

Tove Midtsundstad, Axel West Pedersen og
Jon M. Hippe

Alternativ modell for AFP

Tove Midtsundstad, Axel West Pedersen og Jon M. Hippe

Alternativ modell for AFP

© Fafo 2008
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Oppdraget.....	7
Kapittel 2 Drøfting av mål og modellvalg	8
2.1 Dagens AFP	8
2.2 Regjeringens forslag til ny AFP.....	9
2.3 Målkonflikter ved utformingen av ny AFP	11
2.4 Hovedalternativer for utforming av ikke-nøytrale AFP-ordninger	13
Kapittel 3 Skisser til ny modell for AFP	16
3.1 Innledning	16
3.2 Enhetlig AFP med lineær avtrapning	17
3.3 En tosporsmodell.....	19
3.4 Uttak av delpensjon, avkorting og angring.....	21
3.5 Oppsummering og sammenligning av modellene	23
Kapittel 4 Virkninger – uttaksrater og kostnader	26
4.2 Sysselsettingsvirkninger av en ny modell	28
Kapittel 5 En avsluttende kommentar	33
Vedlegg 1	35
AFP-utvalgets mandat	35
Vedlegg 2	38
Fellesforbundets krav.....	38
Vedlegg 3	39
Vedlegg 4	40
Vedlegg 5 Fra St. meld. nr. 5 (2006 – 2007):.....	40
Fra St.meld. nr 5 (2006–2007):.....	41

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag av samfunnspolitisk avdeling i LO. Mandatet for arbeidet var å diskutere mulig utforming av en AFP-modell som vil sikre samme pensjon som i dag for enkelte grupper etter innføringen av en ny folketrygd. Prosjektet skulle også vurdere de økonomiske virkningene av en slik modell. Arbeidet ble igangsatt med bakgrunn i det partsammensatte AFP-utvalget, nedsatt i juni 2007.

Notatet er skrevet av Tove Midtsundstad og Jon M. Hippe på Fafo og Axel West Pedersen på NOVA. Notatet ble utarbeidet i en første versjon i desember 2007 og er revidert i februar og mars 2008 ut fra rapporten fra AFP-utvalget, som la frem sin innstilling den 6. februar 2008. Innholdet er imidlertid ikke vesentlig endret, bortsett fra diskusjonen om en tosporet modell som inngår som en av tre modeller i AFP-utvalgets rapport.

En stor takk til Geir Veland som har bidratt med enkelte av de beregningene som benyttes i notatet. En takk også til Stein Reegård og Eystein Gjelsvik i LO, som har vært referansegruppe for prosjektet. Notatet med de feil og mangler som måtte forekomme står likevel helt for forfatterens regning.

Oslo, mars 2008

Tove Midtsundstad, Axel West Pedersen og Jon M. Hippe

Kapittel 1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regjeringen satte i slutten av juni 2007 ned et partsammensatt utvalg som skulle utrede forslag til en mulig ny AFP-modell for privat sektor innen utgangen av 2007. Utvalget fikk senere utsatt fristen, og utvalgets rapport ble lagt frem den 6. februar 2008. Den endelige avgjørelsen treffes likevel først i forbindelse med vårens tariffoppgjør.

Bakgrunnen for utvalgets arbeid er den pågående reformen av folketrygdens pensjonssystem. I regjeringens Stortingsmelding fra oktober 2007 (St.meld. nr. 5 (2006–2007)) er det lagt frem et forslag til en ny modell for opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden, hvor det også foreslås innført et system med fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden fra 62 år. Uttaket av folketrygdpensjon skal gjøres på det som betegnes som aktuariske vilkår, det vil si at den samlede verdien av pensjonsutbetalingene ikke er avhengig av når pensjonen tas ut. Venter man med uttaket, stiger verdien av den årlige pensjonen, fordi man sparer opp mer i pensjon og fordi pensjonen betales ut over færre år. Et bredt flertall på Stortinget har sluttet seg til innholdet i meldingen¹ gjennom avtalen som ble inngått mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre den 21. mars 2007.

Dagens AFP er en frivillig tidligpensjonsordning som utbetaler pensjon i aldersintervallet mellom 62–67 år for de som velger å trekke seg tilbake før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden, og regelverket for utmåling av AFP-ytelsen er tilpasset dagens folketrygd. Folketrygdreformen skaper dermed et behov for å tilpasse AFP til den nye folketrygden.

I stortingsmeldingen understreker regjeringen, i henhold til Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2005, at AFP-ordningen skal videreføres, men i en form som er tilpasset den nye fleksible folketrygden:

Regjeringen legger vekt på at denne tilpasningen må skje i samarbeid og forståelse med partene i arbeidslivet, og med respekt for framforhandlede rettigheter. En tilpasset AFP-ordning må understøtte målene for et nytt pensjonssystem, herunder at det skal lønne seg å stå i arbeid etter 62 år (s. 127).

¹ Bortsett fra på sju nærmere angitte punkter

Det slås videre fast at Stortinget ved forliket i mai 2005 har vedtatt at statens samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen skal videreføres. Dette omfatter verdien av både skattefordeler og poengopptjening i folketrygden mellom 62–67 år. Videre presiseres det at bidraget beregnes ut fra dagens uttakrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen.

Som et utgangspunkt for forhandlingene om den nærmere tilpasningen av AFP-ordningen, er det i stortingsmeldingen antydnet en mulig ny modell for ordningen. Det foreslås at AFP gjøres om til et årlig påslag til folketrygdens alderspensjon og gis til alle lønnstakere som etter dagens regler er berettiget til å ta ut AFP fra fylte 62 år. Den skisserte modellen vil innebære at AFP-ytelsene, som i dag er målrettet mot personer som velger å gå av, fordeles på aktuarisk nøytralt vis til alle med rett til AFP – uavhengig av når de velger å forlate arbeidslivet. Det antydes videre at regjeringen som utgangspunkt for arbeidet i det partssammensatte utvalget ønsker å komme frem til en modell der ”alderspensjonen fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning i pensjonen” (s. 129, se også utvalgets mandat i vedlegg 1). Samtidig understrekes det at ”AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det kan gå av ved 62 år på en verdig måte”.

I debatten om tilpasning av AFP-ordningen har målet om en ”verdlig avgang” for de som ønsker å gå av ved 62 år blitt fortolket som at det samlede nivået på pensjonsytelsene ikke må bli vesentlig lavere enn med dagens ordning. Det gjenspeiles konkret i blant annet AFP-vedtaket på Fellesforbundets kongress, der dette blir presisert til at de som går av ved 62 skal være sikret ”en pensjon på dagens nivå livet ut” (se vedlegg 2). Fellesforbundets formuleringer videreføres i LOs krav til oppgjøret 2008, vedtatt i LOs representantskap den 19. februar 2008.

1.2 Oppdraget

I forbindelse med arbeidet i det partssammensatte AFP-utvalget har LOs samfunnspolitiske avdeling bedt Fafos om å legge frem et forslag til en modell for fremtidens AFP som, på den ene siden, tilfredsstiller Fellesforbundets hovedkrav om at de samlede ytelsene til de som går av ved 62 år skal bli på samme nivå som i dag, og som, på den andre siden, tilfredsstiller det sentrale målet til regjeringen og stortingsflertallet om at personer som velger å fortsette å jobbe mellom 62 og 67 år skal få uttelling for dette i form av høyere pensjon. Det forutsettes videre at modellen skal være innenfor dagens økonomiske rammer for ordningen. Resultatet av Fafos arbeid presenteres i dette notatet.

Kapittel 2 Drøfting av mål og modellvalg

2.1 Dagens AFP

Dagens AFP er en tidligpensjonsordning finansiert av staten og arbeidsgiverne i fellesskap. Lønnstakere som ønsker å gå av før folketrygdens ordinære pensjonsalder gis gjennom AFP en mulighet til å ta ut pensjon fra 62 år uten at de taper på det i form av lavere alderspensjon fra folketrygden fra fylte 67 år. Inngangskravene til ordningen er forholdsvis lempelige. For å kunne benytte seg av ordningen må lønnstakeren jobbe i en bedrift som er tilsluttet en av AFP-ordningene, og i tillegg oppfylle visse individuelle kriterier.²

Uttak av AFP-pensjon får ingen betydning for den enkeltes fremtidige alderspensjon. Ordningen gir dermed ingen pensjonsmessige insitamenter til å utsette pensjoneringen til etter fylte 62 år. På tross av at ordningen slik sett innebærer en sterk subsidiering av tidlig avgang, er det bare rundt to tredjedeler av de yrkesaktive 61-åringene³ i AFP-bedrifter i privat sektor som velger å benytte den, og det er rundt en tredjedel som velger å ta ut AFP med én gang de har rett til det – som 62-åring (jf. Vedlegg 2 til AFP-utvalgets rapport).

Tilgangen til dagens AFP er altså i hovedsak styrt av det man kan kalle «selvseleksjon».⁴ Det er den enkelte selv som velger om han/hun skal ta ut AFP eller fortsette i arbeid. Fordi det er en subsidiert ordning, er det strenge regler for avkortning av pensjon mot arbeidsinntekt. Reglene innebærer at de som velger å ta ut full AFP-pensjon må akseptere en reduksjon i sin brutto inntekt på minimum 30 prosent, da full AFP maksimalt kan utgjøre 70 prosent av tidligere inntekt. For fulltidsansatte lønnstakere

² Den enkelte må være i aktivt arbeid på uttakstidspunktet, arbeidsforholdet må minimum utgjøre 20 prosent av full stilling på månedsbasis, og vedkommende må ha vært ansatt i bedriften de siste 3 årene eller ha vært omfattet av AFP-ordningen de siste 5 årene. I tillegg må følgende krav til opptjening være tilfredsstillende: Man må ha en pensjonsgivende inntekt på én gang folketrygdens grunnbeløp G (i dag 66 812 kr) på årsbasis og en tilsvarende inntekt året før uttakstidspunkt, ha hatt minst 10 år med pensjonsopptjening i folketrygden etter fylte 50 år og i de 10 beste årene fra 1967 til året før uttakstidspunkt ha hatt en gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt på minst 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden.

³ Mellom 30 og 40 prosent av et årskull yrkesaktive i privat sektor har allerede gått av med uførepensjon eller andre ordninger (for eksempel tjenestepensjon med særaldersgrenser) før de fyller 62 år.

⁴ Unntaket er selvfølgelig arbeidstakere som i forbindelse med omstillings- og nedbemanningsprosesser følger seg tvunget til å velge å gå av med AFP. Undersøkelser viser at dette gjelder om lag en fjerdedel av alle AFP-pensjonister (Jf. Midtsundstad 2002 og 2005).

med midlere eller høyere inntekter blir kompensasjonsnivået vesentlig lavere enn 70 prosent, da AFP-ytelsene beregnes på samme måte som folketrygdens alderspensjon, og kompensasjonsratene dermed er fallende med økende inntekt.

I dagens AFP er kostnadene fordelt mellom staten, arbeidsgiverkollektivet og den enkelte arbeidsgiveren, hvis ansatte gjør bruk av AFP. Det siste elementet, arbeidsgivers egenandel, gir arbeidsgiverne et sterkt insitament til å holde på eldre arbeidstakere, og innebærer at arbeidsgivere som lykkes med seniorpolitiske tiltak får belønning for dette gjennom lavere utgifter til ordningen. Samtidig kan egenandelen bidra til at arbeidsgivere unngår å ansette eldre arbeidstakere (under 59 år)⁵. Den kan dermed virke hemmende både på jobbmobiliteten blant eldre arbeidstakere og på eldre arbeidslediges mulighet til å få seg arbeid.

Vi har dermed en AFP-ordning som:

- subsidierer tidlig avgang, og hvor de som går av ikke taper fremtidig folketrygd-pensjon.
- hindrer den enkelte fulltids AFP-pensjonist å kombinere AFP-pensjon og videre inntektsgivende arbeid (det er jo fullt mulig å kombinere delvis AFP med videre arbeid).
- gir arbeidsgivere et insentiv til å holde medarbeidere lengst mulig i arbeid for å unngå utgiftene ved løpende AFP-pensjoner (25 prosent egenandel i LO-NHO-ordningen, 100 prosent i hhv. Spekters ordning og Bank- og finansnærings ordning).

