

Geir Veland

Fornyelse av folketrygden

Det kompliserte samspillet mellom folketrygd og tjenestepensjon



Geir Veland

Fornyelse av folketrygden
Det kompliserte samspillet mellom
folketrygd og tjenestepensjon

© Fafo 2004

ISBN 82-7422-456-6

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Foto: © Kalervo Ojutkangas / Mira / Samfoto

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Introduksjon og sammendrag	7
Resultatene – det kompliserte samspillet	10
Folketrygdreform – effekter på tjenestepensjoner	12
2 Samspillet mellom offentlig pensjon og tjenestepensjon i utvalgte europeiske land	15
2.1 Innledning	15
2.2 Sammenligning av offentlige pensjonsutgifter	16
2.3 Pensjonsreformer i Europa	19
2.4 Tjenestepensjoner og samspillet med offentlig pensjon	22
3 Tjenestepensjoner i Norge	33
3.1 Tjenestepensjonsordningenes omfang – arbeidstakere som ikke har tjenestepensjonsordning	33
3.2 Tjenestepensjoner og deres utforming	36
3.3 Kostnader ved obligatorisk innskuddspensjonsordning	44
3.4 Norge: Fra ytelsespensjon til innskuddspensjon?	45
3.5 Livsforsikringsbransjens forventninger til innskuddsmarkedet	48
4 Modernisert folketrygd – effekter på tjenestepensjoner	51
4.1 Innledning – metode	51
4.2 Nærmere om folketrygdreform	54
4.3 Fordelingsprofiler og pensjonsytelser i folketrygdmodellene	55
4.4 Konsekvenser for privat sektor med ytelsesbasert tjenestepensjonsordning	57
4.5 Premiekostnader som følge av pensjonsreform	59
4.6 Kostnader ved overgangsordningen – innfasing av ny folketrygd	62
4.7 Premieeffekter av endret opptjeningstid i folketrygden	63
4.8 Premieeffekter i kommunal sektor	65
4.9 43 års opptjening – realistisk?	69

5 Samspill og utfordringer	71
5.1 Mer enn bare reform av folketrygden	71
5.2 Fra stat til marked i pensjonssystemet?	71
5.3 De tradisjonelle ytelsespensjonene under press?	73
5.4 Offentlig regulering og skatt – et viktig verktøy i pensjonspolitikken	74
5.5 Økt overgang til innskuddspensjon?	75
5.6 Etablering av en obligatorisk tjenstepensjon?	76
 Litteratur	 79
 Vedlegg Statistikk	 83

Forord

Et av hovedformålene i dette prosjektet har vært å studere hovedtrekkene i europeiske pensjonsreformer, påvise fellestrekk i gjennomførte eller foreslåtte endringer i de offentlige pensjonssystemene og synliggjøre tjenstepensjonenes betydning.

Prosjektet reiser ytterligere to viktige problemstillinger, knyttet til tjenstepensjonsmarkedet i Norge. For det første har vi ved hjelp av tilgjengelige data fra livsforsikringsselskaper, pensjonskasser og sysselsettingsstatistikken beregnet mer presist enn tidligere anslag, hvor mange arbeidstakere i privat sektor som ikke er dekket av tjenstepensjonsordninger. I den offentlige debatt har anslagene eller gjetningene vært mange og har variert betydelig. I tilknytning til spørsmålet om lovfestet, obligatorisk innskuddspensjon vil et mer presist anslag gi den politiske diskusjonen en bedre forankring. I prosjektet har vi også foretatt beregninger knyttet til ulike varianter av obligatoriske innskuddsordninger. Videre har det vært en sentral målsetting i prosjektet å kartlegge konsekvensene for bedrifter med ytelsesordninger, dersom folketrygden reformeres i tråd med Pensjonskommisjonens innstilling. Endringer i folketrygdens ytelser vil påvirke bedriftenes spare- og risikopremier, og dermed kostnadsnivået. Vi har ved hjelp av Storebrand Forsikring og offentlig statistikk, beregnet disse effektene, både av kommisjonens flertallsforslag og et av mindretallsforslagene. Disse beregningene er unike i den forstand at ingen har tidligere tallfestet effekter på tjenstepensjoner av forskjeller i både opptjeningsmodeller i folketrygden og av ulike forutsetninger om livsløpsbasert opptjening.

Oppdragsgiver for prosjektet er LO, Sparebankforeningen og Norske Pensjonskassers Forening (NPF). Disse har utgjort referansegruppen i prosjektet: sjeføkonom Stein Reegård (LO), assisterende direktør Karl Seip (Sparebankforeningen) og styreleder Håkon Persson (NPF). Jeg takker referansegruppen for gode innspill underveis og ved avslutningen av prosjektet.

Daglig leder ved Fafo, Jon M. Hippe, har vært prosjektansvarlig og har vært en svært viktig bidragsyter og støttespiller for rapportforfatteren, og har også vært medforfatter av rapportens kapittel 5. Axel West Pedersen (NOVA) har også bidratt med særdeles konstruktive innspill og kommentarer i hele prosjektforløpet. Jeg ønsker å rette en stor takk til begge. En stor takk også til forsker Tove Midtsundstad ved Fafo, som har gitt forfatteren mange og gode kommentarer. Hønsør fortjener også en annen Fafo-forsker, Kristine Nergaard, som har bidratt med

å finne gode statistiske data til bruk i prosjektet. Videre ønsker jeg å takke Storebrand ved Kristin Tosseviken, Espen Norberg og Ketil Tronstad for godt samarbeid. Sist, men ikke minst, takkes Fafos publikasjonsavdeling for på en utmerket måte å ha ferdiggjort manuskriptet.

Jeg vil for øvrig presisere at alle fremstillinger, tolkninger og vurderinger helt og holdent står for forfatterens regning.

Oslo, september 2004

Geir Veland

1 Introduksjon og sammendrag

Utgangspunktet for denne rapporten er de mange europeiske reformene av offentlige pensjonssystemer. Et gjennomgående trekk er ambisjonen om å stimulere til lengre yrkeskarrierer gjennom livsløpsopptjening og at dette, sammen med blant annet svekket indeksering og svakere kompensasjon for lengre levealder, skal redusere fremtidig skatteøkning. I Norge gjenspeiler dette seg i Pensjonskommisjonens innstilling (NOU 2004:1) hvis mål er å redusere de fremtidige kostnadene ved den skattefinansierte offentlige ordningen. Den foreslåtte moderniserte folketrygden vil for eksempel påvirke tjenstepensjoner betalt av arbeidsgiver (og arbeidstaker) som en del av lønnskostnadene. Langt på vei er det snakk om en overgang fra skatt i fremtiden til lønnskostnader i dag. Samspillet mellom folketrygden og tjenstepensjonene i arbeidsmarkedet er imidlertid svært komplisert. Denne rapporten illustrerer hvordan den foreslåtte pensjonsreformen vil få stor betydning for pensjonskostnadene i det norske arbeidsliv.

For å illustrere samspillet ser vi på følgende tre problemstillinger:

- Hva er nivået på tjenstepensjoner i Europa og hvordan endrer samspillet seg mellom offentlige ordninger og tjenstepensjoner?
- Hvordan ser dagens tjenstepensjonsmarked ut i Norge? Hvor mange arbeidstakere er ikke dekket av en tjenstepensjon, hvor sterk er overgangen fra ytelsesordninger til innskuddsordninger og hva vil kostnadene være ved ulike varianter av obligatoriske tjenstepensjonsordninger?
- Hvis folketrygden reformeres i henhold til Pensjonskommisjonens innstilling; hvordan vil kostnadene i form av løpende premieinnbetalinger til de tradisjonelle 66 prosent ytelsesbaserte tjenstepensjonene endres i forhold til dagens kostnader?

For å besvare disse spørsmålene har vi gjort følgende:

Problemstilling 1: Det norske pensjonssystemet i forhold til andre land

Ved å benytte tilgjengelige internasjonale studier og rapporter har vi beskrevet trender i de offentlige pensjonssystemene og utviklingen av tjenstepensjonsordningene i utvalgte europeiske land. Vi har sett nærmere på systemene i Danmark, Sverige, Finland, Tyskland, Nederland, Østerrike, Storbritannia og Italia. Med utgangspunkt i en svært vanlig internasjonal sammenligning av pensjonsutgifter i dag og vel 50 år frem i tid, er ambisjonen i den internasjonale sammenligningen å vise at forskjellene mellom landene i stor grad påvirkes av to forhold. For det første er det allerede gjennomført reformer i en rekke land. Disse «ligger inne» i fremskrivingene av kostnader og dermed reduseres kostnadene i forhold til en norsk fremskriving, hvor det ikke er tatt hensyn til virkningene av en pensjonsreform. For det andre, og viktigst i denne sammenheng, betraktes ikke en del svært omfattende avtale- og arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger i land som Danmark, Sverige og Nederland som offentlige pensjonsordninger i denne typen sammenligninger. Dermed fremstår de offentlige kostnadene som lave.

For å få et best mulig bilde av hvor omfattende de europeiske pensjonssystemene er, har vi i rapporten presentert tall for 1) kompensasjonsnivå i tjenstepensjonsordninger, og 2) dekningsgraden (hvor omfattende disse ordningene er i de ulike lands arbeidsmarkeder). På denne måten kan man få et inntrykk av hvordan det samlede norske pensjonssystemet varierer. Et slikt bilde vil supplere den tradisjonelle sammenligningen av utgifter til pensjoner over offentlige budsjetter.

Problemstilling 2: Utviklingen i det norske pensjonsmarkedet

Her tar vi utgangspunkt i det tradisjonelle anslaget på antall arbeidstakere som ikke er dekket av en tjenstepensjon (8–900 000 personer – se bl.a. NOU 2004:1 s. 75). Ved å kombinere medlemsdata for tjenstepensjonsordninger, sysselsettingsdata og anslag på dekningsgrad i ulike bransjer forsøker vi å estimere mer eksakt enn tidligere, antallet arbeidstakere som ikke er dekket av en tjenstepensjonsordning. Deretter foretar vi en sammenligning av ytelses- og innskuddspensjoner basert på ulike forutsetninger om avkastning. Dette for å illustrere kvaliteten på ulike innskuddsmodeller sammenlignet med en ytelsesordning, samt for å vise kostnadene ved en eventuell etablering av en obligatorisk tjenstepensjonsordning, slik regjeringen lovet partene i arbeidslivet ved årets lønnsoppgjør.

Avslutningsvis benytter vi bestandsdata fra Kredittilsynet og Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og en gjennomgang av erfaringer i de ulike livsforsikringselskapene for å kartlegge i hvor stor grad bedrifter i privat sektor går over fra ytelsesordninger til innskuddsordninger og hvilken vekst det er i innskuddsordningene.

Problemstilling 3: Premievirkninger i tjenestepensjonsordningen av den foreslåtte folketrygdreform

For å kunne illustrere virkningene av en eventuell fremtidig pensjonsreform i Norge har vi valgt å ta utgangspunkt i både Pensjonskommisjonens flertallsforslag, modernisert folketrygd, «MF-modellen» og mindretallets forslag, «SV-modellen». Dermed kan vi illustrere betydningen av blant annet ulike forutsetninger om yrkeskarrierer i folketrygden.

Ved hjelp av Storebrand Livsforsikrings modeller for beregning av premie- og regnskapseffekter for bedrifter de forsikrer, har vi kunnet se hvilke virkninger ulike folketrygdforutsetninger har for en virksomhet som ville forsikre sine ansatte innenfor en tradisjonell 66 prosent ytelsespensjonsordning. Spørsmålet om førtidspensjon og avtalefestet pensjon (AFP) er holdt utenfor.

For at disse beregningene skal være mest mulig illustrerende, har vi konstruert et sett av idealtypiske bedrifter/virksomheter basert på data om sysselsatte og lønnsnivå i ulike bransjer. De resultatene som fremkommer, gir likevel ikke et fasitsvar, men er en illustrasjon, basert på et av livsforsikringsselskapenes tariffier (Storebrand). Det vil kunne være variasjoner mellom selskapene basert på ulikheter i administrasjonskostnader, risikopremier, med videre. Poenget her er imidlertid å se på variasjoner som oppstår når man går fra dagens forutsetninger om folketrygdopptjening til de foreslåtte opptjeningsmodellene i Pensjonskommisjonen og med ulike forutsetninger om år som yrkesaktiv.

Det avgjørende poenget i denne sammenheng er at dagens modeller for beregning av premie tar utgangspunkt i at det er de beste 20 år som legges til grunn for beregning av antatt folketrygd. Dermed gjøres det en forenkling ved rett og slett å legge til grunn den inntekt den enkelte ansatte har på det aktuelle tidspunktet og anta at vedkommende har 20 år med minst dette inntektsnivået. Beregninger av lønnsutviklingen i Storebrand Livs medlemsbestand viser at dette er en akseptabel forutsetning. Problemet oppstår i det øyeblikk man går over til livsløpsopptjening i folketrygden. Det blir da ikke mulig å gjøre denne typen forenklede forutsetninger med høyt presisjonsnivå. De beregninger som her er gjort, illustrerer nettopp hvor sårbar utbetalinger fra folketrygden vil være for variasjoner i opptjening (for eksempel mellom 35 og 40 års yrkeskarriere). Hvis endringer i yrkeskarrierer og dermed spare- eller opptjeningstid i folketrygden skal kompenseres i tjenestepensjonsordningen – som er forutsetningene for de beregninger som er gjort her – vil det medføre en betydelig utfordring for livsforsikrings- og pensjonsbransjens modeller i fremtiden.

Beregningene er unike i den forstand at ingen tidligere har tallfestet effekten ulike opptjeningsmodeller for folketrygden har på tjenestepensjoner. I tillegg viser vi kostnadseffekten for ulike bransjer.

Resultatene – det kompliserte samspillet

Resultatene fra de tre delene eller problemstillingene i rapporten viser at en pensjonsreform har stor betydning for den enkeltes opptjening av rettigheter i folketrygden og vil dermed ha store virkninger på bedrifter og virksomheters tjenestepensjonskostnader.

Virkningene på den enkelte bedrifts kostnader avhenger av om man faktisk velger å kompensere en eventuell nedgang i forventet folketrygd for den enkelte. I den grad det blir gjennomført, vil dette ha stor betydning for fremtidens samlede lønnskostnader og dermed også for lønnsdannelsen og partsforhold, det norske spare- og kapitalmarkedet, reguleringen av livs- og pensjonsforsikring og livselskaper og pensjonskassers produkter.

Hovedfunnene i denne rapporten er:

Internasjonal sammenligning

Det er betydelige fellestrekk ved offentlige pensjonsreformer i mange land.

- Ønske om kostnadsreduksjoner og lavere fremtidig antatt skattevekst
- Sterkere stimulering av arbeid ved innføring av livsløpsbasering
- Innføring av kostnadsbesparende reformer som delingstall, svekket indeksering, med videre.
- Større vekt på pensjonssparing via arbeidsmarkedet

Fremskrivninger av offentlige pensjonsutgifter i Norge viser et høyt nivå i prosent av BNP. Det må imidlertid tas hensyn til at:

- Andre land har allerede gjennomført reformer som reduserer nivåene i deres fremskrivninger
- En del omfattende private og arbeidsmarkedsbaserte ordninger holdes utenom fordi de ikke defineres som offentlige systemer
- Sammenligning av kompensasjonsnivåer i offentlige ordninger og i tjenestepensjonsordninger viser at Norge ikke har spesielt høye eller sjenerøse pensjonsordninger via folketrygden og tjenestepensjoner
- En rekke europeiske land stimulerer aktivt, blant annet gjennom skattefradrag, fremveksten av pensjoner i arbeidsmarkedet

Dette viser at den norske pensjonsutfordringen langt fra er unik og at en pensjonsreform ser ut til å følge europeiske hovedtrender. Samtidig peker dette i retning av at vi må forvente at endringer i folketrygdens pensjonsopptjening fanges opp i arbeidsmarkedet. Pensjonsnivåer rundt 65–70 prosent som følge av offentlige pensjonsrettigheter og tjenstepensjoner er regelen snarere enn unntaket i Europa. Samspeillet mellom folketrygden og tjenstepensjoner blir dermed avgjørende for det faktiske resultatet av en pensjonsreform.

Internasjonalt synes det å være tendens til overgang fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger. Dette vil gjøre kompensasjonsnivået til en ukjent størrelse og avhengig av avkastning, innskuddsstørrelse og innskuddstid. Slike konverteringer overfører risikoen for svingninger i avkastningen i pensjonsordningen fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Arbeidstakerorganisasjonene mobiliserer mot denne endringen, og i Storbritannia er det spesielt stor motstand i fagbevegelsen mot svekkede tjenstepensjonsordninger, der nesten 60 prosent av ytelsesordningene i bedriftssektoren er lukket for nye medlemmer (Financial Times 20.08.04).

Offentlig ansatte har nær sagt over hele Europa, svært sjenerøse pensjonsordninger. Det er grunn til å tro at disse ordningene vil komme under press, og at arbeidstakerorganisasjonene vil aksjonere mot en svekkelse i ordningene.

Det norske pensjonsmarkedet

Tidligere anslag over antall arbeidstakere som ikke er omfattet av en tjenstepensjonsordning, er for høye. Våre beregninger viser at omkring 600 000 ansatte i privat sektor ikke har slik ordning, og er dermed 200–300 000 lavere enn tidligere antatt.

- Pensjonsmarkedet endres ved at de (få) nye ordninger som etableres, er innskuddsordninger og fordi det skjer en viss overgang fra ytelsesordninger til innskuddsordninger i privat sektor. Omkring 40 000 arbeidstakere er med i en innskuddsordning og pensjonskapitalen i disse ordningene utgjør omkring 900 millioner kroner.
- Vår undersøkelse viser at livsforsikringsselskapene forventer vekst i innskuddspensjonsmarkedet, først og fremst i form av økende konvertering fra ytelses- til innskuddsordninger i større bedrifter.
- Ytelsene fra en innskuddspensjon vil være svært avhengig av avkastningsnivå, i tillegg til innskuddsstørrelse og innskuddsperiode. En reduksjon i realavkastningen på ett prosentpoeng vil kunne gi en endring i årlig ytelse på 15–20 prosent. Risikoen i innskuddsordninger bæres av forsikringsmottaker, i motsetning til ytelsesbaserte garantiordninger, der risikoen bæres av arbeidsgiver.

- Innføring av en obligatorisk tjenstepensjonsordning på tre prosent av lønn for de 600 000 som i dag ikke er omfattet, vil koste omkring 5,3 milliarder kroner totalt dersom hele lønnssummen legges til grunn. Dersom dagens regler for innskuddspensjon om fratrekk av 2G ved beregningen, er den samlede kostnaden 3,35 milliarder kroner.

Folketrygdreform – effekter på tjenstepensjoner

Flertallsforslaget i Pensjonskommisjonens innstilling til modernisert folketrygd (MF-modellen) kjennetegnes av følgende:

- Livsløpsopptjening erstatter besteårsregelen (20 år)
- Pensjonsrettigheter opptjenes med 1,25 prosent av inntekten per år
- Grunnpensjonen erstattes av en garantipensjon som avkortes mot opptjent tilleggspensjon (krone-for-krone opp til 1G og 60 prosent over 1G)
- Tak på pensjonsopptjening tilsvarende 8G

SVs mindretallsforslag baserer seg på følgende elementer (SV-modellen):

- Universell grunnpensjon på nivå med dagens minstepensjon
- Pensjonsopptjening i et tilleggspensjonssystem tilsvarende 0,8 prosent av inntekten per år. Beregnes fra inntekt tilsvarende grunnpensjonen (1,79G).
- Tak på pensjonsopptjening tilsvarende 8G

I rapporten har vi forsøkt å beregne konsekvensene av MF- og SV-modellen. Vi har valgt å ta utgangspunkt i 40 års yrkeskarrierer (opptjening i folketrygden) og 30 års opptjening i tjenstepensjonsordningen (som i dag). Videre har vi, for å forenkle, forutsatt at bedrifter og virksomheter i privat sektor som i dag har tjenstepensjonsordning, har en 66 prosent ytelsesordning. Dersom bedriftene/virksomhetene skal opprettholde en slik ordning for alle sine ansatte, viser beregningene et klart skille mellom MF- og SV-modellen. I forhold til dagens folketrygd vil MF-modellen medføre økte spare- og risikopremier¹ på 530 millioner (5,6 prosent), mens SV-modellen vil redusere kostnadene med 1,3 milliarder (14,1 prosent), dersom vi forutsetter at alle har tjent opp folketrygd i 40 år:

¹ Brutto premiekostnader. Fradrag for premie gir lavere netto (reelle kostnader).

- Det er store forskjeller i premieeffekter mellom bransjer. MF gir vesentlig høyere premiekostnader i forhold til folketrygden i bransjene Hotell og restaurant (45 prosent), Helse- og sosialtjenester (29 prosent) og Bygg og anlegg (25 prosent) og Industri (22 prosent). Høytlønnsbransjer som Olje og gass, Finanstjenester og Forretningsmessig tjenesteyting får en nedgang i premiekostnadene på henholdsvis 19 prosent, 19 prosent og 13 prosent. Samlet sett øker kostnadene i ni av tolv bransjer i privat sektor.
- SV-modellen gir reduserte premiekostnader i samtlige bransjer sammenlignet med folketrygden. Nedgangen er størst for Hotell og restaurant (39 prosent) og Helse- og sosialtjenester (23 prosent). MF er samlet sett 23 prosent dyrere enn SV-modellen, men for enkelte bransjer er forskjellen vesentlig større.
- Dersom bedrifter som ikke har tjenstepensjonsordning skulle opprette en 66 prosent ytelsesordning for sine ansatte, ville totalkostnaden gitt nåværende folketrygd (FT) blitt 6,4 milliarder. MF ville blitt 800 millioner dyrere enn FT, mens SV-modellen ville gitt vel 900 millioner i lavere premiekostnader. Av bransjene er det Varehandel som ville hatt de klart største kostnadene (mellom 1,7 og 2,3 milliarder).

Effekten av redusert opptjeningstid i folketrygden vil føre til betydelige økte premier i bedrifter og virksomheter med 66 prosent ytelsesordning. Redusert opptjeningstid i folketrygden fra 40 til 30 år øker kostnadene med hele 8,2 milliarder (89 prosent) i MF i forhold til FT, mens SV-modellen på grunn av den universelle grunnpensjonen som ytes uavhengig av opptjeningstid, øker med «kun» 2,6 milliarder (28 prosent). 35 års opptjeningstid gir premieøkning på henholdsvis 4,4 milliarder (47 prosent) og 400 millioner (fire prosent) for de to modellene i forhold til nåværende folketrygd.

43 års opptjening gir et annerledes bilde. Premiekostnaden for bedrifter som har tjenstepensjonsordning, vil for MF bli 1,75 milliarder lavere enn FT (19 prosent), mens SV-modellen reduserer kostnadene med 2,3 milliarder (25 prosent). Premiereduksjonen skyldes høyere folketrygdytelse med 43 års yrkeskarriere. Det er denne forutsetningen som ligger til grunn i Pensjonskommisjonens beregninger.

I kommunal sektor (kommuner og fylkeskommuner), som har 66 prosent ytelsesordninger, har MF- og SV-modellen også motsvarende effekt:

- Gitt 40 års opptjeningstid i folketrygden, vil MF øke kommunenes premiekostnader med 600 millioner (22 prosent) i forhold til folketrygden. SV-modellen reduserer kostnadene med 500 millioner (18 prosent). Forskjellen mellom MF- og SV-modellen utgjør 1,1 milliarder (49 prosent).

- Premiekostnadseffekten uten undervisningssektoren, der lønnsnivået er høyere enn kommunesektoren ellers, er enda sterkere. Premieøkningen i MF er 30 prosent, mens SV-modellen gir premiereduksjon på 24 prosent.
- Dersom opptjeningstiden reduseres til henholdsvis 35 og 30 år, og kommunene skal kompensere for reduksjon i folketrygdytelsen, vil MF øke premiekostnadene i forhold til FT med henholdsvis 1,9 milliarder (70 prosent) og 2,9 milliarder (107 prosent). SV-modellen gir lavere premiekostnader enn FT ved opptjeningstid høyere enn 35 år.
- Opptjeningstiden må være 43 år for omtrent alle arbeidstakere for at MF skal bli billigere for kommunene enn beregnet etter nåværende folketrygd. Dette viser at MF vil bli dyrere for kommunal sektor, jo lavere opptjeningstiden er og gitt videreføring av bruttogarantien.
- Dersom det innføres delingstall for å kompensere for økende levealder (dempe utgiftsveksten i folketrygden), for eksempel på 1,05, vil kommunenes premiekostnader øke med hele to milliarder dersom kommunene skal kompensere for den lavere folketrygdytelsen som dette vil gi.

Totalt sett viser beregningene, forutsatt 40 års opptjening, at MF vil gi bedrifter/virksomheter og kommunesektoren høyere premiekostnader enn nåværende folketrygd, mens SV-modellen har motsatt effekt. Det er kun enkelte høyt lønnsbransjer i privat sektor som vil få reduserte premiekostnader i MF.

Hvilken effekt MF- og SV-modellen faktisk vil ha for premiekostnadene i de ytelsesbaserte ordningene (66 prosent), avhenger av opptjeningstiden, det vil si yrkeskarrieren. Beregningene viser i denne sammenhengen at det enkelte individ må ha en opptjeningstid opp mot 43 år for at folketrygdytelsen ikke skal reduseres i forhold til dagens system, og dermed at premiekostnadene for bedrifter og virksomheter ikke skal øke. Med den kunnskapen vi har, stiller vi spørsmål om det er realistisk å forvente en gjennomsnittlig yrkeskarriere på 43 år. For enkelte yrkesgrupper viser data for medlemstid i pensjonsordningen at dette synes vanskelig (for eksempel sykepleiere).

Hvorvidt premiekostnadene vil øke eller ikke, avhenger i tillegg til opptjeningstid, også av andre kostnadsbesparende tiltak Pensjonskommisjonen forslår innført i det offentlige pensjonssystemet (delingstall, svekket indeksering, osv.). Slike tiltak «rammer» på generelt grunnlag, og premiekostnadene øker betydelig dersom reduksjonen i folketrygdytelsen som disse tiltakene vil gi, skal kompenseres i 66 prosentordningene. Denne økningen vil imidlertid skje uavhengig av folketrygdmodell.

