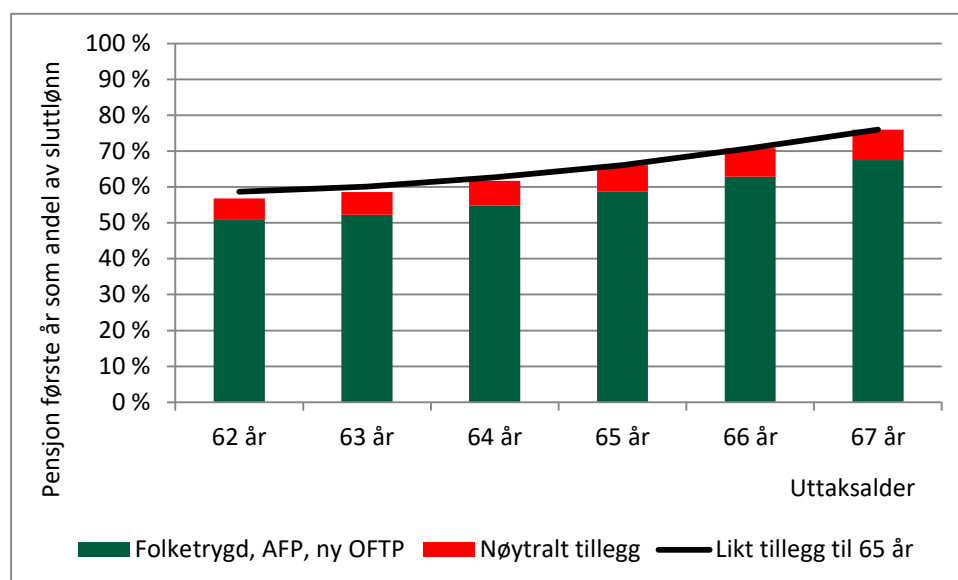
Selv om det lages ikke-nøytrale uttaksregler for opptjent særlig tillegg er det imidlertid begrenset hvor mye det *samlede* pensjonsnivået vil bli påvirket. Grunnen er at hoveddelen av pensjonen, det vil si pensjon fra folketrygden, ny AFP og ny offentlig tjenstepensjon, uansett vil ha nøytrale uttaksregler⁶.

I Figur 11 er det vist et eksempel på at opptjent særlig tillegg i utgangspunktet er nøytralt utformet, men at dette tillegget ikke reduseres ved uttak før 65 år. Det vil si at tillegget er like stort ved uttak fra for eksempel 62 år som fra 65 år. Etter 65 år øker opptjent særlig tillegg nøytralt. En slik utforming er et mulig eksempel på en ikke-nøytral modell.

I dette eksempelet gir folketrygd, ny AFP og ny offentlig tjenstepensjon en samlet pensjon på om lag 66 prosent av sluttlønn ved uttak fra 67 år. Dersom de samme tre pensjonene tas ut fra 62 år, fører de nøytrale uttaksreglene til at pensjonsnivået reduseres til rett i overkant av 50 prosent.

Opptjent særlig tillegg sikrer her at samlet pensjon fra 65 år blir 66 prosent av sluttlønn. Med et nøytralt utformet opptjent særlig tillegg blir samlet pensjon fra 62 år da om lag 57 prosent av sluttlønn. Dersom det opptjente særlige tillegget ikke reduseres dersom det tas ut fra 62 år i stedet for fra 65 år, øker pensjonsnivået ved 62 år med om lag 2 prosentpoeng til 59 prosent.

Figur 11 Effekt av ikke-nøytrale uttaksregler for opptjent særlig tillegg



Forutsetninger: Pensjonsnivåene er justert for uttaksalder med anslag for delingstall for 1963-kullet pr. 27.06.2017

Dette eksempelet viser at effekten av å innføre ikke-nøytrale uttaksregler kun for opptjent særlig tillegg trolig vil være begrenset. Med mindre uttaksreglene utformes slik at det gis

⁶ Dette ligger til grunn for ASDs forslag til ny offentlig tjenstepensjon (som ligger til grunn for vurderingene i denne rapporten).

vesentlig høyere årlig pensjon fra denne tilleggsordningen til de som går av tidlig enn til de som går av senere, vil det neppe være mulig å lage en pensjonsordning som ikke gir vesentlig lavere pensjon til de som går av tidlig.

Et alternativ som kan bidra til mindre forskjeller i pensjonsnivåene ved tidlig og sent uttak kan naturligvis være at også offentlig tjenstepensjon, og/eller en ny AFP-ordning får ikke-nøytrale uttaksregler. Det ligger imidlertid utenfor mandatet for denne utredningen å vurdere slike løsninger.

Utformingen av uttaksreglene må for øvrig ses i sammenheng med regelverket for avkortning mot arbeidsinntekt. Dette gjelder spesielt dersom det lages ikke-nøytrale uttaksregler. Se nærmere diskusjon i punkt 5.8.

5.8 Avkorting av opptjent særlig tillegg mot arbeidsinntekt

I forbindelse med pensjonsreformen ble det åpnet pensjon fra folketrygden og/eller privat AFP ikke avkortes mot arbeidsinntekt. Også ansatte i offentlig sektor kan ta ut alderspensjon fra folketrygden samtidig med at de fortsetter i jobb, uten at pensjonen avkortes. Dette gjelder imidlertid ikke ved uttak av offentlig AFP eller offentlig tjenstepensjon. Offentlig AFP avkortes dersom mottakeren har inntekt som overstiger et toleransebeløp på kroner 15 000 per år, mens offentlig tjenstepensjon avkortes dersom mottakeren får inntekt fra en stilling som er medlemspliktig i en offentlig tjenstepensjonsordning. Andre inntekter fører imidlertid ikke til avkortning av tjenstepensjonen.

Nøytrale uttaksregler og ingen avkortning av pensjon mot arbeidsinntekt er ment å gjøre det mer attraktivt for eldre arbeidstakere å bli stående i arbeid ut over 62 år, og regelverket bygger slik sett opp under den såkalte arbeidslinja. Å øke arbeidstilbudet, særlig blant eldre, har også vært et av hovedmålene med pensjonsreformen.

Dersom et opptjent særlig tillegg til ansatte med særaldersgrense ikke skal avkortes mot arbeidsinntekt må det trolig etableres nøytrale uttaksregler. Dette fordi det å kunne ta ut pensjon i kombinasjon med fortsatt arbeid trolig vil føre til at svært mange som har mulighet vil ta ut pensjon ved første mulige uttakstidspunkt slik at de sikrer seg en størst mulig samlet pensjonsutbetaling. I så fall vil kostnadene knyttet til opptjent særlig tillegg øke.

Det kan for øvrig hevdes at det bør etableres regler for avkortning av opptjent særlig tillegg mot arbeidsinntekt *selv om* uttaksreglene blir nøytrale, siden tillegget er en form for tidlig-pensjonsordning som skal gi kompensasjon til de som må slutte tidligere enn andre arbeidstakere. Et slikt synspunkt kan for eksempel grunngis i at de som arbeider ut over aldersgrensen viser at de ikke er utslitt, og dermed ikke har et reelt behov for en slik tilleggsytelse. En slik avkortning vil gjøre at ordningen vil ligne mer på en kvalifikasjonsordning enn på en ordning der det opptjenes en rett til pensjon hvert år.

5.9 Kan ha differensierte opptjeningssatser

I en ordning med opptjent særlig tillegg vil det, dersom det skulle være ønskelig, ikke være noe i veien for å ha ulike opptjeningssatser for ulike typer stillinger med samme aldersgrense. For eksempel kan det være differensierte satser for avhengig av hvor slitsomme de ulike stillingene regnes for å være.

Slike differensierte satser er ikke nærmere diskutert i denne rapporten.

6 Pensjonsnivåer ved forskjellig opptjening, uttak, stillingsandel og årskull

6.1 Innledning

I dette kapitlet er det for illustrasjonsformål vist beregninger av mulige opptjeningssatser for opptjent særlig tillegg i punkt 6.2. Beregningene er gjort for å kunne illustrere hvordan et slikt tillegg vil kunne påvirke forventet pensjon for ansatte med særaldersgrense som tar ut pensjon fra ulike aldre og ansattes som har forskjellige kjennetegn med hensyn til opptjeningsstid, stillingsprosent, sluttlønn og fødselsår. Slike effekter er illustrert i punkt 6.3.

Gjennomgangen viser at pensjonsnivåene for offentlig ansatte vil kunne variere langt mer enn i dag dersom pensjonsordningen endres til foreslått ny offentlig tjenstepensjon der alle pensjonsytelser skal tjenes opp og beregnes uavhengig av hverandre, og det i tillegg skal være alleårsopptjening.

Diskusjonen i dette punktet er i hovedsak konsentrert rundt mulige effekter for ansatte med aldersgrense 65 år. Det er imidlertid også beregnet en opptjeningssats dersom det skal være mulig å ta ut pensjon fra 62 år etter 85-årsregelen, samt en sats for ansatte med 60 års aldersgrense.

6.2 Eksempler på opptjeningssatser

6.2.1 Forutsetninger

I dette punktet illustreres det hvordan satsen for årlig opptjening av det særlige tillegget kan fastsettes. Det er lagt til grunn samme opptjeningssats for foreslått ny offentlig tjenstepensjon som i eksempelbereningene i ASDs rapport av 17.12.2015, det vil si 5 prosent, og at både ny offentlig tjenstepensjon og opptjent særlig tillegg blir levealdersjustert på samme måte som ny alderspensjon fra folketrygden.