2.2 Regjeringens forslag til ny AFP

Når alderspensjon fra ny folketrygd kan tas ut fra 62 år, oppstår et behov for å revidere AFP-ordningen. Regjeringen foreslår derfor at AFP gjøres om og blir en supplerende ordning til folketrygdens inntektspensjon. De går også inn for at statens og arbeidsgivernes samlede tilskudd til ordningen opprettholdes på dagens nivå. Midlene skal likevel ikke lenger målrettes mot de som går av tidlig, men i stedet fordeles likt mellom alle som har rett til AFP – det vil si at de som står i jobb til 67 år skal få like mye fra AFP-ordningen som dem som går av tidligere.

Overgang til en slik aktuarisk nøytral modell – i tråd med regjeringens forslag – vil innebære en meget drastisk omfordeling av de midlene som i dag brukes på AFP. Modellen vil, sammen med innføringen av fleksibel pensjonsalder i folketrygden, medføre at den enkelte lønnskakeren selv fullt ut må betale for egen tidligpensjonering i form av livsvarige reduserte pensjonsytelser. Samtidig vil premieringen av dem som utsetter pen-

⁵ Disse insitamentene gjelder likevel bare eldre arbeidstakere opp til fylte 59 år, da arbeidsgiverkollektivet i bl.a. LO-NHO-ordningen sammen dekker alle AFP-kostnadene for de arbeidstakerne som ansettes etter fylte 58 år.

sjoneringen bli meget sterk. Når den nye folketrygden er fullt innfaset, vil lønnstakere som velger å utsette pensjoneringstidspunktet med fem år – fra 62 til 67 år – kunne øke sin årlige alderspensjon fra folketrygden med opp mot 50 prosent. Tre elementer i det nye systemet bidrar til dette:

- a) Allerede opptjente pensjonsrettigheter fordeles over færre år,
- b) opptjening av nye pensjonsrettigheter, og
- c) underreguleringen av løpende pensjon starter senere.

Insitamentene til å jobbe lenger vil likevel bli vesentlig svakere for de kohortene som trekker seg tilbake i de første årene etter 2010. Dette skyldes at de får sin pensjon beregnet etter opptjeningsreglene i den eksisterende folketrygden. I dagens folketrygd er effekten av nye opptjeningsår generelt svakere enn i den nye folketrygden, og mange i disse kohortene vil allerede ha oppnådd det maksimale antallet tellende opptjeningsår når de fyller 62 år (40 år). Denne overgangsproblematikken kunne tale for at man for de som velger å fortsette å jobbe etter fylte 62 år opphever regelen om maksimalt 40 pensjonsgivende opptjeningsår i den eksisterende folketrygden.

En nøytral AFP-ordning, som regjeringen foreslår, kan utbetales som et årlig pensjonstillegg som gis fra det året en arbeidstaker går av (tidligst fra fylte 62 år) og livet ut. Lønnstakere som velger å utsette uttaket av AFP opptjener da et aktuarisk tillegg, akkurat som i den reformerte folketrygden. Med en slik modell vil det ikke lenger være det samme behovet for regler om avkortning av AFP mot lønnsinntekt. Det nøytrale AFP-tillegget lar seg fritt kombinere med arbeidsinntekt. Dette er mulig fordi alle arbeidstakerne får samme samlede AFP-pott til disposisjon. Det er dermed den enkelte selv som betaler for egen tidligpensjonering, og motsatt, høster gevinsten ved eventuell utsatt avgang. Lønnstakere som fortsetter å jobbe full tid etter fylte 62 år vil ha mulighet til å ta ut deler av sin AFP-pott i form av en årlig AFP-ytelse i tillegg til full lønn. Om dette vil lønne seg avhenger imidlertid av hvor høy lønn de har, og dermed av marginalbeskatningen av AFP-tillegget, samt av hva den enkelte har grunn til å tro om sin egen forventede levealder.

Å ta ut fulle AFP-ytelser og folketrygdpensjon fra 62 år vil generelt være økonomisk fordelaktig for personer som vet at de har lavere forventet levealder enn gjennomsnittet i den norske befolkningen. Det er ingen grunn til å tro at ikke personer i denne kategorien vil ta ut all den pensjon de kan få fra 62 år – eventuelt i kombinasjon med fortsatt arbeid – med mindre marginals-katten på pensjonsytelser blir vesentlig høyere ved uttak sammen med arbeidsinntekt. For grupper med høy forventet levealder er det en tilsvarende stimulans til å utsette uttaket av pensjon så lenge som mulig. Om man forutsetter at folk er i stand til å gjøre korrekte vurderinger av sin forventede levealder, og samtidig forutsetter at de opptrer økonomisk rasjonelt, vil tilpasninger av pensjoneringsatferden som beskrevet over, føre til høyere totale utgifter til pensjon både for folketrygden og for den reformerte AFP-ordningen enn det som er lagt til grunn i de offisielle beregningene.

2.3 Målkonflikter ved utformingen av ny AFP

Hvis statens og arbeidsgivernes samlede tilskudd til AFP-ordningen ikke lenger skal målrettes mot de lønnstakerne som faktisk går av tidlig, men fordeles likt mellom alle med rett til AFP, kan det ikke unngås at ytelsene til 62-åringene blir lavere enn i dagens system.

Regjeringens foretrukne modell lar seg derfor ikke forene med LOs krav om at personer som går av ved 62 år i 2010 skal få like god samlet pensjon (AFP og folketrygd) som med dagens ordning. I rapporten fra AFP-utvalget av 6. februar 2008 anslås det at et aktuarisk nøytralt AFP-tillegg kan settes til 30 000 kroner årlig livet ut for en lønnstaker som har jevn lønnsinntekt på 5 G (327 500 kr) over 40 år og som tar ut pensjon som 62-åring. Sammen med en aktuarisk redusert folketrygdpensjon på ca. 130 000 kroner, blir samlet årlig pensjon for vedkommende ca. 160 000 kroner, mot 187 000 kroner med dagens AFP (inklusive AFP-tillegget på 11 400 kroner).

I tillegg skisseres det flere varianter av en aktuarisk nøytral modell, der AFP-tillegget settes spesielt høyt i aldersintervallet mellom 62 og 67 år, mot en tilsvarende reduksjon etter fylte 67 år. Disse alternative modellene gjør det mulig å redusere gapet mellom dagens ordning og den reformerte AFP i perioden fra 62 til 67, men til gjengjeld økes gapet i perioden etter fylte 67 år, slik at forskjellen i summen av forventede ytelser blir den samme.⁶ I forhold til LOs krav om minst like god livsvarig pensjon, løser ikke en slik modell utfordringen, fordi nivået ved 62 år finansieres av den enkelte selv ved lavere pensjon etter 67 år. For kvinner som har lengre levealder enn menn slår dessuten en slik modell svært uheldig ut.

Ulike prinsipper: avveininger og valg

Dagens AFP-ordning og regjeringens modell representerer hvert sitt ytterpunkt på et kontinuum som strekker seg fra full subsidiering av tidligpensjonering (dagens ordning) til full aktuarisk nøytralitet (regjeringens modell). Mellom disse ytterpunktene er det et stort spillerom for ordninger som på den ene siden fortsatt innebærer subsidiering av lønnstakere som ønsker å pensjonere seg tidlig, og på den andre siden samtidig, i større eller mindre grad, premierer de som velger å utsette pensjoneringen. Det er altså ingen absolutt konflikt mellom hensynet til å opprettholde en viss subsidiering av de som går av tidlig og hensynet til å premiere de som velger å utsette pensjoneringen.

De to ytterpunktene representerer ulike sosialpolitiske, eller filosofiske om man vil, prinsipper med hensyn til pensjonering, henholdsvis et kompensasjonsprinsipp og et belønningsprinsipp. Kompensasjonsprinsippet tilsier at de som må gå av tidlig får erstatning for inntektstapet som følger av den tidlige avgangen fra arbeidslivet. Implisitt ligger det en antakelse om at dette ikke er et fritt valg, men at mange ikke kan arbeide

⁶ For personer som har grunn til å tro at deres gjestående forventede levetid er kort, vil muligheten for en slik skjevfordeling av uttaket av AFP innebære en reell økonomisk fordel, samtidig som utgiftene til ordningen blir høyere enn antatt hvis atferden tilpasses i overensstemmelse med dette.

lenger av helsemessige årsaker eller fordi de presses ut av arbeidslivet. Belønnings- eller ansvarsprinsippet bygger derimot på at den enkelte som går av tidlig står overfor et reelt valg mellom arbeid og pensjon. I et slikt perspektiv, hvor den enkelte kan tilpasse seg fritt i valget mellom arbeid og pensjon, er det rimelig at den enkelte selv betaler for tidlig avgang ved å fordele sin oppsparte pensjonskapital over flere år. Utfordringen er imidlertid at virkeligheten ikke stemmer med forutsetningene til noen av de to de prinsipielle ytterpunktene. Folketrygden er ikke en ren spareordning hvor det er en direkte sammenheng mellom inn- og utbetalinger, og arbeidsmarkedet gir ikke alle det samme frie valget med hensyn til om man vil velge fortsatt arbeid fremfor pensjon.

Debatten om AFP må ses i lys av at den nye folketrygden representerer en svært radikal overgang fra et tidligere kompensasjonsprinsipp til et rendyrket belønningsprinsipp, og av at det er en betydelig og berettiget skepsis til forutsetningen om at alle fritt kan velge mellom arbeid og pensjon.

På ett viktig punkt er det imidlertid snakk om enten eller. Med én gang man beveger seg vekk fra ytterpunktet med et helt nøytralt system og over mot modeller som innebærer en større eller mindre subsidiering av de som tar ut pensjon tidlig (ikke-nøytrale ordninger), kan lønnstakerne ikke lenger få ubegrenset rett til å kombinere pensjonsuttak med fortsatt yrkesaktivitet. En slik rett ville føre til at alle vil velge å ta ut pensjonen tidlig, for å få del i subsidien. En ordning som subsidierer de som går av tidlig vil derfor nødvendigvis måtte målrettes, enten ved å fastsette snevre inngangskriterier eller ved å begrense bruken av ordningen ved hjelp avkortningsregler mot arbeidsinntekt, slik som i dagens ordning. Bruken må med andre ord begrenses ved å kreve at de som tar ut pensjon, samtidig gir avkall på arbeidsinntekt.

Pensjoneringsatferd og kostnadsanslag

Et annet fellestrekk for ikke-nøytrale ordninger er at de samlede kostnadene for staten og arbeidsgiverne på grunn av subsidielementet vil variere med den faktiske pensjoneringsatferden. Forutsetningen om at de samlede kostnadene for staten skal være de samme som i dag, lar seg ikke så lett operasjonalisere i en ikke-nøytral modell som i en nøytral modell, hvor kostnadene (i hovedsak) bare vil variere med antallet lønnstakere i de aktuelle aldergruppene med rett til AFP. Et mulig utgangspunkt kan være å definere kostnadsnøytralitet i forhold til dagens bruks- eller uttaksrater. Hvis bruksratene skulle bli redusert som følge av innføringen av (moderate) insentiver til å fortsette lenger i jobb, vil dette komme som en bonus i form av lavere utgifter for staten og arbeidsgiverne.

I tillegg er det all grunn til å tro at kostnadene ved et ikke-nøytralt system for tidligpensjon vil variere med de økonomiske konjunktorene, ettersom konjunktorene må antas å påvirke yrkesdeltakelse og pensjoneringsatferd blant de eldre. Det samme vil skje under et nøytralt system, men da uten konsekvenser for pensjonsutgiftene, og uten den samfunnsmessige deling av kostnadene som følger med en delvis subsidiering av tidlig avgang.

Virkningene av en ikke-nøytral modell er dermed påvirket både av:

- om en slik modell utformes slik at det lønner seg for den enkelte å utsette pensjoneringsen,
- hvor lett det er å skaffe seg arbeid – konjunkturer, eventuelle fremtidige reformer som bidrar til å sikre den enkelte reell rett til videre arbeid før 70 år, og
- systemmessige utforminger av finansieringen av AFP som gir arbeidsgivere insentiver til å holde medarbeiderne i jobb.