Mens beregningene av premieeffekter i de ytelsesbaserte 66 prosentordningene i privat sektor er å betrakte som en illustrasjon, er kostnadseffektene i kommunal sektor å betrakte som mer reelle, gitt at dette er bruttoordninger.

2 Samspillet mellom offentlig pensjon og tjenstepensjon i utvalgte europeiske land

2.1 Innledning

Det er internasjonalt økende fokusering på de offentlige pensjonsutgiftene, som på grunn av forventede demografiske endringer (høyere levealder og lavere fødselstall) vil kunne føre til betydelig utgiftsvekst i de neste tiårene. Alle EU-landene har startet reformprosesser og flere land har allerede implementert reformer i løpet av 1990-årene. De fleste landene ser pensjonsreformer som en kontinuerlig prosess, og ser behov for ytterligere tiltak i årene fremover. De demografiske endringer, og implikasjonene av disse, var også bakgrunnen for etableringen av Pensjonskommisjonen i Norge.

Pensjonskommisjonen skriver: «Utgiftene til offentlige alderspensjoner i 2000 var relativt lave i Norge sammenliknet med nivået i andre OECD-land. På grunn av sterk vekst fremover, ventes disse utgiftene likevel å ligge klart over det internasjonale gjennomsnittet i 2050.» Spørsmålet er imidlertid om det er meningsfullt å fokusere ensidig på offentlige pensjonsutgifter og om man ikke burde tatt hensyn til kostnadene ved private pensjoner (tjenstepensjoner). En ukritisk sammenligning, der det ikke tas hensyn til eller drøftes hvilke typer av pensjonsutgifter som er regnet med i det enkelte land, kan føre til feilaktige konklusjoner. Vi skal komme nærmere inn på dette senere i kapitlet.

Samspillet mellom offentlige pensjonsordninger (folketrygd) og private ordninger gjennom tjenstepensjoner i arbeidsforhold, står sentralt i de aktuelle reformprosessene i Europa. I komparative studier vil det derfor være av stor betydning å se pensjonssystemer og -utgifter i en helhetlig sammenheng, og det er det vi skal forsøke å gjøre i det etterfølgende.

Tabell 2.1 viser den såkalte «forsøringsbyrden» i Norge og i utvalgte EU-land i 2000, samt fremskrivninger frem til 2050. Som tabellen viser, øker antall eldre over 65 år i forhold til antall yrkesaktive i alderen 15–64 år betydelig frem mot 2050 i samtlige land. Dette stiller de offentlige pensjonssystemene overfor betydelig press på utgiftssiden og illustrerer behov for reformer for å redusere utgifts-

Tabell 2.1 Forsøringsbyrde 2000 og 2050 – andel eldre over 65 år i prosent av antall personer 15–64 år.

Land	2000	2050
Norge*	22	40
Danmark	22	36
Sverige	27	42
Finland	22	44
Tyskland	24	49
Nederland	20	41
Østerrike	23	54
Storbritannia	24	42
Italia	27	61

* Forholdet mellom antall personer over 67 år og antall personer i alderen 20–66 år.

Kilde: EU (2003) og Pensjonskommisjonen (2004)

nivået. Noen av landene har større utfordringer enn andre, spesielt Italia og Østerrike.

2.2 Sammenligning av offentlige pensjonsutgifter

Presset på de offentlige pensjonssystemene har som nevnt medført økende oppmerksomhet omkring samspillet mellom offentlige pensjonsordninger og tjenestepensjoner i arbeidslivet. Flere land har iverksatt tiltak for å stimulere til etablering av private ordninger (såkalte «second pillar»), og noen har sågar lovfestet at tjenestepensjonsordninger skal være obligatoriske. En utbredt tendens internasjonalt synes å gå i retning av en form for «overføring» av fremtidige kostnadsøkninger knyttet til alderspensjon, fra det offentlige til en eller begge partene i arbeidslivet gjennom tjenestepensjonsordninger.

Tabell 2.2 viser nivået på alderspensjonsutgiftene i prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP), og bygger på tall fra EU og Pensjonskommisjonen. Den samlede verdiskapingen uttrykkes ved BNP og prosentandelen vil således gi uttrykk for hvor stor del pensjonsutgiftene tilsvarer av verdiskapingen i det enkelte land. Som tabellen viser, vil de offentlige alderspensjonsutgiftene for de fleste landene øke betydelig fra 2000 til 2050. Land som Norge, Tyskland og Italia har ifølge disse anslagene betydelige utfordringer.

Anslagene for utgiftsveksten i de offentlige pensjonsutgiftene baseres på fremskrivinger av blant annet befolkningsutvikling, sysselsetting, forventet levealder

Tabell 2.2. Alderspensionsutgifter i utvalgte land, i prosent av BNP.

Land	2000	2050
Norge*	4,5	14,8
Danmark	6,1	8,8
Sverige	9,2	10,8
Finland	8,1	12,9
Tyskland	11,8	16,8
Nederland	5,2	10,0
Østerrike	9,5	11,7
Storbritannia	4,3	3,6
Italia	14,2	13,9

* I forhold til Fastlands-Norge er tallet hhv. 5,9 prosent og 15,2 prosent.

Kilde: EU (2003), Pensjonskommissjonen (2004)

og fødselsrate, gitt gjeldende pensjonssystem. De land som omfattes i denne rapporten, er på ulike stadier i reformprosessen, noen har nylig gjennomført store reformer, mens andre – i likhet med Norge – er i en tidlig fase av en pågående reformprosess. Med dette som utgangspunkt viser beregningene at Norge vil oppleve den desidert sterkeste veksten i offentlige alderspensionsutgifter i prosent av BNP fra 2000 til 2050. Tallene tar imidlertid heller ikke hensyn til det nevnte samspillet mellom offentlig pensjon og tjenstepensjon.

Det er store forskjeller i avgiftsstrukturen mellom de europeiske landene. Danmark skiller seg ut ved å finansiere pensjonsutgiftene gjennom den generelle beskatningen, bortsett fra tilleggspensjonssystemene ATP og SP. Nederland har relativt høyt avgiftsnivå på arbeidstakers hånd (maks. 19,15 prosent) som skal finansiere den (flate) statlige alderspensjonen. Den inntektsrelaterte tilleggspensjonen (tjenstepensjon) som dekker cirka 91 prosent av befolkningen, er finansiert av arbeidsgiver. Generelt er finansieringen i de fleste land basert på øremerkede arbeidsgiveravgifter og individuelle trygdepremier, men overføringer fra statsbudsjettene er i mange tilfeller nødvendig for å finansiere de løpende utbetalingene. EU fremhever spesielt Tyskland og Østerrike, som subsidierer henholdsvis 37 og 23 prosent av de løpende pensjonsutgiftene over de statlige driftsbudsjettene. Finland er i en spesiell situasjon i den forstand at tjenstepensjoner er obligatorisk og defineres som en del av det offentlige pensjonssystemet.

Dette bringer oss over i det vesentlige spørsmål om definisjon av offentlige pensjonsutgifter. Ifølge OECD² går skillet mellom offentlig og privat pensjon på

² Willem Adema (2001).

hvem som kontrollerer inn- og utbetalinger. Når det offentlige (stat, kommune, trygdefond) kontrollerer innskudd og utbetaling av pensjon, defineres den som offentlig. Når arbeidsgivere/arbeidstakere er pålagt, gjennom tariffavtale eller lov, å ha pensjonsforsikring, blir det definert som obligatorisk privat pensjon (mandatory private pension). Avtalebasert pensjon anses som offentlig når myndighetene pålegger at den skal være obligatorisk og gjelder for hele arbeidsmarkedet. Pensjonskomisjonen gjør ingen «feil» i å presentere sine sammenligningstall, men unnlater å peke på samspillet mellom offentlig pensjonssystem og tjenstepensjoner. Myndighetene i de aller fleste land stimulerer til etablering av tjenstepensjonsordninger gjennom bruk av ulike sett med virkemidler (deriblant å gjøre tjenstepensjoner obligatoriske), blant annet med begrunnelse å redusere de direkte offentlige pensjonsutgiftene. Den finansielle belastningen i det samlede pensjonssystemet kan dermed flyttes fra de offentlige budsjetter til aktørene i arbeidslivet. For å få et korrekt bilde av det samlede utgiftsnivået i de enkelte land bør en ideelt sett korrigere for dette. I Pensjonskomiteens tabell og i vår tabell 2.2 vil derfor pensjonsutgiftene i enkelte land undervurderes.

I Nederland er de omfattende avtalepensjonene obligatoriske (dvs. skal gjelde alle arbeidstakere/arbeidsgivere som omfattes av de kollektive avtalene mellom partene i arbeidslivet), men de er ikke regnet som offentlige, fordi de omfatter «kun» 90 prosent og ikke hele arbeidsmarkedet. Dog er det slik at de nederlandske myndighetene vurderer å innføre ny lov for å sikre at hele arbeidsmarkedet omfattes, dersom ikke partene selv finner en «tilfredsstillende» løsning innen 2006. Dersom dette skjer og avtalene får 100 prosent dekning, kan de samlede utgiftene defineres som offentlige i henhold til OECD-definisjonen. Tallene for Nederland ville da vært vesentlig høyere enn det nevnte tabell tilsier.

Andre land der de samlede pensjonsutgiftene kan bli undervurdert av samme årsak, er Sverige, Danmark og Storbritannia. I Sverige er de private, obligatoriske avtalebaserte pensjonsordninger som ITP (Industriens tilleggspensjon for funksjonærer) og STP (Særskilt tilleggspensjon for industriarbeidere) ikke regnet som offentlige, fordi dekningen er «kun» 90 prosent. I Danmark gjelder samme problematikken hva angår arbeidsmarkedspensjonen, fordi dekningen er 80 prosent. I Storbritannia er det i tillegg til den statlige grunnpensjonen, et system med statlig administrerte inntektsbaserte tilleggspensjoner. Både arbeidsgivere og arbeidstakere har imidlertid mulighet til å gå ut av den statlige tilleggspensjonsordningen under forutsetning (obligatorisk) at de går til en avtalepensjon som er minst like gunstig som den statlige. Denne obligatoriske delen av de såkalte «contracted-out pensions» regnes ikke som offentlige. Totalt står tre av fire arbeidstakere utenfor det offentlige systemet.

Mange land har tilrettelagt for etablering eller utvidelse av tjenstepensjonsomfanget i privat sektor, hvis hovedhensikt synes å være å redusere presset på de

offentlige pensjonsutgiftene. Dette betyr, som tidligere påpekt, en overføring av pensjonsforpliktelser fra de offentlige pensjonssystemene til den private sfære, det være seg tjenstepensjoner i arbeidsforhold eller individuell pensjonsforsikring. Stimuleringen skjer i første rekke gjennom skattesystemet.³

Derfor er det viktig å se på helheten, det vil si reformtempo, kvalitet og kostnader for *både* offentlig pensjon og tjenstepensjon i et slikt komparativt perspektiv.

2.3 Pensjonsreformer i Europa

EU har i flere år arbeidet med problemstillinger knyttet til fremtidige utfordringer i medlemslandenes offentlige pensjonssystemer og vært en aktiv pådriver i å etablere et grunnlag for tilpasning til forventet utgiftsvekst. EU-kommisjonen⁴ fremla i 2003 en rapport som inneholder elleve målsettinger som hvert medlemsland skal tilstrebe å oppnå:

1. Forhindre sosial eksklusjon
2. Muliggjøre opprettholdelse av levestandard
3. Fremme solidaritet
4. Øke sysselsettingsnivået
5. Utvide yrkeskarrierelengden
6. Gjøre pensjonssystemene bærekraftige sammen med sunne offentlige finanser
7. Tilpasse ytelser og bidrag/innskudd på en balansert måte
8. Sikre at private pensjonssystemer er adekvate og finansielt sunne
9. Tilpasning til mer fleksibel sysselsetting og karrieremønstre
10. Større likhet mellom kvinner og menn
11. Demonstrere pensjonssystemenes mulighet til å møte utfordringene

Rapporten bygger på nasjonale strategirapporter, som viser at EU-landene befinner seg på ulike stadier i reformprosessen. Noen land har kommet langt (Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia), mens andre er mer eller mindre i startfasen (Tyskland, Østerrike og Frankrike). At Norge kommer dårligere ut enn de fleste EU-landene når det gjelder utvikling i alderspensjonsutgiftene frem til

³ Skattefradragene innebærer at det offentlige delfinansierer tjenstepensjonene gjennom reduserte skatteinntekter som fradragene impliserer.

⁴ Commission of the European Communities (2003).

2050, skyldes først og fremst at reformprosessen er i sin tidlige fase og at det dermed ikke er iverksatt tiltak for å dempe den forventede utgiftsveksten.

Hvert land har sitt eget unike pensjonssystem, men det er en del klare fellestrekk når det gjelder hvilke type reformtiltak som enten er eller planlegges iverksatt i de europeiske landene. Trenden synes å være følgende:

1. Styrking av incentiver til senere pensjonering gjennom mer eller mindre aktuarisk avkorting ved tidlig uttak og belønning i form av høyere utbetalinger ved å stå lenger i arbeid
2. Høyere formell pensjonsalder og harmonisering av pensjonsalderen for menn og kvinner (65 år ser ut til å bli en felles europeisk norm)
3. Svekkelser i indeksering av løpende pensjoner
4. Mer proporsjonalitet i ytelsesstrukturen, det vil si bedre samsvar mellom innbetaling (skatt/avgift) og utbetaling (pensjon)
5. Innføring av delingstall, det vil si reduksjon i løpende pensjonsutbetaling for en alderskohort dersom den forventede levealderen øker
6. Flere land satser på større innslag av skattefinansiering til avlastning for en ensidig finansiering ved arbeidsgiveravgifter og premier på arbeidsinntekt
7. Stimulering av tjenestepensjoner og privat pensjonssparing

I noen land – blant annet Sverige og Italia – har tiltak av denne typen blitt gjennomført som ledd i en radikal pensjonsreform der de grunnleggende prinsippene for opptjening av pensjon er lagt om i retning av et «innskuddsbasert» system. I andre land blir tiltakene gjennomført innen rammene av de eksisterende ytelsesbaserte systemene.

Sverige anses⁵ for å være i front når det gjelder reformering av offentlige pensjonssystemer i retning av modellen som omtales som «Notional Defined Contribution» (NDC), der opptjening av pensjonsrettigheter bygger på de årlige innskuddene (pensjonspremier). Selv om pensjonspremiene i realiteten brukes til å dekke løpende pensjonsutbetalinger, opptjenes rettigheter ved at innskuddet godskrives en slags fiktiv individuell sparekonto (bokholderimessig pensjonsformue) som utbetales ved oppnådd pensjonsalder.

Dette systemet ligner på de private fonderte pensjonssystemene (tjenstepensjonssystemene), og andre land følger etter i å innføre innskuddsbaserte systemer i tillegg til den løpende finansieringen, det vil si en mer proporsjonal ytelsesstruktur (større sammenheng mellom innbetaling og utbetaling). Italia har reformert pen-

⁵ Robert Holzmann (2004) og Axel W. Pedersen (2004).

sjonssystemene som nå bygger på NDC-prinsippet, mens Tyskland vurderer endring i denne retning i den pågående reformdiskusjonen. Verdensbanken (Holzmann 2004) mener at de europeiske landene bør følge Sveriges modell, og slik sett er Pensjonskommisjonens forslag til nytt finansieringssystem i tråd med dette.

Verken Sverige eller andre land har innført, eller vurderer å innføre NDC-modellen i sin rendyrkede form, men kombinerer den med en skattefinansiert minstesikring (garantipensjon i Sverige⁶ og en flat inntektsuavhengig grunnpensjon i Danmark og Nederland). Selv om grunnsystemene tenderer mot å bli like, er det innbyrdes ulikheter mellom landene når det gjelder innskuddsstørrelse og indeksering av opptjente rettigheter og pensjonsutbetalingene (Pedersen 2004). Imidlertid er det en viss likhet i indekseringen, ved at indekseringen av de løpende pensjonsutbetalingene svekkes. Også her følger Pensjonskommisjonen den internasjonale trenden.

Generelt synes det å være en tendens i Europa at de offentlige pensjonsordningene blir mindre sjenerøse som resultat av innføring av flere justeringsfaktorer. I tillegg til svekket indeksering gjelder dette for det første overgang til livsløpsbasert opptjening og aktuarisk nøytralitet ved premiering av utsatt pensjoneringstidspunkt og avkorting ved tidligpensjonering (Sverige, Finland, Italia, Tyskland, og foreslått av Pensjonskommisjonen for Norge). Samtlige land har strammet inn incentivene til tidligpensjonering.

For det andre har flere land innført det som kan kalles «demografiske tilpasningsvariabler», som vil redusere ytelsene i de offentlige ordningene dersom utvikling i levealder og/eller det samlede utgiftsnivået blir høyere enn forventet, og som kan «forrykke» balansen i systemene. Slike delingstall er innført i de NDC-baserte systemene i Sverige og Italia og vil bli innført i det ytelsesbaserte systemet i Finland fra 2009. Delingstall foreslås også innført av Pensjonskommisjonen dersom forventet levealder øker. Virkningene av slike justeringstiltak er at pensjonsutbetalingene vil reduseres, men systemene innehar incentiver som stimulerer til å arbeide lenger, slik at kompensasjonsnivået samlet sett kan opprettholdes.

Som nevnt tidligere befinner de europeiske landene seg på ulike stadier i reformprosessen. Dette vanskeliggjør komparative analyser av blant annet utviklingen i de offentlige pensjonsutgifter og gjennomgangen over viser hvor problematisk dette kan være, spesielt dersom ukritiske sammenligninger mellom land skal danne grunnlag for viktige politiske beslutninger.

Større vekt på NDC-systemet, reduserte offentlige ytelser gjennom innføring av ulike sett med virkemidler knyttet til utviklingen i demografiske faktorer og incentiver til å stå lenger i arbeid, synes å være en helt klar trend i Europa. I til-

⁶ Garantipensjonen i Sverige prisindekseres, noe som over tid reduserer garantipensjonens betydning og fører til enda sterkere sammenheng mellom innbetaling og utbetaling.

legg til dette stimuleres etablering av tjenestepensjoner i arbeidsmarkedet i stort omfang, og omfattende offentlige virkemidler benyttes i denne prosessen, som kan ses som et ledd i å redusere de direkte offentlige pensjonsutgiftene.

Petroleumsfondet representerer i en internasjonal sammenheng et særtrekk for Norges vedkommende og vil kunne bidra til å gjøre en eventuell overgang fra det såkalte «Pay As You Go»-systemet (utligningsbasert, dvs. pensjonsutbetalingene finansieres løpende gjennom beskatningen etter hvert som de kommer til utbetaling) til fonderte ordninger lettere enn i andre land. Fonderte løsninger knyttet til finansiering av fremtidige offentlige pensjonsutgifter drøftes i mange land. Det sentrale spørsmålet i Norge når det gjelder en mulig fondering, er hvor sterk koblingen mellom Petroleumsfondet og fremtidige pensjonsforpliktelser skal være (grad av fondering). Vi skal ikke drøfte dette videre, men konstaterer at Norge, sammenlignet med andre land, står i en særstilling på grunn av Petroleumsfondet og har en vesentlig større grad av handlefrihet i valg av finansieringsløsninger.

2.4 Tjenestepensjoner og samspillet med offentlig pensjon

Tjenestepensjoner, det vil si pensjon i arbeidsforhold, har varierende utbredelse og kvalitet i de europeiske landene. Som ledd i reformering av de offentlige pensjonssystemene stimulerer myndighetene til etablering av tjenestepensjoner i arbeidslivet gjennom blant annet skattesystemet. I tillegg har enkelte land gjort tjenestepensjoner obligatoriske gjennom lovverket. Stimuleringsiltakene gjennomføres primært for å redusere de offentlige utgiftene, men det legges også vekt på at den samlede pensjonsutbetalingen skal være på et rimelig nivå. Samspillet mellom offentlig pensjon og tjenestepensjon blir derfor viktigere og viktigere.

Kort om tjenestepensjoner i de enkelte land

Danmark

Arbeidsmarkedspensjonene i Danmark er fullt fonderte og basert på avtaler mellom partene i arbeidslivet eller er opprettet individuelt i et foretak. Hovedtyngden av tjenestepensjonene er innskuddsbaserte, det vil si at størrelsen på ytelsene avhenger av innskuddsstørrelse og avkastning, samt forsikringsrisiko knyttet til død og uførhet. Fordi systemene bygger på garanterte minimumsytelser og er konstruert som kollektive forsikringer (liten sammenheng mellom risiko og ytelser ved død og uførhet), innehar innskuddsordningene et sterkt utjevningselement.

Innskuddsstørrelsen vil fra 2004 typisk variere fra ni til 15 prosent og både arbeidsgiver og arbeidstaker betaler innskudd. 82 prosent av arbeidstakerne mellom 25 og 59 år betaler innskudd i tjenstepensjonsordning.

En avgrenset gruppe av offentlige tjenestemenn dekkes gjennom en egen tjenstepensjonsordning definert gjennom lovverket, og er ytelsesbasert, det vil si pensjonens størrelse utregnes på grunnlag av tidligere pensjongivende inntekt og antall opptjeningsår. Utgiftene finansieres gjennom skattesystemet (løpende inntekter).

I tillegg har Danmark en obligatorisk tilleggspensjonsordning (ATP), hvis mening er å sikre alle lønnstakere et tillegg til den offentlige alderspensjonen. Ordningen finansieres gjennom innskudd tilsvarende om lag én prosent av lønn og administreres av partene i arbeidslivet. ATP kan betraktes både som pillar 1 (obligatorisk) og pillar 2 (finansiering og styring). Videre har en tilsvarende sparebaserte ordninger som SAP og SP.

Sverige

I tilknytning til det bredt dekkende svenske avtalesystemet er det etablert tjenstepensjonsordninger som dekker om lag 90 prosent av arbeidstakerne. Tidligere var tjenstepensjonsordningene ytelsesbaserte, men reforhandlinger av avtalene har ført til at de fleste ordningene nå er erstattet av innskuddsbaserte ordninger.

For arbeidstakere med lønnsinntekt opp til taket i det offentlige pensjonssystemet, antas det at tjenstepensjonsordningene isolert gir en kompensasjon i forhold til tidligere arbeidsinntekt tilsvarende om lag ti prosent, mens inntekt over taket kan gi en kompensasjon tilsvarende 60–65 prosent av sluttlønnen. Tjenstepensjon spiller dermed en stor rolle for arbeidstakere med inntekt som ikke dekkes gjennom det offentlige systemet. I varierende grad inkluderer tjenstepensjonsordningene også døds- og uføreforsikring.

Innskuddsprosenten i ordningene varierer mellom to og 15 prosent, og dekkes av arbeidsgiver.

Finland

Finland skiller seg klart ut i forhold til alle andre land. Tjenstepensjoner betegnes som innteksrelatert tilleggspensjon og er gjennom lovverket obligatorisk for alle arbeidstakere og definert som en del av det offentlige pensjonssystemet. På denne måten har Finland 100 prosent dekningsgrad. Tjenstepensjoner basert på frivillige avtaler er lite utbredt (ca. 15 prosent) som følge av dette.

Tilleggspensjonssystemet kjennetegnes spesielt ved at det ikke er inntektstak som begrenser størrelsen på pensjonsutbetalingen. I det nye systemet opptjenes tilleggspensjon tilsvarende 1,5 prosent per år og det legges til grunn at maksimal kompensasjon når systemet er fullt innfaset, er 60 prosent (målstørrelse). Den reelle

kompensasjonen er om lag 50 prosent, fordi systemet ikke er helt fasett inn. Imidlertid er det verdt å merke seg at en gjennomsnittlig pensjonisthusholdning har et inntektsnivå i forhold til en aktiv husholdnings inntekt på om lag 90 prosent (pga. skatt, andre overføringer, m.m.).

Innskuddsprosenten knyttet til det inntektsrelaterte systemet er 21,1 prosent, hvorav arbeidsgiver dekker 16,6 prosent og arbeidstaker 4,5 prosent.

Tyskland

Utbredelsen av tjenstepensjoner varierer betydelig i Tyskland. Arbeidsmarkedsrelaterte pensjoner var inntil nylig omtrent fraværende i det tidligere Øst-Tyskland og er enda i sin spede begynnelse. I det vestlige Tyskland er 28 prosent av arbeidstakerne i handelssektoren og 64 prosent i industrien inkludert i tjenstepensjonsordning (hhv. 16 og 20 prosent i det østlige Tyskland). Andelen øker med bedriftsstørrelsen, slik at utbredelsen er størst i de største bedriftene. Ansatte i offentlig sektor (ikke «civil servants», som har egen pensjonsordning finansiert gjennom de offentlige budsjetter) er dekket gjennom kollektive avtaler. Totalt er det anslått at noe under halvparten av arbeidstakerne er dekket av en tjenstepensjonsordning.

Tjenstepensjoner er først og fremst organisert på bedriftsnivå som «book reserves», det vil si internt fondert og forsikret mot insolvens. I tillegg er det mulig å finansiere tjenstepensjon gjennom eksterne fond og forsikringsselskaper (gruppeforsikring). Finansieringen av tjenstepensjonsordningene finansieres etter ulike modeller. De spenner fra rene arbeidsgiverfinansierte til rene arbeidstakerfinansierte. I offentlig sektor er det først og fremst arbeidsgiver som betaler innskudd, men i noen tilfeller bidrar også arbeidstakerne. Fra 01.01.02 har arbeidstakerne i prinsippet en rett til å kreve at arbeidsgiver oppretter en tjenstepensjonsordning, hvor innskuddet finansieres av arbeidstaker gjennom trekk i lønn. Ifølge Schmähl (2002) vil tjenstepensjoner i større og større grad bli finansiert direkte av arbeidstakerne.

Tyske myndigheter stimulerer opprettelse av tjenstepensjonsordninger gjennom omfattende stimulerings tiltak, og omfatter blant annet skattefrie innskudd og fritak fra arbeidsgiveravgift⁷ (social security contributions). Det legges også vekt på videre utbredelse av tjenstepensjonsordninger gjennom kollektive avtaler mellom partene i arbeidslivet.