I samråd med oppdragsgiver er det lagt til grunn at utgangspunktet for beregningen av satsen for opptjent særlig tillegg som benyttes i dette kapitlet skal være at den skal sikre en ansatt full karriere i kommunal sektor samme pensjonsnivå fra 65 år som i dagens ordning gitt at vedkommende er født i 1963. Levealdersjusteringen av folketrygd og dagens offentlige tjenstepensjon fra 67 år, innebærer at en ansatt med særaldersgrense som er født i 1963 må forvente å få *lavere* samlet pensjon enn 66 prosent av sluttlønn fra 67 år dersom dagens ordning videreføres. Det er ikke tatt hensyn til nedgangen i pensjon ved 67 år i dagens ordning ved fastsettelsen av satsen for opptjent særlig tillegg.

Utgangspunktet er med andre ord at opptjeningssatsen skal være tilstrekkelig høy til at samlet livsvarig pensjon fra ny folketrygd, ny offentlig AFP etter modell av privat AFP, ny offentlig tjenstepensjonsordning (påslagsordning) og opptjent særlig tillegg blir 66 prosent av sluttlønn *etter* levealdersjustering ved uttak fra 65 år.

Det er videre lagt til grunn at det særskilte tillegget tjenes opp løpende. Dette gjør at det er mulig å illustrere hvor mye pensjon personer som ikke har fulle karrierer i offentlig sektor kan få fra en slik ordning.

Med dette utgangspunktet er det beregnet satser som vil gi offentlig ansatte med særaldersgrense et visst pensjonsnivå gitt forutsetninger om opptjeningstid, inntektshistorikk, uttaksalder, stillingsandel gjennom karrieren og fødselsår. Tabell 1 oppsummerer forutsetningene som ligger til grunn for fastsettelsen av satsene som benyttes i denne rapporten.

Tabell 1 Forutsetninger for fastsettelse av eksempelsatser for opptjent særlig tillegg

Variabel	Forutsetning
<i>Inntekt</i>	6 G – inntekten ligger fast i antall G gjennom hele karrieren
<i>Stillingsandel</i>	100 % i hele karrieren
<i>Startalder pensjonsopptjening folketrygd</i>	27 år (gir 35 års opptjening ved 62 år)
<i>Startalder pensjonsopptjening offentlig tjenestepensjon</i>	27 år (gir 35 års opptjening ved 62 år)
<i>Opptjening av særlig tillegg</i>	Løpende opptjening parallelt med opptjening av ny offentlig tjenestepensjon
<i>Opptjeningen stopper</i>	Ved uttaksalder for alle ytelser bortsett fra AFP, der opptjeningen stopper ved 62 år
<i>Fødselsår</i>	1963
<i>Alderspensjon fra folketrygden</i>	Ny alderspensjon
<i>Levealdersjustering</i>	Med folketrygdens delingstall (prognose fra NAV pr. 27.06.2017), med unntak for AFP som er beregnet og levealdersjustert etter reglene for privat AFP
<i>AFP</i>	Som privat AFP, men uten to-nivåuttak
<i>Opptjeningssats ny offentlig tjenestepensjon</i>	5 %

Det er ikke gitt at forutsetningene som er lagt til grunn her vil være de forutsetningene som skal legges til grunn ved endelig utforming av opptjeningssatser. Det er, som det vil fremgå av punktene under, mange forhold å ta hensyn til og som kan diskuteres ved en slik fastsettelse.

6.2.2 Opptjeningssats ved uttak fra 65 år

Forutsetningene i Tabell 1 gir en pensjon på 67,5 prosent av sluttlønn ved uttak fra 67 år. Dersom ordningen med opptjent særlig tillegg skal sikre at samlet pensjon blir minst 66 prosent av sluttlønn ved uttak to år tidligere, gitt antagelsene om lønnskarriere, fødselsår, mv., er det beregnet at satsen for årlig opptjening må være 3,4 prosent. Ordningen vil da kompensere både for at folketrygd, AFP og ny offentlig tjenestepensjon må tas ut ved 65 år,

slik at opptjent pensjon må fordeles over flere år, og at opptjeningen av folketrygd og ny offentlig tjenstepensjon blir mindre siden den stopper to år tidligere. Det sistnevnte påvirker ikke AFP siden opptjeningen av denne er forutsatt å stoppe ved 62 år som i privat AFP.

Tabell 2 viser hva den samlede årlige pensjonsopptjeningen vil bli for en offentlig ansatt med aldersgrense 65 år gitt opptjeningen beskrevet over.

Tabell 2 Samlet årlig pensjonsopptjening med aldersgrense 65 år

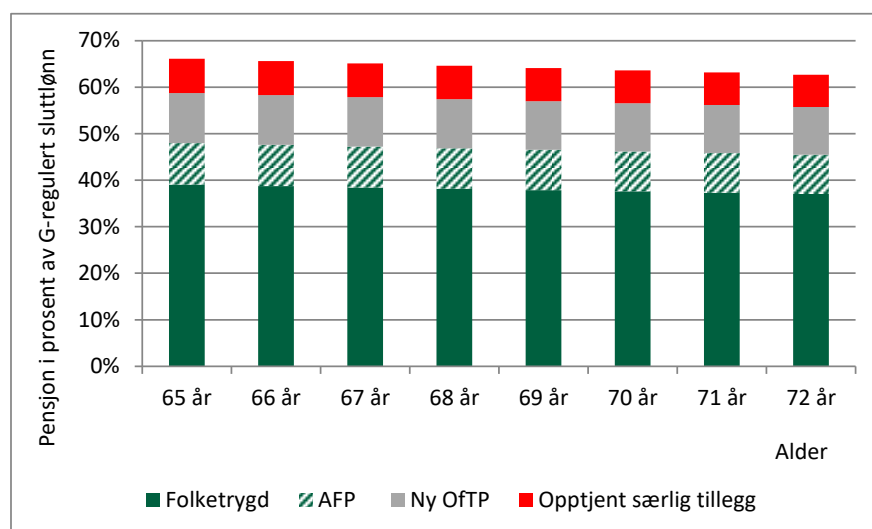
Pensjon	Årlig opptjening i prosent av lønn
Folketrygd	18,1 %
AFP	4,2 %
Ny offentlig tjenstepensjon	5,0 %
Opptjent særlig tillegg	3,4 %
Totalt	30,7 %

Forutsetninger: Satsen for AFP omregnet til beholdningsopptjening ved å multiplisere satsen i privat AFP (0,314 %) med delingstallet for 1943-kullet ved 67 år (13,42). AFP og opptjent særlig tillegg er begge forutsatt å ha løpende opptjening.

Figur 12 viser hvordan pensjonen til en offentlig ansatt med en karriere som beskrevet i Tabell 1 vil være sammensatt av ulike pensjoner gitt at alle pensjoner tas ut fra 65 år. Figuren viser at uten opptjent særlig tillegg vil samlet pensjon fra 65 år utgjøre 59 prosent av sluttlønn. Det opptjente særlige tillegget gir med andre ord en pensjon på om lag 7 prosentpoeng i dette eksempelet.

Figuren viser for øvrig også at pensjonene fra arbeidsgiver; AFP, tjenstepensjon og opptjent særlig tillegg, til sammen står for om lag 40 prosent av den samlede pensjonen.

Figur 12 Pensjon med opptjent særlig tillegg ved uttak fra 65 år



Forutsetninger: Jf. Tabell 1. Opptjeningssats for opptjent særlig tillegg 3,4 %. Pensjonsnivåene avtar over tid på grunn av reglene for regulering av pensjoner under utbetaling.

6.2.3 Opptjeningssats ved uttak fra 62 år

Dersom 85-årsregelen skal videreføres må ansatte med aldersgrense 65 år kunne ta ut en samlet pensjon på 66 prosent av sluttlønn fra 62 år. Med karriereforutsetningene i Tabell 1 vil den nødvendige satsen for årlig opptjening av særlig tillegg da være 8,7 prosent. Den årlige opptjeningen av opptjent særlig tillegg vil med andre ord bli vesentlig høyere enn den årlige opptjeningen av ny ordinær offentlig tjenstepensjon.

Økningen i opptjeningssatsen sammenliknet med satsen for opptjent særlig tillegg gitt uttak fra 65 år skyldes dels at pensjonsopptjeningen i folketrygd, ny offentlig tjenstepensjon og opptjent særlig tillegg stopper 3 år tidligere, dels at alle pensjonene må tas ut 3 år tidligere og dermed blir lavere siden opptjent pensjon skal utbetales i flere år.

Tabell 3 viser at samlet årlig opptjening vil øke til 36 prosent av lønn. Herav vil om lag halvparten, 17,9 prosent, komme fra arbeidsgivers pensjonsordninger.

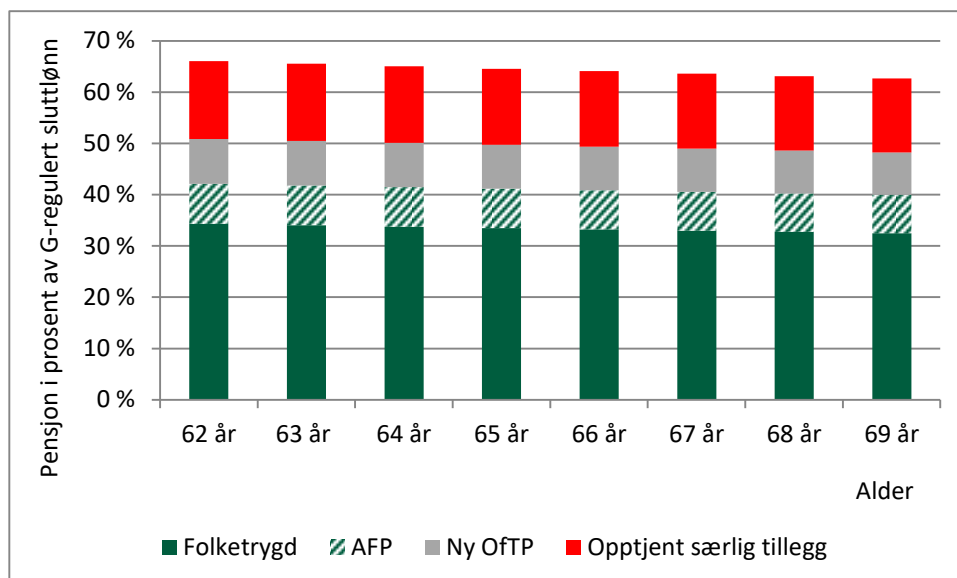
Tabell 3 Samlet årlig pensjonsopptjening med aldersgrense 65 år, men pensjonsuttak fra 62 år

Pensjon	Årlig opptjening i prosent av lønn
<i>Folketrygd</i>	18,1 %
<i>AFP</i>	4,2 %
<i>Ny offentlig tjenstepensjon</i>	5,0 %
<i>Opptjent særlig tillegg</i>	8,7 %
<i>Totalt</i>	36,0 %

Forutsetninger: Satsen for AFP omregnet til beholdningsopptjening ved å multiplisere satsen i privat AFP (0,314 %) med delingtallet for 1943-kullet ved 67 år (13,42). AFP og opptjent særlig tillegg er begge forutsatt å ha løpende opptjening.