2.4 Hovedalternativer for utforming av ikke-nøytrale AFP-ordninger

Ikke-nøytrale modeller for AFP kan utformes slik at de i ulik grad prioriterer hensynet til subsidiering av tidligpensjonistene og hensynet til premiering av de som velger å fortsette, men alle må, som sagt, operere med regler om avkortning mot arbeidsinntekt.

Det kan tenkes to hovedtyper av ikke-nøytrale AFP-ordninger:

- I den ene hovedtypen videreføres AFP som en tidligpensjonsordning som tas ut i aldersintervallet mellom 62 og 67 år.
- I den andre hovedtypen utformes AFP som et ikke-nøytralt tilskudd til alderspensjonen livet ut, eller med kortere utbetalingsperiode, for eksempel 10 eller 15 år. I dette notatet tar vi utgangspunkt i livslange ytelser, i og med at dette har ligget i de kravene som er rettet mot AFP-endringen.

Den andre hovedtypen kan igjen ta form av enten et enhetlig ikke-nøytralt tilskudd eller man kan la AFP bli oppdelt i to elementer: en generell (nøytral) AFP-ytelse som går til alle som er dekket av tariffavtale, og en ikke-nøytral tilleggsytelse som er målrettet mot lønnstakere som går av tidlig. Dette siste er det som i AFP-utvalgets innstilling omtales som et tosporet system. Som vi skal komme tilbake til, mener vi at en slik ordning ikke nødvendigvis må ses på som to atskilte AFP-ordninger – derav to spor – men som en felles ordning med et eget tillegg for de som velger å ikke (eventuelt ikke kan) jobbe videre. Vi bruker likevel overskriften ”tospor”, siden denne har blitt etablert som betegnelse.

Alternativ 1: AFP videreført som subsidiert tidligpensjonsordning fra 62–67 år

I denne varianten reduseres selve AFP-ytelsen i forhold til dagens AFP, og man forutsetter at mottakerne tar ut en del av sine opptjente rettigheter i folketrygden på aktuariske vilkår. Det vil dermed føre til en reduksjon i ytelsene fra folketrygden livet ut, og også til en reduksjon i pensjonsnivået ved 67 år fordi AFP-tillegget opphører.

Det vil være naturlig i en slik modell å fjerne regelen om godskriving av pensjonsopptjening i folketrygden for de lønnstakerne som tar ut AFP. For lønnstakere som velger å fortsette å jobbe fremfor å ta ut AFP, vil det dermed være to gevinster å hente: dels unngår man avkortningen av fremtidig folketrygdpensjon og dels opptjenes det nye

rettigheter i de årene hvor man jobber i stedet for å ta ut AFP. Styrken på den første av disse to effektene avhenger av hvor stor del av ytelsene til AFP-pensjonistene som må hentes fra egne opptjente rettigheter i folketrygden, og hvor stor andel som kommer i form av den subsidierte AFP-ytelsen.

I en slik modell vil det være mulig å fastholde ordningen med at arbeidsgiveren betaler en viss egenandel når ansatte tar ut AFP, fordi AFP har en kort utbetalingsperiode (som i dag). Som tidligere nevnt kan slike egenandeler gi samfunnsøkonomisk fornuftige insentiver til arbeidsgiverne om å holde på sine eldre ansatte, mens de på den andre siden potensielt kan ha uheldige virkninger for mulighetene til jobbskifte og syssetting for eldre arbeidstakere.

Alternativ 2a: AFP som ikke-nøytralt livslangt påslag til alderspensjonen

En AFP-ordning som i større eller mindre grad subsidierer lønnstakere som går av tidlig, kan alternativt utformes som et tillegg til alderspensjonen, som løper fra det første uttaket av pensjon og livet ut. I en slik modell forutsettes det at mottakeren tar ut alderspensjon fra folketrygden på aktuariske vilkår, samtidig som AFP-tillegget utformes slik at det til en viss grad kompenserer for reduksjonen i fremtidig alderspensjon. Også her kan graden av subsidiering varieres.

Et minstemål av subsidiering kan oppnås ved å unnlate å la størrelsen på selve det årlige AFP-tillegget være avhengig av tidspunktet for uttak av pensjon. Subsidieringsgraden kan økes ved å la AFP-ytelsen motvirke deler av den aktuariske premieringen/straffen i folketrygdens pensjonssystem. Hvis subsidieringen i en slik modell gjøres så sterk at innføringen av aktuarisk premiering/avkortning i folketrygden helt blir motvirket, har vi i realiteten å gjøre med en rent teknisk omlegging av dagens AFP. Et kompromiss mellom subsidiering av de som går av tidlig og premiering av de som står lenger i arbeid, må innebære at personer som fortsetter å jobbe frem til 67 år eller lenger, må få en viss – større eller mindre – andel av den samlede AFP-potten.

Alternativ 2b: Tospors AFP-modell

I stedet for en enhetlig AFP-ordning med utmålingsregler som i større eller mindre grad subsidierer tidligpensjonering, kan modeller med ikke-nøytrale påslag utformes slik at de er delt opp i to elementer, hvor den ene delen er fullt nøytral, mens den andre ikke-nøytrale delen tar seg av den ønskede graden av subsidiering rettet mot de som trekker seg tilbake tidlig. En slik oppdeling kan gi flere fordeler. For det første kan det være et pedagogisk poeng i å skille subsidieelementet fra det generelle nøytrale tillegget. For det andre kan man nøye seg med å knytte avkortningen mot arbeidsinntekt til uttaket av det subsidierte elementet, mens uttak av det nøytrale AFP-tillegget kan skje helt uten avkortning. Det generelle nøytrale AFP-tillegget i en slik tosporsmodell må nødvendigvis også bli mindre enn det tillegget som kan gis ved en konsekvent nøytral AFP-modell.

Den samlede graden av subsidiering i en slik tospors løsning kan varieres ved å variere størrelsesforholdet mellom det generelle og det målrettede tillegget. Samtidig må man ta stilling til hvordan det målrettede tillegget skal avtrappes med økende avgangsalder.

En variant av en slik modell er antydnet i AFP-utvalgets innstilling, men da med et helt minimalt subsidiert element som er strengt målrettet mot de som går av ved 62- og 63-årsalder. Denne løsningen har blant annet den uheldige virkningen at den opphever premieringen av utsatt pensjonering mellom 62 og 64 år. Man kan dermed si at denne varianten av en tosporsmodell som er antydnet i innstillingen, ikke tilfredsstiller kravet om at det skal være en konsekvent premiering av å utsette pensjoneringen etter fylte 62 år. Det er imidlertid fullt mulig å tenke seg en tosporsmodell som både tilfredsstiller kravet om at 62-åringene kommer like bra ut som i dag og som gir en konsekvent premiering av å utsette pensjoneringen. Da må imidlertid den generelle nøytrale delen av en slik tospors AFP-ordning reduseres vesentlig i forhold til den rendyrkede nøytrale modellen.

Kapittel 3 Skisser til ny modell for AFP

3.1 Innledning

I dette kapitlet gir vi en nærmere beskrivelse av hvordan en reformert AFP-ordning kan utformes slik at den tilfredsstiller kravet om at lønnstakere som går av ved 62 år kommer ut like godt som i dag, samtidig som de lønnstakerne som velger å utsette pensjoneringsen til etter fylte 62 år skal tjene på det i form av høyere pensjon livet ut. Å forene disse hensynene krever at hele eller deler av den reformerte AFP-modellen blir utformet som en ikke-nøytral ordning. Modellene er skissert i to varianter, som henholdsvis en enspors- og en tosporsløsning.

De variantene av ikke-nøytrale AFP-ordninger som vi skisserer her, er av typen påslagsmodeller, der det er forutsatt at AFP-ytelsen gjøres om til et livslangt påslag til alderspensjonen fra folketrygden. Modellene gir en høyere samlet pensjon til de som går av tidlig enn det som er mulig i en kostnadsnøytral modell, samtidig som insentivene til å arbeide etter fylte 62 år blir svakere enn i en helt nøytral modell (men likevel klart sterkere enn i dagens system).

Slike ikke-nøytrale ordninger må, som tidligere diskutert, kombineres med regler om avkortning mot arbeidsinntekt. Bruken av slike ordninger vil dermed være styrt av selvseleksjon: bare de som gir avkall på arbeidsinntekt, får tilgang på den subsidierte ytelsen. Ved kalibreringen av modellene har vi i første omgang lagt til grunn at uttaksratene ved ulike alderstrinn forblir uendret i forhold til de vi kjenner fra dagens system. Siden modellen gir sterkere insentiver til å fortsette i arbeid enn dagens system, er dette å betrakte som et pessimistisk utgangspunkt. Vi går nærmere inn på dette i kapittel 4.

Vi skal her både skissere en enspors- og en tosporsmodell som kan kalibreres slik at de gir omtrent de samme virkningene når det gjelder ytelsesnivå og insentivstruktur.

Følgende hovedhensyn er lagt til grunn ved utformingen av modellene:

- For en lønnstaker med en lønnsinntekt på 5 G (327 500 kroner i 2007) og 40 års opptjening frem til fylte 62 år, skal den samlede pensjonsytelsen livet ut bli den samme som med dagens system hvis vedkommende går av ved 62 år.
- Utsettelse av pensjoneringsen etter fylte 62 år skal belønnes i form av høyere samlede pensjonsytelser livet ut, og belønningen skal skje på alle alderstrinn.⁷

⁷ Vi forutsetter at dette kravet skal være oppfylt også for de kohorter som får sin alderspensjon beregnet etter de gamle folketrygdreglene.

Når det gjelder den nærmere spesifikasjonen av kravet om et uendret ytelsesnivå livet ut – sammenlignet med en videreføring av dagens system, har vi gjort noen forenklinger. Vi forutsetter for det første – slik det er gjort i innstillingen fra AFP-utvalget – at opptjeningen av alderpensjon fra folketrygden i sin helhet har skjedd med utgangspunkt i opptjeningsreglene fra 1992. Da blir brutto AFP-ytelse (forutsatt 40 års opptjening og 5 G i årsinntekt) på 187 000 kroner inklusive 11 400 kroner i AFP-tillegg. Alderpensjonen fra 67 år blir etter dagens regler på ca. 176 000 kroner *før* effekten av levealdersjusteringen, mens den *etter* effekten av den anslåtte levealdersjusteringen for 1948-kohorten (de som er født i 1948 og kan ta ut pensjon fra 2010) blir på 166 900 kroner.⁸ For å bli likeverdig med dagens ordning for en person som går av ved 62 år, har vi lagt til grunn at den reformerte AFP-ordningen skal gi et ytelsesnivå tilsvarende 187 000 kroner mellom 62 og 67 år, det vil si uten levealdersjustering, og 166 900 kroner fra og med 67 år og livet ut. Av rent beregningstekniske og pedagogiske hensyn har vi imidlertid valgt å omregne disse verdiene til en tilsvarende pensjonsytelse som er fordelt med jevne beløp før og etter fylte 67 år. Vi kommer frem til at den likeverdige jevne årlige pensjonsytelsen livet ut blir på om lag 172 000 kroner. Hvis AFP eventuelt skulle ha opphevet levealdersjusteringen hele livet ut, vil dette referansepunktet måtte økes til 176 000. I vår beregning er det bare selve AFP-ytelsen frem til 67 år som er unntatt fra levealdersjusteringen.

Til sammenligning utgjør den aktuarisk avkortede folketrygdpensjonen ved 62 år 130 000 kroner og en aktuarisk nøytral AFP-ytelse (avkortet som følge av uttak ved 62 år) 29 000 kroner – altså til sammen 159 000 kroner livet ut.

For kohortene som er født i 1963 og senere vil alderspensjonen bli beregnet etter de nye opptjeningsreglene i folketrygden som gir pensjonsopptjening for hvert år i inntektsgivende arbeid. Premieringen for å utsette pensjoneringen blir dermed vesentlig sterkere for disse kohortene, samtidig som de må regne med en strengere avkortning på grunn av høyere forventet levealder (delingstallet).