Nederland

Tjenstepensjoner er i Nederland basert på kollektive avtaler mellom partene i arbeidslivet (med støtte fra myndighetene), og for tiden er 91 prosent av arbeids-

⁷ Frem til 2009.

takerne dekket. Pensjonsordningene er fonderte⁸ (krav fra myndighetene), og består i hovedsak av ytelsesbaserte ordninger (nesten 90 prosent). Bare fire prosent av arbeidstakerne er medlem av en ren innskuddsbasert ordning.

Partene i arbeidslivet har anstrengt seg meget for at samtlige arbeidstakere skal omfattes av en tjenstepensjonsordning, og har dette som mål før avtalene skal reforhandles i 2006. Myndighetene legger også stor vekt på at samtlige arbeidstakere skal ha tjenstepensjon i arbeidsforhold, og vil om nødvendig vedta ny lov for å sikre dette om partene selv ikke klarer å oppnå tilfredsstillende resultat (allmenngjøring av tariffavtaler). I første rekke dreier dette seg om å forhindre at individer eller grupper av arbeidstakere ekskluderes fra pensjonsordningene. Pensjonsfond har ulike krav til medlemskap (varierer fra fond til fond), og noen arbeidstakere kan ekskluderes på grunn av midlertidig ansettelse, andre med begrunnelse i krav til venteperiode, andre fordi de er administrativt personell og noen av andre årsaker. Det er dette myndighetene vil kunne endre på i lovs form fra 2006/07.

Det er et mål for myndighetene at kompensasjonsnivået skal være 70 prosent, det vil si at en pensjonist mottar samlet pensjon tilsvarende 70 prosent av tidligere arbeidsinntekt. Det er anslått⁹ at det bare er et fåtall arbeidstakere som vil nå kompensasjonsmålet. Det er flere årsaker til dette, blant annet at en stor andel av befolkningen ikke er kontinuerlig i arbeid fra de er 25 år til pensjonsalderen på 65 år. Imidlertid vil den samlede kompensasjonen for en pensjonisthusholdning være vesentlig høyere når andre inntekter enn de pensjonsrelaterte tas med. I 1998 utgjorde pensjonshusholdningens inntekter i forhold til husholdningsinntekter for aldersgruppen 25–64, 88 prosent. Dette betyr generelt at tjenstepensjonsordningenes kompensasjonsrate ikke bør ses isolert fra andre støtteordninger.

Nederland har, som Finland, ikke inntektstak på opptjening av tjenstepensjon.

Østerrike

Østerrike har et høyt kompensasjonsnivå i det offentlige pensjonssystemet og liten utbredelse av tjenstepensjoner. Som i hele Europa for øvrig ønsker myndighetene å stimulere både tjenstepensjoner i arbeidsforhold og individuell pensjonssparing. Den forventede veksten i de offentlige pensjonsutgiftene er betydelig frem til 2050, og flere tiltak er iverksatt, senest i 2003, for å dempe utgiftsveksten. Et av tiltakene er en nedjustering av den årlige opptjeningsprosenten fra to prosent til 1,78 prosent med virkning fra 2009. Pensjonsalderen er økt til 65 år for menn og 60 år for kvinner (samme pensjonsalder for menn og kvinner planlegges, gjeldende mellom 2024–2033), med bonus for å stå lenger i arbeid (fire prosent av tidligere inntekt per år)

⁸ I 2001 tilsvarte pensjonsfondenes forvaltningskapital 108 prosent av BNP, klart størst av EU-landene.

⁹ Nelissen (2001).

og reduksjon i ytelse ved tidlig pensjonering (3,75 prosent reduksjon per år). Antall «besteår» økes gradvis fra 15 til 40 år (fullt implementert fra 2028).

Pensjonssystemet finansieres hovedsakelig gjennom avgifter, tilsvarende 22,8 prosent av pensjonsgivende inntekt. Arbeidsgiver dekker 12,55 prosent, mens arbeidstaker dekker 10,25 prosent. Statsbudsjettet dekker 21,5 prosent av de totale offentlige pensjonsutgiftene i Østerrike.

Det er basert på survey-undersøkelser beregnet at om lag 300 000 arbeidstakere har opparbeidet seg rettigheter i en tjenstepensjonsordning. Tallet inkluderer ikke ordninger basert på «book reserves» i bedrifter (mest vanlig tidligere), slik at det reelle tallet er høyere. Generelt anslås det at om lag hver tiende arbeidstaker er medlem i en tjenstepensjonsordning.

Østerrikske myndigheter ønsker som nevnt å styrke både tjenstepensjoner og individuell pensjonssparing, og den såkalte «severance pay», innført i 2002, forventes å stimulere pensjonssparingen. Ordningen administreres av separate velferdsfond administrert av de ansatte. Det er knyttet skattemessige fordeler til ordningen, der innskuddet er på 1,53 prosent av lønnsinntekten.

Storbritannia

Tjenstepensjoner i Storbritannia er frivillig for arbeidsgiver, og eksisterende ordninger er ikke etablert som følge av kollektive avtaler, men av den enkelte arbeidsgiver. Den enkelte arbeidstaker har et mangfold av valgmuligheter ved nyansettelse eller skifte av jobb i bedrifter som har tjenstepensjonsordning.

Noe under halvparten av arbeidstakerne er dekket av en tjenstepensjonsordning, og de fleste er ytelsesbaserte. Det er imidlertid er klar tendens til at de ytelsesbaserte ordningene reduseres i omfang av spesielt to årsaker: nedbyggingen av den offentlige sektor, både lokalt og sentralt og at arbeidsgiverne går over til innskuddsbaserte ordninger. Sistnevnte både på grunn av økende forventet levealder og høyere kostnader grunnet lavere avkastning i kapitalmarkedet de siste årene.

I en omfattende survey-undersøkelse¹⁰, basert på 242 pensjonsordninger, var 83 prosent ytelsesbaserte, åtte prosent innskuddsbaserte og ni prosent såkalte hybride systemer. Hele 32 prosent av de ytelsesbaserte systemene har blitt lukket for nye medlemmer, og tendensen er økende (14 prosent i 2001 og 22 prosent i 2002). Med hensyn til ikke-lukkede ordninger svarte 14 prosent at det var sannsynlig eller svært sannsynlig at ordningen ville bli lukket i løpet av det kommende året.

Financial Times skriver i en artikkel 20.08.04 at nesten 60 prosent av bedriftenes ytelsesordninger nå er lukket for nye medlemmer. Innskuddsstørrelsen varierer betydelig. I ytelsesbaserte ordninger var gjennomsnittlig innskudd fra arbeidsgiver 14,83 prosent, mens tilsvarende for innskuddsordninger

¹⁰ The Pension Fund Partnership (2003).

var på 7,41 prosent, det vil si bare halvparten. Gjennomsnittlig bidrag fra arbeidstakerne var henholdsvis 5,39 prosent og 4,28 prosent.

Myndighetene innførte «Stakeholder Pension» i 2001, som en ny pensjonsmulighet for arbeidstakere som ikke hadde tilgang til tjenstepensjonsordning. Fra august 2001 ble bedrifter med fem eller flere ansatte pålagt å tilby adgang til «Stakeholder Pension», med mindre de selv ikke hadde tilsvarende eller bedre ordning. Arbeidsgiverne er imidlertid ikke pliktig til å betale innskudd, og arbeidstakerne betaler innskuddsbeløp valgfritt opp til 3600 pund (ikke skattefradrag for høyere beløp). Det er av britiske myndigheter anslått at 815 000 «Stakeholder Pensions» har blitt solgt per mars 2002.

Det hevdes av Trade Union Congress (2004) at «Stakeholder Pension» (SP) ikke har vært en suksess, og viser til at bare et fåtall av arbeidstakerne i London som har mulighet til å kjøpe SP, faktisk har kjøpt. Dette gjelder ikke bare dem som ikke har vært dekket av en tjenstepensjonsordning, men også de arbeidstakere som opplever at arbeidsgiver endrer og tilbyr en dårligere pensjonsordning enn tidligere. TUC hevder at færre og færre arbeidstakere har gode pensjonsordninger og mener videre at det bygges opp til en stor pensjonskrise i fremtiden.

TUC er kritisk til den omfattende overgangen fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger, fordi de oppfattes som mindre sjenerøse og fordi investeringsrisikoen knyttet til aksjemarkedet flyttes fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Fagbevegelsen mobiliserer mot endringene.

Italia

Mindre enn ti prosent av arbeidstakerne var medlem i en tjenstepensjonsordning i 2001 og ordningene er med få unntak, basert på innskuddsprinsippet. Selv om det er liten utbredelse for tiden, får tjenstepensjonsordninger større og større betydning og henger nært sammen med reformen i det offentlige pensjonssystemet. Årsaken til at omfanget hittil ikke har økt noe særlig, skyldes en kombinasjon av at det nye regelverket ikke er konsolidert, og fordi form og innhold først må defineres av partene i arbeidslivet.

Tidligere var det arbeidsgiver alene som tok initiativ til etablering av pensjonsordning. I den nye loven fastsettes det at utvikling av tjenstepensjon skal skje gjennom kollektive forhandlinger og innskudd skal fordeles likt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Strukturen i tjenstepensjonsordningene baseres på ordning som eksperimentelt ble innført i de kjemiske sektorer, gjennom opprettelsen av den såkalte «Fonchim national pension scheme».

Den offentlige sektor henger etter privat sektor, fordi de nødvendige lovvedtak mangler som kreves for å etablere vilkårene for pensjonssystemene.

Kompensasjonsnivå – offentlig pensjon og tjenstepensjon

Kompensasjonsgraden kan uttrykkes på to måter: brutto (før skatt) eller netto (etter skatt). Forskjellen mellom bruttostørrelsen og nettostørrelsen har blant annet med skatteeffekter å gjøre (lavere skatt på pensjonsytelser i forhold til skatt på arbeidsinntekt). Kompensasjon i forhold til tidligere arbeidsinntekt vil variere med inntektsnivået. Når det gjelder kompensasjonsgrad i de offentlige ordningene, er tallene i tabell 2.3 bruttostørrelser og for arbeidstaker med gjennomsnittlig arbeidsinntekt. Netto kompensasjon i det offentlige pensjonssystemet er eksempelvis 72 prosent i Tyskland¹¹ og 90 prosent i Italia. Det er viktig å være klar over at netto kompensasjon kan ligge mellom ti og 20 prosent høyere enn brutto.

Tabell 2.3 Brutto kompensasjonsgrad i offentlige pensjonsordninger (i prosent for en fulltidsansatt lønntaker med gjennomsnittslønn).

Land	Brutto kompensasjonsgrad
Norge	54
Danmark	40
Sverige	55
Finland	60
Tyskland	45
Nederland	32
Østerrike	70
Storbritannia	44
Italia	78

Kilde: Disney (2001), OECD (2003), nasjonale rapporter

Det er noe problematisk å finne gode tall for den faktiske kompensasjonsgraden i tjenstepensjonsordninger, men basert på gjennomgang av tilgjengelig litteratur har vi i tabell 2.4 gjort et anslag på den samlede brutto kompensasjonsgrad inklusive offentlige pensjonsytelser for de mest vanlige ytelsesbaserte¹² ordningene i de europeiske landene.

¹¹ I Tyskland skatlegges ikke pensjonsytelsen, noe som gjør at netto kompensasjon dermed blir høy (i gjennomsnitt ca. 70 prosent). Det diskuteres for tiden endringer i skattemessige forhold knyttet til pensjonsytelsene som følge av forskjellsbehandling mellom «workers and employees» og «civil servants», og det forventes at disse endringene bl.a. vil føre til full skattlegging av pensjonsinntekt. Schmähl (2003) anslår at kompensasjonsnivået i det offentlige pensjonssystemet i Tyskland vil falle til 64 prosent av gjennomsnittlig netto lønn som resultat av den nye reformen som ble innført i 2001.

¹² De fleste tjenstepensjonsordningene har vært og er, ytelsesbaserte, men det er en klar tendens til overgang til innskuddsordninger. Som vi senere skal vise, er dette også tendensen i Norge. I Tyskland domineres tjenstepensjonsordningene av «book reserves», dvs. pensjonsrettigheter satt av i bedriftens balanse.

Tabell 2.4 Samlet brutto kompensasjonsgrad for deltakere i ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger (prosent).

Land	Samlet brutto kompensasjonsgrad
Norge	60-70
Danmark	65
Sverige	60-65
Finland	60
Tyskland	50
Nederland	70
Østerrike	70-75
Storbritannia	60
Italia	80

Kilde: Disney (2001), OECD (2003), nasjonale rapporter

Generelt har Tyskland (på grunn av skattefri alderspensjon), Italia og Østerrike de klart mest sjenerøse offentlige pensjonsordningene. De to sistnevnte har imidlertid meget liten utbredelse av tjenstepensjoner i arbeidsforhold (jf. tabell 2.5) og det er disse landene som synes å ha de største utfordringene i de offentlige pensjonssystemene. Når det gjelder brutto kompensasjon (inkludert tjenstepensjon) i Tyskland, er det betydelige forskjeller. Det vi kan si, på bakgrunn av tall for netto kompensasjon (ca. 70 prosent), er at kompensasjonsnivået er høyt.

Når det gjelder Danmark, er de fleste tjenstepensjonsordningene innskuddsbaserte. For en typisk arbeidstaker vil kompensasjonsnivået uansett system ligge i intervallet 60–65 prosent. I Sverige er normal ytelse også i området 60–65 prosent.

I Italia vil kompensasjonsgraden i det offentlige pensjonssystemet falle til 63 prosent i 2050, mens den samlede kompensasjonen (inkludert tjenstepensjon) forventes å bli 82 prosent. Dette gjenspeiler at tjenstepensjoner vil få økt betydning.

I Finland er den inntektsrelaterte tilleggspensjonen offentlig og obligatorisk for alle arbeidstakere, der samlet kompensasjon (når systemet er faset inn) vil være 60 prosent. I Nederland, der tjenstepensjon har stor betydning, er 70 prosent samlet kompensasjon mer å betrakte som et måltall. Hvor høy den faktiske kompensasjonen vil være, avhenger av yrkeskarrierens lengde (40 år gir 70 prosent kompensasjon). I Storbritannia er ordningene mange og ytelsene varierer, men en typisk ytelse er om lag 60 prosent.

Det vi forsiktig kan si ut fra kompensasjonsnivåene, er at ytelsene i Norge ikke er spesielt sjenerøse i forhold til hva som er normalt internasjonalt. En samlet kompensasjon på to tredjedeler av tidligere arbeidsinntekt synes snarere regelen enn unntaket. Det som blir interessant i et internasjonalt reformperspektiv, er

hvordan samspillet mellom offentlig pensjon og tjenstepensjon vil utvikle seg. Redusert offentlig pensjonsytelse vil føre til økt arbeidskraftkostnad for arbeidsgivere dersom tjenstepensjonsordninger skal kompensere for denne reduksjonen. Ut fra de nasjonale strategirapportene synes det rimelig klart at det samlede skatteinivået ikke vil bli redusert selv om utgiftene reduseres. Samtidig stimulerer myndighetene til etablering av tjenstepensjonsordninger, noe som da vil medføre økte lønnskostnader for arbeidsgivere.

Tjenstepensjoner og dekningsgrad

Det er betydelige ulikheter mellom landene når vi ser på tjenstepensjonsdekningen isolert, det vil si andelen av arbeidstakerne som er dekket av pensjonsordning i arbeidsforholdet. I tillegg til Finland (obligatorisk ordning) har Sverige, Danmark og Nederland høy dekningsgrad, mens utbredelsen er liten i Italia og Østerrike. Norge, Storbritannia og Tyskland ligger midt på treet, med mellom 46 og 48 prosent.

De oppgitte tallene for tjenstepensjonsordningenes utbredelse er ikke alltid helt sammenlignbare og må primært tas som en grov indikasjon. Som et eksempel: For Danmark er oppgitt en dekningsgrad på 82 prosent (hentet fra Danmarks

Tabell 2.5 Dekningsgrad tjenstepensjoner (prosent av alle arbeidstakere som er dekket).

Land	Dekningsgrad	Type system primært*
Norge	48	DB
Sverige	90	DC**
Danmark	82	DC
Finland	100 /15***	DB
Tyskland	46	BR****
Nederland	91	DB
Østerrike	10-	
Storbritannia	47	DB
Italia	9	DC

* DB = define benefit (ytelsesbasert), DC = define contribution (innskuddsbasert), BR = book reserves

** Endring fra DB til DC i løpet av 1990-årene. De få DB-ordningene som fortsatt eksisterer, vil bli reformhandlet.

*** Omfatter de frivillige tjenstepensjonsordninger. Den obligatoriske tjenstepensjonen defineres som offentlig.

**** Ca. halvparten av dem som har privat tjenstepensjon. Regler om forsikring av pensjonsmidlene.

Kilde: EU (2003), OECD (2003)

strategirapport fra 2002), mot Norges 48 prosent.¹³ Dekningsgraden for Danmark omfatter arbeidstakere mellom 25 og 49 år, mens tallet for Norge inkluderer arbeidstakere mellom 20 og 67 år (iht. regelverket i Lov om foretakspensjon og Lov om innskuddspensjon).

Når det gjelder variasjoner i tjenstepensjonsordningenes utbredelse innad i det enkelte land, er det visse fellestrekk. Offentlig ansatte har typisk en meget høy dekning med gode tjenstepensjonsordninger – uavhengig av innretningen på det offentlige pensjonssystemet og utbredelsen av tjenstepensjon i privat sektor. I de landene der tjenstepensjon ikke har blitt gjort obligatorisk eller er knyttet til sentrale tariffavtaler, er det typiske mønster at dekningen er best i bransjer med høyt utdannet og høyt lønnet arbeidskraft og blant store bedrifter mer generelt.

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at det er grunn til å tro at deler av de offentlige pensjonsutgiftene presses over til fonderte ordninger i arbeidsmarkedet. Dette vil igjen kunne føre til at det presser seg frem krav om fortsatt høyt samlet kompensasjonsnivå, det vil si at arbeidsgiverne skal kompensere for reduserte offentlige ytelser. I flere land – spesielt Storbritannia – signaliserer arbeidsgiverne reduserte ytelser gjennom tjenstepensjonsordningene, og at arbeidstakerne i større grad må bidra til den samlede finansieringen for å opprettholde eksisterende kompensasjonsnivåer. Det er også grunn til å tro at de gode pensjonsordningene for offentlig ansatte vil komme under press.

¹³ Se beregninger i kapittel 3.1.

3 Tjenestepensjoner i Norge

3.1 Tjenestepensjonsordningenes omfang – arbeidstakere som ikke har tjenestepensjonsordning

I den offentlige debatt har det vært stor usikkerhet omkring spørsmålet om hvor mange arbeidstakere i privat sektor som ikke er dekket av en tjenestepensjonsordning. I forbindelse med årets lønnsoppgjør ble det hevdet at mellom 900 000 og én million arbeidstakere ikke har tjenestepensjonsordning. Pensjonskommissjonen anslår at tallet er mellom 800 000–900 000.

Det er vanskelig å beregne nøyaktig hvor mange som ikke har tjenestepensjonsordning, fordi det er frivillighet knyttet til etablering av ordninger og at det ikke er en del av det kollektive avtalesystemet. Det er videre gjort få beregninger i Norge når det gjelder tjenestepensjonsdekning. Pedersen (2000) beregnet dekningsgraden i ulike private sektorer, basert på et utvalg av bedrifter innen hver av sektorene. I denne rapporten vil denne utvalgsundersøkelsen bli benyttet som en av to innfallsvinkler for å beregne dekningsgraden i privat sektor.

Regjeringen har, som resultat av årets lønnsoppgjør, til høsten lovet en stortingsmelding om Pensjonskommissjonens rapport som skal inneholde forslag om innføring av obligatorisk tjenestepensjonsordning. Da bør det helst ligge til grunn en kvalifisert vurdering av hvor mange arbeidstakere i privat sektor som ikke omfattes av en tjenestepensjonsordning.

Kredittilsynet har fra 2003 pålagt alle livsforsikringselskap å rapportere bestandstall for ytelsesbaserte tjenestepensjoner etter Lov om foretakspensjon (LOF) og innskuddsbaserte ordninger etter Lov om innskuddspensjon (LOI), samt konverteringer fra ytelsespensjon til innskuddspensjon. Livselskapene har rapportert fra 2001. Vi har tatt utgangspunkt i disse bestandstallene, samt data fra pensjonskassene for å beregne hvor mange arbeidstakere som står utenfor tjenestepensjonsordningene. Grunnlaget for beregningene i tabell 3.1 er antall yrkesaktive medlemmer i liv- og fondselskaper, samt private og offentlige pensjonskasser. I henhold til regelverket i LOF og LOI har vi redusert sysselsettingsgrunnlaget for beregning av tjenestepensjonsdekning med totalt 125 000. I privat sektor gjelder dette alle

arbeidstakere mellom 16 og 19 år, som har mindre enn en femtedel stilling og som har arbeidsforhold av kort varighet. I offentlig sektor vil tjenestepensjonsdekningen være tilnærmet 100 prosent.¹⁴

I tillegg til at arbeidstakere som ikke omfattes av en tjenestepensjonsordning på grunn av regelverkets bestemmelser, omfattes heller ikke arbeidsledige og andre som av en eller annen grunn står utenfor arbeidslivet i beregningen av dekningsgrad, samt selvstendig næringsdrivende/enkeltmannsforetak. Vi har tatt utgangspunkt i problemstillingen som har vært fremme i den offentlige debatt, det vil si hvor mange *arbeidstakere* som ikke er dekket av tjenestepensjon i arbeidsforhold.

Mange av dem som ikke har tjenestepensjon, har såkalte fripoliser, det vil si opparbeidede tjenestepensjonsrettigheter i tidligere arbeidsforhold. Totalt er det utstedt om lag én million fripoliser per 31.12.02. Både nåværende yrkesaktive, arbeidsledige og andre som står utenfor arbeidslivet, kan ha slike opparbeidede rettigheter.

Tabell 3.1 Arbeidstakere utenfor tjenestepensjonsordninger per 31.12.2002.

	Antall sysselsatte/ lønnstakere	Antall yrkesaktive medlemmer	Antall arbeidstakere uten tjenestepensjon	Deknings- grad
Private pensjonskasser		127 100		
Livsforsikringsselskaper/ fundselskaper m.m.		442 400		
Sum	1 300 000	569 500	730 500	
- 16-19 år	80 000		80 000	
- mindre enn 1/5 stilling	30 000		30 000	
- korte ansettelsesforhold	15 000		15 000	
Sum privat sektor	1 175 000	569 500	605 500	48
KLP		278 000		
SPK		286 000		
Komm. pensjonskasser		94 000		
Sum offentlig forvaltn.	673 000			
Sum offentlig sektor	658 000	658 000	0	100
Sum offentlig og privat	1 833 000	1 227 500	605 500	67

Kilde: FNH, Norske Pensjonskassers Forening, SSB

¹⁴ Arbeidstakere som er under 20 år, har arbeidstid mindre enn 14 timer per uke og korte arbeidsforhold, omfattes ikke i de offentlige tjenestepensjonsordningene.

Beregningen viser at i overkant av 600 000 arbeidstakere i privat sektor per 31.12.02 ikke var medlem i noen tjenestepensjonsordning. Dette betyr at antallet ligger 34–40 prosent lavere enn de 900 000–1 000 000 som ofte er blitt referert i den offentlige diskusjonen. Dekningsgraden er således 48 prosent, og viser at litt over halvparten av arbeidstakerne i privat sektor ikke har pensjonsordning i arbeidsforholdet. Det presiseres at arbeidstakere i offentlige foretak ikke er inkludert i tallene for privat sektor.

Pedersen (2000) gjennomførte en utvalgsundersøkelse for å kartlegge blant annet tjenestepensjonsdekningen i privat sektor. Undersøkelsen omfattet totalt 600 bedrifter med mer enn fem ansatte. Utvalgsundersøkelsen var skjev i utgangspunktet, men resultatene ble korrigert for andel sysselsatte i den enkelte sektor. Undersøkelsen avdekket ellers kvaliteten på de sektorvise tjenestepensjonene i de bedrifter som var omfattet av undersøkelsen.

Den høyeste dekningsgraden er, ikke overraskende, innen finanssektoren (93 prosent), mens den er klart lavest i Varehandel og Hotell og restaurant (29 prosent) og Bygg og anlegg (40 prosent).

Antall arbeidstakere uten tjenestepensjon i tabell 3.2 er ikke korrigert for gjeldende bestemmelser i LOF, det vil si arbeidstakere som kan ekskluderes fra en tjenestepensjonsordning med grunnlag i lovverket. Heller ikke bedrifter med 1–4 ansatte er med i tallene. For privat sektor som helhet er det totale antallet arbeidstakere uten tjenestepensjonsdekning, beregnet i tabell 3.3. Dekningsgradene fra Pedersen (2000) er benyttet, og det er rimelig å anta at det ikke har skjedd de store endringene fra 1996 til 2002.

Tabell 3.2 Dekningsgrad tjenestepensjon (TP) i private sektorer (1996).

Sektor	Dekningsgrad %	Uten TP %	Uten TP Antall
NNM, teko og møbel	52	48	35 000
Industri ellers, olje og bergverk	69	31	80 000
Bygg og anlegg	40	60	61 000
Varehandel, hotell og restaurant	29	71	246 000
Transport og kommunikasjon	72	28	41 000
Finansielle tjenester	93	7	3 000
Private tjenester*	69	31	95 000
Sum	55	45	562 000

* Inkluderer forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift, undervisning, helse & sosiale tjenester og sosiale & personlige tjenester.

Tabell 3.3 Arbeidstakere i privat sektor uten tjenstepensjonsdekning per 31.12.02.¹⁵

Uten tjenstepensjonsordning (tabell 3.2)	562 000
+ 1-4 ansatte	144 000
Sum	706 000
- 16-19 år	80 000
- mindre enn 1/5 stilling	30 000
- korte ansettelsesforhold	15 000
Sum uten tjenstepensjonsordning	581 000
Antall lønnstakere (ref. tabell 3.1)	1 175 000
Dekningsgrad tjenstepensjon	51%
Andel arbeidstakere uten tjenstepensjon	49%

Det er i beregningene i tabell 3.3 forutsatt at alle bedrifter med 1–4 ansatte ikke har opprettet tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Forskjellen i beregningsresultatene i de to beregningsmåtene som er benyttet for å finne antall arbeidstakere som ikke har tjenstepensjonsordning, er relativt liten (605 000 og 581 000).