Figur 13 viser årlig pensjon fra de ulike pensjonsordningene gitt uttak fra 62 år. Som det fremgår av figuren vil pensjonen fra opptjent særlig tillegg utgjøre 15 prosent av sluttlønn, og dermed være vesentlig høyere enn ordinær offentlig tjenstepensjon. Uten det særlige tillegget ville pensjonen fra 62 år kun utgjøre 51 prosent av sluttlønn.

Figur 13 Pensjon fra 62 år med opptjent særlig tillegg



Forutsetninger: Jf. Tabell 1. Opptjeningssats for opptjent særlig tillegg 8,7 %. Pensjonsnivåene avtar over tid på grunn av reglene for regulering av pensjoner under utbetaling.

6.2.4 Opptjeningssats ved aldersgrense 60 år

I punkt 5.5 ble det konkludert med at en ordning med opptjent særlig tillegg ikke synes å være særlig godt tilpasset ansatte som i dag har aldersgrense 60 år, og at et eventuelt særlig tillegg må utformes annerledes enn det som er skissert for ansatte med aldersgrense på 65 år.

For illustrasjonens skyld er det beregnet hva opptjeningssatsen for opptjent særlig tillegg måtte vært dersom ordningen skulle sikret samme pensjon pensjon fra 60 år som i dagens ordning, og at det særlige tillegget først utbetales alene, og deretter sammen med folketrygd, foreslått ny offentlig tjenstepensjon og ny AFP. Det kan diskuteres fra hvilken alder det skal legges til grunn at overgangen fra kun opptjent særlig tillegg til folketrygd, ny AFP og ny offentlig tjenstepensjon skal skje. Her er det lagt til grunn at dette skjer ved 62 år.

Det er med andre ord forutsatt at opptjent særlig tillegg skal gi en pensjon på 66 prosent av sluttlønn fra 60 til 62 år, samt fra 62 år bidra til å sikre at samlet pensjon fra folketrygden, AFP, ny offentlig tjenstepensjon og opptjent særlig tillegg blir på minst 66 prosent av sluttlønn. Med disse forutsetningene og de øvrige forutsetningene i Tabell 1, må den årlige opptjeningssatsen for opptjent særlig tillegg frem til 60 år være 14 prosent. Herav dekker 4 prosentpoeng opptjent særlig tillegg fra 60 til 62 år, og 10 prosentpoeng opptjent særlig tillegg fra 62 år. Satsen for pensjonen som skal utbetales fra 62 år må være noe høyere dersom opptjeningen stopper ved 60 år enn om den fortsetter til 62 år, som vist i punkt 6.2.4.

Tabell 4 viser at samlet årlig opptjening vil øke til 41,3 prosent av lønn. Herav vil godt over halvparten, 23,2 prosent, komme fra arbeidsgiver.

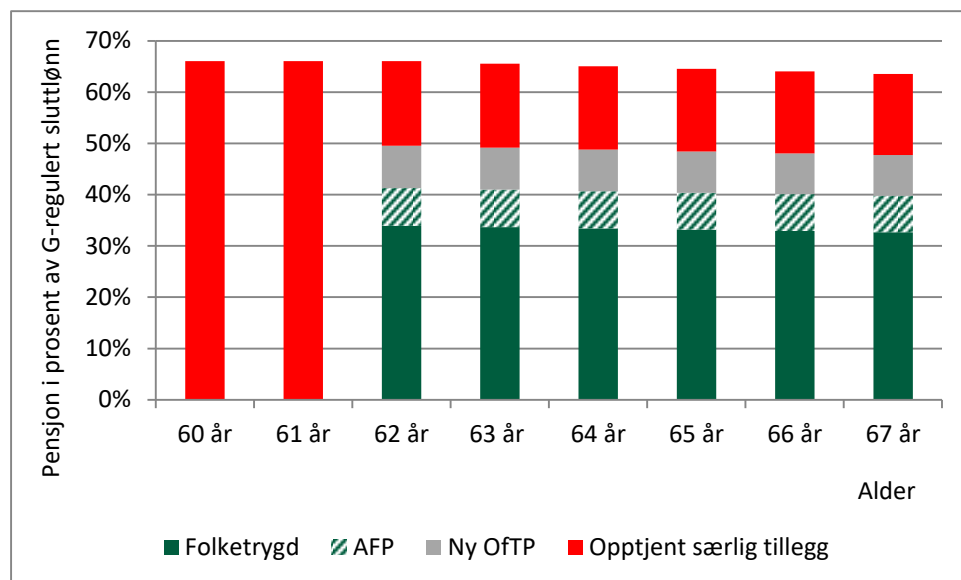
Tabell 4 Samlet årlig pensjonsopptjening med aldersgrense 65 år, men pensjonsuttak fra 62 år

Pensjon	Årlig opptjening i prosent av lønn
Folketrygd	18,1 %
AFP	4,2 %
Ny offentlig tjenestepensjon	5,0 %
Opptjent særlig tillegg	14,0 %
Totalt	41,3 %

Forutsetninger: Satsen for AFP omregnet til beholdningsopptjening ved å multiplisere satsen i privat AFP (0,314 %) med delingtallet for 1943-kullet ved 67 år (13,42). AFP og opptjent særlig tillegg er begge forutsatt å ha løpende opptjening.

Figur 14 viser årlig pensjon fra de ulike pensjonsordningene gitt pensjonsuttak fra 60 år. Det fremgår av figuren at det opptjente særlige tillegget sammen med alderspensjon fra folketrygden vil utgjøre den klart viktigste pensjonsytelsen. Fra 62 år vil tillegget utgjøre en større ytelse enn ny offentlig tjenestepensjon og AFP til sammen.

Figur 14 Pensjon fra 60 år med opptjent særlig tillegg



Forutsetninger: Jf. Tabell 1. Opptjeningssats for opptjent særlig tillegg 14 %. Pensjonsnivåene avtar over tid på grunn av reglene for regulering av pensjoner under utbetaling.

6.3 Effekter av opptjent særlig tillegg for ansatte med ulike kjennetegn

6.3.1 Innledning

I punkt 6.2 ble det presentert mulige opptjeningssatser i en ordning med opptjent særlig tillegg. Satsene ble beregnet med utgangspunkt i de skal sikre et visst pensjonsnivå gitt visse forutsetninger om inntektskarriere, mv.

I dette punktet diskuteres det først i punkt 6.3.2 hvilke pensjonsnivåer satsen for opptjent særlig tillegg ved uttak fra 65 år vil kunne gi dersom uttaksalderen er en annen enn 65 år. Der nest diskuteres det hvordan satsen vil virke for ansatte med annen inntekstshistorikk og andre kjennetegn enn de som ligger til grunn for fastsettelsen av satsen, se punkt 6.3.3-6.3.6.

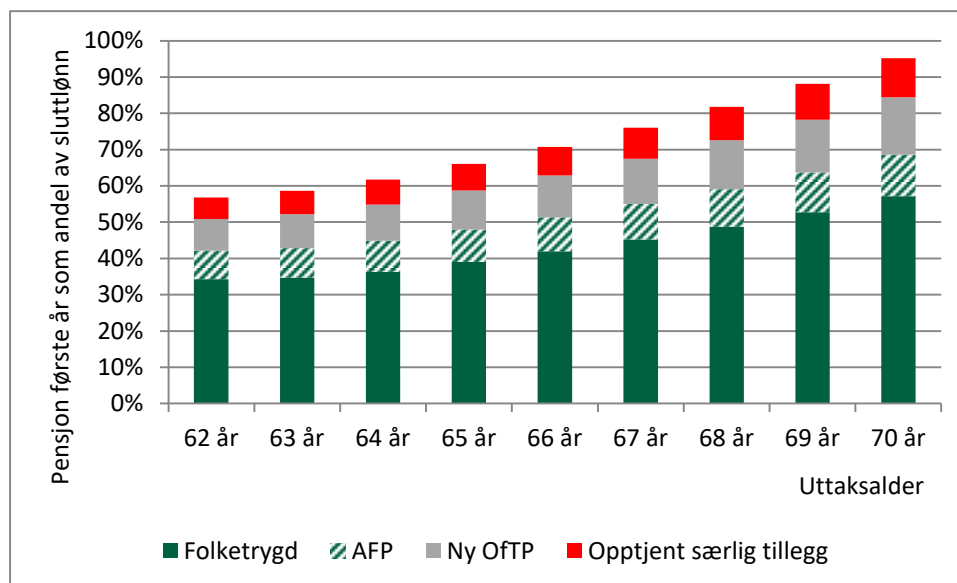
6.3.2 Pensjon fra ulike uttaksaldere

Det er forutsatt i denne rapporten at dagens krav om pliktig fratreden ved aldersgrensen for ansatte med særaldersgrense vil oppheves i sin nåværende form etter overgangen til en ny pensjonsordning for offentlig ansatte. Dette innebærer imidlertid ikke at det ikke skal videreføres særlige pensjonsrettigheter for grupper som i dag har særaldersgrenser, men det gjør at også ansatte med særaldersgrense får mulighet til å arbeide ut over aldersgrensen. Dermed kan de utnytte fleksibiliteten i den nye pensjonsordningen i større grad enn om de kun kan velge å slutte *før* de når aldersgrensen slik de kan med dagens regler.