3.2 Enhetlig AFP med lineær avtrapning

I den første hovedvarianten av en ikke-nøytral påslagsmodell har vi latt det årlige AFP-tillegget bli avtrappet lineært, med den forutsetning at de som venter med å gå til fylte 70 år eller senere ikke skal ha noe tillegg, mens de som går av 62 år gamle skal få et tillegg som gjør at samlet pensjon (ny folketrygd og AFP-tillegget) i kroner blir like god som AFP-ordningen i dag (før skatt). Vi forutsetter, som tidligere diskutert, at alle som mottar AFP-tillegget, helt må frasi seg arbeidsinntekt eller i det minste få AFP-tillegget avkortet mot en eventuell lønnsinntekt.

Ettersom den aktuarisk avkortede folketrygdpensjonen vil utgjøre 130 000 kroner, må det livslange AFP-tillegget for de som går av ved 62 år settes til 42 000 kroner for å nå målet om en samlet livslang ytelse på 172 000 kroner.

⁸ Basert på forholdstallene som er lagt frem i Høringsnotat om pensjonsreformen, tabell 7.3.

Tabell 3.1 og tabell 3.2 viser beregninger av årlige pensjonsytelser når den nye uttaksmodellen for folketrygden kombineres med henholdsvis en nøytral AFP-modell og en målrettet AFP-modell med lineært avtrappede ytelser. Tabell 3.1 viser tall for 1948-kohorten som vil få sin folketrygdpensjon bestemt av de gamle opptjeningsreglene, mens tabell 3.2 viser tilsvarende tall for 1963-kohorten som vil få sin folketrygdpensjon bestemt helt av de nye opptjeningsreglene.

Vi ser at AFP-modellen med lineært avtrappede ytelser fyller vilkåret om at lønns-takere som utsetter pensjoneringsen til etter 62 år skal få en pensjonsmessig belønning. Belønningen blir imidlertid vesentlig svakere enn ved en aktuarisk nøytral modell. For 1948-kohorten vil belønningen bli spesielt svak fordi det for denne kohorten ikke blir noen gevinst fra folketrygden knyttet til oppnåelsen av nye opptjeningsår. I kroner medfører modellen et tillegg på 42 000 livslangt ved avgang ved 62 år. Sammen med folketrygden blir det en livslang pensjon på 172 000 kroner årlig. Ved avgang ved 64 år blir AFP-ytelsen 31 500 kroner, men en økt folketrygd gir en samlet pensjon på 174 500 kroner eller en gevinst på 2500 kroner mer per år livslangt. Vi har dermed en AFP-modell som gir like mye i pensjon og en viss stimulering til videre arbeid.

Tabell 3.1 Pensjonsytelser ved hhv. en nøytral AFP-ordning og en målrettet AFP-ordning med lineært avtrappet ytelsesnivå. Årlige pensjonsytelser fra og med pensjoneringsstidspunktet og livet ut. 1948-kohorten

Uttak av pensjon ved	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
AFP og alderspensjon etter dagens regler*	172 000	172 000	172 000	172 000	172 000	172 000	172 000	172 000	172 000
Gevinst ved å utsette pensjone-ring til etter 62 år	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nøytral AFP	29 113	31 229	33 551	36 112	38 914	42 030	45 517	49 391	53 717
Pensjon fra folketrygden	130 000	136 000	143 000	150 000	158 000	167 000	176 922	187 897	200 096
Samlet pensjon	159 113	167 229	176 551	186 112	196 914	209 030	222 439	237 288	253 813
Samlet gevinst ved å utsette pensjoneringsen til etter 62 år		8 116	17 438	26 999	37 801	49 917	63 326	78 175	94 700
Målrettet AFP	42 000	36 750	31 500	26 250	21 000	15 750	10 500	5 250	0
Pensjon fra folketrygden	130 000	136 000	143 000	150 000	158 000	167 000	176 922	187 897	200 096
Samlet pensjon	172 000	172 750	174 500	176 250	179 000	182 750	187 422	193 147	200 096
Samlet gevinst ved å utsette pensjoneringsen til etter 62 år	-	750	2 500	4 250	7 000	10 750	15 422	32 311	66 511

* Omregnet til jevn ytelse og inkludert effekt av levealderjustering av alderspensjonen fra 67 år.

I tabell 3.2 vises, som sagt, betydningen av en ikke-nøytral selvstendig påslagsmodell for de som er født etter 1963 og dermed omfattet av den nye folketrygdberegningen. Denne kohorten vil treffes av to effekter som motvirker hverandre. Dels får de en sterkere opptjening i folketrygden og dels får de en kraftigere reduksjon gjennom levealderjustering, som vil ha økt på grunn av økende levealder i 2025. I våre beregninger har vi imidlertid opprettholdt kravet om samme AFP-nivå også for de som er født i 1963. Eller sagt på en annen måte: AFP-ordningen er ikke redusert selv om levalderen er økt fra 1948-kullet til 1963-kullet. For 1963-kullet sikrer AFP-ordningen en sterkere netto-

vinst ved å utsette pensjoneringsen. Ved å utsette pensjoneringsen fra 62 til 64 år vil for eksempel den årlige livslange pensjonen øke med 5500 kroner.

Tabell 3.2 Pensjonsytelser ved hhv. en nøytral AFP-ordning og en målrettet AFP-ordning med lineært avtrappet ytelsesnivå. Årlige pensjonsytelser fra og med pensjoneringsstidspunktet og livet ut. 1963-kohorten

Uttak av pensjon ved	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Nøytral AFP	29 113	31 229	33 551	36 112	38 914	42 030	45 517	49 391	53 717
Pensjon fra folketrygden	131 000	139 000	147 000	157 000	167 000	178 000	189 100	202 000	216 000
Samlet pensjon	160 113	170 229	180 551	193 112	205 914	220 030	234 617	251 391	269 717
Samlet gevinst ved å utsette pensjoneringsen til etter 62 år	-	10 116	20 438	32 999	45 801	59 917	74 504	91 278	109 604
Lineært avtrappet AFP	42 000	36 750	31 500	26 250	21 000	15 750	10 500	5 250	0
Pensjon fra folketrygden	131 000	139 000	147 000	157 000	167 000	178 000	189 100	202 000	216 000
Samlet pensjon	173 000	175 750	178 500	183 250	188 000	193 750	199 600	207 250	216 000
Samlet gevinst ved å utsette pensjoneringsen til etter 62 år		2 750	5 500	10 250	15 000	20 750	26 600	34 250	43 000

3.3 En tosporsmodell

I AFP-utvalgets rapport diskuteres en tosporsmodell, der AFP-ordningen splittes i en nøytral og en ikke-nøytral del, der den siste blir målrettet mot lønnstakere som går av tidlig. Man viser da til at den ikke-nøytrale delen på denne måten kan utformes slik at de som går av ved 62 år kommer ut omtrent som ved dagens system. Det ligger i sakens natur at uttak av den ikke-nøytrale AFP-ytelsen ikke kan kombineres med arbeidsinntekt. Den varianten som er antydnet i innstillingen forutsetter at uttak av den ikke-nøytrale AFP-ordningen skjer ved 62-årsalder, mens lønnstakere som pensjonerer seg senere enn dette forutsettes å bruke den nøytrale AFP-ordningen med de tilhørende muligheter til fritt å kombinere arbeid og pensjonsuttak. Utvalget legger dessuten til grunn at man for å finansiere den ikke-nøytrale AFP-ordningen må akseptere en viss reduksjon av ytelsesnivået i den nøytrale ordningen.

Modellen som er antydnet i innstillingen er innrettet med henblikk på at den ikke-nøytrale AFP skal være forbeholdt personer som går av ved 62-årsalder (eventuelt utvidet til personer som går av ved 63-årsalder). Dette er antakelig gjort for å minimere kostnadene ved den ikke-nøytrale ordningen, men det innebærer samtidig at det ikke blir noen pensjonsmessig premiering av personer som utsetter pensjoneringsen i ett til to år fra 62 år.

I det følgende skal vi skissere en alternativ variant av tosporsmodellen som innfrir et prinsipielt krav om at utsettelse av pensjoneringsen skal belønnes konsekvent fra og med 62 år. For å tilfredsstille dette kravet kan ikke den ikke-nøytrale delen være strengt målrettet

mot de som går av ved 62 år, og den ikke-nøytrale delen av AFP må derfor utvides vesentlig på bekostning av den nøytrale delen.

Vi har ved utformingen av modellen lagt følgende forutsetninger til grunn:

- Den målrettede AFP-ordningen konstrueres som et supplement til den nøytrale AFP-ordningen og ikke som et selvstendig alternativ, slik det er antydning i AFP-utvalgets innstilling.
- Det ikke-nøytrale AFP-tillegget avkortes mot arbeidsinntekt.
- Det nøytrale AFP-tillegget halveres i størrelse sammenlignet med rendyrket nøytral modell (den årlige opptjeningsprosenten senkes fra 0,3 prosent av inntekten til 0,15 prosent av inntekten).
- Nivået på det ikke-nøytrale AFP-tillegget fastsettes slik at personer som går av ved 62 år oppnår en samlet livslang pensjon (summen av folketrygdpensjon, nøytral AFP og målrettet AFP) som er på 172 000 kroner (for 1948-kohorten).
- Det ikke-nøytrale tillegget avtrappes deretter lineært med økende avgangsalder frem til 67 år.

Modellens virkninger for pensjonsnivåene ved avgang på ulike alderstrinn er vist i tabell 3.3 og tabell 3.4 for henholdsvis 1948- og 1963-kohorten.

Tabell 3.3 Tosporsmodell: størrelse på pensjonsytelser ved uttak av pensjon på ulike alderstrinn. Årlige pensjonsytelser livet ut. 1948-kohorten.

Uttak av pensjon ved	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Nøytral AFP-del	14 557	15 615	16 776	18 056	19 457	21 015	22 759	24 696	26 859
Målrettet AFP-del	27 443	21 955	16 466	10 977	5 489	0	0	0	0
Sum AFP-tillegg	42 000	37 569	33 242	29 033	24 946	21 015	22 759	24 696	26 859
Samlet pensjon inklusive folketrygden	172 000	173 569	176 242	179 033	182 946	188 015	199 681	212 593	226 954
Gevinst ved å utsette pensjone- ring til etter 62 år	-	1 569	4 242	7 033	10 946	16 015	27 681	40 593	54 954

En ny generell eller nøytral AFP basert på en opptjening på 0,15 prosent per år vil gi et årlig livslangt påslag på 14 500 kroner ved 62 år. Dette nøytrale tillegget vil stige til 21 000 ved å utsette pensjonsalderen til 67 år. De som bare tar ut det generelle tillegget vil oppnå like god pensjon som i dag ved 65 år. Dermed kan man også fritt kombinere arbeid og pensjon. For de som finner å måtte ta ut tillegget fordi de ikke kan kombinere eller ønsker å kombinere arbeid og pensjon, vil det målrettede tillegget sikre at man har samme nivå som i dag. Det målrettede tillegget blir 27 443 kroner ved uttak ved 62 år. Også de som tar ut det målrettede tillegget vil ha en gevinst ved å jobbe lenger. Den samlede gevinsten ved å utsette pensjone-
ring med åtte år er her 54 959 kroner per år. En utsettelse på tre år gir 7033 kroner i årlig livslang gevinst.

Tabell 3.4 Tospormodell: størrelse på pensjonsytelser ved uttak av pensjon på ulike alderstrinn. Årlige pensjonsytelser livet ut. 1963-kohorten.

Uttak av pensjon ved	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
Nøytral AFP-del	14 557	15 615	16 776	18 056	19 457	21 015	22 759	24 696	26 859
Målrettet AFP-del	27 443	21 955	16 466	10 977	5 489	0	0	0	0
Sum AFP-tillegg	42 000	37 569	33 242	29 033	24 946	21 015	22 759	24 696	26 859
Samlet pensjon inklusive folke-trygden	173 000	176 569	180 242	186 033	191 946	199 015	211 859	226 696	242 859
Gevinst ved å utsette pensjone-ring til etter 62 år	-	3 569	7 242	13 033	18 946	26 015	38 859	53 696	69 859

For de som er født i 1963 blir virkningen noe annerledes og utsettelsesgevinsten sterkere, fordi det ligger en sterkere utsettelsesgevinst i den nye folketrygden. Man kan dermed redusere den målrettede AFP-delen noe og fortsatt sikre minst like god pensjon.