Med grunnlag i beregningene i tabell 3.3 kan det med rimelig sikkerhet konkluderes at om lag 600 000 (halvparten) av arbeidstakere i privat sektor ikke er dekket av noen form for tjenstepensjon i arbeidsforholdet.

3.2 Tjenstepensjoner og deres utforming

Tjenstepensjoner i arbeidsforhold er regulert gjennom Lov om foretakspensjon (LOF) og Lov om innskuddspensjon (LOI), begge iverksatt i 2001. LOF regulerer de ytelsesbaserte pensjonsordningene, samt innskuddsordninger med forsikringselement i opptjeningstiden (engangsbetalt alderspensjon), mens LOI regulerer de fleste innskuddsbaserte ordningene. For begge ordningene omfatter loven pensjonsordning hvor det gis eller har vært gitt inntektsfradrag etter skattelovens § 6-46 og foretak som har eller oppretter slik pensjonsordning. Bedrifter kan opprette tjenstepensjonsordninger utenfor loven, men uten inntektsfradrag. Dette er eksempelvis vanlig for ledere med inntekter over inntektstaket i lovbestemmelsene nevnt over.

¹⁵ Eks. primærnæringene.

Ytelsesbaserte ordninger

Kjennetegnet ved denne type tjenstepensjon er at pensjonens størrelse står i et fastsatt forhold til en arbeidstakers sluttlønn. Innen offentlig sektor, det vil si stat, fylkeskommuner og kommuner, er det normalt at pensjonen utgjør 66 prosent av sluttlønnen, forutsatt full opptjening på 30 år. Er opptjeningstiden lavere enn 30 år, reduseres pensjonen forholdsmessig. Er opptjeningstiden 20 år, utgjører pensjonen 20/30 av full pensjon. Utbetaling av tjenstepensjon samordnes med utbetaling fra folketrygden. Dette vil si at pensjonen fra folketrygden først beregnes og kommer til utbetaling, mens differansen mellom 66 prosent av sluttlønn og folketrygdytelsen utbetales deretter.

Et kjennetegn ved de offentlige tjenstepensjonene, og som følger av det forannevnte, er bruttogarantien. Dette innebærer at eventuelle nedskjæringer i pensjonsytelsen fra folketrygden ikke vil få konsekvenser for mottaker, fordi reduksjonen kompenseres av tjenstepensjonsordningen. Dette hadde betydning i 1992, da pensjonsprosenten ble redusert fra 45 prosent til 42 prosent. Overføringsavtalen mellom Statens Pensjonskasse og de ulike kommunale ordningene innebærer at dersom en arbeidstaker har hatt ulike arbeidsgivere innen offentlig sektor, har vedkommende rettigheter og får pensjonsytelse fra den ordningen han eller hun sist var medlem i. Dette vil gi offentlig ansatte en høyere pensjonsytelse i forhold til om avtalen ikke hadde eksistert.¹⁶

De fleste private tjenstepensjonsordninger bygger på antakelser om ytelser fra folketrygden, og det mest vanlige er å sikte mot en samlet pensjonsytelse, inkludert både folketrygd og tjenstepensjon tilsvarende 66 prosent av sluttlønn. Likevel har ikke bedriftene noen garantiforpliktelser til å yte en bestemt prosent av sluttlønnen i pensjon. Pensjonsprosenten kan variere fra bedrift til bedrift, men stort sett ligger prosenten mellom 60 og 70. Noen bedrifter har imidlertid ordninger med bedre uttelling enn 70 prosent av sluttlønn.

At private ytelsesordninger ikke gir samme bruttogaranti som de offentlige ordninger, betyr at bedriftene har anledning til å velge hvorvidt en nedskjæring i folketrygden skal kompenseres fullt, delvis eller ikke i det hele tatt (nettoordning der samordningen med folketrygden skjer på forhånd). Ordningens innretning kan i prinsippet endres uten innflytelse fra arbeidstakerne.¹⁷ Slik sett står bedriftene fritt til å vurdere pensjonsordningens samlede betingelser når eksterne forhold som kan påvirke premiekostnadene endres. Det er dette vi nå ser tendenser til i pensjonsmarkedet, der ytelsesordninger gjøres om til innskuddsordninger. Denne problemstillingen kommer vi tilbake til i avsnitt 3.4.

¹⁶ Ifølge NOU 2000:28 gjennomsnittlig seks prosent høyere pensjon.

¹⁷ Såfremt ikke arbeidsgiver er bundet av en tariffavtale.

I ytelsesordninger er pensjonens størrelse fastsatt, mens premien vil kunne variere, avhengig av lønnsutvikling og avkastning på forvaltningskapitalen. For bedriftene er dermed kostnadene usikre, mens pensjonsutbetalingen for mottaker er en sikker størrelse. Uforutsigbarheten ligger derfor i første rekke på arbeidsgivers hånd.

Arbeidstakere må være fylt 20 år og ha minst en femtedel av full stilling for å kunne tas opp som medlem i en ytelsesordning etter LOF. Pensjonsytelsen, det vil si summen av pensjon fra folketrygd og tjenestepensjon, kan ikke overstige 100 prosent av medlemmets lønn inntil 6G og 70 prosent av lønn mellom 6G og 12G. Lønn over 12G skal ikke medregnes for å gi skattefradrag.

Innskuddsordninger

Myndighetene foretok vesentlige endringer i rammeverket for utformingen av tjenestepensjoner gjennom LOI. Grunnlaget for en økning i tjenestepensjonsomfanget ble lagt gjennom den nye loven, uten at en hittil har sett den store økningen absolutt sett. Innskuddspensjonsordninger kjennetegnes ved at innskuddet (normalt) utgjør en bestemt prosent av lønnsgrunnlaget innenfor gitte lønnsintervaller. I forskriftene til LOI er det fastsatt innskuddsgrenser for medlemmene. For lønn mellom 2G og 6G skal innskuddet ikke overstige fem prosent, mens maksimalt innskudd for lønn mellom 6G og 12G er åtte prosent. Det skal ikke betales innskudd for lønn som overstiger 12G og for lønn som er mindre enn 2G. Det er i henhold til lovverket ikke anledning for arbeidstaker å betale premie i en innskuddsordning. Dette betyr at det er bedriften som betaler hele innskuddet. Hvor mye som utbetales i pensjon, vil være avhengig av innskuddets størrelse, avkastning på innskuddskapitalen og innskuddslengden. Ordningen er forutsigbar for bedriftene, men uforutsigbar for arbeidstakerne, fordi pensjonens størrelse beregnes etterskuddsvis og er dermed ikke en gitt størrelse, som ytelsesordningen er.

Arbeidstakere må være fylt 20 år og ha minst en femtedel av full stilling og lønn større enn 2G for å kunne tas opp som medlem i en innskuddspensjonsordning.

Eksempler på beregning av pensjonsytelse i en innskuddsordning

I debatten om obligatorisk tjenestepensjon i kjølvannet av vårens lønnsoppgjør, er det ikke avklart hvordan en slik ordning skal organiseres og administreres, samt hvilket nivå innskuddssatsene skal legges på. I lønnsoppjøret var det opprinnelige kravet en minsteordning, med innskudd tilsvarende tre prosent av lønn. Vi har tatt utgangspunkt i en treprosentordning som en illustrasjon på en slik minimumsordning (tabell 3.4). I tillegg har vi beregnet effekten av Finansdepartementets forslag til endringer i LOI (sendt til høring i mars 2004), der gjeldende maksimalsats for innskudd foreslås opprettholdt, samt at det åpnes for innskudd også fra arbeidstakersiden (tabell 3.5).

Hvor mye som utbetales i pensjon fra en innskuddsbasert tjenstepensjonsordning, avhenger som nevnt av innskuddets størrelse, hvor mange år det betales innskudd og avkastningen på innskuddsmidlene. For å se hvor stor betydning avkastningens størrelse har på tjenstepensjonen, har vi med utgangspunkt i Finansdepartementets høringsforslag, redusert realavkastningen i innskuddsperioden med ett prosentpoeng, fra tre prosent (ligger til grunn i tabell 3.5) til to prosent. Resultatene er gjengitt i tabell 3.6. Samlet pensjonsutbetaling inkluderer folketrygd etter nåværende system og tjenstepensjon.

Et viktig poeng når det gjelder type tjenstepensjon, er forskjellen i risikofordelingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Risikoen i bruttobaserte ytelsesordninger ligger hos arbeidsgiver (premiestørrelsen fastsettes årlig og vil kunne variere for å dekke opp en gitt forpliktelse, for eksempel pensjon tilsvarende 66 prosent av sluttlønn). Risikoen i andre, ikke bruttobaserte ordninger, fordeles mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, avhengig av hvordan dette er nedfelt i avtalen. I innskuddsordninger er det arbeidstakerne som har hele risikoen.

Minsteordning – tre prosent av lønn

Forutsetninger:

- premie: tre prosent av lønnsinntekt, ingen G-fradrag
- realavkastning: to prosent (fem prosent nominell og tre prosent inflasjon)
- 30 års sparetid
- Livsvarig utbetaling
- 40 års opptjening i folketrygden (nåværende)

I forhold til de vanligste ytelsesordningene (66 prosent av sluttlønn) vil en obligatorisk tjenstepensjonsordning basert på tre prosent innskudd av lønn, gi noenlunde tilsvarende samlet kompensasjon (summen av folketrygd og tjenstepensjon) for de laveste inntektsgruppene, det vil si opp til 6G. Høyere lønnsinntekt enn 6G reduserer kompensasjonen, det vil si prosent av tidligere lønn. For inntekt tilsvarende 12G er kompensasjonen nede i 44 prosent.

Tabell 3.4 Utbetaling fra folketrygden, innskuddspensjonsordning (tre prosent av lønn) og samlet pensjon. 30 års sparetid. Enslig mann (m) og kvinne (k).

Årlig lønnsinntekt	Årlig folketrygd	Årlig innskuddspensjon m/k	Samlet pensjon m/k	Kompensasjon % av tidl. lønn
227 444 / 4G	128 506	24 748 / 22 534	153 254 / 151 040	67 / 66
341 166 / 6G	176 269	37 122 / 33 802	213 391 / 210 071	63 / 62
454 888 / 8G	192 190	49 495 / 45 069	241 685 / 237 259	53 / 52
682 332 / 12G	224 032	74 243 / 67 603	298 275 / 291 635	44 / 43

Generelt sett kan det enkelte individ selv bestemme utbetalingsperiode i innskuddsordningene, og kan variere fra ti år til livslang ytelse. Vi har lagt til grunn en livslang utbetalingsperiode, først og fremst fordi vi da kan sammenligne direkte de to tjenestepensjonsordningene, det vil si ytelse og innskudd. Tjenestepensjonen i innskuddsordninger basert på livslang ytelse vil gi en lavere pensjon for kvinner enn for menn. Årsaken til dette er at det korrigeres for høyere forventet levealder for kvinner enn for menn. Tilsvarende korrigeringer skjer ikke i ytelsesordninger.

Som tabellen viser, vil den samlede kompensasjonsprosenten være klart høyest for de laveste og midlere inntektene (mellom 62 og 67 prosent) for inntekt mellom 4G (227 444) og 6G (341 166). Årsaken til dette er «folketrygdeeffekten», det vil si fordelingsprofilen i folketrygden gir høyere kompensasjon i prosent jo lavere inntekten er. Utbetalingen gjennom innskuddsordningen er prosentvis den samme for alle inntektsgruppene.

Maksimalsatser etter nåværende bestemmelser i LOI – tre prosent realavkastning

Finansdepartementet sendte 31. mars 2004 ut et høringsforslag, der det blir foreslått endringer i Lov om innskuddspensjon (LOI) i arbeidsforhold. Forslaget omhandler blant annet innskudd fra arbeidstaker og maksimale innskuddsgrenser. Det nye i forslaget er at innskudd kan fordeles mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Når det gjelder maksimale innskuddssatser, foreslås det å beholde nåværende maksimalsatser, det vil si fem prosent av lønn mellom 2 og 6G og åtte prosent mellom 6 og 12G. Arbeidstaker kan bidra med inntil fire prosent av lønnsinntekten, men maksimalt 50 prosent av det samlede innskuddet. Effekten av forslaget, der det gjøres fratrekk for 2G ved innskuddsberegningen, er at arbeidstakers innskudd aldri vil nå opp i fire prosent. For lønn tilsvarende 6G vil innskuddet maksimalt bli 1,67 prosent, mens maksimalt innskudd for lønn lik 8G og 12G, er henholdsvis 2,25 prosent og 2,83 prosent.

Maksimalsatsene er fastsatt i forskrifter og kan endres uten at det er nødvendig å foreta lovendringer. Gjeldende maksimalsatser ble fastsatt i en tid der avkastningsnivået i blant annet aksjemarkedet lå høyere enn de siste årenes reelle avkastning. Det burde derfor vurderes å øke maksimalsatsene noe for å «kompensere» for forventet lavere avkastning på forvaltningskapitalen i fremtiden. Bakgrunnen for fastsettelse av satsene var å sikre at en innskuddsordning ikke kunne bli mer sjenerøs enn en ytelsesordning.

Forutsetninger:

- Maksimalt innskudd: fem prosent fra 2 til 6G og åtte prosent fra 6 til 12G
- Realavkastning: tre prosent (seks prosent nominell og tre prosent inflasjon)
- Sparetid: 30 år

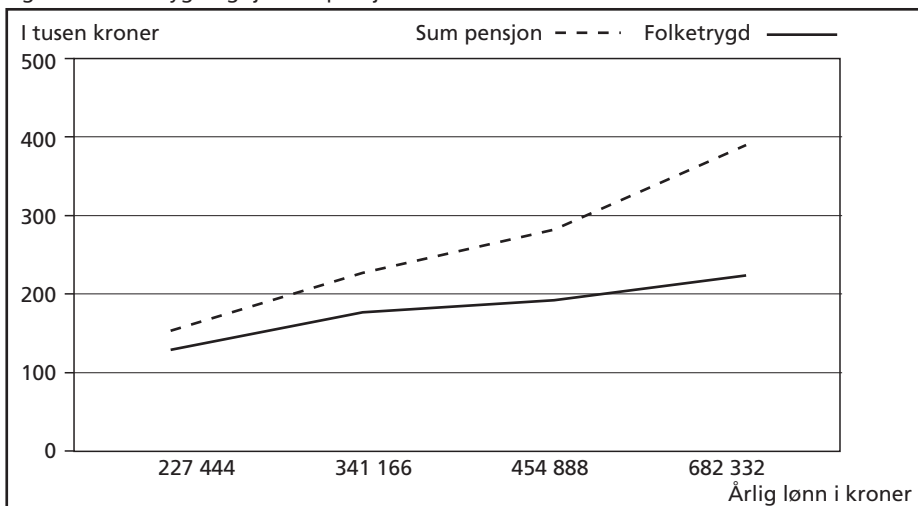
- Livslang utbetalingstid
- 40 års opptjening i folketrygden

Tabell 3.5 Tjenestepensjon og samlet pensjon i innskuddsordning (maksimale innskudd iht. Lov om innskuddspensjon). Tre prosent realavkastning. Livslang ytelse. 30 års sparetid. Mann.

Lønn	Innskudd	Tjenestepensjon	Folketrygd	Sum pensjon	% av lønn
227 444 / 4G	5 686	25 051	128 506	153 557	68
341 166 / 6G	11 372	50 353	176 269	226 622	66
454 888 / 8G	20 470	89 931	192 190	282 121	62
682 332 /12G	38 665	166 068	224 032	390 100	57

Det samlede kompensasjonsnivået varierer fra 68 prosent for lønn tilsvarende 4G (227 444) til 57 prosent for 12G (682 332). At kompensasjonsnivået faller, har sammenheng med at folketrygdytelsen relativt sett faller med økende inntekt. Høyere innskuddsprosent for de største inntektene gir høyere tjenestepensjon. Tjenestepensjonens betydning for den samlede pensjonen øker dermed med inntekten, noe figur 3.1 viser.

Figur 3.1 Folketrygd og tjenestepensjon etter tabell 3.4.



Maksimalsatser etter nåværende bestemmelser i LOI – to prosent realavkastning

Tjenestepensjonens størrelse er avhengig av flere faktorer, deriblant avkastningen. Tabell 3.6 viser effekten av en én prosent reduksjon i realavkastningen, fra tre prosent til to prosent. En reduksjon i realkastningen med ett prosentpoeng reduserer tjenestepensjonen, gitt 30 års sparetid, med om lag 15 prosent. Dersom sparetiden er 40 år, reduseres innskuddspensjonen med om lag 20 prosent. Dette illustrerer hvor følsom tjenestepensjonen er for endringer i avkastningsraten i en innskuddsordning.

Gjeldende maksimalsatser i LOI ble som nevnt begrunnet med at en ville sikre at en innskuddsordning ikke skulle gi høyere samlet kompensasjon enn en ytelsesordning. Legger vi til grunn 66 prosent ytelse, som er det mest normale, vil det kun være de laveste og midlere inntektene som vil oppnå tilsvarende samlet pensjon i en innskuddsordning, gitt tre prosent realavkastning og livslang ytelse. Faller realavkastningen til to prosent, er det kun de laveste inntektene som vil oppnå kompensasjon tilsvarende 66 prosent av lønn.

I ytelsesbaserte ordninger med bruttogaranti er det som tidligere nevnt arbeidsgiver som bærer all risiko. Arbeidstaker mottar en gitt prosent av lønnsinntekten i pensjon, mens arbeidsgivers premiekostnader for å dekke inn denne garantien, vil variere, blant annet avhengig av avkastning og lønnsvekst. I innskuddsordninger er det arbeidstaker som bærer all risiko, i form av usikker størrelse på den fremtidige pensjonsutbetalingen. Hvor stor tjenestepensjon vil være, avhenger som nevnt av avkastningen, innskuddsbeløpet og sparetiden. Den vesentlige forskjellen mel-

Tabell 3.6 Tjenestepensjon og samlet pensjon i en innskuddsordning (iht. maksimalsatsene i Lov om innskuddspensjon). To prosent realavkastning. Livslang ytelse. 30 års sparetid. Mann.

Lønn	Innskudd	Tjenestepensjon	Folketrygd	Sum pensjon	% av lønn
227 444 / 4G	5 686	21 400	128 506	149 906	66
341 166 / 6G	11 372	43 019	176 269	219 288	62
454 888 / 8G	20 470	76 824	192 190	269 014	59
682 332 / 12G	38 665	141 823	224 032	365 855	54

Tabell 3.7. Kompensasjonsnivå etter antall spareår. Prosent.

Lønn / G	30 år	35 år	40 år
227 444 / 4G	68	71	75
341 166 / 6G	66	71	76
454 888 / 8G	62	68	75
682 332 / 12G	57	64	71

lom de to typer tjenstepensjonsordninger er hvem som bærer risikoen. Imidlertid bærer arbeidstakerne en viss risiko i ytelsesordninger, dersom arbeidsgiverne ikke garanterer for en bestemt ytelse. Såfremt ytelsen ikke er tariffestet, kan arbeidsgiver la være å kompensere for eventuelle nedskjæringer i folketrygden.

Tabell 3.7 viser kompensasjonsgraden, det vil si samlet pensjon i prosent av lønnsinntekten, etter varierende antall spareår. Naturlig nok øker kompensasjonsnivået når antall spareår øker, fordi beløpet som utbetales fra tjenstepensjonsordningen øker, mens folketrygdpensjonen er den samme. Dette gjør også at kompensasjonsnivået for de høytlønnede nærmer seg nivået for de lavlønnede.

Gitt de forutsetninger som er lagt til grunn for de ulike beregningene presentert i tabell 3.7, vil en innskuddspensjonsordning gi lavere kompensasjon enn en 66 prosent ytelsesordning for alle inntektsgrupper bortsett fra de lavest lønnede (4G), når sparetiden er den samme som i ytelsesordningene. Dersom avkastningen blir høyere, vil flere nå 66 prosent. Dersom opptjeningstiden øker til 35 år, gitt de samme forutsetninger, er det bare de høyest lønnede (opp mot 12G) som ikke når 66 prosent kompensasjon. Er sparetiden 40 år, er kompensasjonsnivået over 70 prosent for alle inntektsgrupper.

I forhold til ytelsesbaserte ordninger vil yngre arbeidstakere kunne tjene på en innskuddsordning, på grunn av muligheten for mange spareår. Men som vi tidligere har vært inne på, vil tjenstepensjonen være en usikker størrelse frem til pensjoningstidspunktet, og all risiko er lagt på arbeidstakers hånd. Det er i dag uvanlig at arbeidstaker medfinansierer premiekostnadene i ytelsesbaserte ordninger i privat sektor.¹⁸ Når man sammenligner ytelsesbaserte ordninger med en ny obligatorisk innskuddspensjonsordning, der arbeidstaker kan bidra med inntil 50 prosent av det totale innskuddet (maks. fire prosent), er det viktig å være klar over denne forskjellen. Det gjøres også oppmerksom på nevnte risikofordeling i de to ordningene. I tillegg er det dårligere risikodekning i innskuddsordningene (uførhet).

Et annet vesentlig moment som vil påvirke utbetalt tjenstepensjon, er kapitalforvaltnings- og administrasjonskostnadene. Kostnadsvirkningene gjelder både innskudds- og ytelsesordninger, men forskjellen mellom de to ordningene er at i førstnevnte er det utelukkende arbeidstaker som må dekke disse kostnadene. I kollektive ordninger varierte driftskostnadene i de private selskapene (livsforsikring og pensjonskasser) mellom 0,34 prosent og 0,77 prosent i 2001.¹⁹ For kommunale pensjonskasser lå driftskostnadene på 0,24 prosent. I individuelle løsningsligger kostnadsnivået normalt på cirka én prosent og høyere. Ifølge Norske Pensjonskassers Forening vil én prosent årlig forvaltningskostnad redusere den årlige

¹⁸ I offentlig sektor er det vanlig at arbeidstaker betaler to prosent av lønn.

¹⁹ Tallene er hentet fra Pensjonskommissjonen.

utbetalte pensjonen med 26 prosent i forhold til en kostnadsfri forvaltning. Øker kostnadene til to prosent, reduseres pensjonen med 45 prosent. Dette illustrerer at utbetalt pensjon fra en innskuddsordning er følsom for nivået i forvaltningskostnadene og bør tas hensyn til i vurderingen av ulike alternative spareformer. I de beregninger vi har foretatt, har vi ikke tatt hensyn til disse kostnadene.

3.3 Kostnader ved obligatorisk innskuddspensjonsordning

Dersom myndighetene vedtar innført obligatorisk tjenestepensjonsordning etter innskuddsprinsippet, og etter en definert minstestandard, må mange bedrifter etablere en slik ordning for sine ansatte. Vi har tidligere i kapitlet beregnet hvor mange arbeidstakere som ikke omfattes av en tjenestepensjonsordning (ca. 600 000), og det er spesielt i varehandel og hotell og restaurant utbredelsen av tjenestepensjoner er liten, hvor lønnsnivået er relativt lavt og kvinneandelen høy.

Dersom vi antar at det innføres en minsteordning, der minsteinnskuddet fastsettes til tre prosent av lønn fra første krone, blir den samlede kostnaden for alle bedrifter som ikke har tjenestepensjonsordning om lag 5,3 milliarder kroner.²⁰ Dersom innskudd fordeles likt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, blir de årlige premiekostnadene for bedriftene om lag 2,7 milliarder. Premiekostnadene er naturlig nok størst innen Varehandel og Hotell og restaurant med totalt om lag 2,1 milliarder kroner (vel 1,1 milliarder på arbeidsgivers hånd ved lik fordeling). Dersom vi forutsetter videreføring av dagens bestemmelser med fratrekk på 2G ved premieberegning, blir den samlede kostnaden 3,35 milliarder kroner (vel 1,65 milliarder ved lik fordeling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker). For Varehandel og Hotell og restaurant blir bedriftenes samlede kostnad 1,3 (arbeidsgiverfinansiert) og 0,7 milliarder (lik fordeling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker).

Avslutningsvis i dette avsnittet skal vi se noe nærmere på hva det vil koste en bedrift å etablere en innskuddspensjonsordning basert på Finansdepartementets høringsforslag, det vil si fem prosent innskudd av lønn mellom 2 og 6G og åtte prosent av lønn mellom 6 og 12G. Det forutsettes at maksimumssatsene benyttes. Realavkastning tre prosent (seks prosent nominell og tre prosent inflasjon).

²⁰ Regnet ut med bakgrunn i sysselsetting, lønnsnivå og dekningsgrad i de ulike bransjene.

Bedriften

- Ti ansatte (heltid)
- Lønn varierer mellom 4G og 8G, leder 12G
- Lik fordeling av innskudd mellom arbeidsgiver og arbeidstaker

Lønn / G	Antall ansatte	Innskudd per ansatt	Arbeidsgiver	Arbeidstaker	Kostnad bedrift
227 444 / 4G	3	5 686	2 843	2 843	8 529
341 166 / 6G	4	11 372	5 686	5 585	22 744
454 888 / 8G	2	20 470	10 235	10 235	20 650
682 332 / 12G	1	38 664	19 332	19 332	19 332

Den totale kostnaden for denne bedriften vil brutto bli 71 255 kroner i årlige premier. Innskuddet for arbeidstakerne varierer fra 5686 kroner (4G) til 19 332 (12G).

Dersom denne bedriften allerede har en innskuddsordning og dermed finansierer hele innskuddet, vil de totale kostnadene halveres ved overgang til medfinansiering fra arbeidstakerne etter forslaget fra Finansdepartementet.

Premiekostnaden for bedriftene vil variere, avhengig av lønns sammensetningen og fastsatte innskuddssatser i innskuddsplanen.

3.4 Norge: Fra ytelsespensjon til innskuddspensjon?

LOF innehar bestemmelser som regulerer prosedyrene i tilknytning til en eventuell overgang fra en ytelsesordning til en innskuddsordning. En slik overgang kalles gjerne for «å lukke» ordningen. I henhold til regelverket skal ansatte på lukkingstidspunktet fortsette opptjeningen etter den gamle ordningen, mens nyansatte tas opp i den nye innskuddsbaserte ordningen.