Figur 15 viser beregnede pensjon første år fra folketrygd, AFP, ny offentlig tjenestepensjon og opptjent særlig tillegg ved uttak i ulike aldre. Det er lagt til grunn samme inntektskarriere og samme forutsetninger for øvrig som ved fastsettelsen av satsen for opptjent særlig tillegg ved uttak fra 65 år. Følgelig blir samlet pensjon fra 65 år lik 66 prosent av sluttlønn.

De fleksible, nøytrale, uttaksreglene fører til at årlig pensjon fra alle de fire pensjonelementene blir høyere jo senere pensjonene tas ut. Dersom pensjonene tas ut ved 62 år er samlet pensjonsnivå 57 prosent av sluttlønn. Herav utgjør opptjent særlig tillegg 5,9 prosentpoeng, eller 10,5 prosent av samlet pensjon. Utsettes uttaket til 67 år øker samlet pensjon til 67 år, vil samlet pensjon øke til 76 prosent av sluttlønn, hvorav 8,5 prosentpoeng kommer fra opptjent særlig tillegg. Det opptjente særlige tillegget utgjør da 11,2 prosent av samlet pensjon. Ved 70 år øker samlet pensjon til 95 prosent av sluttlønn, hvorav 10,7 prosentpoeng kommer fra opptjent særlig tillegg. Det opptjente særlige tillegget utgjør nå 11,3 prosent av samlet pensjon. Tillegget utgjør en stadig stigende andel av samlet pensjon jo lengre uttaket utsettes fordi det ikke tjenes opp ytterligere rettigheter i ny AFP etter 62 år. Dette fører til at AFPs relative andel av samlet pensjon blir lavere jo senere uttaket skjer.

Figur 15 Pensjon første år ved ulike uttaksaldere med opptjent særlig tillegg



Forutsetninger: Ihht. Tabell 1

Beregningene viser at det vil være relativt stor forskjell på pensjonsnivåene ved ulike uttaksaldere. Sammenliknet med pensjonsnivået ved 62 år er pensjonsnivåene ved eksempelvis 65, 67 og 70 år henholdsvis 16 prosent, 34 prosent og 67 prosent høyere.

At pensjonsnivåene øker relativt mye ved å utsette pensjonsuttaket følger imidlertid av de nøytrale uttaksreglene, og ikke at det eventuelt innføres et opptjent særlig tillegg for ansatte med særaldersgrense. Det opptjente særlige tillegget påvirker bare *nivået* på samlet pensjon, og ikke hvor mye pensjonsnivået øker ved å utsette pensjonsuttaket.

De nøytrale uttaksreglene kan både hevdes å gi for *lave* pensjonsnivåer til de som tar ut pensjon tidlig, og gi for *høye* pensjonsnivåer til de som venter lenge med å ut pensjon. I punkt 5.7 ble det diskutert hvorvidt det må være nøytrale uttaksregler for det opptjent særlig tillegg.

6.3.3 Betydningen av opptjeningstid

Foreslått ny offentlig tjenstepensjon bygger på såkalt alleårsopptjening, det vil si at alle år med pensjonsopptjening gir økt pensjon. Det samme prinsippet er lagt til grunn for opptjent særlig tillegg.

Til sammenlikning er det i dagens offentlige tjenstepensjonsordning en maksimal opptjeningstid for de som står i stilling ved pensjonsuttak på 30 år for å få full pensjon. Ved en overgang til alleårsopptjening, vil ansatte som har lange karrierer i offentlig sektor generelt sett komme bedre ut enn ansatte med korte karrierer.

I Figur 16 sammenliknes pensjonsnivået i dagens særaldersgrenseordning ved uttak fra 65 år for en ansatt med 65 års aldersgrense med samlet pensjon i foreslått ny offentlig

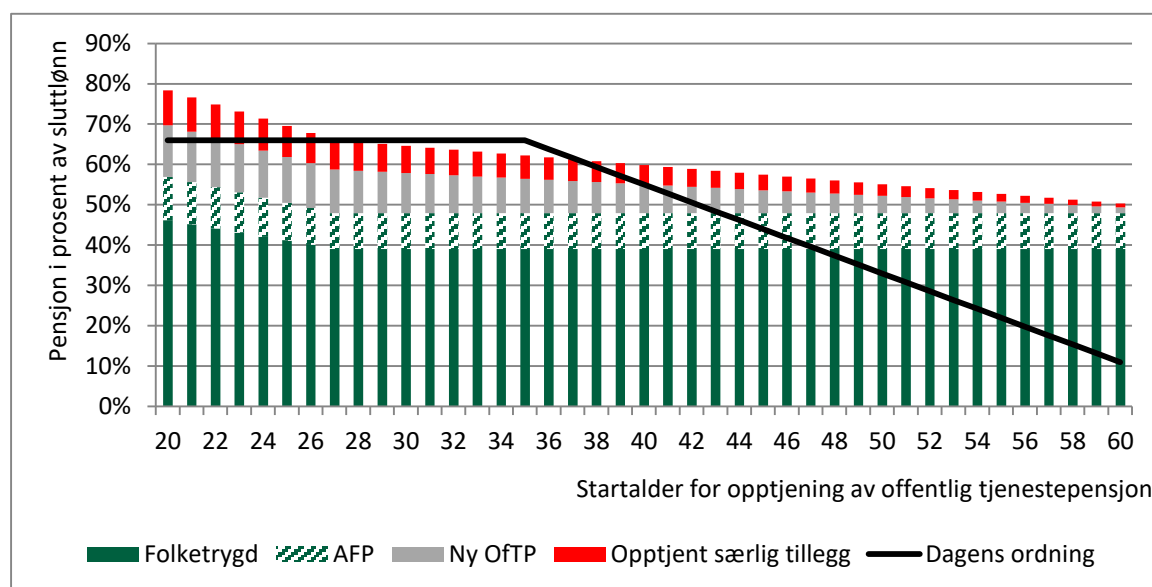
tjenestepensjon dersom antall opptjeningsår i offentlig sektor varierer. Figuren viser samlet pensjon gitt at opptjeningen i offentlig sektor starter ved ulike aldre fra 20 til 60 år. Antall opptjeningsår ved 65 år varierer dermed fra 45 år til 5 år. Opptjeningen i folketrygd og AFP er antatt å starte senest ved 27 år (uansett om opptjeningen i offentlig tjenestepensjon starter senere).

Figuren viser at dersom startalderen i offentlig sektor er 27 år vil dagens og ny pensjonsordning begge gi en pensjon på 66 prosent av sluttlønn ved 67 år (siden ny ordning her er kalibrert til å gi dette pensjonsnivået). Er startalderen lavere enn 27 år, vil ny ordning gi høyere pensjon enn dagens ordning. For de som starter senere enn 27 år, men før fylte 38 år, vil imidlertid dagens ordning gi høyest pensjon.

Dagens særalderspensjonsordning gir full pensjon, 66 prosent av sluttlønn, til alle som har minst 30 års opptjening ved 65 år. Det vil si alle som starter i offentlig sektor før de fyller 35 år. For startaldere etter fylte 35 år avkortes dagens offentlige tjenestepensjon med 1/30 per år, noe som raskt gir en vesentlig lavere pensjon.

I ny pensjonsordning vil det kun være ny offentlig tjenestepensjon og opptjent særlig tillegg som blir lavere ved senere startalder. Siden disse ytelsene er forutsatt tatt ut sammen med folketrygd og AFP, som med forutsetningene som er benyttet her *ikke* avhenger av startalder i offentlig sektor, blir reduksjonen i pensjonsnivået ved senere startalder i offentlig sektor mindre med ny pensjonsordning enn med dagens.

Figur 16 Pensjon fra dagens og ny ordning med ulik lengde på opptjening i offentlig tjenestepensjon, uttak fra 65 år



Forutsetninger: Ihht. Tabell 1, uttaksalder 65 år, opptjening i folketrygd og AFP fra startalder for offentlig tjenestepensjon hvis denne er lavere enn 27 år – ellers 27 år for alle startaldere. «Dagens ordning» er særalderspensjon fra 65 til 67 år.

6.3.4 Betydningen av deltid

I dagens pensjonsordning har ansatte som jobber deltid visse fordeler i pensjonsberegningen. Før 67 år beregnes pensjonen som 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønn), korrigert for opptjeningstid. Pensjonsgrunnlaget fastsettes ved å justere sluttlønn i full stilling med den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen den ansatte har hatt. Dersom den ansatte har mer enn 30 års opptjening skal imidlertid kun de 30 årene med høyest stillingsandel legges til grunn ved fastsettelsen av pensjonsgrunnlaget. Dermed kan en ansatt få pensjon beregnet etter full lønn selv om vedkommende har jobbet deltid i deler av karrieren.

Tjenestepensjonen skal samordnes med alderspensjon fra folketrygden fra 67 år. De som har jobbet deltid har særlig gunstige samordningsregler, det vil si at de relativt sett får beholde mer av tjenestepensjonen enn ansatte som har jobbet fulltid.