3.4 Uttak av delpensjon, avkorting og angring

I dette avsnittet skal vi drøfte fleksibiliteten i de to ikke-nøytrale AFP-modellene og de pensjonsnivåene og insentivvirkningene som følger av kombinasjoner av arbeid og pensjon, delpensjonering og såkalt «angring». Formålet er å vise at også ikke-nøytrale modeller åpner for slike løsninger uten at det medfører for sterke insentiver i retning av strategisk tidliguttak. Vår lakmustest er at samlet pensjonsgevinst i de fleste kombinasjonene av arbeid og pensjon og delpensjonering skal gi høyere samlede pensjonsytelser over livsløpet enn valg av maksimalt AFP-tillegg fra fylte 62 år. Videre skal vi vise at det er mulig å legge til rette for at den enkelte kan «angre» uttak av ikke-nøytrale AFP-ytelser og gå tilbake til arbeid uten at det gir urimelige negative utslag på de fremtidige pensjonsytelsene.

Det har vært hevdet at en del AFP-pensjonister etter en tid har angret seg, og har ønsket å komme tilbake i arbeid. Hvor stort omfanget av angring er, vet vi likevel ikke, da det ikke er forskningsmessig dokumentert.⁹ Dagens ordning er slik at en person som har tatt ut full AFP-pensjon og velger å jobbe ved siden av, får sin pensjon avkortet krone for krone om inntekten er større enn et toleransebeløp på 15 000 kroner per år. Dagens AFP-ordning gir også den enkelte mulighet til å ta ut delvis AFP-pensjon og kombinere det med fortsatt arbeid, så sant arbeidstiden i utgangspunktet tilsvarer 60 prosent av full stilling. Pensjonen avkortes i slike tilfeller proporsjonalt med stillingsprosent – det vil si 20 prosent pensjon kombinert med 80 prosent arbeid, 40 prosent pen-

⁹ Senter for seniorpolitikk har imidlertid fått gjennomført undersøkelser hvor en av tre sier de angret på tidlig uttaket av AFP. Om disse faktisk frivillig har valgt å gå av tidlig og deretter ”angrer” eller har vært ”presset” til å ta ut AFP, for eksempel som følge av nedbemanning, og ”angrer” på at de lot dette skje, dokumenteres likevel ikke. Tidligere Fafo-undersøkelser (Midtsundstad 2002 og 2005) viser for eksempel at drøye en av fire av AFP-pensjonistene tilhører sistnevnte kategori.

sjon kombinert med 60 prosent arbeid osv. Ifølge de nyeste tallene fra NAV er det om lag 20 prosent av AFP-pensjonistene som velger en slik løsning. Delvis pensjonering er litt høyere i offentlig sektor enn i privat sektor.

Angring (eller omvalg)

Både med utgangspunkt i ensfors- og tosporsmodellen kan det lages fornuftige regler som gjør det mulig å gå tilbake til arbeid for en person som har startet uttak av ikke-nøytrale AFP-ytelser. Hovedprinsippet vil være at en person som går tilbake til jobb i første omgang vil miste den ikke-nøytrale AFP-ytelsen. Når vedkommende senere velger å gå av for godt, vil han/hun igjen motta subsidierte AFP-ytelser som da beregnes ut fra den nye avgangsalderen fratrukket det antall år vedkommende i første omgang var utenfor arbeidslivet og mottok ikke-nøytrale AFP-ytelser. Bare hvis vedkommende forblir i fulltidsjobb frem til og med den alderen hvor det ikke lenger gis subsidierte AFP-ytelser (70 år i den enhetlige, lineært avtrappede modellen og 67 år i den skisserte tosporsmodellen), vil vedkommende helt miste retten til ikke-nøytrale AFP-ytelser. Enkelt sagt vil arbeid etter fylte 62 år gi samme pensjonseffekt uavhengig av om man jobber det året man fyller 62 år og dermed utsetter avgangen til en fyller 63 år, eller om man velger å bli pensjonist som 62-åring for så å gå tilbake til arbeid og jobbe ett år av årene mellom henholdsvis 63 og 67 år i tosporsmodellen og 63 og 70 år i ensforsmodellen.

La oss illustrere dette med et konkret eksempel. En person som er gått av ved 62 år og som ønsker å jobbe igjen for fullt fra 63 år, vil i første omgang måtte frasi seg de ikke-nøytrale AFP-ytelsene fra og med 63 år og livet ut (42 000 kroner per år med den enhetlige modellen og 27 500 kroner per år med tosporsmodellen). Det er naturligvis et betydelig tap, men vedkommende unngår samtidig avkortning av alderspensjon i folketrygden og får ny opptjening for hvert år vedkommende fortsetter å jobbe etter 63 år. Hvis vedkommende da etter å ha jobbet i to år finner ut at han eller hun vil gå av ved fylte 65 år, vil vedkommende få rett på ikke-nøytrale AFP-ytelser i overensstemmelse med den nye avgangsalderen minus ett år (henholdsvis 31 500 og 16 500 kroner i de to modellene). Summen av de nye ikke-nøytrale AFP-ytelsene og den gevinsten som vedkommende har oppnådd i det nøytrale folketrygdsystemet (og den nøytrale AFP-delen av tosporsmodellen) vil alltid overstige det tapet vedkommende hadde ved å frasi seg retten til subsidierte AFP-ytelser mellom 63 og 65 år.

Med slike regler på plass vil det alltid lønne seg å utsette pensjoneringen, og det vil samtidig alltid lønne seg pensjonsmessig å gå tilbake til jobb for en kortere eller lengre periode.

Delpensjon

I de ikke-aktuariske modellene vi har beskrevet må det være en forutsetning for uttak av fulle ytelser at mottakeren frasier seg retten til arbeid (et toleransebeløp som kjennes fra dagens ordning kan dog opprettholdes). Det er imidlertid ikke noe i veien for å tillate delvis uttak av ikke-nøytrale ytelser i kombinasjon med en tilsvarende reduksjon i arbeidsmarkedsdeltakelsen – etter de samme hovedprinsipper (pro-rata avkortning som gjelder i dagens ordning).

Ved uttak av nøytrale ytelsers har proporsjonal avkorting ingen hensikt. Modellene er slik at vedkommende enten kan velge å ta ut full eller delvis folketrygd og nøytral AFP-del (i tosporsmodellen) samtidig som han/hun jobber fullt, eller han/hun kan velge å la være å ta ut de nøytrale ytelsene og heller spare. De samlede ytelsene for den enkelte over livsløpet blir de samme. Når det gjelder det ikke-nøytrale AFP-tillegget må imidlertid, som nevnt, ytelsen avkortet ved fortsatt arbeid. Det enkleste er å foreta en såkalt proporsjonal avkorting – det vil si at man mottar halv ikke-nøytral ytelse i de årene man jobber 50 prosent, kvart ikke-nøytral ytelse i de årene om man jobber 75 prosent osv. Om og når man vender tilbake til arbeid, vil man på samme måte som ved angring få tilbake den ikke-nøytrale ytelsen som tilsvarer nivået for 62 år pluss det antall år (årsverk) ens arbeid utgjør.¹⁰ Det vil si at om man har jobbet 50 prosent i fire år, vil det tilsvare det samme som å gå av med pensjon som 64-åring og man får den ikke-nøytrale ytelsen som tilsvarer dette nivået, om man har hatt en 25 prosent stilling i fire år vil det tilsvare de ytelsene en mottar om man går av som 63-åring osv.¹¹

3.5 Oppsummering og sammenligning av modellene

Valget mellom en- eller tosporet modell vil avhenge av flere faktorer. Dels vil en tosporet modell gi et sterkere økonomisk insentiv til å stå lengre i arbeid, fordi den inneholder en betydelig nøytral del. Dels vil en tosporet modell omfatte alle og dermed innføre en kvalitativt forskjellig AFP-ordning enn dagens ordning, som bare omfatter de som går av med AFP. Dette medfører at man tilfører pensjonssystemet enda et generelt sparebasert pensjonselement i tillegg til folketrygdens inntektspensjon og tjenstepensjonsordningene. Dels vil en tosporet modell kunne være lettere å argumentere for i de politiske føringene om en nøytral AFP-ordning som er lagt inn i pensjonskompromisset.

På den annen side vil en ensporet modell ligne langt mer på dagens ordning og man kan målrette ressursbruken i større grad mot de som må gå av. En ensporet modell bidrar heller ikke til økt generell pensjonssparing til grupper som kan ha en tilstrekkelig pensjonssparing gjennom folketrygden og de tradisjonelle tjenstepensjonsordningene. En slik modell vil også bidra til en forenkling, blant annet med hensyn til omdanning av brutto tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor og særaldersgrenser. En generell AFP vil måtte komme som et tillegg til tjenstepensjonene og medfører at man har tre i prinsippet like spareordninger «stablet» på hverandre. I privat sektor kan også en generell

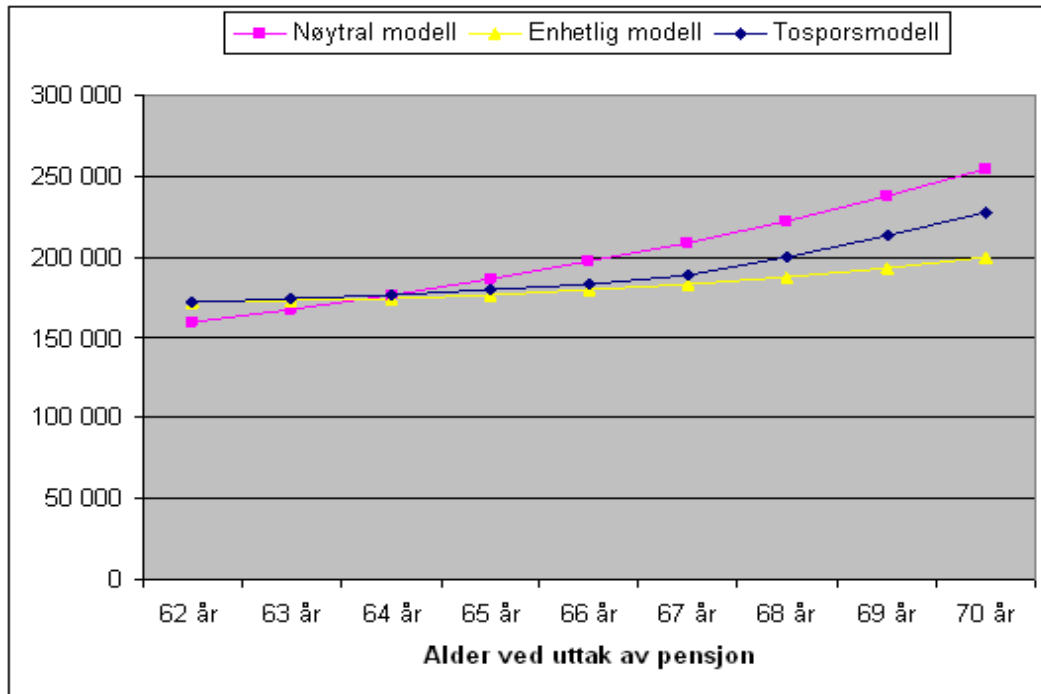
¹⁰ I prinsippet skulle man også ha trukket fra differansen mellom ikke-nøytralt AFP-tillegg ved fylte 62 år og nytt ikke-nøytralt AFP-tillegg. Da dette dreier seg om svært små beløp, virker det likevel lite hensiktsmessig. Det er heller ingen grunn til å tro at den lille merinntekten en får ved å velge deltid over flere år til forskjell fra utsatt avgang de første årene etter fylte 62 år, vil gi insentiver til strategiske tilpasninger.