LOFs § 15-6 fastsetter bestemmelser for hvordan omdannelse fra ytelsesordning til innskuddsordning skal skje, og det er to måter å foreta lukkingen på:

1. Foretaket kan velge å videreføre ytelsesbasert foretakspensjonering for arbeidstakere som er medlem av denne ordningen på tidspunktet for opprettelsen av ny innskuddsordning. Arbeidstakere skal kunne velge å gå over til ny innskuddsordning.
2. Foretaket kan velge å kun videreføre ytelsesbasert foretakspensjonsordning for arbeidstakere som er medlem av ordningen på tidspunktet for opprettelse av

ny innskuddspensjonsordning, og som da har 15 år eller mindre igjen til oppnådd pensjonsalder.

I tillegg finnes det særskilte lukkebestemmelser ved sammenslåing av foretak..

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor er ytelsesbaserte, og som regel basert på at arbeidstakere utbetales 66 prosent av sluttlønnen i pensjon, forutsatt full opptjening i pensjonskassen (30 års medlemskap i KLP, SPK eller annen kommunal ordning). Bruttoordningen i offentlig sektor medfører automatisk kompensasjon for eventuelle nedskjæringer i folketrygdens ytelser. Dette skjedde som nevnt da folketrygdens regelverk ble endret i 1992, da endret pensjonsprosent ga lavere opptjent tilleggspensjon.

I privat sektor varierer ytelsesprosenten, fra 60 prosent i de mest beskjedne ordningene til 70 prosent eller mer i andre.²¹ Det er bedriften selv som bestemmer hvordan pensjonsordningen skal utformes, og det ligger normalt ingen kompensasjonsgaranti for nedskjæringer i folketrygden. Det mest vanlige er likevel at tjenestepensjonsordningene i privat sektor sikter mot en samlet pensjonsprosent inklusive folketrygden.

Ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger har lenge vært enerådende i det private markedet. Først i de senere årene er det blitt åpnet adgang for tjenestepensjonsprodukter der rentegaranti ikke er obligatorisk, det vil si innskuddspensjon og engangsbetalt alderspensjon.²² Etter Lov om innskuddspensjon som trådte i kraft fra 2001, ble det forventet større interesse i privat sektor for denne type ordninger. Antall inngåtte avtaler økte relativt sett betydelig fra 2001 til 2003 (tabell 3.8), men nivået er fortsatt beskjedent.

Antall medlemmer i innskuddsordninger utgjør kun om lag syv prosent av antall medlemmer i ytelsesbaserte ordninger (jf. tabell 3.1). Det som kan være verdt å merke seg, er ordningene utenfor LOI. Dette er ordninger som omfatter ansatte

Tabell 3.8 Innskuddspensjon – antall ordninger, medlemmer og samlet kapital (mill. kr). Livsforsikrings- og fondsselskaper.

	2002			2003		
	Antall ordninger	Antall medlemmer	Samlet kapital	Antall ordninger	Antall medlemmer	Samlet kapital
Innenfor LOI	1 104	23 303	151	1 575	39 417	517
Utenfor LOI	110		249	391		347
Totalt	1 214		400	1 966		864

Kilde: FNH og Kredittilsynet

²¹ Pedersen (2000).

²² Kredittilsynet (2004).

med høyere lønn enn 12G, som er høyeste lønn som gir rett til fradrag for premiekostnadene i LOI. Antallet er beskjedent i forhold til antallet ordninger innenfor LOI (25 prosent), men kapitalen er relativt sett vesentlig høyere (67 prosent).

Selv om innskuddspensjonsordningens omfang er relativt beskjedent, skjer det visse bevegelser i markedet i retning av økt omfang av slike ordninger. Dette kan ha flere årsaker:

- Nye regnskapsregler for føring av underdekning i bedriftenes pensjonsforpliktelser gir betydelig kostnadsøkning i ytelsesordningene²³
- Lavere avkastning på fondsmidlene gir høyere premiekostnader i ytelsesordninger og dermed incentiver til overgang til innskuddsordninger
- Forventet reduksjon i pensjonsytelsene fra folketrygden skaper incentiver til å gå over fra ytelsesordning til innskuddsordning
- Generelt økt fokusering på innskuddsordninger skaper økt press på bedrifter som ikke har tjenestepensjonsordning
- Signaler om mulig lovfestet obligatorisk tjenstepensjon gir en «forskuddseffekt», både i form av nytegninger og overgang fra ytelsesordning til innskuddsordning
- Utvikling i risikoelementene – høyere levealder og uførhet. Reduserer mulighetene for bonus.

Kredittilsynet²⁴ antyder at beregnet total kostnad i en ytelsesordning vil kunne øke med 20–25 prosent dersom den fremtidige avkastningen reduseres med ett prosentpoeng. Den samlede effekten på total kostnadene vil være avhengig av avkastningen forvalter klarer å oppnå. Dette betyr for eksempel at kommunal sektor vil kunne oppleve betydelige høyere pensjonskostnader i fremtiden, ikke bare som følge av forventet lavere avkastning på forvaltningskapitalen, men også fordi kommunene må kompensere for reduksjoner i ytelsene fra folketrygden dersom Pensjonskomiteens flertallsinnstilling vedtas. I kapittel 4 har vi beregnet effekten på kommunenes premiekostnader som konsekvens av blant annet flertallsforslaget i Pensjonskomisjonen.

Tall fra Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Kredittilsynet bekrefter en tendens til at flere bedrifter går over fra ytelses- til innskuddsordning. For liv- og fondselskaper ble i overkant av 160 ytelsesbaserte ordninger omdannet til

²³ De to første punktene henger sammen. De nye reglene innebærer at bedriftene nå må føre underdekning i forpliktelsene mot egenkapitalen når denne oppstår (kunne tidligere fordeles over tid), samtidig som svingningene skal føres i resultatregnskapet. Effekten er lavere avkastning.

²⁴ Rapporten: «Tilstanden i finansmarkedet 2003» (mars 2004).

innskuddspensjon i 2003, og berørte totalt om lag 8000 medlemmer. I pensjonskassemarkedet ble tre kasser lukket og gikk over til innskuddsordning. At omfanget ikke kan sies å være særlig høyt ennå, mener FNH²⁵ har sammenheng med både konjunktursituasjon og usikkerhet knyttet til hvilke produkter livselskapene kan selge.

3.5 Livsforsikringsbransjens forventninger til innskuddsmarkedet

For å få en idé om den fremtidige utviklingen av innskuddsmarkedet i Norge har vi foretatt en undersøkelse av aktørene i livsforsikringsmarkedets forventninger om vekst i de nærmeste årene. De fleste livselskaper er spurt dels om sine forventninger til vekst og dels om årsakene til disse forventningene. I undersøkelsen spurte vi både om forventet interesse for etablering av innskuddsordninger og konverteringer fra ytelses- til innskuddsordninger.

Resultatet av denne miniundersøkelsen er entydig. Livselskapene forventer en klar økende interesse for innskuddspensjon i bedrifter som ikke har pensjonsordning. Flere store bedrifter har etablert innskuddsordninger eller er i en slik prosess, mens de mindre bedriftene er mer avventende. At mange mindre bedrifter er avventende, har sammenheng med det ventede forslaget fra regjeringen om en mulig obligatorisk innskuddsordning. Det forventes også økende konvertering fra ytelsesordninger til innskuddsordninger i tiden fremover ut fra de signalene aktørene får fra sine bedriftskunder. En av aktørene forventer at blant bedriftskunder med mer enn 250 ansatte vil mer enn halvparten gå over til innskuddspensjon. Den samme aktøren forteller at alle disse storkundebedriftene vurderer innskuddspensjon.

En annen aktør mener bedriftene vil bruke noe tid på å konvertere fra ytelses- til innskuddsordning på grunn av ventet motstand fra de ansatte, men at Orklas overgang til innskuddsordning gir klare signaler til markedet. Vedkommende aktør tror ikke det finnes ytelsesordninger i privat sektor om ti år. En tredje aktør gir uttrykk for skuffelse over at store bedrifter har konvertert fra ytelse til innskudd, og at det ikke var dette som var meningen bak Lov om innskuddspensjon. Utgangspunktet var at LOI skulle stimulere interessen for innskuddspensjon i de mindre bedriftene som ikke hadde tjenestepensjonsordning.

²⁵ Pressenytt 24. juli 2004.

Som årsak til denne utviklingen trekkes flere faktorer frem. For det første mener bransjen at ytelsesordningene er under press både som følge av nedjusteringen av grunnlagsrenten til tre prosent og den nye regnskapslovens bestemmelser om regnskapsmessig føring av underdekning (kunne tidligere fordeles over flere år, men må nå utgiftsføres direkte). Dette kan føre til økte premier og dermed kostnader for bedrifter med slike ordninger. Det synes også å være en trend mot reduserte ytelsesnivåer og utelatelse av ektefellepensjon i de etablerte ordningene. For det andre påpekes det av flere aktører at åpningen for innskuddspensjon har medført en økende bevissthet i markedet om muligheten for overgang til innskuddspensjon, men at dette ofte er svært lange prosesser i den enkelte bedrift.

Selv om bildet er relativt entydig til fordel for en forventet vekst i innskuddsordninger, må det understrekes at det fortsatt er nysalg av ytelsesordninger og at en slik endringsprosess vil ta svært lang tid med den endringstakten som finnes i dag. Alt annet likt vil ytelsesordninger i lang tid fremover spille en dominerende rolle i det norske arbeidsmarkedet.

4 Modernisert folketrygd – effekter på tjenestepensjoner

4.1 Innledning – metode

Det er flere måter å vise hvordan en reform av folketrygden vil innvirke på tjenestepensjonssystemet i Norge. Målsettingen med dette kapitlet er å tallfeste endringer i premiekostnader for bedrifter og virksomheter av en folketrygdreform, her en 66 prosent ytelsesordning.²⁶ Vi har valgt å ta utgangspunkt i de modeller livsforsikringsselskaper og pensjonskasser selv bruker til beregning av spare- og risikopremier, representert ved Storebrand Livsforsikrings beregningsmodell. I dette kapitlet presenteres resultatene av disse beregningene.

For å illustrere betydningen av ulike innretninger på pensjonsopptjeningen og ulike forutsetninger om opptjeningstid, tar vi utgangspunkt i Pensjonskommisjonens flertallsforslag (heretter kalt Modernisert Folketrygd, MF) og den såkalte SV-modellen. Storebrand har i tilknytning til prosjektet også konstruert en såkalt «hypotetisk folketrygd» for MF- og SV-modellen. Ved å operere med tre ulike anslag på forventet folketrygd – dagens folketrygd, MF-modellen og SV-modellen – blir vi i stand til å systematisk variere forutsetninger og dermed illustrere premievirkningene av ulike folketrygdmodeller. En nærmere beskrivelse av de to modellene blir gjort i neste avsnitt.

Forsikringsselskapene beregner spare- og risikopremier i tjenestepensjonsordninger med grunnlag i bestemte forutsetninger knyttet til alder, dagens lønn og grunnbeløpet i folketrygden. Storebrands beregninger av en forventet folketrygd er et estimat for en folketrygdytelse basert på de tre ovennevnte faktorene. Med utgangspunkt i dette beregnes premie- og regnskapseffekter for de bedrifter og virksomheter de forsikrer.

I den hypotetiske folketrygden som Storebrand har utviklet, og som er lagt til grunn i beregninger av MFs og SV-modellens virkninger på premiekostnadene,

²⁶ 66 prosent ytelsesordning er den mest vanlige både i privat og offentlig sektor, og vi har derfor valgt dette som et utgangspunkt og som forenkling.

tas det ikke hensyn til garantipensjonen²⁷, da forsikringsselskapene ikke vil ha kjennskap til hvilken betydning denne vil ha for den forsikrede på premieberegningstidspunktet. Pensjonskommisjonen skriver selv i sin rapport (kapittel 7.2.1): «Garantipensjonen skal ikke behovsprøves mot supplerende tjenstepensjoner. Pensjonskommisjonen mener at det heller ikke bør skje noen samordning andre veien ved at en i utmålingen av tjenstepensjon tar hensyn til forventet eller faktisk garantitillegg fra folketrygden.»

Beregningsgrunnlaget

For å illustrere virkningene av de ulike folketrygdmodellene har vi ved hjelp av data fra Statistisk sentralbyrå om gjennomsnittslønn²⁸ og aldersfordeling i de ulike bransjene i privat sektor²⁹ konstruert idealtypiske bedrifter/virksomheter. Disse er benyttet som kundemodeller i Storebrands beregninger. Videre har vi med data fra sysselsettingsstatistikken beregnet aggregerte premiekostnader for de idealtypiske bedriftene, premiekostnadseffekter i privat sektor (bransjevis), for kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner samlet) og totalt.

Vi har valgt å forutsette at gjennomsnittsinntekten for de ulike bransjene også representerer et bilde av den enkelte arbeidstaker over livsløpet. For å se om dette er en rimelig forutsetning har Storebrand testet variasjonene i inntekt for alle forsikrede lønntakere i Storebrands systemer. Storebrands populasjon er delt i ni aldersgrupper og ni lønnsgrupper. Det er lagt til grunn lønnsdata fra 1998 til 2003 og en har sett på hvordan medlemmene har beveget seg mellom de forskjellige lønnsklassene med fem års mellomrom. Resultatene viser at det ikke er betydelige inntektsvariasjoner over denne perioden.

Fordi virksomhetsdataene vi legger til grunn representerer den faktiske inntekts-, kjønns- og aldersfordelingen i de ulike bransjene, blir vi i stand til å anslå de representative kostnadene. Ved hjelp av premieberegningsmodellene kan vi dermed se hvilke konsekvenser endrede utbetalinger fra folketrygden vil ha for ulike bedrifters og kommuners premiekostnader, gitt de ulike folketrygdmodellene (FT, MF-modellen og SV-modellen) og gitt en ytelsesordning på 66 prosent. Kostnadsanslagene er gjort både for bedrifter som har tjenstepensjonsordning i dag, og for bedrifter som ikke har det. I de bedrifter som har ytelsesordninger som ikke kompenserer for redusert folketrygd, er det arbeidstakerne selv som må dekke inn eventuelle reduksjoner i folketrygdytelsen. Slike ordninger er de mest vanlige i

²⁷ Garantipensjonen er beskrevet nærmere i avsnitt 4.2.

²⁸ Definert som «avtalt utbetalt lønn» i lønnsstatistikken til Statistisk sentralbyrå. Deltidsstillinger er gjort om til heltidsekvivalenter.

²⁹ Data Per 2002.

privat sektor. Dette er viktig å være klar over, men i våre beregninger har vi foretatt en forenklet fremstilling ved å forutsette full kompensasjon for å illustrere forskjellene mellom modellene. Hvor realistisk denne forutsetningen er, kan diskuteres. Hensikten i denne sammenheng er først og fremst å synliggjøre hva det vil koste næringslivet å opprettholde dagens ytelsesnivå.

De beregnede premiekostnadene er basert på tariffene³⁰ til Storebrand. Disse kan variere noe fra selskap til selskap. Dette har imidlertid ingen betydning for konklusjonene når det gjelder variasjoner i premiekostnadene mellom de tre folketrygdmodellene.

De forutsetninger hovedberegningene bygger på, er 40 års opptjeningstid i folketrygden og 30 års opptjening i tjenestepensjonsordningene (maksimal opptjening for å få full tjenestepensjon). Vi får dermed en mest mulig realistisk illustrasjon av forskjellene mellom de tre modellene. I tillegg varierer vi opptjeningsforutsetningen (antall år som yrkesaktiv) og ser på henholdsvis 30, 35, 40 og 43 års opptjening.

Pensjonskommissjonen foreslår at dagens opptjeningsregler i folketrygden (tak på 40 års opptjening og besteårsregel) erstattes av livsløpsbasert opptjening (alleårsregel). De legger til grunn 43 års opptjening for å illustrere effekten av denne endringen. Effekten av innføring av alleårsregel i folketrygdopptjeningen vil ha avgjørende betydning for hvor mye pensjon det enkelte individ vil få fra folketrygden og dermed også for bedrifter og virksomheters premiekostnader. Pensjonskommissjonen benytter også konsekvent 43 års opptjening ved sammenligning med nåværende folketrygd. Det mest korrekte vil imidlertid være å sammenligne modellene ved å forutsette lik opptjeningstid (for eksempel 40 år). Vi har derfor sett på effektene på premiekostnadene ved å sammenligne til varierte opptjeningstider, fra 43 år til 30 år. Opptjeningstid i tjenestepensjonsordningene holdes konstant (30 år). Som nevnt vil forutsetninger om antall år i yrkeslivet påvirke både folketrygd-pensjon for den enkelte og premiekostnader i de ytelsesbaserte tjenestepensjonsordningene der det tas sikte på en bestemt prosent av sluttlønn i pensjon. Spørsmålet om hvor mange år det kan forventes at folk faktisk står i arbeid, drøftes noe i kapittel 4.9.

Premiekostnadsberegningene baseres på en fremtidig situasjon der MF- og SV-modellen er fullt ut implementert. Pensjonskommissjonen foreslår at folketrygd-reformen skal tre i kraft fra 2010, med en overgangsperiode på 15 år. Dette innebærer at den enkelte vil få pensjon både etter gammel og ny folketrygd, og vil dermed også ha effekt på premiekostnadene. Premieeffektene knyttet til dette presenteres i kapittel 4.6.

³⁰ Satsene selskapet benytter for å beregne spare- og risikopremier i tjenestepensjonsordningene.

De resultater som fremkommer i beregningene, er likevel kun illustrasjoner på variasjoner som oppstår når man går fra dagens forutsetninger om folketrygdopptjening til de foreslåtte opptjeningsmodellene i Pensjonskommissjonen.

4.2 Nærmere om folketrygdreform

De offentlige pensjonsutgiftene vil øke i betydelig grad dersom folketrygden videreføres i sin nåværende form. Pensjonskommissjonen har derfor drøftet mulige reformer som kan dempe utgiftsveksten. Som vi har vist til i kapittel 2, foreslår flertallet virkemidler som er typiske i den europeiske reformprosessen. Pensjonskommissjonen lykkes imidlertid ikke i å fremme en enstemmig innstilling. I tillegg til flertallsinnstillingen har SV og Fremskrittspartiet fremmet egne forslag.

Flertallsforslaget (MF-modellen), kjennetegnes ved følgende:

- Livsløpsopptjening erstatter besteårsregelen (20 år)
- Pensjonsrettigheter opptjenes med 1,25 prosent av inntekten per år
- Grunnpensjonen erstattes av en garantipensjon som avkortes mot opptjent tilleggspensjon (krone-for-krone opp til 1G og 60 prosent over 1G)
- Tak på pensjonsopptjening tilsvarende 8G

SVs mindretallsforslag baserer seg på følgende elementer (SV-modellen):

- Universell grunnpensjon på nivå med dagens minstepensjon
- Pensjonsopptjening i et tilleggspensjonssystem tilsvarende 0,8 prosent av inntekten per år. Beregnes fra inntekt tilsvarende grunnpensjonen (1,79G).
- Tak på pensjonsopptjening tilsvarende 8G

Den vesentligste endringen som både MF- og SV-modellen foreslår, er at alle år i yrkeslivet skal telle med i pensjonsopptjeningen. Opptjeningen i eksisterende folketrygd er 40 år og pensjonsytelsen baseres på de 20 beste opptjeningsårene. Hvor mye den enkelte vil få i pensjon ved oppnådd pensjonsalder, vil i de to reformmodellene være avhengig av den samlede livsinntekten og opptjente rettigheter (antall år multiplisert med opptjeningsprosent).

I MF erstattes grunnpensjonen av en garantipensjon. Denne avkortes mot opptjent tilleggspensjon, krone-for-krone opp til 1G, og 60 prosent over 1G. Med 40 år i yrkeslivet blir opptjeningsprosenten 50, det vil si at den offentlige pensjonen i dette tilfellet blir 50 prosent av gjennomsnittlig inntekt over livsløpet. I

forhold til nåværende folketrygd (FT) vil dette gi en nedgang i pensjonsytelsen. Den universelle grunnpensjonen i SV-modellen tilsvarer nivåmessig nåværende minstepensjon, og mottas av alle uansett inntektsnivå og antall opptjeningsår. Utover grunnpensjonen opptjenes tilleggspensjon med 0,8 prosent per år, gjeldende fra grunnpensjonsnivået, det vil si 1,79G. Forskjellen mellom MF- og SV-modellen knytter seg dermed til avkorting av tilleggspensjon/inntektspensjon og opptjeningsprosent. De største utslagene av modellene kommer på de laveste/midlere inntektene, der pensjonen blir høyere i SV-modellen og de høyeste inntektene, der pensjonen blir høyere i MF. Forskjellen mellom de to modellene er derfor av fordelingsmessig karakter.

Andre tiltak som Pensjonskommisjonen foreslår (endret indeksering av løpende alderspensjoner og innføring av delingstall for å ta hensyn til forventet økt levealder), vil ha samme effekt på pensjonsnivået for den enkelte og for premiekostnadene i tjenstepensjonsordningene. Sistnevnte anses for å være det «kraftigste» grepet kommisjonen foreslår, og vi har derfor valgt å se nærmere på hvilken effekt dette vil få for premiekostnadene i de kommunale ytelsesordningene. Figur 4.1 illustrerer forskjellene mellom de tre folketrygdmodellene, gitt 40 års opptjening, for ulike inntektsnivåer.

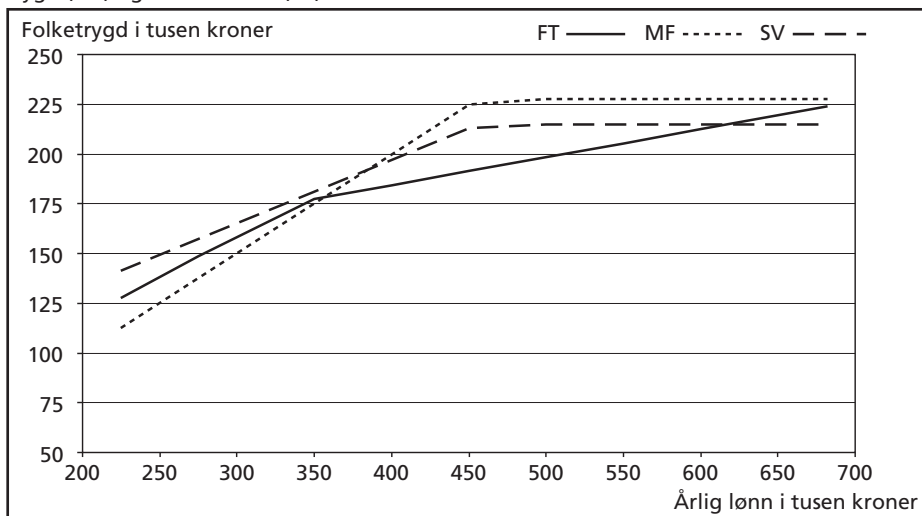
4.3 Fordelingsprofiler og pensjonsytelser i folketrygdmodellene

Pensjonskommisjonens forslag vil få konsekvenser for de ytelsesbaserte tjenstepensjonsordningene både i privat og offentlig sektor. I de offentlige ordningene vil eventuelle nedskjæringer i folketrygdytelsen kompenseres gjennom tjenstepensjonsordningen, dersom en forutsetter en videreføring av bruttoordningene. Dette er imidlertid et forhandlings spørsmål. I privat sektor er ytelsesordningene nettobaserte, det vil si at tjenstepensjonen ikke samordnes med folketrygden, men kommer som et tillegg. Hvorvidt bedrifter vil kompensere for reduksjoner i den offentlige pensjonsytelsen, vil derfor kunne variere fra bedrift til bedrift. Mange har ordninger der det siktes mot en bestemt ytelse (i prosent av sluttlønn), og som nevnt innledningsvis i dette kapitlet forutsettes dette som en forenkling i premiekostnadsberegningene.

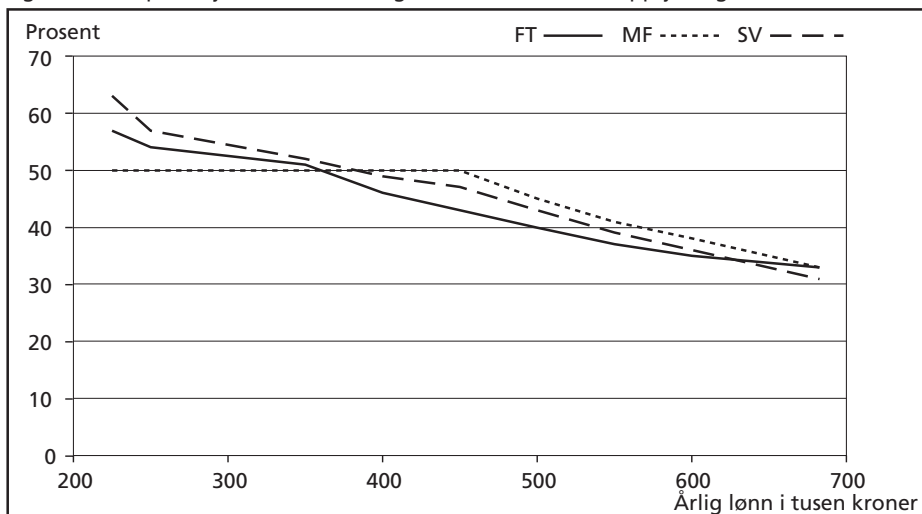
De tre folketrygdmodellene har ulike fordelingsprofiler, noe som fremkommer i figur 4.1 (neste side).

SV-modellen gir høyere pensjon enn MF for inntekter opp til om lag kr. 375 000, mens inntekter over dette nivået gir lavere pensjon. Nåværende folketrygd (FT) gir høyere pensjon enn MF, men lavere enn SV-modellen for inntekter under om lag

Figur 4.1 Beregnet folketrygd gitt 40 års opptjeningstid. Folketrygd (FT), Modernisert Folketrygd (MF) og SV-modellen (SV).



Figur 4.2 Kompensasjonsnivå FT, MF- og SV-modellen. 40 års opptjeningstid. Prosent.