I foreslått ny offentlig tjenestepensjon vil det *ikke* være spesielle fordeler for ansatte som har jobbet deltid. I denne ordningen er det den faktiske inntekten de ansatte mottar som ligger til grunn for pensjonsopptjeningen. Hvorvidt inntekten kommer fra en deltidsstilling eller en heltidsstilling spiller ingen rolle. Effektene av en slik omlegging er for deltidsansatte beskrevet i ASDs rapport av 17.12.2015.

Det vil trolig være naturlig å legge til grunn at opptjeningsgrunnlaget, det vil si lønnen, for opptjent særlig tillegg skal være det samme som for ordinær offentlig tjenestepensjon. Det vil si at det heller ikke for opptjening av det særlige tillegget skal ha betydning om inntekten kommer fra en heltids- eller deltidsstilling.

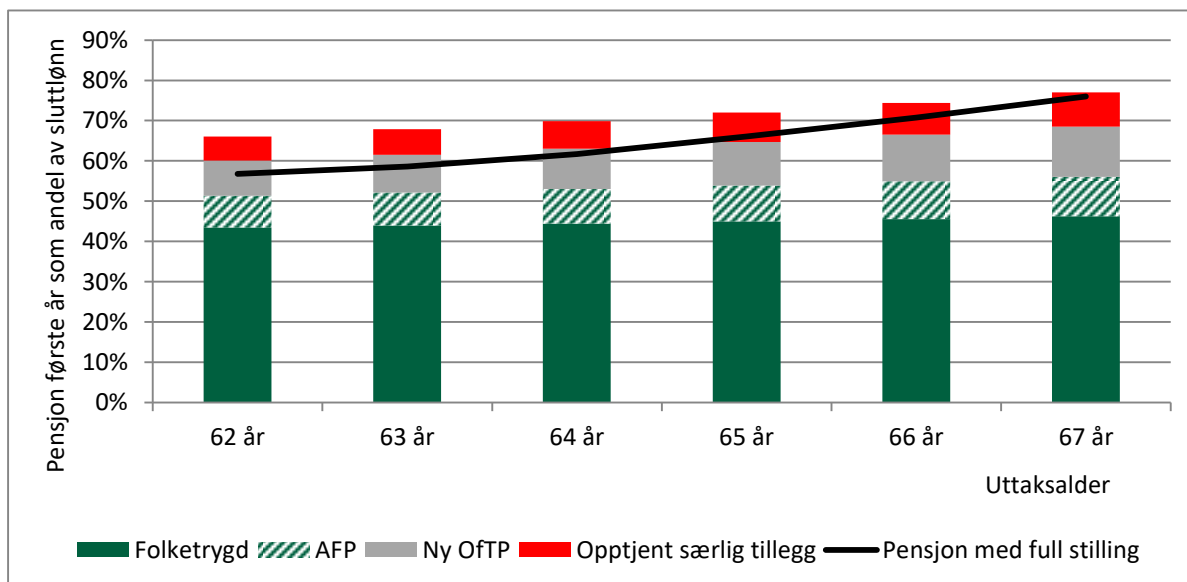
Som det også er beskrevet i rapporten fra ASD av 17.12.2015 kan mer gunstig folketrygd-beregning på grunn av lav pensjonsgivende inntekt i visse tilfeller føre til at deltidsansatte kommer noe bedre ut enn fulltidsansatte også i foreslått ny offentlig tjenestepensjon. Dette kan skje dersom folketrygdopptjeningen på grunn av deltidsarbeid blir så lav at arbeidstakeren får rett på garantipensjon fra folketrygden.

I Figur 17 viser søylene beregnet pensjon for en ansatt som har 75 prosent stilling hele karrieren, og lønn i full stilling er 6 G. Den sorte streken viser samlet pensjon fra folketrygd, AFP, ny offentlig tjenestepensjon og opptjent særlig tillegg for en person som jobber fulltid med lønn lik 6 G. Alle pensjoner er regnet i prosent av utbetalt lønn.

Figuren viser at den deltidsansatte får et høyere kompensasjonsnivå enn den heltidsansatte ved alle uttaksaldere frem til 67 år. Grunnen til dette er at den deltidsansatte i dette tilfellet får garantipensjon, noe som gjør at alderspensjonen fra folketrygden blir høyere enn for den heltidsansatte målt i prosent av utbetalt lønn. Garantipensjonens andel av folketrygd-pensjonen avtar når pensjonsuttaket utsettes. Dermed blir også differansen mellom pensjon ved deltid og pensjon ved heltid stadig mindre.

Opptjeningen av AFP, ny offentlig tjenstepensjon og opptjent særlig tillegg er derimot forutsetningsvis til enhver tid proporsjonale med utbetalt lønn det enkelte år, slik at disse pensjonene gir samme pensjon i prosent av utbetalt lønn ved alle uttaksaldere.

Figur 17 Pensjon med deltid og heltid



Forutsetninger: Ihht. Tabell 1, søylene er beregnet med lønn lik 75 % av 6 G, og er målt i prosent av samme lønn, den sorte streken viser samlet pensjon fra folketrygd, AFP, ny offentlig tjenstepensjon og opptjent særlig tillegg gitt lønn på 6 G.

6.3.5 Pensjon med ulik sluttlønn

Dagens bruttopensjonsordning i offentlig sektor sikrer ansatte med full opptjening en samlet pensjonsytelse på minst 66 prosent av sluttlønn, før levealdersjustering, for lønn opp til 12 G. Dette innebærer blant annet at dagens tjenstepensjonsordning kompenserer for at folketrygden gir relativt sett mindre til ansatte med kort opptjeningstid og til ansatte med høy lønn. Ansatte med særaldersgrense er uavhengig av levealdersjustering sikret en offentlig tjenstepensjon på 66 prosent av sluttlønn fra aldersgrensen til 67 år.

Ved fastsettelsen av satsen for opptjent særlig tillegg på 3,4 prosent gitt 65 års aldersgrense og uttak fra 65 år i punkt 6.2.2 ble det lagt til grunn et lønnsnivå på 6 G. Det vil si at både folketrygd, AFP, ny offentlig tjenstepensjon og opptjent særlig tillegg ble beregnet med utgangspunkt i en lønn på 6 G i hele karrieren. Pensjonsnivåene, det vil si pensjon målt i prosent av sluttlønn, vil imidlertid avhenge av lønnsnivået.

I ny alderspensjon i folketrygden sikrer garantipensjonen personer med lave inntekter relativt sett høyere pensjon enn personer med middels og høye inntekter. Samtidig tjenes det ikke opp pensjon i ny folketrygd for inntekt over 7,1 G.

Heller ikke i ny AFP, dersom denne utformes etter modell av privat AFP, gis det pensjon for inntekt over 7,1 G.

Som beskrevet tidligere har ikke ASD i rapporten av 17.12.2015 tatt stilling til om det skal gis høyere pensjonsopptjening for inntekt over 7,1 G. Det er imidlertid ikke unaturlig å legge til grunn at opptjeningen vil bli høyere for høye inntekter, blant annet fordi opptjeningen er høyere for høye inntekter i dagens tjenstepensjonsordning.

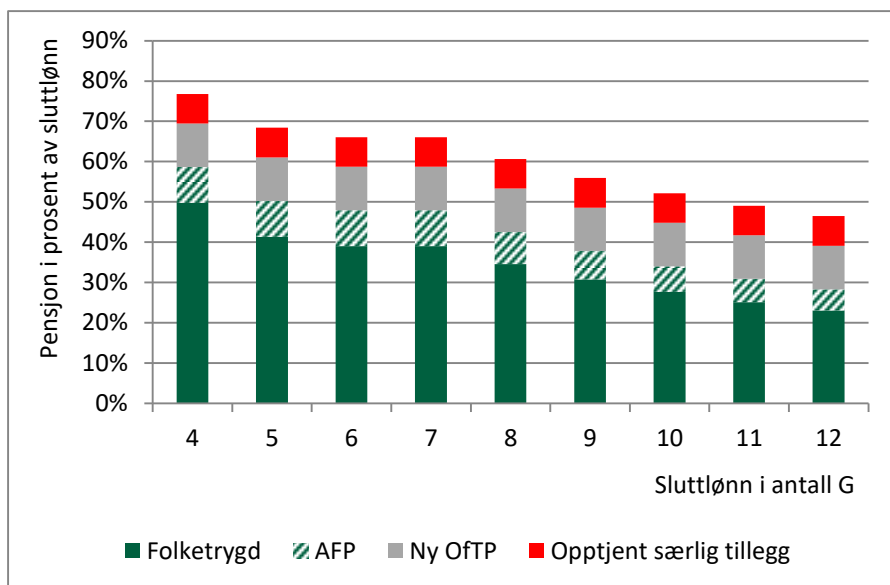
Dersom en ny offentlig tjenstepensjonsordning kompenserer for manglende opptjening i folketrygd og eventuelt AFP for inntekt mellom 7,1 og 12 G er dette ikke noen grunn til å ha ulike satser over og under 7,1 G i for opptjent særlig tillegg.

Figur 18 viser hvilke samlede pensjonsnivåer en pensjonsordning med opptjent særlig tillegg vil gi for ulike inntektsnivåer gitt uttak av pensjon fra 65 år, dersom opptjeningssatsen i ny offentlig tjenstepensjon er den samme for all inntekt opp til 12 G, det vil si at det ikke er høyere opptjeningssats for lønn over 7,1 G.

Tilsvarende viser Figur 19 pensjonsnivåer dersom ny offentlig tjenstepensjon får opptjeningssatser som kompenserer for at folketrygden ikke gir opptjening for inntekt mellom 7,1 og 12 G. Det vil si at opptjeningen i ny offentlig tjenstepensjon i dette inntektsintervallet er 18,1 prosent høyere enn for inntekt under 7,1 G.