¹¹ I våre modeller fordeles det ikke-nøytrale AFP-tillegget lineært. I tabell 3.1–3.4 vises bare hva de ikke-nøytrale ytelsene blir når pensjoneringsen utsettes med hele år. Enkelte personer vil likevel kunne jobbe mindre enn ett år (brøker av ett år). Modellen kan imidlertid lett tilpasses dette ved at det ikke-nøytrale AFP-tillegget fordeles lineært over året (avgrenset til månedlige ytelsers).

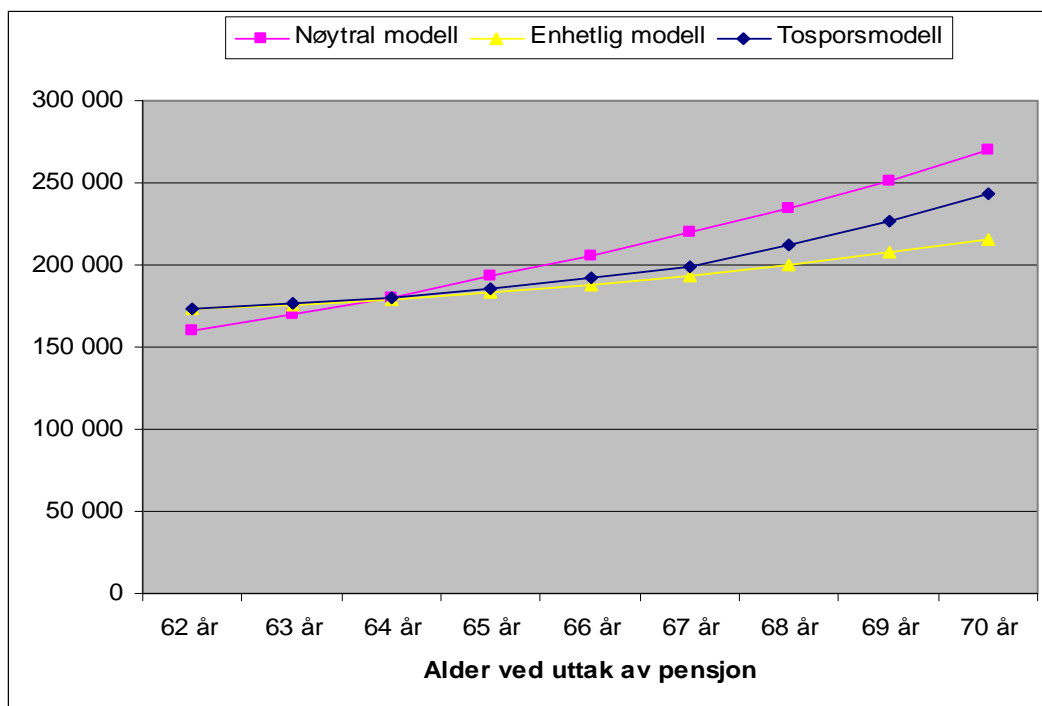
AFP bli brukt som argument for omdanning til tjenstepensjonsordninger eller et argument for å forbedre slik ordninger.

Uansett, begge modeller kan organiseres innenfor en kostnadsnøytral ramme. Dette diskuteres nærmere i kapittel 4.

Figur 3.1 Sammenligning av nivået på pensjonsytelser ved uttak på ulike alderstrinn for tre AFP-modeller. 1948-kohorten.



Figur 3.2 Sammenligning av nivået på pensjonsytelser ved uttak på ulike alderstrinn for tre AFP-modeller. 1963-kohorten



Kapittel 4 Virkninger – uttaksrater og kostnader

For å beregne *de samlede kostnadene* har vi tatt utgangspunkt i forventet gjennomsnittlig levetid for de ulike alderstrinnene, samt i antallet som gikk av med AFP som 62-åring av 1940-kohorten i privat sektor i 2002 og deres faktiske uttaksrater på de ulike alderstrinnene.¹²

For å kunne estimere kostnadene ved en ensporsmodell har vi derfor tatt de beregnede ytelsene fra kapittel 3 og ganget opp med uttaksratene for 1940-kohorten. Dermed forutsetter disse kostnadsberegningene at så å si alle som tar ut den ikke-nøytrale AFPen har 5G i inntekt over 40 år som 62-åring. I tabell 4.1 vises de samlede kostnadene ved gitte uttaksrater og våre beregnede ytelser. Vi har også sett på virkningen av å forskyve/øke uttaksratene med henholdsvis 10, 15 og 25 prosent.

¹² Tall for nye AFP-pensjonister på de ulike alderstrinnene 62–66 år fra 1940-kohorten er hentet fra NAVs statistikk. Denne er kombinert med tall for uttaksrater gjengitt i tabell 7 i AFP-utvalgets vedlegg 2, hvor kvinners og menns uttaksrater er veid i forhold til størrelse. Uttaksratene for 62-åringene tilsvarte da 33,8 prosent av alle som hadde mulighet til å ta ut AFP som 62-åring i dette årskullet. Gjøres disse om til bruttotall (100 %) er det 8183 (2766/0,338) personer i 1940-kullet som vil forholde seg til AFP-ordningen når man ser bort fra all uførepensjonering mellom 62–66 år. Samlet sett tok 33,8 av disse 8183 arbeidstakerne ut AFP ved 62 år og 17,3 prosent (1416) ved 63; 8,4 prosent (687) ved 64 år, 5,4 prosent (434) ved 65 år og 2,7 prosent (221) ved 66 år. De 32,5 prosentene som gjenstår fordeler vi som følger mellom årene fra 67–70 år: 20,5 prosent ved 67 år og 4 prosent for hver av de gjenstående årene.

Tabell 4.1 Kostnader ved dagens modell og ensporsmodell, forutsatt uttakssratene for 1940-kullet. I mrd kroner

	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år	Samlet
Uttaksrater (1940-kohorten)	33,8	17,3	8,4	5,3	2,7	20,5	4	4	4	100
Antall nye AFP-pensjonister (1940-kohorten)	2766	1416	687	439	221	1678	327	327	327	8189
Samlet kostnad for dagens AFP	2,3788	0,9740	0,3547	0,1511	0,0380					3,897
Samlet kostnad for nøytral modell	1,6911	0,8931	0,4474	0,2950	0,1530	1,1987	0,2414	0,2506	0,2602	5,430
Samlet kostnad for enspors modellen	2,4396	1,0510	0,4201	0,2144	0,0826	0,4492	0,0557	0,0266	0	4,739

Med de forutsetninger vi har gjort vil en ikke-nøytral AFP i form av en ”ensporsmodell”, som beskrevet i dette notatet, koste drøye 4,7 mrd samlet og ca. 588 000 per hode. De samlede kostnadene vil dermed ligge 700 millioner kroner under kostnadene ved en nøytral modell med samme forutsetninger og beregningsgrunnlag.¹³

Kostnader ved en tosporsmodell

For å beregne kostnadene ved en tosporsmodell har vi gjort følgende enkle forutsetning: Ved å redusere opptjeningsfaktoren i den generelle AFP-delen fra 0,306 prosent til 0,15 prosent halverer vi de totale kostnadene. Ifølge AFP-utvalget er 0,306 prosent en kostnadsnøytral modell. Ut fra det kan vi dermed benytte samme metode som for beregningen av den ensporede modellen, ved å se på uttakssratene ganget med de nye ytelsenivåene i den målrettede delen i tosporsmodellen. Denne beregningen er vist i tabell 4.2.

Vi ser at det nøytrale påslaget i tosporsmodellen (2,7 mrd) utgjør halvparten av kostnadene ved den nøytrale modellen (5,4 mrd). De samlede kostnadene for tosporsmodellen er beregnet til 5,26 mrd – det vil si noe lavere enn i den helt nøytrale modellen. Eller sagt på en annen måte, den generelle delen av AFP-ordningen kan forbedres noe innenfor de kostnadsforutsetninger som er satt.

¹³ Årsaken til at tallene for nøytral modell avviker fra AFP-utvalgets modell er at vi har forenklet og dermed ikke har tatt hensyn til endringer i pris- og lønnsvekst og beregnet nåverdien. For sammenligningens skyld har dette imidlertid mindre betydning, da beregningene for de ulike modellene er gjort på samme måte og dermed skulle være sammenlignbare.

Tabell 4.2 Kostnader ved dagens modell, nøytral modell og tosporsmodell, forutsatt uttakssratene for 1940-kullet. I mrd kroner.

	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år	Samlet
Uttaksrater (1940-kohorten)	33,8	17,3	8,4	5,3	2,7	20,5	4	4	4	100
Antall nye AFP-pensjonister (1940-kohorten)	2766	1416	687	439	221	1678	327	327	327	8189
Samlet kostnad for dagens AFP	2,3788	0,9740	0,3547	0,1511	0,0380					3,897
Samlet kostnad for nøytral modell	1,6911	0,8931	0,4474	0,2950	0,1530	1,1987	0,2414	0,2506	0,2602	5,430
Kostnad for nøytralt påslag i tosporsmodellen	0,8456	0,4466	0,2237	0,1475	0,0765	0,5993	0,1207	0,1253	0,1301	2,553
Kostnad for ikke-nøytralt påslag i tosporsmodellen	1,5941	0,6278	0,2196	0,0897	0,0216					2,715
Samlet kostnad for tosporsmodellen										5,268

4.2 Sysselsettingsvirkninger av en ny modell

Sysselsettingen blant eldre arbeidstakere er svært konjunkturavhengig, og kanskje mer avhengig av svingninger i etterspørselen etter arbeidskraft eller av utformingen av pensjonssystemet.¹⁴ Det er likevel rimelig å forvente at de økonomiske insentivene som ligger inne både i den nøytrale modellen og i de to ikke-nøytrale modellene, vil bidra til utsatt avgang; hvor mye er likevel uvisst. Den nøytrale modellen er likevel kostnadsnøytral, slik at endringer og forskyvninger i uttakssrater ikke vil innvirke på de samlede kostnadene for denne modellen om antallet personer i de aktuelle kohortene ikke endrer seg. Det er kun i de to ikke-nøytrale modellene, henholdsvis enspors- og tosporsmodellene, vi vil få en innsparingseffekt ved usatt avgang. Vi har beregnet de kostnadsmessige virkningene for modellen av en forskyvning av uttakstidspunkt på ett år for henholdsvis 10, 15 og 25 prosent av arbeidstakerne på de ulike alderstrinnene, gitt samme forutsetninger som i tabell 4.1 og 4.2 – jf. tabell 4.3, 4.4 og 4.5 under.

Som vi kan lese av tabellene 4.3–4.5 blir de samlede kostnadene ved en- og tosporsmodellen lavere ved utsatt avgang. Det blir de også ved nøytral modell i våre beregninger, da vi ikke har beregnet kostnadene for arbeidstakere som står i arbeid ut over

¹⁴ Tall fra Arbeidskraftundersøkelsen for perioden 1980–2007 viser for eksempel at nedgangen i sysselsettingsandelen blant eldre arbeidstakere (55–74 år) var sterkest på midten av 80-tallet, før vi fikk en AFP-ordning og hvor behovet for rasjonaliseringer om omstillinger i næringslivet var stort, og i første halvdel av 90-tallet, hvor vi hadde en betydelig ledighet. Etter at vi fikk en AFP-ordning med mulighet til å gå av som 62-åring (høsten 1997) har det, kanskje litt overraskende, vært en økning både i andelen sysselsatte blant 55–74 åringene (det gjelder også om vi bare ser på arbeidstakere over 60 år – jf. Bråten 2007).

70 år. Forskjellen mellom nøytral modell og henholdsvis enspors- og tosporsmodellene er derfor i realiteten enda litt større enn hva våre regnestykker viser.