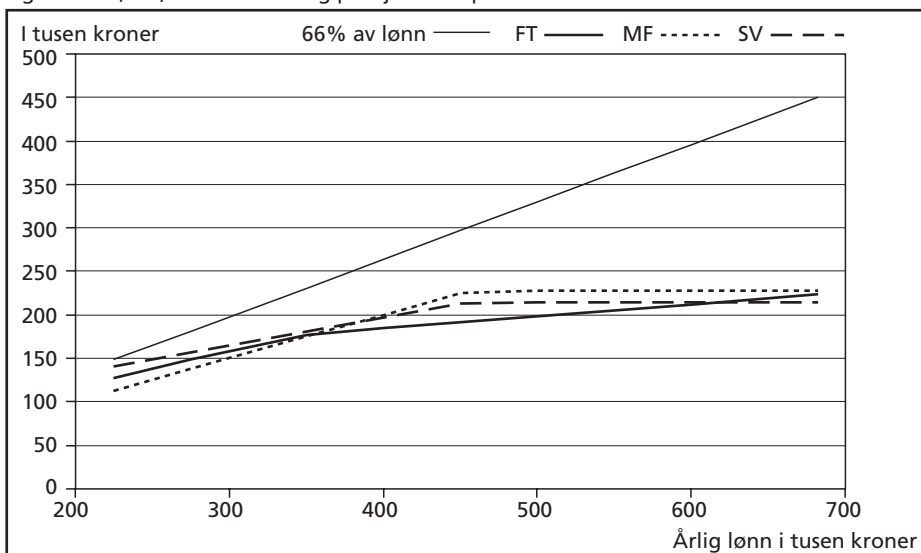
350 000 kroner. På grunn av knekkpunktet ved 6G i FT, der kun en tredjedel av inntekten over 6 og 12G medregnes, ligger FT-ytelsene lavere enn både MF- og SV-modellen fra om lag 350 000 kroner helt opp til om lag 600 000.

Kompensasjonsnivået, det vil si folketrygdytelsen i prosent av lønn i yrkesaktiv alder, varierer fra 57 prosent til 33 prosent i FT og mellom 63 prosent og 31 prosent i SV-modellen (jf. figur 4.2). I MF er kompensasjonsnivået 50 prosent opp til om lag 418 000 kroner, og faller til 33 prosent for inntekt tilsvarende taket på 12G (kr 682 332).

4.4 Konsekvenser for privat sektor med ytelsesbasert tjenstepensjonsordning

I ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger der det siktes mot 66 prosent av sluttlønnen i pensjon, det vil si at bedriftene velger å kompensere for eventuelle nedskjæringer i folketrygdytelsene, vil MF ha konsekvenser for premiekostnadene. Figur 4.3 illustrerer effektene på premiekostnadene av de tre ulike folketrygdmodellene. Ved full kompensasjon dekker tjenstepensjonsordningen avstanden mellom grafen som viser 66 prosent av lønn og grafen for den enkelte folketrygdmodell. Desto større avstand, jo høyere premiekostnad for bedriftene. Rent intuitivt ser vi at MF gir lavere premiekostnader for bedrifter og sektorer der inntektsnivået er høyt og høyere premier der inntektsnivået er lavt. For SV-modellen vil det være motsatt.

Figur 4.3 FT, MF, SV-modellen og pensjon = 66 prosent av lønn.



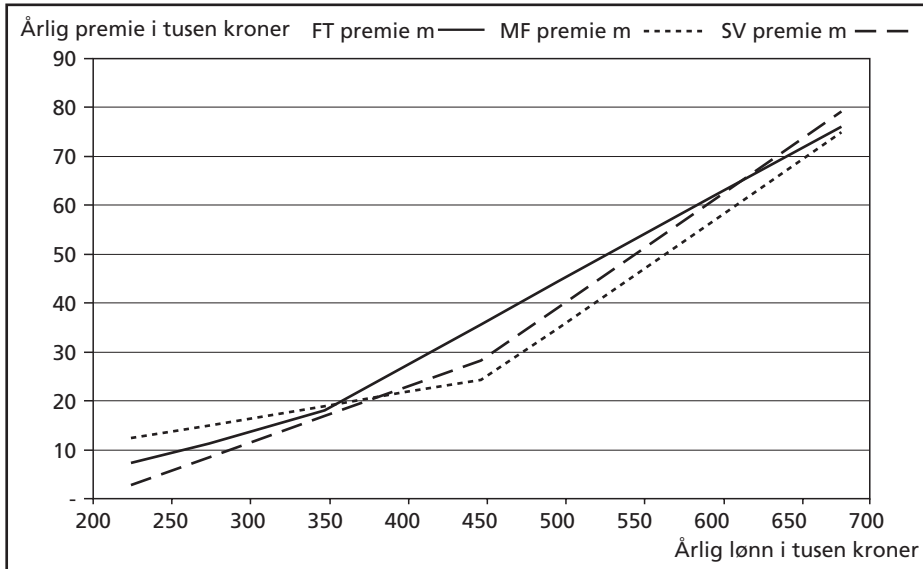
Figur 4.4 og figur 4.5 viser forskjellene i premiekostnadsprofilene for menn og kvinner for de tre folketrygdmodellene.

Premiekostnadene er høyere for kvinner enn menn, og skyldes at de ytelsesbaserte tjenstepensjonsordningene gir en livslang utbetaling. Med høyere forventet levealder for kvinner enn menn gir dette høyere premier for kvinner.

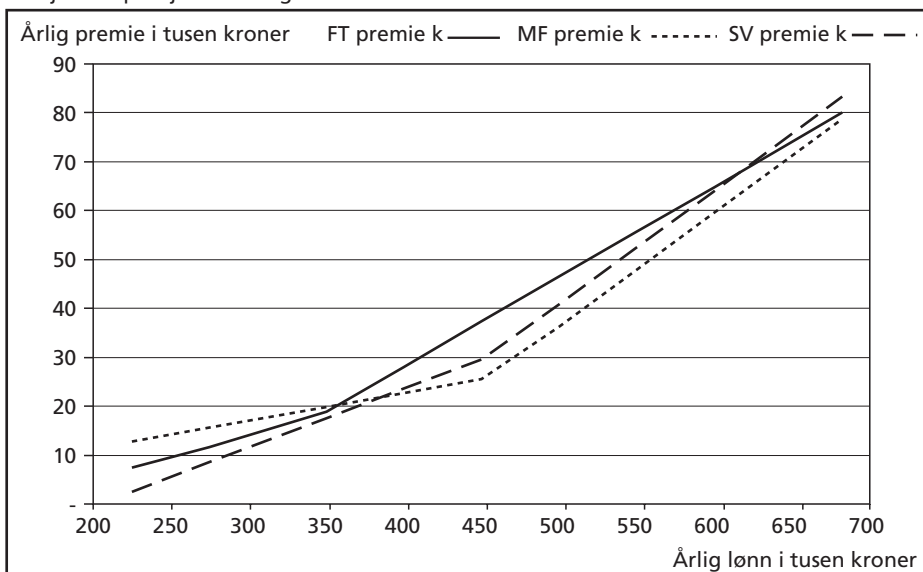
Figur 4.4 og 4.5 viser at de årlige premiekostnadene øker i MF-modellen i forhold til nåværende folketrygd for lønnsinntekter lavere enn om lag 350 000 kroner, mens kostnadene går ned for lønn over dette nivået. SV-modellen gir lavere premier enn nåværende folketrygd helt opp til et lønnsnivå tilsvarende om

lag 600 000 kroner og lavere premiekostnader for lønnsinntekt over dette. Hovedtyngden av lønnstakerne i Norge ligger i det laveste lønnsintervallet, det vil si under 350 000 kroner (medianlønn i 2002 var ca. 290 000 kroner), og som

Figur 4.4 Premieeffekter av FT, MF- og SV-modellen. 40 års opptjening i folketrygd og 30 år i tjenestepensjonsordning. Menn.



Figur 4.5 Premieeffekter av FT, MF- og SV-modellen. 40 års opptjening i folketrygden og 30 år i tjenestepensjonsordning. Kvinner.



vi senere skal se, gir dette seg utslag i høyere samlede premiekostnader for bedrifter og virksomheter i MF-modellen og lavere premiekostnader i SV-modellen, sammenlignet med nåværende folketrygd. Figurene illustrerer også at premiekostnadene øker i lavtlønnsbedrifter og reduseres i høytlønnsbedrifter i MF-modellen.

4.5 Premiekostnader som følge av pensjonsreform

Kostnader for bedrifter som i dag har tjenstepensjonsordning

De samlede premiekostnadene for bedrifter i privat sektor som i dag har tjenstepensjonsordning gitt en 66 prosent ytelsesordning, der det forutsettes at bedriftene kompenserer for redusert folketrygdtytelse, beløper seg til følgende for de tre folketrygdmodellene:

FT 9,3 milliarder

MF 9,8 milliarder

SV 8,0 milliarder

I forhold til nåværende folketrygd medfører MF 530 millioner kroner (5,6 prosent) i økte premieutgifter, mens SV-modellen reduserer kostnadene med 1,3 milliarder (-14,1 prosent). MF blir hele 1,8 milliarder kroner dyrere enn SV-modellen (23 prosent). Disse resultatene fremkommer som følge av modellenes fordelingsprofil, og fordi hovedtyngden av lønnsmassen ligger i det intervallet der MF-kurven ligger under både FT-kurven og SV-kurven, mens FT-kurven ligger mellom de to andre (figur 4.1).

De prosentvise endringene i tabell kan også betraktes som den gjennomsnittlige kostnadsøkningen for bedrifter med en ytelsesordning ved henholdsvis MF- og en SV-modell, under forutsetning av at ordningen innebærer en kompensering, det vil si at bedriftene garanterer for eksempel 66 prosent av sluttlønn i pensjon uavhengig av endringene i folketrygden.

Tabell 4.1 viser premiekostnadseffekter for ulike bransjer i privat sektor, og bekrefter fordelingsprofilen som ligger implisitt i modellene. MF er dyrere enn folketrygden for samtlige bransjer, bortsett fra Olje og gass, Finanstjenester og Forretningsmessig tjenesteyting med mer, hvor lønnsnivået er høyere enn i de andre bransjene. Hotell og restaurant, Helse- og sosialtjenester, Bygg og anlegg og Industri kommer klart dårligst ut med en MF-modell, da premiekostnadene vil bli henholdsvis 45 prosent, 29 prosent, 25 prosent og 22 prosent høyere enn ved nåværende folketrygd. Dette skyldes et relativt lavt lønnsnivå i disse bransjene.

SV-modellen gir gjennomgående lavere premiekostnader for bedriftene i forhold til både FT- og MF-modellen. Premiekostnadene vil imidlertid bli høyere enn

Tabell 4.1 Årlig premiekostnad i privat sektor i 66 prosent ytelsesordning for bedrifter som har tjenstepensjonsordning. 40 års opptjening i folketrygden og 30 års opptjening i tjenstepensjonsordning. Millioner kroner.

Bransje	Folke-trygden (FT)	Mod. folketrygd (MF)	% endring ift. FT	SV-modellen	% endring ift. FT	MF % endring ift. SV
Industri	1 834	2 228	21,5	1 567	-14,6	42,2
Olje og gass	373	301	-19,3	328	-12,1	-8,2
Kraftforsyning	124	145	16,9	112	-9,8	29,5
Bygg og anlegg	560	702	25,4	500	-10,7	40,4
Varehandel	825	958	16,1	703	-14,8	36,3
Hotell og restaurant	97	141	45,4	59	-39,2	139,0
Transport og kommunikasjon	1 130	1 346	19,1	992	-12,2	35,7
Finanstjenester	834	679	-18,6	688	-17,5	-1,3
Forretningsmessig tjenesteyting	2 500	2 186	-12,6	2 177	-12,9	0,4
Helse- og sosialtjenester	316	408	29,1	244	-22,8	67,2
Undervisning	119	131	10,1	105	-11,8	24,8
Sosiale og pers. tjenester	583	603	3,4	509	-12,7	18,5
Sum	9 296	9 828	5,6	7 984	-14,1	23,1

med en MF-modell for bransjene Olje og gass og Finanstjenester, noe som ikke er overraskende gitt modellens fordelingsprofil. De bransjer som kommer best ut i SV-modellen, er Hotell og restaurant og Helse- og sosialtjenester. Førstnevnte har det klart laveste lønnsnivået blant alle bransjene.

Kostnader for bedrifter som ikke har tjenstepensjonsordning³¹

Dersom alle bedrifter hadde en 66 prosent ytelsesordning, ville de samlede premiekostnader ved de ulike folketrygdmodellene bli henholdsvis:

FT 15,7 milliarder

MF 17,1 milliarder

SV 13,5 milliarder

Dersom bedrifter som i dag ikke har tjenstepensjonsordning, skulle opprette en ytelsesbasert ordning av den typen vi her har presentert, ville premiekostnaden etter bransje bli som vist i tabell 4.2.

MF-modellen vil gi samlede merkostnader til tjenstepensjoner for virksomheter uten en slik ordning på 817 millioner (13 prosent) i forhold til FT-modellen og hele 1,75

³¹ For å beregne de bransjevise premiekostnadene for bedrifter som ikke har tjenstepensjonsordning, er dekningsgraden benyttet (se tabell 3.2).

Tabell 4.2 Årlig premiekostnad i privat sektor i 66 prosent ytelsesordning for bedrifter/bransjer som ikke har slik ordning. 40 års opptjening i folketrygden og 30 års opptjening i tjenestepensjonsordning. Millioner kroner.

Bransje	Folketrygden (FT)	Mod. folketrygd (MF)	SV-modellen (SV)
Industri	987	1200	843
Olje og gass	202	162	177
Kraftforsyning	67	78	60
Bygg og anlegg	840	1054	749
Varehandel	2020	2345	1722
Hotell og restaurant	237	344	145
Transport og kommunikasjon	439	524	386
Finanstjenester	63	51	52
Forretningsmessig tjenesteyting	1124	982	978
Helse- og sosialtjenester	142	184	109
Undervisning	54	59	47
Sosiale og pers. tjenester	262	271	228
Sum	6436	7253	5497

milliarder (32 prosent) i forhold til SV-modellen. Sistnevnte modell gir 15 prosent lavere premiekostnad enn nåværende folketrygd. Ved beregning av premiekostnadene er det korrigert for dekningsgraden i bransjen, det vil si at anslagene bare omfatter andel sysselsatte som ikke er dekket av en tjenestepensjonsordning i dag. Varehandel har lav dekningsgrad (29 prosent). Den samlede kostnaden ved innføring av en 66 prosent ytelsesordning i disse områdene ville derfor medført en premiekostnad på hele 2,3 milliarder med en MF-modell, og henholdsvis 2,0 og 1,7 milliarder ved en FT- og SV-modell.

At Modernisert Folketrygd fremstår som dyr i forhold til de to andre modellene, skyldes at forsikringsselskapene vil måtte se bort fra garantipensjonen i premieberegningen, samt modellens profil, da selskapene på premieberegningstidspunktet ikke vil vite i hvilken grad garantipensjonen vil ha betydning for den forsikrede. Konsekvensen av dette er at bedriftene risikerer å måtte betale en høyere premie enn det som ville vært nødvendig for å dekke pensjonsutbetalingene. På den andre siden er det grunn til å tro at det blant dem som i dag er aktive medlemmer i en tjenestepensjonsordning, er få som vil ha så lav inntekt og/eller kort opptjeningstid at garantien vil slå inn. Beregningene som er gjennomført må, som tidligere uttrykt, betraktes som en ren illustrasjon. I realiteten vil livsforsikringsselskaper og pensjonskasser på sikt måtte søke å finne frem til andre måter å koble folketrygden og tjenestepensjonene på.

4.6 Kostnader ved overgangsordningen – innfasing av ny folketrygd

Beregningene over er basert på en fremtidig situasjon der MF- og SV-modellen er fullt ut implementert. Innføring av ny, reformert folketrygd fra 2010 vil måtte innføres over en 15-årsperiode. Overgangsordninger vil derfor, inntil full implementering, påvirke både kompensasjonsnivået i den offentlige folketrygden for den enkelte og premiekostnadene for bedrifter med ytelsesordninger. Personer født mellom 1951 og 1964 vil for eksempel få pensjon både fra gammelt og nytt system. Personer født 1950 eller tidligere får pensjon fullt ut etter dagens system, mens de som er født i 1965 eller senere, får pensjon kun etter det nye folketrygdsystemet. Overgangsordningene får også effekt på bedriftenes premiekostnader i ytelsesordninger. Vi har foretatt beregninger for å illustrere hvor stor denne effekten er, og korrigerer premiekostnadene i de alderskohorter som får pensjon både etter gammelt og nytt system. Resultatene er gjengitt i tabell 4.3 for bedrifter som har tjenestepensjonsordning.

Samlet sett går premiekostnadene i privat sektor ned med beskjedne ti millioner kroner (0,1 prosent) til 9837 millioner i MF-modellen, mens kostnadene øker

Tabell 4.3 Årlig premiekostnad i privat sektor i 66 prosent ytelsesordning etter overgangsordning for bedrifter som har tjenestepensjonsordning. 40 års opptjening i folketrygden og 30 års opptjening i tjenestepensjonsordning. Millioner kroner.

Bransje	Folketrygden (FT)	Mod. folketrygd (MF)	% endring ift. FT	SV-modellen	% endring ift. FT	MF % endring ift. SV
Industri	1843	2140	44,3	1613	8,8	32,7
Olje og gass	373	334	-10,6	346	-7,3	-3,6
Kraftforsyning	124	139	12,0	115	-7,3	20,9
Bygg og anlegg	560	672	20,1	504	-10,1	33,5
Varehandel	825	943	14,3	727	-11,5	29,8
Hotell og restaurant	97	135	38,9	64	-33,8	110,0
Transport og kommunikasjon	1130	1295	14,6	1022	-9,6	26,7
Finanstjenester	834	733	-12,2	735	-11,9	-0,2
Forretningsmessig tjenesteyting m.m.	2500	2322	-7,1	2268	-9,3	2,4
Helse- og sosialtjenester	316	387	22,5	259	-18,1	50,4
Undervisning	119	129	8,1	109	-8,7	18,4
Sosiale og pers. tjenester	583	608	4,3	527	-9,6	15,3
Sum	9296	9837	5,8	8289	-10,8	21,7

med 305 millioner kroner (3,8 prosent) til 8289 millioner i SV-modellen. Overgangsordningen får således størst effekt for SV-modellen. For MF er kostnadsøkningen i beløp størst for Forretningsmessig tjenesteyting med mer, med totalt 136 millioner kroner. I Industri går kostnadene ned med 88 millioner. I SV-modellen øker industriens kostnader med 46 millioner, mens økningen i kroner er størst for Forretningsmessig tjenesteyting med mer, med 91 millioner. Når det gjelder de samlede premiekostnader for bedrifter og bransjer som ikke har tjenstepensjonsordning (jf. tabell 4.2), er det små endringer når vi korrigerer for overgangsordningene. At kostnadsreduksjonen i MF-modellen er beskjedent totalt sett, skyldes at kostnadsøkningen i de tre høytlønsbransjene oppveies av reduksjonen i andre bransjer. For SV-modellen er effekten entydig, det vil si at kostnadene øker for samtlige bransjer. Dette er forventede resultater tatt i betraktning at nåværende folketrygd reduserer virkningene av de «rene» modellene, det vil si i forhold til en situasjon der MF- og SV-modellen er fullt ut implementert.

4.7 Premieeffekter av endret opptjeningstid i folketrygden

Vi har hittil sett på konsekvenser på premiekostnader av MF- og SV-modellen sammenlignet med nåværende folketrygd, gitt 40 års opptjening i folketrygden og 30 års opptjening i tjenstepensjonsordninger. Hva vil skje med premiekostnadene i ytelsesbaserte ordninger dersom opptjeningstiden i folketrygden kun er 30 år? Selv om man kanskje kan si at 30 års yrkeskarriere i gjennomsnitt ikke utgjør noe realistisk alternativ, er det likevel svært interessant å se på effekten ved en slik reduksjon i opptjeningstiden, både i forhold til forskjeller i premiekostnadseffekter i de tre modellene, og ikke minst i forhold til tjenstepensjonsordninger som kompenserer for lavere opptjening i folketrygden enn kravet for full folketrygd-ytelse (pga. lavere krav til opptjening i tjenstepensjonsordningen).

Generelt fører en reduksjon av opptjeningstid i folketrygden fra 40 til 30 år til økning i premiekostnadene. SV-modellen baserer seg på at alle pensjonister mottar en universell grunnpensjon (tilsvarende dagens minstepensjon) uavhengig av opptjeningstid og inntektsnivå, samt opptjening av tilleggspensjon for inntekter over grunnpensjonen tilsvarende 0,8 prosent per år. MF-modellen baserer ytelsen utelukkende på den årlige opptjeningsfaktoren (1,25 prosent per år), hvor opptjeningen starter fra første krone. SV-modellen gir derfor, gitt 30 års opptjeningstid i folketrygden, høyere pensjonsytelse uansett inntektsnivå. Dette gir betydelig lavere premieøkning for bedriftene i denne modellen i forhold til MF-modellen. Tabell 4.4 illustrerer kostnadseffekten av varierende opptjeningstider i folketrygden, fra 43

Tabell 4.4 Årlig premiekostnad i privat sektor i 66 prosent ytelsesordning for bedrifter som har tjenestepensjonsordning, 43, 40, 35 og 30 års opptjening i folketrygden og 30 års opptjening i tjenestepensjonsordning. Modernisert Folketrygd og SV-modellen. Millioner kroner.

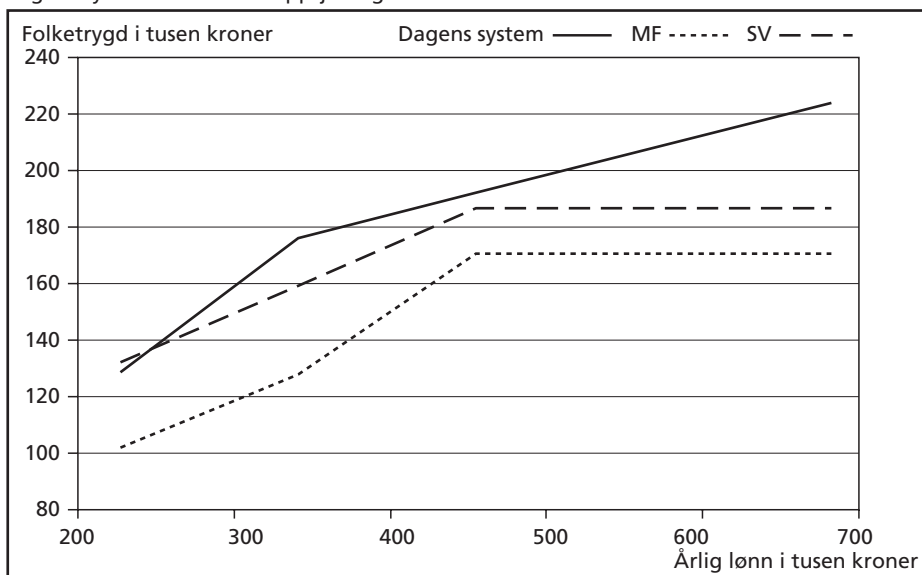
Bransje	MF	MF	MF	MF	SV	SV	SV	SV
	43 år	40 år	35 år	30 år	43 år	40 år	35 år	30 år
Industri	1705	2228	3102	3970	1344	1567	1937	2308
Olje og gass	233	301	413	593	295	328	383	492
Kraftforsyning	111	145	202	258	97	112	137	161
Bygg og anlegg	538	702	977	1251	429	500	617	1193
Varehandel	733	958	1332	1707	608	703	864	1026
Hotell og rest.	108	141	195	250	47	59	80	101
Transport og kommunikasjon	1030	1346	1872	2398	857	992	1222	1446
Finanstjenester	538	679	959	1221	625	688	823	950
Forretningsm. tjenesteyting	1673	2186	3041	3909	1936	2177	2579	2980
Helse- og sosialtjenester	313	408	569	728	204	244	309	375
Undervisning	100	131	182	239	91	105	127	150
Sosiale og pers. tjenester	462	603	838	1036	445	509	613	691
Sum	7544	9828	13 692	17 560	6978	7984	9691	11 873
MF ift. SV Forskjell i prosent	8,1	23,1	41,3	47,9				

år til 30 år for bedrifter som har tjenestepensjonsordning. For MF øker kostnadene fra 7,5 milliarder ved 43 års opptjening til 17,5 milliarder kroner ved 30 års opptjening i folketrygden, det vil si en økning på ti milliarder (127 prosent). Samme effekt gjelder for SV-modellen, men effekten er mindre på grunn av modellens fordelingsprofil (grunnpensjonseffekten). I MF er kostnadene 8,1 prosent høyere enn SV-modellen ved 43 års opptjening, mens forskjellen er hele 48 prosent ved 30 års opptjening. Premiekostnadene i MF-modellen øker med 30 prosent hvis en reduserer opptjeningstiden fra 43 år til 40 år, mens økningen i premiekostnadene fra 40 år til 35 år er 39 prosent. Dersom vi sammenligner 43 års opptjening med 35 års opptjening, vil forskjellene i premiekostnadene være på hele 81 prosent. I SV-modellen øker også premiekostnadene ved redusert opptjeningstid, men denne er betydelig lavere enn for MF-modellen. Dette betyr igjen at kostnadsforskjellen mellom MF- og SV-modellen øker når opptjeningstiden går ned, på grunn av den nevnte grunnpensjonseffekten i SV-modellen (jf. figur 4.6). Ved 35 års opptjenings-tid er SV-modellen 32 prosent billigere enn MF-modellen.

Gjennomgangen over illustrerer at Modernisert Folketrygd vil føre til betydelige kostnadsøkninger for de bedrifter som har ytelsesbaserte ordninger, hvis vi forutsetter at reduserte folketrygdytelse kompenseres. Hvor stor økningen blir for den enkelte bedrift, avhenger av kjønns- og lønnsammensetningen i bedriften. De prosentvise endringene i tabellen vil være uttrykk for gjennomsnittlige endringer i den bransjen det gjelder.

Figur 4.6 viser hvilken effekt MF- og SV-modellen har når opptjeningstiden i folketrygden er 30 år, sammenlignet med ytelsen i dagens system gitt 40 års opptjening. Figuren illustrerer grunnpensjonseffekten i SV-modellen for inntekter opp til 8G (kr 454 888), og forklarer at premieeffekten i ytelsesordninger er vesentlig mindre enn for MF-modellen, ved redusert opptjeningstid.

Figur 4.6 Beregnet folketrygd gitt 30 års opptjening i MF- og SV-modellen og folketrygd gitt dagens system med 40 års opptjeningstid.