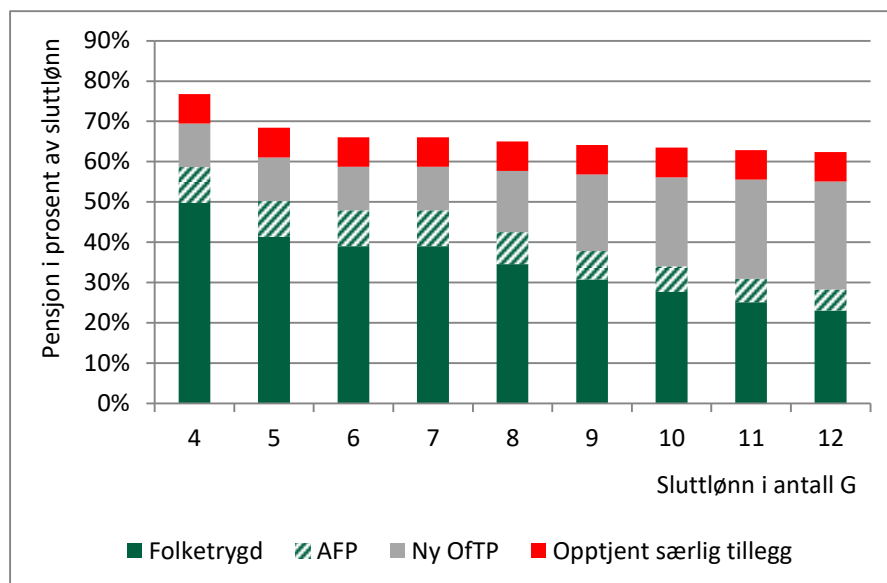
Begge figurene viser at det samlede pensjonsnivået vil avta med økende inntekt. For de laveste inntektene vil pensjonsnivået bli over ¾ av tidligere inntekt, mens det blir lavere enn 66 prosent av sluttlønn for inntekter over 7 G. At pensjonen blir lavere enn 66 prosent av sluttlønn for slike inntekter selv om det gis 18,1 prosent høyere opptjening i offentlig tjenstepensjon, skyldes at AFP ikke gir økt pensjon for inntekt ut over 7,1 G.

Figur 18 Pensjon med ulikt lønnsnivå, lik opptjeningssats i ny OfTP for all inntekt



Forutsetninger: Ihht. Tabell 1, uttaksalder 65 år, 5 % opptjeningssats i ny OfTP for all inntekt, 3,4 prosent opptjeningssats for opptjent særlig tillegg.

Figur 19 Pensjon med ulikt lønnsnivå, høyere opptjeningssats i ny OfTP for inntekt over 7,1 G



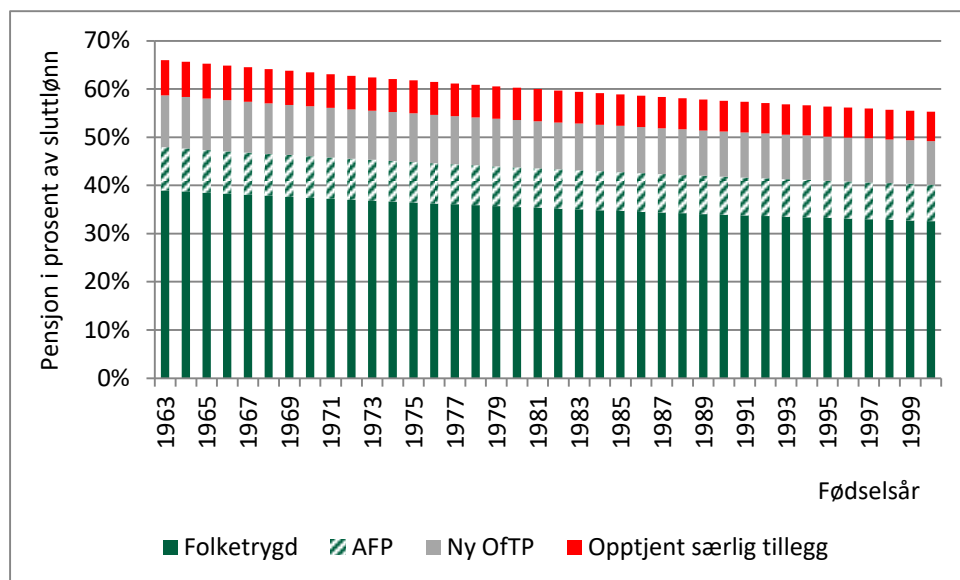
Forutsetninger: Ihht. Tabell 1, uttaksalder 65 år, hhv. 5 % og 23,1 % opptjeningssats i ny OfTP for inntekt fra 0 til 7,1 G og fra 7,1 til 12 G, 3,4 prosent opptjeningssats for opptjent særlig tillegg for all inntekt.

6.3.6 Pensjon med ulikt fødselsår

Opptjeningssatsen for opptjent særlig tillegg som ble illustrert i punkt 6.2.2 vil gi en samlet pensjon på 66 prosent av sluttlønn ved pensjonsuttak for en person født i 1963. Alle pensjonselementene ansatte med særaldersgrenser vil ha i en ny pensjonsordning vil imidlertid bli levealdersjustert. Levealdersjusteringen vil føre til at pensjonene vil bli lavere for ansatte i yngre årskull dersom disse også ta ut pensjonene fra 65 år.

Figur 20 viser hvor mye lavere det samlede pensjonsnivået vil bli fra 65 år dersom NAVs prognoser for levealdersjustering slår til. En ansatt som er født i 2000 kan for eksempel forvente et pensjonsnivå på 55 prosent av sluttlønn.

Figur 20 Effekt av levealdersjustering av pensjon



Forutsetninger: Ihht. Tabell 1, uttaksalder 65 år

Se også diskusjon knyttet til håndtering av levealdersjustering i punkt 7.1.

7 Andre problemstillinger som må avklares

Tidligere i rapporten er det drøftet ulike problemstillinger knyttet til utformingen av en ordning med opptjent særlig tillegg for ansatte med særaldersgrense. I dette kapitlet diskuteres enkelte andre tilstøtende problemstillinger. Det er her forutsatt at særaldersgrense-reglene endres slik at det blir mulig, men ikke pliktig, å fratre ved særaldersgrensen.

7.1 Levealdersjustering

Levealdersjustering ble innført i offentlig tjenstepensjon fra 01.01.2011, og innebærer at pensjonsnivået for en gitt pensjonsopptjening blir stadig lavere for yngre årskull med mindre pensjonsuttaket utsettes. Det er imidlertid kun tjenstepensjonen som utbetales etter samordning med folketrygd, tidligst fra 67 år, som skal levealdersjusteres. Tjenstepensjon som utbetales fra særaldersgrense til 67 år og offentlig AFP levealdersjusteres ikke.

Levealdersjustering av tjenstepensjonen vil slik sett ikke bli innført for første gang for ansatte med særaldersgrense ved en eventuell overgang til ny offentlig tjenstepensjon med opptjent særlig tillegg.

Med dagens ordning vil samlet pensjon etter levealdersjustering bli lavere enn bruttogarantien på 66 prosent av sluttlønn etter at de siste kullene som har såkalt individuell garanti har tatt ut pensjon. Kullene som ikke får individuell garanti, det vil si kullene fra og med 1959-kullet, kan forvente en stadig større reduksjon i pensjonen når de går over til samordnet tjenstepensjon ved 67 år.

I folketrygden, ny AFP og foreslått ny offentlig tjenstepensjon er det lagt opp til at arbeidstakerne kan *kompensere* for effekten av levealdersjusteringen ved å ta ut pensjon senere enn eldre årskull. Innføringen av levealdersjustering innebærer at staten har overlatt ansvaret for stadig økende levealder til den enkelte arbeidstaker. Arbeidstakerne må velge mellom å ta ut pensjon fra samme alder som tidligere årskull og samtidig akseptere en lavere pensjon, eller å jobbe lengre enn før.

Ansatte med særaldersgrense kan imidlertid ikke kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette uttaket i og med at de har en plikt til å fratre stillingen ved aldersgrensen. Dersom plikten til å fratre videreføres inn i en ny pensjonsordning, vil ansatte med særaldersgrense derfor være garantert stadig lavere pensjon fra 67 år, uten noen mulighet til å unngå det. I punkt 6.3.6 ble det vist hvor mye pensjonsnivået gitt uttak fra 65 år i en ny pensjonsordning kan forventes å bli redusert for yngre årskull.

Det er åpenbart en utfordring å kombinere pliktig fratreden fra en bestemt og tidlig alder, med et pensjonssystem der de ansatte har overtatt ansvaret for økende levealder.

Dersom særaldersgrensene, og dermed plikten til å fratre ved en bestemt alder, skal videreføres kan det i utgangspunktet tenkes tre mulige løsninger på utfordringene knyttet til effektene av levealdersjustering:

1. Gradvis økt alder for pliktig fratreden
2. Dagens alder for pliktig fratreden opprettholdes
3. Alderen for opprettholdes for *mulig*, men ikke *pliktig* fratreden

Alternativ 1 vil innebære at aldersgrensene økes gradvis i takt med levealdersjusteringen. Dette gir de ansatte mulighet til å få samme pensjonsnivå som tidligere årskull, men det betyr også at de må stå lenger i jobb enn tidligere. Tabell 5 viser hvor lenge ulike årskull må vente med å ta ut pensjon for å få samme pensjon fra 65 år som 1963-kullet, gitt de siste prognosene for levealdersjustering fra NAV. Tabellen viser kun effekten av å utsette pensjonsuttaket. Utsatt uttak vil imidlertid også gi økt pensjonsopptjening, hvilket vil si at tabellen overvurderer hvor lenge kullene faktisk må stå i jobb for å få samme pensjon som 1963-kullet.