Et sentralt poeng i debatten om AFP-reform er nettopp hvordan en ikke-nøytral modell eller delmodell vil påvirke tilbudet av arbeidskraft. Sammenlignet med dagens situasjon vil en ny folketrygd gi et betydelig sterkere økonomisk insentiv til å utsette pensjoneringspunktet. I en to-sporsmodell vil den enkelte stå overfor en situasjon hvor både folketrygden og den nøytrale AFP-delen gir sterke økonomiske insentiver til utsettelse av pensjoneringspunktet. I tillegg kan man fritt kombinere inntektsgivende arbeid med pensjon uten at pensjonen avkortes. Dette vil representere et nytt alternativ i forhold til dagens situasjon for de som ønsker å ta ut det særlige tillegget i AFP. Med et slikt særlig tillegg begrenses også mulighetene til å ha arbeidsinntekt. Dermed er det grunn til å tro at uttaket av AFP i forhold til dagens rater snarere vil gå ned enn opp, nettopp fordi valget man står overfor er grunnleggende endret. Etter vår vurdering er derfor en viss forskyvning i uttakstidene realistiske, forutsatt uendret etterspørsel etter arbeidskraft. Dette medfører i sin tur at en slik AFP-modell i liten grad vil "slå beina under" de arbeidsmarkedsmessige virkningene av en folketrygdreform.

Tabell 4.3 Virkningen av å forskyve avgangen med ett år for 10 prosent av arbeidstakerne på de ulike alderstrinnene. I mrd kroner.

	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år	Sam- let
Uttaksrater (1940- kohorten)	33,8	17,3	8,4	5,3	2,7	20,5	4	4	4	100
Antall nye AFP- pensjonister (1940- kohorten)	2489	1551	760	464	243	1532	462	327	327	8155
Samlet kostnad for dagens AFP ¹⁵	2,3788	0,9740	0,3547	0,1511	0,0380					3,897
Samlet kostnad for nøytral modell	1,5220	0,9783	0,4948	0,3117	0,1682	1,0946	0,3409	0,2506	0,2602	5,421
Samlet kostnad for ensporsmodellen	2,1957	1,1512	0,4646	0,2265	0,0907	0,4102	0,0786	0,0266	0	4,644
Samlet kostnad for to- sporsmodellen	2,1957	1,1769	0,4903	0,2506	0,1078	0,5473	0,1705	0,1253	0,1301	5,194

¹⁵ For dagens ordning beholder vi selvfølgelig dagens uttaksrater.

Tabell 4.4 Virkningen av å forskyve avgangen med ett år for 15 prosent av arbeidstakerne på de ulike alderstrinnene.

	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år	Samlet
Uttaksrater (1940-kohorten)	33,8	17,3	8,4	5,3	2,7	20,5	4	4	4	100
Antall nye AFP-pensjonister (1940-kohorten)	2074	1753	869	501	276	1313	665	327	327	8106
Samlet kostnad for dagens AFP	2,3788	0,9740	0,3547	0,1511	0,0380					3,897
Samlet kostnad for nøytral modell	1,2683	1,1060	0,5659	0,3367	0,1908	0,9385	0,4903	0,2506	0,2602	5,407
Samlet kostnad for ensporsmodellen	2,0737	1,2013	0,4868	0,2326	0,0948	0,3907	0,0901	0,0266	0	4,597
Samlet kostnad for tosporsmodellen	2,0737	1,2281	0,5138	0,2573	0,1126	0,5213	0,1954	0,1253	0,1301	5,158

Tabell 4.5 Virkningen av å forskyve avgangen med ett år for 25 prosent av arbeidstakerne på de ulike alderstrinnene.

	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år	Sam- let
Uttaksrater (1940-kohorten)	33,8	17,3	8,4	5,3	2,7	20,5	4	4	4	100
Antall nye AFP-pensjonister (1940-kohorten)	2074	1753	869	501	276	1313	665	327	327	8106
Samlet kostnad for dagens AFP	2,3788	0,9740	0,3547	0,1511	0,0380					3,897
Samlet kostnad for nøytral modell	1,2683	1,1060	0,5659	0,3367	0,1908	0,9385	0,4903	0,2506	0,260	5,407
Samlet kostnad for ensporsmodellen	1,8297	1,3016	0,5313	0,2447	0,1030	0,3517	0,1131	0,0266	0	4,502
Samlet kostnad for tosporsmodellen	1,8297	1,3306	0,5607	0,2707	0,1223	0,4692	0,2451	0,1253	0,130	5,084

Kapittel 5 En avsluttende kommentar

Den nye folketrygden innfører svært sterke økonomiske insentiver for å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Modellen bygger på forståelse av valget mellom arbeid og fritid som frivillig, det vil si at alle eldre i realiteten kan velge å fortsette i arbeid, underforstått at det er viljen (og prioriteringene) – og ikke evnene og mulighetene – det skorter på. Erfaring har vist at så ikke alltid er tilfellet, noe forskningen på feltet også dokumenterer. Det er derfor ikke overraskende at vi får en debatt om behovet for å skjerme særlig utsatte arbeidstakergrupper gjennom mer målrettede og tilpassede ordninger. Det gjelder i første rekke arbeidstakere som på grunn av helseproblemer/slitenhet og/eller særlig belastende arbeid ikke kan jobbe videre (ofte omtalt som slitere), og grupper som ikke har et reelt tilbud om arbeid, fordi de presses ut av arbeidslivet.

I dette notatet presenterer vi to alternative modeller for fremtidens AFP som tar hensyn til disse gruppene – kalt *enspors-* og *tosporsmodellen*. Begge modellene sikrer dem som må gå av ved pensjon 62 år gamle like stor samlet pensjon i kroner og øre (folketrygd + APF-påslag) som de ville ha fått fra dagens AFP-ordning. Samtidig inneholder ordningen økonomiske insentiver som gjør det lønnsomt å jobbe lenger for dem som klarer og ønsker det, enten det er hel- eller deltid. De økonomiske insentivene er imidlertid svakere enn i regjeringens forslag til såkalt «nøytral» AFP-modell. Både enspors- og tosporsmodellen baserer seg på selvseleksjon. Praksis viser da også at det er svært vanskelig å lage en egen målrettet ordning med klare og politisk akseptable kriterier for utvelgelse av såkalt «verdige trengende».

Selv om valget overlates til den enkelte, er det grunn til å tro at både en ensporet og tosporet særordning vil få et relativt lite omfang, da den enkelte nå står overfor et ganske annet valg enn før. Den reformerte folketrygden gir en svært sterk premiering av å fortsette i arbeid. At uttak av et ekstra AFP-påslag ikke fullt ut kan kombineres med videre inntektsgivende arbeid, trekker i samme retning. I tillegg gir det ikke-nøytrale tillegget arbeidsgiverne insentiver til å bidra til redusert tidligpensjonering. De negative makroøkonomiske effektene av en særordning kan derfor forventes å bli små, da det er rimelig å forvente at uttaksratene vil være lavere enn dagens (gitt samme arbeidsmarkedssituasjon).

Med en tosporet modell får man også et nytt fenomen i det norske pensjonssystemet – nemlig en generell tilleggspensjonsordning bare for arbeidstakere som er dekket av tariffavtale. Dette åpner for interessant prinsipielle og praktiske spørsmål. En generell AFP kan være utgangspunktet for en videreutvikling av tjenestepensjoner basert på tariffavtale og kollektiv administrasjon.

Det kan være grunn til å forvente at en generell AFP vil kunne bli helt eller delvis fondert når det gjelder arbeidsgivers bidrag. Premien vil i så fall bli en gitt prosent av lønn per år. En slik utvikling vil gjøre det lettere å samkjøre AFP og tjenestepensjonsordninger. En fondert AFP kan senere slås sammen med en avtalefestet OTP utover

minstekravet på 2 prosent. En slik ordning finner man blant annet i Mediebedriftenes Landsforening, som er en landsforening i NHO.

En generell fondert ordning vil imidlertid bære preg av å være en spareordning, hvor man bygger opp rettigheter som i de tradisjonelle tjenstepensjonene. Dermed er det grunn til å tro at det vil reises en debatt om hvorvidt man kan opprettholde krav til uttak som medfører at man så å si mister sparepenger i gitte situasjoner fordi man ikke står i arbeid etter 62 år. For eksempel vil en person som blir uføretrygdet ved 60 år ikke få AFP selv om han/hun har vært dekket av ordningen i hele yrkeskarrieren. Det kan med andre ord bli en motsetning mellom oppsparingsprinsippet og uttaksprinsippene i AFP.

Videre vil det for mange i privat sektor som er med i OTP-ordninger med ti års utbetaling, bli variasjoner i utbetalingslengde i de ulike ordningene. Mens folketrygden og AFP gir livslange utbetalinger, er mange tjenstepensjonsordninger basert på kortere utbetalingsperioder.

Vedlegg 1

AFP-utvalgets mandat

I mandatet for utvalget heter det: ”Utvalget skal bygge på St.meld. nr. 5 (2006-2007), hvor Regjeringen uttalte at den i arbeidet med AFP vil legge vekt på følgende:

1. ”AFP-ordningen skal også i framtiden bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. En tilpasset ordning skal understøtte målene for et nytt pensjonssystem, slik disse er trukket opp i Stortingets vedtak våren 2005.
2. Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttaksrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.
3. AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det, kan gå av ved 62 år på en verdig måte. Dette sikres ved at AFP videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen. Det gis pensjonsopptjening i folketrygden for eventuell arbeidsinntekt, men ikke for pensjonen.
4. Overgangen til en tilpasset AFP-ordning vurderes i lys av Regjeringens forslag til innfasing av den nye alderspensjonen i folketrygden. Et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008.”

AFP- utvalget skal spesielt vurdere:

I. Den økonomiske rammen for en framtidig AFP-ordning

Dagens AFP-ordning finansieres av partene i arbeidslivet. Staten bidrar i dag i form av statsstøtte som dekker 40 pst. av utgiftene til 64-66-åringene i privat sektor. I tillegg kommer kostnadene knyttet til gunstige skatteregler og pensjonsopptjening for AFP-pensjonister i folketrygden. Forslaget utvalget kommer fram til, skal ligge innenfor den økonomiske rammen for staten angitt i Regjeringens innspill, jf. punkt 2 i sitatet over fra St. meld. nr. 5 (2006-2007). Utvalget skal konkretisere denne økonomiske rammen. Det legges opp til at Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.

II. Den konkrete utformingen av en tilpasset AFP-ytelse

Utvalget skal utarbeide et konkret forslag til hvordan AFP kan utformes som et påslag til folketrygdens alderspensjon slik det er skissert i stortingsmeldingen. Det skal legges til grunn at AFP skal være en ordning som kommer i tillegg til tjenstepensjonsordningene. Utvalget skal blant annet vurdere:

- hvordan ytelsen skal utmåles etter tidligere inntekt og yrkesaktivitet
- nærmere regler for beregning av påslaget
- om ytelsen skal være opphørende (for eksempel etter 15 år) eller livsvarig
- hvordan ytelsen skal reguleres.

Utformingen skal ivareta de hensyn som Regjeringen har skissert i punkt 3 i sitatet over fra St.meld. nr. 5 (2006-2007).

III. Hvordan finansieringsstrukturen skal være, herunder om rettigheter skal fonderes

Utvalget skal foreslå finansieringsløsning for en ny ordning, herunder beregning av partenes og statens bidrag og hvordan partenes bidrag skal utliknes på medlemsbedriftene. Utvalget skal vurdere om det skal skje en fondering av rettigheter.

IV. Avgrensning av ordningen og om det skal skje en samordning med andre ytelser

Utvalget skal vurdere kriteriene for tilslutning til ordningen og nærmere regler for hvem som skal ha rett til en AFP-ytelse, herunder krav til opptjeningstid og behandlingen av deltidsansatte. Det forutsettes at retten til AFP bortfaller dersom man mottar uføreytelser.

V. Hvem som skal administrere ordningen og være ansvarlig for forvaltningen av midlene

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) heter det at det bør vurderes en organisatorisk samordning av de ulike ordningene. Utvalget skal skissere hvordan en eventuell samordning av ordningene i privat sektor kan organiseres.

VI. Hvordan avtalen skal reguleres (lov/forskrift/vedtekter/avtale)

I St.meld. nr. 5 (2006-2007) heter det at en tilpasset AFP-ordning, på tilsvarende måte som Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden, skal ha et langsiktig perspektiv, være troverdig og forutsigbar. Statens bidrag til AFP-ordningen skal forankres i lov. Utvalget skal komme med et konkret forslag til et regelverk (lov/forskrift/vedtekter/avtale) for en tilpasset AFP-ordning.