4.8 Premieeffekter i kommunal sektor

40 års opptjeningstid i folketrygden

De kommunale tjenstepensjonsordningene er basert på ytelsesprinsippet, og det normale er en pensjon tilsvarende 66 prosent av sluttlønn, forutsatt full opptjening i tjenstepensjonsordningen (30 år). I motsetning til privat sektor har kommunal sektor en bruttoordning og ikke en nettoordning. I utgangspunktet forplikter de

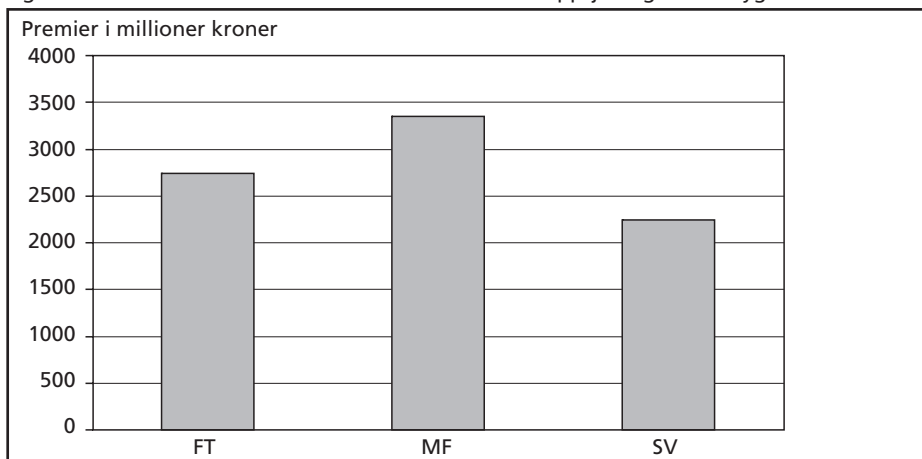
seg derfor til å kompensere for eventuelle reduksjoner i ytelsesnivå som følge av endringer i folketrygden. I dette avsnittet skal vi se nærmere på effektene MF-modellen og SV-modellen vil ha på kommunenes samlede pensjonskostnader, forutsatt videreføring av bruttogarantien.

Dersom vi legger til grunn 40 års opptjening i folketrygden (som er maksimal opptjeningstid i forhold til nåværende system), er endringene i kommunenes premiekostnader samlet sett betydelig i MF i forhold til nåværende folketrygd. Økningen i premiekostnadene ved innføringen av MF vil være på hele 22 prosent, og utgjøre om lag 600 millioner kroner samlet. SV-modellen reduserer premiekostnadene med 18 prosent sammenlignet med dagens folketrygd, tilsvarende om lag 500 millioner kroner. Forskjellen mellom MF- og SV-modellen utgjør dermed 1,1 milliarder kroner (49 prosent) i årlige premiekostnader.

Forskjellen mellom MF- og SV-modellen skyldes som tidligere redegjort for, de to modellenes fordelingsprofil. Lønnsnivået i kommunal sektor er relativt lavt. Dette slår ut i lavere gjennomsnittlige ytelser i en MF-modell og høyere gjennomsnittlige ytelser i SV-modellen. Effekten på kommunenes premiekostnader ved de to folketrygdmodellene slår derfor ut med motsatt fortegn, også for kommunesektoren.

Premieeffekten for kommunene er enda sterkere om en ser bort fra undervisningssektoren. Økningen i pensjonskostnadene ved MF-modellen er på hele 30,6 prosent, mens det vil være en nedgang på 23,7 prosent ved innføring av SV-modellen. At forskjellene forsterkes når vi utelater undervisningssektoren, skyldes at lønnsnivået i kommunal sektor er lavere enn i undervisningssektoren. Undervisningssektoren isolert sett gir en mer beskjeden premieøkning ved MF i forhold til FT (7,4 prosent), mens SV-modellen reduserer premiene med 8,5 prosent (jf. tabell 4.5).

Figur 4.7 Premiekostnader kommunesektoren. 40 års opptjening i folketrygden.



Tabell 4.5 Premiekostnader i bruttoordningene i kommunal sektor. 40 års opptjening i folketrygd og 30 års opptjening i tjenstepensjonsordningen.

	FT	MF	% endring	SV	% endring
Kommunene totalt	2744	3347	22,0	2249	-18,0
Undervisning	1023	1098	7,4	935	-8,5
Uten undervisning	1721	2248	30,6	1313	-23,7

I beregningene har en sett bort fra de arbeidstakere som ikke er tilsluttet tjenstepensjonsordningene grunnet redusert arbeidstid³² og alder. Korrigeres det for dette, vil premieendringene endres, men ikke i betydelig grad. De prosentvise endringene og ulikheten mellom modellene påvirkes ikke.

Det synes således åpenbart at kommunal sektor vil få betydelige kostnadsøkninger i form av premieøkninger dersom MF iverksettes slik Pensjonskommisjonen foreslår, gitt 40 års gjennomsnittlig opptjeningstid i folketrygden og videreføring av bruttoordningen.

Premiekostnader ved alternativ opptjeningstid

Hva skjer med de kommunale premiekostnadene hvis vi forutsetter en annen gjennomsnittlig opptjeningstid? På grunn av bruttoordningens karakter, samt kravet om lavere opptjeningstid for full tjenstepensjon, vil kostnadsøkningen i MF ved henholdsvis 35 og 30 års opptjening i folketrygden i forhold til 40 års opptjening, bli på hele 39 prosent og 70 prosent. I forhold til FT øker premiekostnadene med henholdsvis 1,9 milliarder (70 prosent) og 2,9 milliarder (107 prosent). I SV-modellen er den tilsvarende premieøkningen 25 prosent og 49 prosent. I forhold til FT er premieøkningen i kroner ved 35 års opptjening kun 55 millioner høyere, mens den er 600 millioner høyere ved 30 års opptjening.

Som vi viste i tabell 4.5, gir SV-modellen (forutsatt 40 års opptjeningstid) lavere premiekostnader for kommunene enn nåværende folketrygd, mens det motsatte er tilfellet for MF. Mens MF er 49 prosent dyrere for kommunene enn SV-modellen ved 40 års opptjeningstid, er tallene henholdsvis 66 prosent og 70 prosent dersom gjennomsnittlig yrkeskarriere er 35 år og 30 år.

Ved 43 års opptjening, som legges til grunn i Pensjonskommisjonens rapport, endrer situasjonen seg når det gjelder forholdet mellom de tre folketrygdmodellene. Forsikringsselskapenes premieberegningssystem i dagens folketrygdsystem forutsetter 40 års opptjening i folketrygden på premieberegningstidspunktet. Beregningssystemet for MF- og SV-modellen er annerledes, og det legges til grunn opptjening i henhold til den årlige opptjeningsnøkkelen i disse modellene. En

³² Normalt kreves minst 14 timers arbeidsuke i offentlig sektor.

yrkeskarriere på 43 år gir seg utslag i høyere folketrygd i MF- og SV-modellen enn ved 40 års yrkeskarriere (og dermed lavere premier), mens dagens system ikke gir høyere folketrygd utover 40 års opptjening (premien vil være den samme). Premiekostnadseffektene gitt dette er følgende:

FT 2744 milliarder
 MF 2561 milliarder
 SV 1919 milliarder

MF blir (gitt 43 års yrkeskarriere i gjennomsnitt) 183 millioner billigere enn nåværende folketrygd (ca. syv prosent), mens SV-modellen gir en reduksjon på 825 millioner kroner (ca. 30 prosent) i premiekostnader i forhold til folketrygden og 642 millioner kroner (ca. 25 prosent) i forhold til MF.

Vi har i liten grad berørt de generelle tiltakene Pensjonskommissjonen foreslår for å dempe veksten i de offentlige alderspensjonsutgiftene, slik som delingstall og svekket indeksering av løpende pensjoner. Generelt vil effekten av disse tiltakene «ramme» på generelt grunnlag og ikke påvirke forskjellene mellom folketrygdmodellene, men dersom bedrifter/virksomheter og kommuner skal kompensere for den reduserte folketrygdytelsen som dette vil gi, vil kostnadsøkningen for disse bli betydelig. Dersom bruttoordningen i kommunesektoren videreføres, har vi beregnet at premieøkningen for kommunene vil bli på hele to milliarder dersom det innføres et delingstall i folketrygdytelsen på for eksempel 1,05 for å ta høyde for økende levealder. Dette betyr at dersom den gjennomsnittlige yrkeskarrieren er 40 år, vil dette sammen med delingstallseffekten øke kommunenes premiekostnader i bruttoordningen med hele 2,6 milliarder i MF.

Tabell 4.6 Premiekostnader i kommunal sektor i MF- og SV-modellen til ulike opptjeningstider og 30 års opptjening i tjenstepensjonsordningen.

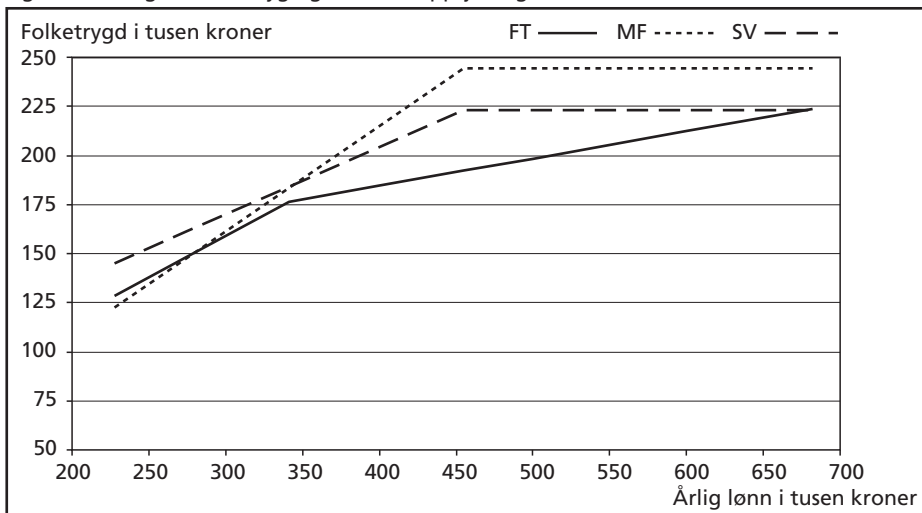
	MF 43 år	MF 40 år	MF 35 år	MF 30 år	SV 43 år	SV 40 år	SV 35 år	SV 30 år
Kommunal sektor u/undervisning	1721	2248	3127	4005	1099	1313	1671	2030
Undervisning	841	1098	1527	1957	820	936	1128	1320
Kommuner totalt	2561	3347	4654	5692	1919	2249	2799	3350
Prosentvis endring totalt		30,7	39,0	22,3		17,2	24,5	19,7
MF ift. SV, tot.	33,5	48,8	66,3	69,9	-25,1	-32,8	-39,9	-41,1

4.9 43 års opptjening – realistisk?

I basisberegningene tidligere i kapitlet har vi lagt til grunn 40 års opptjeningstid i modellsammenligningene for å lette sammenligningene med dagens folketrygd. Senere så vi på kostnadseffektene av henholdsvis 30, 35 og 43 års opptjeningstid for privat og kommunal sektor. Pensjonskommisjonen mener at høyere levealder og tiltak for å stimulere til å stå lenger i arbeid kan føre til lengre yrkeskarrierer. Dersom kommisjonens antakelser om 43 års yrkeskarriere skulle slå til, vil det slå ut i økt pensjon fra folketrygden og dermed reduserte premiekostnader i MF i forhold til dagens folketrygd med 40 års opptjening. I beløp utgjør dette 1,4 milliarder kroner. Ser man isolert på dette, har Pensjonskommisjonen rett i at folketrygdpensjonen for mange vil øke dersom man er i arbeid i 43 år (jf. figur 4.8).

Et sentralt spørsmål er om det er realistisk å forvente at arbeidstakerne makter å oppnå 43 års opptjening i folketrygden, det vil si ha arbeidsinntekt i så mange år. Midsundstad (2004) har i en analyse av tidligpensjonering og bruk av AFP i privat sektor, funnet at gjennomsnittlig antall år i arbeid ved fylte 62 år er 43 år for menn og 32 år for kvinner. En annen undersøkelse (Midsundstad 2002) om sykepleiernes pensjoneringsmønster basert på registerdata fra Kommunal Landspensjonskasse, viser at gjennomsnittlig tjenestetid for sykepleiere som 60–61-åring

Figur 4.8 Beregnet folketrygd gitt 43 års opptjening.



er 22 år, og det antas at opptjeningstiden i tjenstepensjonsordningen ved fylte 65 år er 26 år. Midtsundstad (2004) finner også i en undersøkelse av tidligpensjonering i staten at gjennomsnittlig antall år i arbeid for statsansatte født i henholdsvis 1937 og 1939 er 39 år (ved fylte 62 år).

Den gjennomsnittlige opptjeningstiden frem til pensjonering blir noe høyere enn disse tallene viser, hvis en forutsetter at de det gjelder står i arbeid til fylte 67 år. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom yrkesgrupper og sektorer. Tallene fra privat sektor og staten er basert på intervjuundersøkelser og inkluderer aldersgrupper født på 30-tallet, og spesielt blant arbeidere i privat sektor var det mange som hadde startet yrkeskarrieren i svært ung alder. Slik sett vil høyere og økende utdanningsnivå bidra til at opptjeningstiden reduseres, mens høyere forventet levealder og bedre helse vil kunne bidra til at enkelte både ønsker og makter å stå lenger i jobb. At gjennomsnittlig antall år i arbeid for kvinner i privat sektor er hele 32 år, må også ses i sammenheng med at utvalget her er selektert til personer som sto i arbeid som 60-åringer og til en bestemt generasjon yrkesaktive kvinner. En betydelig andel er for eksempel enslige. Isolert sett bør vi kunne forvente at andelen heltidsarbeidende kvinner vil øke i årene fremover, og at dette vil trekke ned gjennomsnittlig opptjeningstid, men at morgendagens kvinner trolig vil ha en mer sammenhengende og dermed lengre yrkeskarriere enn sine bestemødre. Noe som trekker i motsatt retning.

Vi har ikke grunnlag for å trekke konklusjoner hva angår faktisk yrkeskarriere, men det synes likevel klart at for enkelte yrkesgrupper (for eksempel sykepleierne) vil det bli vanskelig å stå i arbeid i 43 år.

5 Samspill og utfordringer

5.1 Mer enn bare reform av folketrygden

Norge drøfter i likhet med en rekke andre land en større reform av det offentlige pensjonssystemet. Debatten har så langt fortrinnsvis dreid seg om fordelingsvirkninger, kostnader over statsbudsjettet, skattnivå og makroøkonomiske virkninger, mens samspillet med tjenstepensjonssystemet i liten grad har vært belyst. Denne rapporten viser at en reform av folketrygden har betydelige økonomiske, sosiale og politiske virkninger gjennom samspillet med tjenstepensjoner. I dette avslutningskapitlet kommenteres noen sentrale utfordringer knyttet til en fremtidig reform av folketrygden i forhold til tjenstepensjonenes fremtidige rolle i Norge.

5.2 Fra stat til marked i pensjonssystemet?

Behovet for en offentlig pensjonsreform knyttes gjerne til forventningene om økte kostnader over offentlige budsjetter og dermed et økt skattnivå fremover. Sammenligninger av fremtidig utgiftsnivå viser store forskjeller mellom land og knyttes ofte direkte til et behov for reform eller nedbygging av offentlige pensjonssystemer. Denne typen betraktninger om fremtidige offentlige pensjonsutgifter og reformbehov må imidlertid ta hensyn til to forhold:

For det første er det ulikheter i hvor tidlig og hvor omfattende reformprosessen av offentlig pensjonssystem har kommet i forskjellige land. Dermed vil utgiftsanslag være sterkt påvirket av dette bildet, blant annet har Sverige vært relativt tidlig ute med pensjonsreform nettopp med den hensikt å stabilisere den fremtidige skattebyrden som andel av BNP. Det er med andre ord fremtidige pensjonisters rettigheter som vil svekkes snarere enn at skattnivået skal øke på grunn av pensjonsutgifter for fremtidige yrkesaktive. Dette representerer et viktig politisk valg som bryter med den tradisjonelle garantien som lå i et rettighetsbasert og skattefinansiert offentlig pensjonssystem hvor det er de yrkesaktive som bærer risikoen for økte pensjonsutgifter. Overgang til denne typen mer eller mindre «automatiske balanseringer» finner man også i blant annet tyske og italienske reformer.

For det andre går det et grunnleggende skille mellom de skattefinansierte offentlige ordningene på den ene siden og de fondsbaserte tjenstepensjoner på den andre i en rekke europeiske land. De fondsbaserte tjenstepensjonene finansieres gjennom premieinnbetalinger som bygger opp en kapital for finansiering av fremtidige pensjonsrettigheter. Dermed tas regningen for oppbyggingen av pensjonsrettigheter fortløpende og utgjør en kostnad ved arbeidskraften og er en del av den totale lønnen. Større vekt på fonderte tjenstepensjoner bidrar til å endre finansieringsprinsippet i pensjonssystemet slik at mindre av kostnadene må tas løpende av fremtidige skattebetalere. En viktig målsetting ved pensjonsreformer i Europa er derfor å stimulere til etablering og vekst i fonderte pensjonsordninger. I denne sammenheng er imidlertid det viktige argumentet at en rekke land har betydelige private pensjonsinnretninger knyttet til avtaler mellom partene i arbeidslivet. Med sterke organisasjoner og omfattende tariffavtaler blir dekningsgraden for tjenstepensjoner svært høy. De mest typiske eksemplene er Sverige, Danmark og Nederland. Dette må man ta hensyn til ved sammenligning av utgifter til offentlige pensjonssystem nettopp fordi disse ordningene da ikke telles med. Denne betraktningen er viktig fordi et helhetlig syn på de europeiske pensjonsordningene viser at europeiske arbeidstakere i stor grad har relativt gode pensjonsordninger (høyt kompensasjonsnivå) gjennom kombinasjonene av offentlige og private pensjoner. Et pensjonsnivå for store grupper av arbeidstakerene på 60–70 prosent av sluttlønn, både offentlige og tjenstepensjoner inklusive, er regelen snarere enn unntaket i en rekke europeiske land. Dette gjelder ikke minst for offentlig ansatte som historisk sett har hatt svært gode pensjonsvilkår.

Det er derfor grunn til å vente at kutt og endringer i folketrygden blir møtt av forventninger om kompensasjon i tjenstepensjonsordningene i Norge. En generell svekkelse av pensjonsnivået i Norge kan være krevende å oppnå gitt at et høyt pensjonsnivå er vanlig i en rekke europeiske land. Det er rimelig å forvente at resultatet av en modernisert folketrygd vil være et press på tjenstepensjonene, men hvor selve prosessen blir påvirket av en rekke institusjonelle forhold. Ikke minst er avtale og lovfesting av bruttopensjonene i offentlig sektor et slik institusjonelt forhold. Men også etablering av en eventuell obligatorisk tjenstepensjon og avtalefesting av eksisterende rettigheter til tjenstepensjoner bidrar til å drive frem en kompensasjon gjennom arbeidsmarkedet av reduserte rettigheter i folketrygden. En modernisert folketrygd representerer dermed ikke nødvendigvis et kutt i de samlede kostnader til pensjon og kvaliteten på pensjonssystemet, men en endring i hvordan vi finansierer pensjoner, fordelingen av rettigheter og forholdet mellom incentiver til fortsatt arbeid og retten til et gitt pensjonsnivå. Begreper som nasjonal dugnad for et bærekraftig pensjonssystem gjennom en reform av folketrygden blir dermed misvisende nettopp fordi det vil være store variasjoner i hvordan en pensjonsreform slår ut, avhengig av posisjon i arbeidsmarkedet.

5.3 De tradisjonelle ytelsespensjonene under press?

Ytelsespensjonene utgjør i dag den dominerende formen for tjenstepensjoner i Norge. Dette gjelder for det store flertallet av privat ansatte og, ikke minst, for alle offentlig ansatte som er dekket av bruttopensjoner med et pensjonsnivå på 66 prosent av sluttlønnen.

I privat sektor skaper en folketrygdreform utfordringer for de tradisjonelle beregningsmodellene. I dag tar de aktuarielle beregningene utgangspunkt i en forventet pensjon fra folketrygden. Dette gjøres ved at det faktiske lønnsnivået til den forsikrede legges til grunn for beregningen av forventet folketrygd. Med 20 års besteårsregel blir dette en relativt presis forutsetning for det store flertallet av arbeidstakerne i disse ordningene. Det er riktignok et krav om 40 års opptjening for å få full pensjon fra folketrygden, men her er inntektskravet bare på inntekt tilsvarende ett grunnbeløp. Dermed vil de fleste oppleve at man treffer relativt bra i forhold til det oppsatte pensjonsnivået på 66 prosent (eller 60, eventuelt 70 prosent) ut fra en beregning basert på årets inntekt. Med en modernisert folketrygd endres dette fordi man nå teller alle opptjeningsår likt. Dermed vil de endelige pensjonene fra folketrygden påvirkes sterkere av svingninger i yrkeskarrieren. Hvis livsforsikringsselskapene for eksempel velger å legge til grunn at den registrerte inntekten skal opptjenes i 43 år, det vil si tilsvarende gjennomsnittsanslaget fra Statistisk sentralbyrå (NOU 2004:1), vil det faktiske pensjonsnivå kunne ligge langt under dette for en rekke arbeidstakere med kortere yrkeskarrierer eller med store inntekstvariasjoner over yrkeskarrieren. Dermed vil den enkelte arbeidstaker eller forsikrede i sin helhet «betale» for kortere opptjeningstid gjennom lavere pensjon. Også innføring av et delingstall for livsforsikring, som jo er anbefalt av Pensjonskommissjonen, vil medføre at den enkelte vil få lavere pensjon enn den tradisjonelle 66 prosent av sluttlønn.

Dermed vil utformingen av livsforsikringsbransjens modeller i seg selv påvirke eventuelle kostnadsøkninger for bedriftene versus lavere pensjonsutbetalinger for arbeidstakerne som en følge av en modernisert folketrygd. Det er grunn til å tro at livsforsikringsselskaper og pensjonskasser i større grad vil søke å koble fri beregningene av en ytelsespensjon fra den forventede folketrygden. Et forsøk på å følge den faktiske opptjening til den enkelte forsikrede kan bli svært krevende selv med moderne it-løsninger. De betydelige kostnadsøkninger som vil følge en reform i folketrygden, vil dermed påvirkes av hvordan disse beregningsmodellene utformes.

I offentlig sektor ser dette bildet annerledes ut på grunn av bruttopensjonene. Den enkelte ansatte vil per definisjon ikke kunne rammes. De eventuelle kostnadsøkningene vil i sin helhet måtte bæres av arbeidsgiverne. For kommunesektoren vil det imidlertid bli en betydelig systemmessig utfordring å håndtere en

ytelsespensjon med en bruttogaranti fordi man kan risikere å bomme signifikant i forhold til den oppsparte kapitalen da det blir svært vanskelig å gjøre riktige anslag for den enkeltes yrkeskarriere. Videre vil selve prinsippet om delingstall bryte med bruttoprinsippet fordi det garanterte pensjonsnivået nettopp ikke opprettholdes.

5.4 Offentlig regulering og skatt – et viktig verktøy i pensjonspolitikken

Det er i de siste årene gjennomført store endringer i reguleringen av livs- og pensjonsforsikring i Norge. De tradisjonelle ytelsespensjonene er endret på mange områder, for eksempel adgangen til større aksjeandeler i investeringsporteføljene og valget mellom livslang utbetaling og utbetaling begrenset til de første ti årene som pensjonist. Redusert grunnlagsrente som følge av lavere forventet avkastning på pensjonsmidlene har også økt premieinnbetalingene for en rekke bedrifter og virksomheter. Adgangen til å tilby innskuddspensjoner har likevel medført den største endringen så langt. Norske bedrifter og arbeidstakere har nå en betydelig valgfrihet i forhold til hvordan de innretter sin pensjonssparing.

Store reformer er også på gang gjennom Banklovkomisjonens forslag til opphevelse av systemet for overskuddsdeling, og dermed en modularisering av pensjonsproduktene. Bli et slikt regelverk implementert, vil bedrifter og virksomheter kunne kjøpe risikoprodukter for seg, og foreta investeringsvalg og kjøpe eventuelle rentegarantier som frittstående produkter.

Med innføring av en modernisert folketrygd blir det imidlertid behov for en ytterligere revisjon av reglene for regulering av livs- og pensjonsforsikring. Ikke minst vil det være naturlig å vurdere dagens krav om 30 års opptjeningsstid i en tjenstepensjonsordning i lys av innføring av livsløpsbasert opptjening i folketrygden. Retten til å kompensere for svekket indeksering eller delingstall vil også måtte ses på i forhold til reglene for skattefradrag. Et annet sentralt spørsmål blir innføring av en eventuell valgfri pensjonsalder også i tjenstepensjonene, hvor pensjonsnivået systematisk vil reduseres ved tidlig uttak. I dag er det ikke adgang til dette i tjenstepensjonsordningene og man vil dermed ikke kunne matche reglene i folketrygden.

Videre har denne rapporten vist at utforming av inntektsgrenser for innskuddssatser bør justeres i lys av lavere avkastningsforutsetninger, hvis de nye innskuddspensjonene skal kunne gi kompensasjonsnivåer på høyde med dem vi finner i de tradisjonelle ytelsesbaserte ordningene.

Poenget her er å understreke at myndighetene har et virkningsfullt verktøy for å påvirke innretningen på tjenstepensjonene gjennom skatteregler og regler for

livsforsikring. Utformingen av disse reglene vil påvirke samspillet mellom folketrygdreform av tjenstepensjonssektoren i betydelig grad. Dette argumentet peker også i retning av behovet for å gjennomføre en helhetlig reform som tar direkte hensyn til en ønsket utvikling av tjenstepensjonene. I og med at en rekke ansatte har egne avtaler om for eksempel 30 års opptjening (ikke minst offentlig ansatte), er en slik prosess politisk krevende.

5.5 Økt overgang til innskuddspensjon?

I en rekke land foregår det en overgang til innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger. Her må man imidlertid være klar over at dette begrepet ofte gir noe ulikt meningsinnhold. Det kan benyttes i vid forstand og knyttet til ulike former for livsløpsbasering hvor antall opptjeningsår bestemmer det endelige pensjonsnivået. Og det kan benyttes i en snevrere forstand om fondsbaserte spareordninger hvor pensjonsnivået er bestemt av hvor mye som er betalt inn og avkastning på kapitalen. Pensjonskommisjonen benytter innskuddsbegrepet i den snevre forstand av ordet.