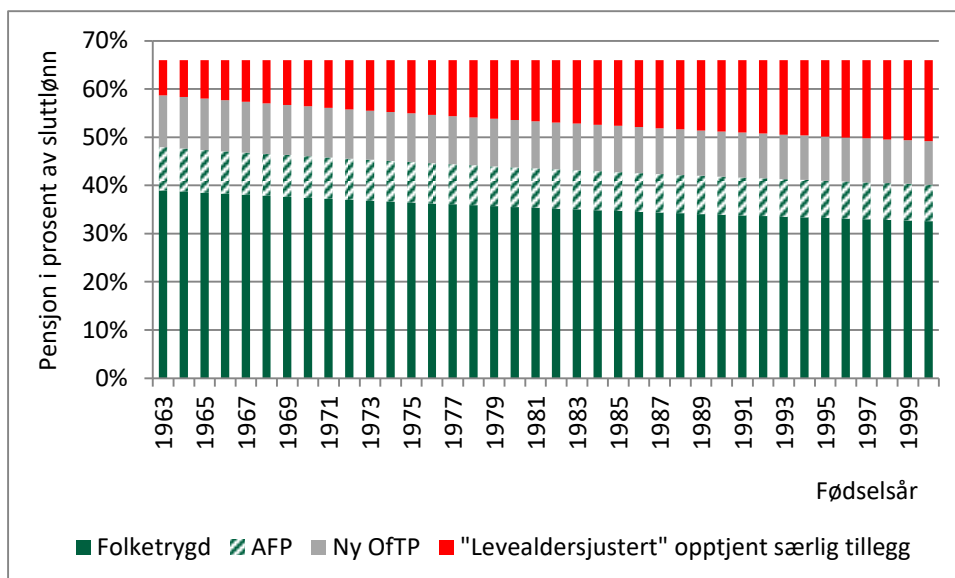
Tabell 5 Hvor lenge personer i ulike årskull må stå i jobb for å kompensere for levealdersjustering sammenliknet med 1963-kullet, dvs. for å få samme pensjon som en person fra 1963-kullet får fra 65 år

Årskull	Uttaksalder for samme levealdersjustering som 1963-kullet
1965	65 år, 3 måneder
1970	65 år, 11 måneder
1975	66 år, 7 måneder
1980	67 år, 1 måneder
1985	67 år, 8 måneder
1990	68 år, 3 måneder
1995	68 år, 9 måneder
2000	69 år, 3 måneder

Forutsetninger: Bygger på prognoser for delingstall fra NAV pr. 27.06.2017.

Det andre alternativet, at dagens aldersgrenser opprettholdes, vil innebære at årlig pensjon i utgangspunktet vil bli stadig lavere for yngre årskull med mindre opptjent særlig tillegg øker i takt med levealdersjusteringen/fødselsåret. Figur 21 illustrerer hvordan en ordning med fortsatt pliktig fratreden ved aldersgrensen, der opptjent særlig tillegg skal kompensere for effekten av levealdersjusteringen, vil kunne virke. Figuren viser at det særlige tillegget vil øke i takt med at folketrygd, AFP og offentlig tjenstepensjon blir redusert på grunn av levealdersjusteringen. Opptjent særlig tillegg vil i en slik løsning utgjøre en stadig større del både av samlet pensjon og av pensjonene arbeidstakeren får fra arbeidsgiver.

Figur 21 Opptjent særlig tillegg kompenserer for effekten av levealdersjusteringen



Forutsetninger: lhht. Tabell 1, uttaksalder 65 år, opptjent særlig tillegg øker i takt med effekten av levealdersjusteringen

Skal opptjent særlig tillegg øke i takt med levealdersjusteringen, må opptjeningssatsen i ordningen være kohortspesifikk slik at yngre årskull får stadig høyere opptjeningssatser. Med de samme forutsetningene som ble lagt til for fastsettelse av satsen på 3,4 prosent for 1963-kullet i punkt 6.2.2, måtte satsen ha økt til 9,3 prosent for 2000-kullet dersom også dette kullet skulle fått en samlet pensjon på 66 prosent av sluttlønn.

En slik ordning vil dermed føre til at utgiftene knyttet til arbeidstakere med særaldersgrenser vil øke mye over tid. Utgiftene vil øke både absolutt og ikke minst relativt til ansatte med ordinær aldersgrense.

En tredje mulig løsning som går ut på at retten til særlige pensjonsrettigheter opprettholdes for de som har særaldersgrense i dag, men at plikten til å fratre ved en bestemt alder bortfaller. Det vil si at ansatte med særaldersgrense beholder en gunstigere pensjonsordning enn andre ansatte, men at de selv kan velge når de ønsker å fratre. En mulig begrunnelse for en slik løsning kan være at særaldersgrensestillingene har en slik karakter at det er naturlig å forvente at de ansatte vil kunne ha behov for å fratre tidligere enn det som er normalt for «ordinære» ansatte. Dette kan for eksempel skyldes at arbeidet er spesielt fysisk krevende. Siden det vil være individuelle forskjeller mellom arbeidstakere med hensyn til når de får behov for å fratre kan det imidlertid være ufornuftig å sette en fast sluttalder for alle. For å støtte opp under arbeidslinja og for tilpasse pensjonsordningen til den enkelte ansattes muligheter og behov kan det derfor være fornuftig å gi også ansatte med særaldersgrense en mulighet, men ikke en plikt, til å velge når de ønsker å fratre.

Dagens særaldersgrenser er som omtalt over enten begrunnet med at yrket er uvanlig krevende rent fysisk eller psykisk, eller med at det kan være fare for at den ansattes alder kan føre til en uforsvarlig utførelse av arbeidet. Det kan trolig argumenteres både for og mot alle de ulike løsningene knyttet til håndtering av levealdersjustering som er beskrevet over

for særaldersgrenser med begge begrunnelser. For eksempel kan det hevdes at visse yrker ikke har blitt mindre krevende over tid og heller ikke kan forventes å bli det i overskuelig fremtid, slik at de som har slike yrker må forventes å bli utslitt like tidlig som før også i fremtiden. Ut fra et slikt argument vil både løsningen der aldersgrensen øker over tid, og løsningen der aldersgrensen opprettholdes og den eneste tilpasningen til levealdersjusteringen er at det blir *mulig* å stå lengre i jobb, fremstå som dårlige alternativer.

Dersom det er slik at visse yrkesgrupper også i fremtiden har et reelt behov for å fratre tidlig vil en løsning med stadig økende pensjonsalder fort kunne føre til økt uttak av andre ytelser fra folketrygden og offentlig tjenstepensjon. For eksempel vil det kunne bli økt uførepensjonering i de aktuelle gruppene.

Samlet sett synes det ikke som om det er en åpenbar beste løsning på hvordan særaldersgrenser bør kombineres med levealdersjustering. Det er mulig at det er behov for ulike løsninger for ulike grupper som i dag har særaldersgrense.

7.2 Mulig behov for tilpassede kvalifikasjonsregler i ny AFP-ordning

I foreslått ny offentlig tjenstepensjon legges det til grunn at det skal innføres en ny AFP-ordning i offentlig sektor etter modell av AFP-ordningen i privat sektor. Den private AFP-ordningen er som omtalt over en kvalifikasjonsordning der de som tilfredsstiller vilkårene for å få pensjon får en full pensjon beregnet på grunnlag av all pensjonsgivende inntekt i folketrygden gjennom hele karrieren frem til 62 år. De som ikke tilfredsstiller et eller flere vilkår får ingenting fra den private AFP-ordningen.

Dersom det innføres tilsvarende kvalifikasjonsregler i en ny offentlig AFP-ordning som i privat AFP må det vurderes om det kan være behov for tilpasninger i reglene for ansatte med særaldersgrense for å unngå at disse mister retten på AFP. Vilårene for privat AFP kan deles i to hovedgrupper. Det er et sett med vilkår som må tilfredsstilles ved 62 år, og et annet som må tilfredsstilles på uttakstidspunktet. En overordnet oversikt over disse vilårene er vist i Tabell 6 og Tabell 7.

Så lenge tidligste fratredelsesalder er over 62 år og ny AFP tas ut samtidig med folketrygd, ser det ikke ut til at det behov for spesielle tilpasninger i vilårene for ansatte med særaldersgrense. Det vil være ansatte som ikke vil få AFP fordi de ikke tilfredsstiller ett eller flere vilkår, men dette vil ikke skyldes forhold som kan knyttes direkte mot særaldersgrenseordningen.

Dersom også ansatte som kan ta ut alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen *før* fylte 62 år skal få AFP vil det imidlertid være behov for tilpasninger i regelverket. Blant annet kreves det at den som skal få innvilget AFP «*må være ansatt og reell arbeidstaker i et foretak tilsluttet AFP-ordningen på uttakstidspunktet*», noe de som plikter å fratre før første tillatte uttaksalder for AFP nødvendigvis ikke vil være.