VII. Overgangsregler

Utvalget skal legge fram forslag til hvordan en ny AFP-ordning skal fases inn og den eksisterende ordning fases ut, på både finansieringssiden og ytelsessiden. Det må blant annet vurderes hvordan midlene i dagens ordninger eventuelt skal inngå i en tilpasset ordning.

Utvalget må beregne de økonomiske konsekvensene av løsningen som foreslås på kort og lang sikt for gruppene som omfattes av ordningen, for foretakene og for staten.

Resultatet av utvalgets arbeid skal gi en løsning som partene kan legge til grunn i hovedtariffoppgjøret 2008. Utvalget skal legge fram sitt forslag til løsning for arbeids- og inkluderingsministeren innen 31. desember 2007.”

Vedlegg 2

Fellesforbundets krav

Fellesforbundets har på sitt landsmøte den 11. oktober vedtatt en del krav til den nye AFP-ordningen. Disse vil legge sterke føringer på hvilke modeller som vil være aktuelle. I Fellesforbundets vedtak heter det:

- at AFP-tillegget skal utformes slik at de som ikke har arbeidsinntekt etter avgang som AFP-pensjonist skal ha en pensjon på dagens nivå livet ut
- at AFP-tillegget skal heves når det er nødvendig for å kompensere for eventuelle framtidige levealderjusteringer
- at de spesielle skattefordeler som AFP-pensjonister har i dag skal inngå som en del av statens samlede bidrag til AFP
- at AFP skal kompensere den framtidige folketrygdens manglende lønnsregulering når det gjelder den del av pensjonen som tilsvarer minstepensjonen fram til ordinær pensjonsalder, i dag 67 år
- Deltidsarbeidende og andre med gjennomsnittlig årslønn under 4,3 G i 40 år må sikres minst like gode muligheter til å benytte AFP som i dagens ordninger.
- AFP må finne sin løsning i en felles opptreden fra alle LO-forbundene basert på LO-kongressens vedtak og landsmøtets krav, og alle forbundets medlemmer skal gis anledning til å stemme over resultatet i en uravstemning.

Vedlegg 3

Tabell v3.1 Antall nye AFP-pensjonister på ulike alderstrinn i privat sektor i 2006 (per 31.12.2006)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Privat	3 670	5 615	4 569	5 258	3 421	3 867	4 074	4 512	4 725	5 483
62 år	-	2 383	2 572	3 225	2 534	2 677	2 702	3 157	3 420	3 942
63 år	829	1 476	720	776	335	522	566	546	528	648
64 år	1 993	1 058	664	666	276	361	419	442	362	454
65 år	600	470	420	429	207	223	291	272	303	335
66-67 år	248	228	193	162	69	84	96	95	112	104

Vedlegg 4

Tabell v4..1 Forventet gjenstående levetid (antall år) på ulike årstrinn, basert på sammenvekting av kvinner og menns overlevelsessannsynligheter (2003)

Alder	Forventet gjenstående levetid
62	21,0
63	20,2
64	19,4
65	18,6
66	17,8
67	17,0
68	16,2
69	15,5
70	14,8
71	14,0
72	13,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 5 Fra St. meld. nr. 5 (2006 – 2007):

I arbeidet med tilpasning av AFP vil Regjeringen legge vekt på følgende:

1. AFP-ordningen skal også i framtiden bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. En tilpasset ordning skal understøtte målene for et nytt pensjonssystem, slik disse er trukket opp i Stortingets vedtak våren 2005.
2. Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttaksrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.
3. AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det, kan gå av ved 62 år på en verdig måte. Dette sikres ved at AFP videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen. Det gis pensjonsopptjening i folketrygden for eventuell arbeidsinntekt, men ikke for pensjonen.

4. Overgangen til en tilpasset AFP-ordning vurderes i lys av Regjeringens forslag til innføring av den nye alderspensjonen i folketrygden. Et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008.

Fra St.meld. nr 5 (2006-2007):

7.6.1 Uttak av inntektpensjon og garantipensjon før 67 år

Regjeringens forslag til ny alderspensjon består av grunnsikring i form av en garantipensjon og inntektssikring i form av en inntektpensjon. I Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd ble det lagt til grunn at det kun var inntektpensjonen som kunne tas ut før 67 år. Dette er samme løsning som er valgt i Sverige. Utgangspunktet er at den enkelte selv kan velge å disponere sine pensjonsrettigheter fra 62 år, mens utbetalingen av grunnsikringen er knyttet til den ordinære pensjonsalderen på 67 år. Regjeringen har vurdert om også garantipensjonen skal kunne tas ut før 67 år. Det er viktig at alle skal være sikret et minste inntektsnivå i alderdommen. Regjeringen mener dette bør gjøres ved å stille krav om at pensjonsnivået ved fylte 67 år ikke er lavere enn nivået for folketrygdens minstepensjon. I det videre arbeidet vil det bli vurdert i hvilken grad det også skal tas hensyn til ytelser utenom folketrygden når kravene presiseres. Beskrivelsen under er basert på at andre ytelser ikke skal tas hensyn til. Det innebærer at ytelsene fra folketrygden minst skal være på nivå med garantipensjonen ved fylte 67 år. **For at pensjonssystemet samlet skal være nøytralt, forutsetter det at også garantipensjonen avkortes ved tidlig uttak. Personer som ikke har opptjent noen inntektpensjon vil derfor ikke kunne ta ut alderspensjon før de fyller 67 år.** Alle som har tjent opp inntektpensjon vil få en alderspensjon ved uttak fra fylte 67 år som er høyere enn garantipensjonen. Dette skaper rom for å tillate uttak av garantipensjon før fylte 67 år, så lenge samlet pensjon ved fylte 67 år er høyere enn minstepensjonsnivået. Dette bidrar til å øke pensjonsnivået ved tidliguttak og gir dermed økt valgfrihet for personer som har hatt lav inntekt gjennom livet og ellers ikke ville hatt mulighet til å gå av før de fylte 67 år. **Regjeringen foreslår at både inntektpensjon og garantipensjon skal kunne tas ut før 67 år så lenge samlet pensjon etter justering for uttakstidspunkt overstiger minstepensjonsnivået.** Hele pensjonen justeres etter uttakstidspunktet i tråd med de prinsippene som er lagt til grunn i 7.5.2. Enkelte spørsmål, blant annet om utmåling av garantipensjon ved videre opptjening av inntektpensjon, må vurderes nærmere.

7.6.2 Krav til yrkesaktivitet

Inntekten som yrkesaktiv og antall opptjeningsår påvirker muligheten til å ta ut alderspensjon fra folketrygden. **Tabell 7.3 viser hvilken inntekt som gir mulighet for å kunne ta ut hel pensjon ved 40 års opptjening dersom det settes krav om at folketrygdens ytelser må overstige minstepensjonsnivået ved 67 år.**¹⁶ Kravene kan oppfylles ved andre kombinasjoner av tidligere inntekt og opptjeningstid. Høyere opptjeningstid gir lavere krav til tidligere inntekt enn det som framgår av tabellen, mens lavere opptjeningstid gir høyere krav til tidligere inntekt. Kravene til tidligere inntekt og opptjening som følger av Regjering-

¹⁶ I beregningene av kravene er det ikke tatt hensyn til ulik indeksering av inntektpensjon under utbetaling og garantipensjonen. Dette vil isolert sett kunne øke kravene til tidligere inntekt en-to tideler målt i grunnbeløp.

ens forslag (både inntektspensjon og garantipensjon kan tas ut før 67 år) er sammenliknet med kravene i Pensjonskommissjonens forslag til modernisert folketrygd og hva kravene ville ha vært med Regjeringens forslag til uttaksmodell dersom det bare er inntektspensjonen som kan tas ut før 67 år. **Når det åpnes for at garantipensjonen kan tas ut før fylte 67 år, innebærer det at en stor andel kan gå av før fylte 67 år.** Av tabell 7.3 framgår det at kravet til tidligere inntekt reduseres betydelig fra 63 år når det også åpnes for uttak av garantipensjon før 67 år. Anslag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at med Regjeringens forslag til ny alderspensjon vil en stor andel kunne få en årlig alderspensjon fra folketrygden som er høyere enn minstepensjonen også etter justering av ytelsen som følge av tidliguttak. **I 2050 vil seks av ti kvinner og åtte av ti menn** ha en pensjonsopptjening med Regjeringens forslag til ny alderspensjon som vil gi en ytelse fra folketrygden minst på nivå med garantipensjonen ved uttak av hel pensjon allerede fra fylte 62 år. **Ved fylte 63 år vil nærmere ni av ti kunne ta ut en pensjon** som minst er på nivå med minstepensjonen. I tillegg til den allmenne ordningen i folketrygden, vil AFP-ordningen og tjenstepensjonsordninger være viktige elementer i det samlede pensjonssystemet som påvirker den enkeltes pensjonsdekning. Regjeringen mener at det også bør åpnes for at det kan tas ut delpensjon før fylte 67 år. Dette vil gjøre det mulig med gradvis nedtrapping av arbeidsinnsatsen uten at samlet inntekt går for mye ned. Det vil også øke mulighetene for (delvis) pensjonering før fylte 67 år ytterligere i forhold til tabell 7.3. Så lenge pensjonsnivået fra 67 år overstiger garantipensjonen, bør det være mulig å ta ut delpensjon tidligere. Reglene for uttak av alderspensjon i folketrygden som er skissert i denne meldingen innebærer dermed at det blir stor valgfrihet med hensyn til når den enkelte kan ta ut pensjon. Regjeringen vil i det videre arbeidet vurdere om også ytelser fra supplerende pensjonsordninger kan inngå i vurderingen av om kravet til å benytte seg av den fleksible ordningen i folketrygden er oppfylt, og tar sikte på å komme tilbake til nærmere regler for dette når utformingen av AFP og tjenstepensjonsordningene er avklart. **Spørsmålet om tidligpensjonering for personer med lav inntekt vurderes nærmere i lys av drøftingen med partene i arbeidslivet om utformingen og omfanget av AFP-ordningen.**

Tabell 7.3 Krav til tidligere inntekt i grunnbeløp ved 40 års opptjening for å kunne ta ut hel pensjon, enslig pensjonist

Alder for uttak	Regjeringens forslag til ny alderspensjon: Inntektspensjon og garantipensjon kan tas ut før 67 år	Ny alderspensjon: Bare inntektspensjon kan tas ut før 67 år	Pensjonskommissjonen: Bare inntektspensjon kan tas ut før 67 år
62	4,3 (267 000 kr)	4,3 (267 000 kr)	4,6 (286 000 kr)
63	3,8 (236 000 kr)	4,1 (255 000 kr)	4,4 (274 000 kr)
64	2,8 (174 000 kr)	3,9 (242 000 kr)	4,2 (261 000 kr)
65	1,9 (118 000 kr)	3,7 (230 000 kr)	4,0 (249 000 kr)
66	0,9 (56 000 kr)	3,5 (218 000 kr)	3,8 (236 000 kr)

De samlede årlige utgiftene til AFP er for 2005 anslått til **6,3 mrd. kroner**. Av dette betaler arbeidsgiverne i offentlig sektor **3,1 mrd. kroner**, arbeidsgiverne i privat sektor **2,4 mrd. kroner**, mens **0,8 mrd.** av utgiftene i privat sektor dekkes ved statstilskudd. I tillegg kommer kostnadene knyttet til gunstige skatteregler og pensjonsopptjening for AFP-pensjonister i folketrygden.

Tabell 7.2 Økning i pensjonsnivå fra folketrygden som følge av utsatt uttakstidspunkt for gitt opp-tjening, gitt levealder som i tabell 7.1. Prosent

Alder for uttak	Justering i årlig ytelse i forhold til uttak 62 år	Forskjell i årlig ytelse sammenliknet med uttak 67 år, inkl. effekt av regulering ¹
62	0	- 26
63	5	- 22
64	10	- 17
65	15	- 12
66	22	- 6
67	28	0
68	36	7
69	44	14
70	54	22
71	64	31
72	76	41

¹ Forutsatt reallønnsvekst 1,5 pst og regulering av løpende pensjon 0,75 pst

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Alternativ modell for AFP



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2008:12
ISSN 0804-5135