Tabell 6 Vilkår som gjelder ved 62 år for å få rett til privat AFP

Vilkår	Hva kreves	Unntak
Ansiennitet	Må ha arbeidet i bedrift tilsluttet fellesordningen for AFP i minst 7 av de siste 9 årene før fylte 62 år. For arbeidstakere født i 1944-1954 er ansiennitetskravene noe lavere: – 1944 tom 1951: 3 av 5 år – 1952: 4 av 6 år – 1953: 5 av 7 år – 1954: 6 av 8 år	- Permisjon etter tariffavtale/lov for tillitsvern eller offentlig vern gir rett til opptjening av ansiennitet
Arbeidsforholdets omfang	For at et arbeidsforhold skal kunne medregnes i ansiennitetsperioden kreves det at arbeidsforholdet har - vært hovedbeskjeftigelsen til arbeidstakeren - gitt en pensjonsgivende inntekt som er høyere enn arbeidstakerens øvrige inntekter - vært minst 20 % av full stilling	
Andre ytelser enn lønn før 62 år	De siste 3 årene før fylte 62 år er det ikke tillatt å motta følgende ytelser fra nåværende eller tidligere arbeidsforhold uten motsvarende arbeidsplikt: - pensjon ventelønn - annen ytelse (for eksempel sluttpakke) Dette gjelder også ved redusert stillingsstørrelse dersom ikke lønnen er redusert forholdsmessig like mye som reduksjonen i stilling.	Gjelder ikke - for pensjon fra uførepensjonsordning - dersom årlig verdi av ytelsene er mindre enn 1,5 G i hvert av de 3 årene - dersom ytelsen er en fordring på lønn eller annet arbeidsvederlag iht dekningsloven § 9-3, eller utbetaling etter lønnsgarantiloven - dersom ytelsen er erstatning eller oppreisning etter oppsigelse/avskjed

Kilde: AFP-tilskottsloven, Vedtekter for Fellesordningen for avtalefestet pensjon (AFP)

Tabell 7 Vilkår som gjelder på uttakstidspunktet for å få rett til privat AFP

Vilkår	Hva kreves	Unntak
Inntektskrav	Må ha inntekt på uttakstidspunktet som omregnet til årsinntekt er på minst 1 G. Må også ha hatt inntekt over 1 G i det foregående inntektsåret.	
Ansatt og reell arbeidstaker i tilsluttet foretak	Må være ansatt og reell arbeidstaker i et foretak tilsluttet AFP-ordningen - på uttakstidspunktet, og - sammenhengende i de 3 siste årene før uttakstidspunktet	- Det kreves ikke at vedkommende må være ansatt i samme foretak i alle tre år. - Det godtas brudd i treårsperioden på inntil 26 uker uansett grunn, og i ytterligere 26 uker når arbeidstakeren i den utvidede perioden har mottatt fra folketrygden - o sykepenger - o uføretrygd - o tidsbegrenset uførestønad - o rehabiliteringspenger - o attføringspenger - o arbeidsavklaringspenger fra folketrygden og samtidig har arbeidet i mindre enn en 20 % stilling. I så fall gjelder heller ikke kravet om å være reell arbeidstaker på uttakstidspunktet, men må fremdeles være ansatt i foretaket på uttakstidspunktet. - Permitterte og personer som har lov- eller avtalefestet permisjon får medregnet slik tid i dette kravet - Ved konkurs gjelder ikke kravet om å være ansatt på uttakstidspunktet, men det må søkes om AFP før utløpet av ordinær oppsigelsestid - Utestasjonerte kan på visse vilkår få medregnet tid der

		vedkommende var arbeidstaker ved enhet i utlandet
Stillingsstørrelse	Må ha en stilling på minst 20 % av full stilling for at den skal telle med i vilkåret over.	
Kan ikke ha mottatt annen AFP	Sesongarbeidere og arbeidstakere på tilkallingsavtale må hvert av årene i 3-årsperioden ha utført arbeid tilsvarende 20 % av fulltidsstilling. Personer som har mottatt offentlig AFP (statlig eller kommunal) eller AFP i privat sektor etter den gamle private AFP-ordningen har ikke rett til privat AFP.	
Ikke uførepensjon etter 62 år	AFP ytes ikke hvis arbeidstakeren har mottatt uføretrygd fra folketrygden etter fylte 62 år.	Det er tillatt å ha mottatt uføretrygd før 62 år, men vedkommende må si fra seg denne før fylte 62 år for å få rett på AFP.
Må ha rett på alderspensjon fra folketrygden	AFP må tas ut sammen alderspensjon fra folketrygden, dvs. at AFP ikke innvilges til personer som har for liten opptjening til å kunne ta ut folketrygd før 67 år.	Det stilles ikke krav om å ta ut full alderspensjon fra folketrygden, dvs. at det er tilstrekkelig å benytte minste tillatte uttaksgrad i folketrygden, 20 % av full pensjon. Uttak av alderspensjon fra folketrygden kan også opphøre etter en periode.

Kilde: AFP-tilskottsloven, Vedtekter for Fellesordningen for avtalefestet pensjon (AFP)

7.3 Kort om overgangsproblematikk

Det er grunn til å tro at overgangsordningen vil være en sentral del av løsningen for en ny offentlig tjenstepensjonsordning. Overgangsordningen vil samtidig fort utgjøre den mest kompliserte delen av et nytt regelverk, og særlig dersom en gruppe ansatte skal få pensjon fra både gammel og ny pensjonsordning.

Som det fremgår av kapittel 1, har ikke mulige overgangsregler fra dagens pensjonsordning til en tjenstepensjonsordning med alleårsopptjening og opptjent særlig tillegg vært en del av mandatet for denne utredningen. Her nevnes likevel et par problemstillinger det må finnes løsninger på dersom dagens offentlige tjenstepensjonsordning endres i tråd med skissen til ny offentlig tjenstepensjon, med opptjent særlig tillegg for ansatte med særaldersgrensepensjonister.

For det første må det avklares hvilke ansatte som skal omfattes av den nye pensjonsordningen.

Videre må det avgjøres om de som har opptjent rettigheter til alderspensjon fra særaldersgrense i dagens pensjonsordning skal få beholde disse rettighetene selv om de blir omfattet av den nye ordningen. Hvis de beholder disse rettighetene må det fastsettes regler for hvordan alderspensjonen skal beregnes, herunder om også pensjon opptjent i dagens særaldersgrenseordning skal kunne tas ut fleksibelt.

Med mindre en ny ordning kun gjøres gjeldende for nyansatte vil det trolig være vanskelig å unngå en løsning der en stor gruppe ansatte skal få pensjon etter både dagens regelverk og nytt regelverk. Dette blant annet fordi det vil kunne være vanskelig å fremskaffe tilstrekkelig med historiske opplysninger om opptjening (lønn, stillingsandel, mv.) til å kunne regne ut en pensjon fra den nye ordningen som har alleårsopptjening for alle dagens ansatte.

Dersom det blir aktuelt å innføre en ordning med opptjent særlig tillegg der aldersgrensen skal justeres i takt med levealdersjusteringen, må det også vurderes om slik justering av aldersgrensen skal gjelde også for pensjon opptjent i dagens ordning før overgangen til ny pensjonsordning. Herunder må det trolig vurderes om en slik endring kan være i strid med Grunnloven §§ 97 og 105.

7.4 Kort om mulige effekter for arbeidsgivers kostnader

Det har ikke inngått i mandatet for denne rapporten å utrede alle mulige kostnadseffekter knyttet til å innføre en ordning med opptjent særlig tillegg for ansatte med særaldersgrenser. Her nevnes kort enkelte mulig effekter.

I dagens ordning avhenger pensjonskostnadene for ansatte med særaldersgrense av hvor stor andel av disse ansatte som benytter seg av 85-årsregelen. Jo flere som tar ut pensjon før aldersgrensen, jo høyere blir naturlig nok pensjonskostnadene. Ansatte som ikke benytter muligheten som ligger i 85-årsregelen sier i praksis fra seg en pensjonsytelse uten at de blir kompensert for det på noen måte. Dette betyr at arbeidsgiver til en viss grad kan påvirke pensjonskostnadene, for eksempel ved at de arbeider aktivt med å få flest mulig til å fortsette til aldersgrensen.

I foreslått ny offentlig tjenestepensjon vil derimot kostnadene ikke være avhengig av når de ansatte velger å ta ut pensjon siden denne modellen bygger på alleårsopptjening og nøytrale uttaksregler. Med nøytrale uttaksregler vil pensjonskostnadene i utgangspunktet ikke avhenge av når den enkelte ansatte velger å fratre.

Arbeidsgiver vil dermed kunne påvirke pensjonskostnadene i mindre grad enn i dag i en slik ny pensjonsordning. Samtidig vil ordningen kunne gi mer forutsigbare utgifter for arbeidsgiver, og arbeidsgiver kan ha andre incentiver enn pensjonsutgifter for å holde en person i jobb så lenge som mulig.

Denne konklusjonen avhenger av om og eventuelt hvordan 85-årsregelen videreføres i en ny pensjonsordning. Dersom det for eksempel lages en løsning der ansatte som tilfredsstiller

85-årsregelen skal kunne få et eget pensjonstillegg som kun utbetales dersom pensjonen tas ut tidligere enn aldersgrensen vil denne effekten ikke inntreffe.

For øvrig vil også en overgang fra dagens offentlige AFP til en ny AFP etter modell av privat AFP slik departementet har foreslått, innebære en overgang fra en pensjonsordning der kostnadene avhenger av når de ansatte velger å fratre, til en ordning der uttakstidspunktet i utgangspunktet ikke har betydning for kostnadene.

Innføringen av et opptjent særlig tillegg vil bidra til å synliggjøre kostnadene knyttet til å gi ansatte med særaldersgrense spesielle pensjonsrettigheter. Arbeidsgivers pensjonskostnader knyttet til disse ansattegruppene er vesentlig høyere enn for ansatte med ordinær aldersgrense også i dag. Eksempelvis har KLP har i en presentasjon for partene i kommunal sektor vist at den årlige premien for ansatte med 60 års, 65 års og ordinær aldersgrense var på henholdsvis 16,2 prosent, 10,5 prosent og 7,9 prosent av pensjonsgrunnlaget. Det er uklart hvilket år disse satsene gjaldt for.

Det er behov for ytterligere utredning av mulige kostnadseffekter ved en overgang fra dagens ordning til en ordning med opptjent særlig tillegg.

I denne rapporten er heller ikke de ansattes bidrag til pensjonsordningen diskutert, herunder om dagens regelverk bør endres på dette området dersom det innføres et opptjent særlig tillegg.