Tar vi utgangspunkt i denne snevre versjon av begrepet, viser analysen at det er en viss vekst i nyetablering av innskuddspensjoner samtidig som en del bedrifter går over fra ytelses- til innskuddspensjon. Ut fra livsforsikringssektorens forventninger ser det ut til at det vil bli en forsterket vekst i innskuddspensjoner i årene fremover. I motsetning til myndighetenes forventninger om at innskuddspensjon skulle bli ordningen for dem som ikke hadde tjenstepensjon, ser det ut til at en stor del av dem som i dag er med i en innskuddsordning, er ansatte i større bedrifter som har gått over til innskuddspensjon.

Overgangen til innskuddspensjon skyldes ikke minst at et lavere rentenivå øker de løpende premieutgiftene i ytelsespensjoner. Redusert avkastning har også skapt mindre overskudd og dermed fremstår ordningene som dyrere. På den andre siden har svingningene i aksjemarkedet medført at mange ansatte har blitt mer bevisst at ytelsespensjoner kan gi en bedre sikkerhet for de ansattes rettigheter enn innskuddspensjoner.

En modernisering av folketrygden kan komme til å påvirke veksten i innskuddspensjon på en rekke måter. For det første vil det for en rekke bedrifter kreve økte premieinnbetalinger hvis det forventede pensjonsnivået skal opprettholdes. Dette gjelder særlig bedrifter med et lavere og midlere lønnsnivå. Økte utgifter vil dermed bidra til et arbeidsgiverpress for lukking eller avviking av ytelsesordningen. Dette bildet vil imidlertid kunne påvirkes i den grad en SV-modell legges til

grunn. I en SV-modell vil det være bedrifter med høyere lønnsnivå som vil få de sterkeste kostnadsøkningene i en ytelsespensjon.

For det andre vil selve innføringen av innskuddspregede elementer i folketrygden (livsløpsbasert opptjening) i seg selv trekke i retning av innskuddspensjoner. Dette ligger dels i det forbilde selve reformen skaper og dels i eventuelle endringer i livsforsikringsbransjens utforming av ytelsespensjoner. I den grad livsforsikrings-selskapenes beregningsmodeller i større grad frikobler forventningene til folketrygd-pensjonen og sparingen til tjenstepensjonene, vil de fremtidige ytelsespensjonene ikke gi en garanti for et pensjonsnivå, men i større grad være hybridordninger – en slags innskuddspensjon med rentegaranti. Innføring av eventuell ordning med delingstall, hvor den årlige ytelses reduseres avhengig av alderskohortenes forventede fremtidige levealder, vil også bidra til å undergrave ytelsesordningens natur som garanterte systemer. Dermed vil grensene mellom ytelses- og innskuddspensjoner bygges ned og det vil kunne oppleves som mindre drastisk å gå over til en innskuddspensjon eller å etablere enn ny innskuddspensjon.

For det tredje vil det faktum at en eventuell obligatorisk tjenstepensjon for dem som i dag ikke er med i en tjenstepensjonsordning, skal være innskuddsbasert i seg selv, påvirke veksten av innskuddspensjon. Dette fordi det dermed vil være naturlig å eventuelt bygge videre på den obligatoriske ordningen med en innskuddspensjon. Og fordi en obligatorisk innskuddspensjon i seg selv bidrar til å legitimere en overgang mellom ytelses- og innskuddspensjon.

For offentlig ansatte er bildet annerledes fordi ytelsesordningene er bruttoordninger og er lov- og avtalebaserte. En modernisert folketrygd vil gi store kostnadsøkninger for norske kommuner. Skal bruttoelementet bevares, vil den nye opp-tjeningsmodellen i folketrygden, delingstall med videre sterkt påvirke kostnadene.

5.6 Etablering av en obligatorisk tjenstepensjon?

Denne rapporten har vist at omkring 600 000 arbeidstakere, først og fremst i lavinnteksgrupper, per i dag ikke er dekket av en tjenstepensjon. Dette begrenser omfanget av en obligatorisk tjenstepensjon betydelig i forhold til tidligere anslag. Kostnadene vil likevel være omfattende og vil naturlig reise spørsmålet om en gradvis implementering og om moderasjon i forhold til vekst i direkte lønninger.

I tillegg til dette spørsmålet om kostnader reiser det seg en viktig debatt om utforming av ordningen. Hvordan skal den organiseres og hvem skal ha kontroll over ordningen? Skal beslutningen legges til den enkelte bedrift eller skal det lages bransjevis eller sentral organisering for administrasjon og kapitalforvaltning?

Ikke minst fordi dette dreiser seg om ansatte i mindre virksomheter i tjenesteytende næringer, kan det være grunn til å bryte prinsippet om at ordningene følger bedriften til fordel for varianter av tverrgående pensjonsinnretninger. Dermed vil den enkelte ansatte rett og slett gi sin arbeidsgiver en pensjonskonto sammen med den tradisjonelle lønnskontoen for innbetaling av lønn og pensjon.

Uansett system vil en obligatorisk ordning reise spørsmål om hvordan avkastningsrisikoen skal håndteres. Svingninger i avkastning vil sterkt påvirke pensjonsnivået. Spørsmålet om avkastningsgaranti er dermed nærliggende. Dette kan kjøpes i et marked av den enkelte, av en bedrift for sin ordning eller av en tverrgående pensjonsinnretning. Det kan også innføres ulike varianter av politiske garantier for avkastning. I den grad man beveger seg fra for eksempel en garanti mot negativ avkastning til en fast avkastningsgaranti (for eksempel lik beregningsrenten i livsforsikring), vil en innskuddsordning kunne nærme seg en ytelsesordning (en hybrid) fordi man kan bergene et forventet fremtidig pensjonsnivå. Det fører for langt å ta denne debatten i sin helhet her. Påpekningen hører imidlertid med for å understreke at de betydelige endringer som er i gang i samspillet mellom folketrygden og tjenestepensjonene og i selve tjenestepensjonssystemet, krever en omfattende debatt om hvordan frivillige og obligatoriske tjenestepensjoner skal organiseres, forvaltes og reguleres.

I tillegg bør det påpekes at det vil være en stor forskjell på å innføre en obligatorisk ordning bare for de omkring 600 000 arbeidstakerne som i dag ikke er omfattet av en tjenestepensjonsordning, og det å etablere en obligatorisk ordning i bunn for alle arbeidstakere. Det siste ville i seg selv kunne bidra til en sterk endring av dagens tjenestepensjoner i retning av innskuddsbaserte ordninger. På den andre siden ville man da få et mer helhetlig pensjonssystem etter svensk mønster med en skattefinansiert, men livsløpsbasert folketrygd i bunn (tilsvarende en innskuddsordning med rentegaranti), en fondsbasert tre prosent innskuddspensjon som er obligatorisk for alle og til slutt en frivillig eller avtalebasert fondsbasert innskuddspensjon på toppen som øker innskuddsprosenten fra de obligatoriske tre prosent. Dermed ville det bli vesentlig enklere for den enkelte å forutsi sin pensjon, samtidig som administrasjon og samkjøring av de ulike ordninger ville forenkles betydelig.

Et slikt helhetlig pensjonssystem ville skape særlige problemer for de offentlige ansattes bruttogarantier. To faktorer trekker imidlertid i motsatt retning. Det kan innføres nye avtalebaserte innskuddsordninger med sjenerøse pensjonsnivåer (dvs. minst like gode) som også gir en eller annen form for rentegaranti. For det andre kan det åpne for etablering av nye partsbaserte tverrgående pensjonsinnretninger hvor partene kan sikres en helt annen innflytelse over ordningene, herunder kapitalforvaltningen, enn i dag. På denne måten kan tjenestepensjonene også bli et virkemiddel for å styrke partene i arbeidslivet og å gi incentiver til medlemskap.

Hensikten med denne rapporten har vært å vise at utformingen av en modernisert folketrygd har stor betydning for både premieinnbetaling til tjenstepensjoner og utvikling av selve systemet for tjenstepensjoner. Kostnadsberegningen er ment som illustrasjoner av hvor viktig det er med et bevisst forhold til den fremtidige arbeidsdelingen mellom folketrygden og tjenstepensjonene og reguleringen av disse. Uten en slik helhetlig pensjonsdebatt vil mange politiske, sosiale og økonomiske utfordringer bli skjøvet foran oss.

Litteratur

- Adema, Willem (2001): *Net Social Expenditure*. OECD Social Expenditure Database (SOCX). Paris
- Börsch-Supan, Axel og Agar Brugiavini (2001): «Savings: The policy debate in Europe.» *Oxford Review of Economic Policy*. Vol 17(1)
- Commision of the European Communities (2003): *Joint reports by the Commision and the Council on the adequate and sustainable pensions*. Brussel
- Disney, Richard og Paul Johnsen (2001): *Pension systems and retirement incomes across OECD Countries*. UK: Edward Elgar Publishing
- Disney, Richard og Carl E.M. Wakefield (2001): «Pension reforms and savings in Britain.» *Oxford Review of Economic Policy*. Vol 17(1)
- European Foundation for the Improvement of living and working conditions (1997): *Occupational Pension Schemes, Collective Bargaining and the role of Social Partners*. Om Italia. Dublin
- Finansdepartementet (2004): *Høring – tilskudd fra arbeidstaker i pensjonsordning etter lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold*. Oslo
- Finansdepartementet: Lov om foretakspensjon og Lov om innskuddspensjon. Oslo
- Finansnæringens Hovedorganisasjon: Pressenytt 24. mai 2004. Oslo
- Finansnæringens Hovedorganisasjon (2003): *Livstatistikk 2002*. Oslo
- Finlands National Pension Strategy Report (2002): *Implementation of the open coordination method in the field of pensions as agreed at the Laeken European Council*. Helsingfors
- Holzman, Robert (2004): *Toward a reformed and coordinated pension system in Europe: Rationale and potential structure*. Unpublished paper. Washington DC: World Bank
- International Social Security Association (2003): *Complementary & private pensions throughout the World*. Geneve

- Kommunal Landspensjonskasse: *Årsrapport 2002*. Oslo
- Kredittilsynet (2004): *Tilstanden i finansmarkedet 2003*. Oslo
- Midtsundstad, Tove (2002): *AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385. Oslo
- Midtsundstad, Tove (2004): *Yrke, utdanning og avgang. En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. Fafo-rapport (under publisering). Oslo
- Midtsundstad, Tove (2004): *En beskrivelse av sykepleiernes pensjoneringsmønster i 2003 med utgangspunkt i registerdata fra KLP*. Fafo-notat 17/2004. Oslo
- National Strategy Report on the Danish Pension System (2002). København
- National Strategy Report on Old-Age Pension Provision (2002). Germany. Berlin
- National Strategy Report on the Future of Pension System (2002). Sweden. Stockholm
- National Strategy Report on the Future of Pension System (2002). United Kingdom. London
- National Strategy Report on pensions (2002). The Netherlands. Amsterdam
- Nelissen, Jan H.M. (2001): *The gender neutrality of the Dutch occupational pension system*. OSA-Working paper. Haag
- NOU (2004:1): *Modernisert Folketrygd. Bærekraftig pensjon for Framtida*. Oslo
- Norske Pensjonskassers Forening (2004): *Årbok 2004. Private Pensjonskasser*. Oslo
- OECD (2000): *Private pension series. Private pension systems and policy issues*. Paris
- Pedersen, Axel West (2004): «Halvhjertet kopi av brutal original. En sammenligning av Pensjonskomisjonens forslag og det nye svenske pensjonssystemet.» *Tidsskrift for Velferdsforskning* vol 7(2). Oslo. Under publisering
- Pedersen, Axel West (2000): *Konkurransesetting og pensjon. En kvalitativ undersøkelse av pensjonsforholdene blant private bedrifter i tre utvalgte bransjer*. Fafo-notat 338. Nettsversjon. Oslo
- Report on the Austrian Pension Strategy (2002). Wien
- Report on National Strategies for Future Pensions Systems (2002). Roma

- Schmähl, Winfried (2003): *Dismantling the earnings-related social pension scheme. Germany beyond a crossroad*. ZeS-Arbeitspapier nr. 9/03. Bremen
- Sparebankforeningen (2001): Pensjonspolitiske utfordringer for partene i arbeidslivet. Innlegg på Norske Pensjonskassers Forenings årskonferanse mars 2001
- Statens Pensjonskasse: *Årsrapport 2002*. Oslo
- Statistisk sentralbyrå: Lønnsstatistikk og sysselsettingsstatistikk 2002. Oslo-Kongsvinger
- The Pension Fund Partnership (2003): *2003 Survey of occupational pensions schemes*. UK.
- Trade Union Congress (2004): *Stakeholder Pensions have failed to plug Pensions gap in London*. Press release May 18. London
- Økonomiministeriet (2001): *Danish Country Fiche on Aging*. København

Vedlegg Statistikk

Privat sektor

SEKTOR		Olje, gass og bergverk															
		Ansatte		0.96		0.99		0.85		0.04		0.01		0.15		Gj.sn.lønn (heltid)	
		Totalt	Menn	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Andel		0.82	0.18	0.96	0.84	0.16	0.71	0.04	0.29	0.71	0.23	0.77	0.08	0.03	0.29	0.71	0.71
Under 25 år		1231	933	298	1182	919	263	49	14	35	20439	20229	21333				
25 -29		2335	1769	566	2242	1742	500	93	27	66	26397	26228	27067				
30-34		3809	2918	891	3657	2874	783	152	44	108	30068	30068	30066				
35-39		4651	3599	1052	4465	3545	920	186	54	132	33143	33205	32888				
40-44		4902	4010	892	4706	3953	753	196	57	139	37113	37543	34716				
45-49		4845	4146	699	4651	4090	561	194	56	138	38667	39146	35107				
50-54		3690	3207	483	3542	3164	378	148	43	105	38025	38591	33491				
55-59		2890	2479	411	2774	2445	329	116	34	82	37707	38558	31623				
over 60		647	564	83	621	557	63	26	7	19	35136	35842	28079				
Totalt		29000	23625	5375	27840	23289	4550	1160	336	824	34239	34734	31587				
SEKTOR		-															
Industri																	
		Totalt	Menn	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Andel		0.75	0.25	0.92	0.92	0.79	0.21	0.08	0.29	0.71	0.23	0.77	0.08	0.03	0.29	0.71	0.71
Under 25 år		24712	17944	6768	22735	17371	5364	1977	573	1404	18730	18908	18098				
25 -29		28568	20970	7598	26283	20307	5976	2285	663	1622	22100	22140	21946				
30-34		39622	29454	10168	36452	28535	7917	3170	919	2251	24191	24317	23688				
35-39		42213	31637	10576	38836	30658	8178	3377	979	2398	25490	25799	24215				
40-44		38862	29042	9820	35753	28140	7613	3109	902	2207	26343	26967	23925				
45-49		35986	26945	9041	33107	26110	6997	2879	835	2044	26481	27297	23368				
50-54		32840	24598	8242	30213	23836	6377	2627	762	1865	26516	27475	22792				
55-59		30300	23259	7041	27876	22556	5320	2424	703	1721	26537	27442	22575				
over 60		12897	9945	2952	11865	9646	2219	1032	299	733	26160	27079	21967				
Totalt		286000	213794	72206	263120	207159	55961	22880	6635	16245	24867	25397	22761				

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk og sysselsettingsstatistikk 2002

SEKTOR														
Kraftforsyning														
Andel	Ansatte		0.96		0.97		0.83		0.04		0.03		0.17	
	Totalt	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Under 25 år	432	64	413	363	50	19	5	14	19700	19776	19154			
25-29	666	160	637	499	138	29	7	22	23809	23984	23174			
30-34	1486	317	1422	1153	269	64	16	48	25466	25684	24529			
35-39	2441	1903	2336	1876	460	105	27	78	26651	26864	25781			
40-44	2529	2059	2420	2030	390	109	29	80	26875	27400	24143			
45-49	2599	2195	2487	2164	323	112	31	81	27298	27731	24404			
50-54	2634	2227	2520	2196	324	114	31	83	27340	28113	22094			
55-59	2317	1929	2217	1902	315	100	27	73	26583	27260	22493			
over 60	896	743	858	733	125	38	10	28	26605	27414	21242			
Totalt	16000	13099	15310	12916	2394	690	183	507	26476	26985	23730			
SEKTOR														
Bygg og anlegg														
Andel	Ansatte		0.95		0.97		0.83		0.05		0.03		0.17	
	Totalt	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Under 25 år	22451	21117	1334	21317	20629	688	1134	488	19812	19836	18990			
25-29	19288	17758	1530	18314	17339	975	974	419	23140	23118	23662			
30-34	22946	21100	1846	21787	20601	1186	1159	499	24689	24732	23836			
35-39	21768	19938	1830	20669	19465	1204	1099	473	25624	25648	25126			
40-44	19119	17557	1562	18153	17142	1011	966	415	26744	26880	24254			
45-49	16091	14639	1452	15278	14289	989	813	350	27121	27256	25075			
50-54	14170	12780	1390	13454	12472	982	716	308	27608	27857	24324			
55-59	11255	10179	1077	10687	9935	753	568	244	27364	27668	23267			
over 60	4911	4422	489	4663	4315	348	248	107	26343	26585	23569			
Totalt	152000	139489	12511	144323	136187	8136	7677	3302	24833					

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk og sysselsettingsstatistikk 2002

SEKTOR																		
Varehandel																		
	Ansatte		Heltid tot.		0.59		0.81		0.39		0.41		0.19		0.61		Gj.sn.lønn (heltid)	
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Andel	0.92	0.08	0.08	0.59	0.66	0.34	0.41	0.23	0.77									
Under 25 år	38565	17148	21417	22925	13551	9374	15640	3597	12043	17596	7898	17000						
25-29	44874	21481	23392	26675	17295	9379	18199	4186	14013	21923	22103	21484						
30-34	52172	25897	26275	31013	21030	9983	21159	4867	16292	24793	25213	23608						
35-39	46903	23423	23480	27881	19048	8833	19022	4375	14647	26433	27372	24049						
40-44	40405	20261	20146	24018	16492	7528	16387	3769	12618	28198	29554	24315						
45-49	36180	17559	18621	21506	14184	7322	14674	3375	11299	28290	30050	23896						
50-54	33528	16347	17181	19930	13219	6711	13598	3128	10470	27597	29227	23301						
55-59	30476	14813	15663	18116	11971	6145	12360	2842	9518	26899	28622	22380						
over 60	13897	6794	7102	8261	5498	2762	5636	1296	4340	26540	28122	22161						
Totalt	337000	163723	173277	200325	132288	68037	136675	31435	105240	25255	26334	22498						
SEKTOR																		
Hotell og restaurant																		
	Ansatte		Heltid tot.		0.44		0.52		0.39		0.56		0.48		0.61		Gj.sn.lønn (heltid)	
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Andel	0.39	0.61	0.61	0.44	0.45	0.55	0.56	0.34	0.66									
Under 25 år	20899	7727	13172	9248	3766	5482	11651	3961	7690	17392	17925	17048						
25-29	14246	5729	8517	6304	3029	3275	7942	2700	5242	20054	20601	19548						
30-34	11514	4735	6779	5095	2553	2542	6419	2182	4237	21633	22695	20545						
35-39	8773	3605	5168	3882	1942	1940	4891	1663	3228	22034	23102	20926						
40-44	6502	2602	3900	2877	1369	1508	3625	1233	2392	22292	24176	20698						
45-49	5087	1957	3130	2251	993	1258	2836	964	1872	21754	23827	20044						
50-54	4018	1524	2494	1778	762	1016	2240	762	1478	21508	23262	20332						
55-59	3153	1176	1977	1395	578	817	1758	598	1160	22380	25031	20763						
over 60	1808	647	1161	800	304	496	1008	343	665	21036	22679	20202						
Totalt	76000	29702	46298	33630	15296	18334	42370	14406	27964	20381	21608	19387						

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk og sysselsettingsstatistikk 2002

SEKTOR																
Transport og komm.																
	Ansatte		0.8		0.88		0.67		0.2		0.12		0.33		Gj.sn.lønn (heltilid)	
	Totalt	Menn	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Kvinner	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Kvinner
Andel	0.65	0.35	0.8	0.71	0.29	0.41	0.59		0.2	0.41	0.59					
Under 25 år	12106	7154	4952	9729	6179	3550	2377	18914	2377	975	1402	18914	19198	18241	18914	18241
25-29	18116	10821	7295	14558	9362	5196	3558	22769	3558	1459	2099	22769	23258	21641	22769	21641
30-34	21452	13471	7981	17239	11744	5495	4213	25234	4213	1727	2486	25234	25481	24601	25234	24601
35-39	23641	15258	8383	18999	13355	5644	4642	26492	4642	1903	2739	26492	26907	25256	26492	25256
40-44	23644	15504	8140	19001	13600	5401	4643	26925	4643	1904	2739	26925	27578	24787	26925	24787
45-49	21972	14830	7142	17657	13061	4596	4315	26998	4315	1769	2546	26998	27679	24522	26998	24522
50-54	18341	12480	5861	14739	11003	3736	3602	26807	3602	1477	2125	26807	27419	24369	26807	24369
55-59	16069	11180	4889	12915	9887	3028	3155	27587	3155	1293	1861	27587	28297	24629	27587	24629
over 60	6659	4790	1869	5351	4253	1098	1307	26124	1307	536	771	26124	26778	22696	26124	22696
Totalt	162000	105488	56512	130188	92444	37744	31812	25580	31812	13043	18768	25580	26199	23648	25580	23648
SEKTOR																
Finanstjenester																
	Ansatte		0.85		0.97		0.75		0.15		0.03		0.25		Gj.sn.lønn (heltilid)	
	Totalt	Menn	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Kvinner	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Kvinner
Andel	0.65	0.35	0.85	0.85	0.54	0.46	0.15	0.9	0.15	0.1	0.9					
Under 25 år	1117	412	705	954	396	558	163	20434	163	16	147	20434	20670	20266	20434	20266
25-29	4621	2196	2425	3946	2129	1818	674	26458	674	67	607	26458	27862	24783	26458	24783
30-34	5366	2656	2710	4583	2578	2005	783	31768	783	78	705	31768	34634	27967	31768	27967
35-39	6827	3079	3748	5831	2979	2852	996	33886	996	100	896	33886	38645	28834	33886	28834
40-44	7368	3324	4044	6295	3217	3077	1074	34261	1074	107	967	34261	39389	28790	34261	28790
45-49	6934	3219	3715	5923	3118	2805	1011	33434	1011	101	910	33434	38752	27387	33434	27387
50-54	6684	3281	3403	5709	3181	2528	975	32022	975	100	875	32022	36526	26294	32022	26294
55-59	5928	3000	2928	5063	2914	2149	865	31978	865	86	779	31978	36379	25530	31978	25530
over 60	2155	1134	1021	1841	1103	738	314	30519	314	31	283	30519	34519	24479	30519	24479
Totalt	47000	22301	24699	40145	21615	18530	6855	31883	6855	686	6169	31883	36037	26956	31883	26956

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk og sysselsettingsstatistikk 2002

SEKTOR																			
Førr.tj.ytting/eiendom																			
		Ansatte		0.81		0.9		0.66		0.19		0.1		0.34		Gj.sn.lønn		(heltid)	
		Totalt		Menn		Kvinner		Heltid tot.		Menn		Kvinner		Deltid tot.		Menn		Kvinner	
Andel		0.6		0.4		0.81		0.67		0.33		0.19		0.32		0.68			
Under 25 år		14944	8072	6872	12034	7141	4893	2910	931	19728	19431	19728	19032						
25-29		39454	22966	16488	31770	20507	11263	7684	2459	26233	25481	26233	24248						
30-34		43548	26300	17248	35067	23586	11481	8481	2714	31261	29870	31261	27335						
35-39		37113	21908	15205	29885	19595	10290	7228	2313	35349	32917	35349	28629						
40-44		30294	18850	11444	24394	16962	7432	5900	1888	37446	34821	37446	29091						
45-49		25159	15866	9293	20259	14298	5961	4900	1568	37522	34591	37522	27821						
50-54		20135	12619	7516	16214	11364	4850	3921	1255	37326	34206	37326	25980						
55-59		16823	10496	6327	13547	9448	4099	3276	1048	37248	33859	37248	26226						
over 60		7530	4776	2754	6064	4307	1757	1466	469	34706	32056	34706	24781						
Totalt		235000	141852	93148	189234	127207	62027	45766	14645	33264	30917	33264	26339						
SEKTOR																			
Privat undervisning																			
		Ansatte		0.68		0.78		0.6		0.32		0.22		0.4		Gj.sn.lønn		(heltid)	
		Totalt		Menn		Kvinner		Heltid tot.		Menn		Kvinner		Deltid tot.		Menn		Kvinner	
Andel		0.44		0.56		0.68		0.51		0.49		0.32		0.3		0.7			
Under 25 år		321	133	188	219	102	117	102	31	20945	18612	20945	16496						
25-29		1523	661	862	1040	516	524	483	145	23488	23121	23488	22719						
30-34		2153	1003	1150	1471	798	673	682	205	25433	24640	25433	23577						
35-39		2131	927	1204	1456	725	731	675	202	26719	25724	26719	24538						
40-44		1975	871	1104	1349	683	666	626	188	28718	27010	28718	25048						
45-49		2398	1007	1391	1638	779	859	760	228	29318	27394	29318	25240						
50-54		2440	1067	1373	1667	835	832	773	232	30885	28851	30885	26024						
55-59		2044	934	1110	1396	740	656	648	194	31202	28754	31202	25755						
over 60		1015	458	557	693	361	332	322	97	29128	27476	29128	25233						
Totalt		16000	7061	8939	10929	5539	5390	5071	1522	28144	26559	28144	24621						

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk og sysselsettingsstatistikk 2002

SEKTOR															
Helse- og sos. tjenest															
		Ansatte		0.55		0.76		0.49		0.45		0.51		Gj.sn.lønn (heltid)	
Andel		Totalt	Menn	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Kvinner
Under 25 år		4959	861	4098	2731	571	2160	2228	290	1938	17512	17693	17466		
25 -29		9390	1736	7654	5171	1188	3983	4219	548	3671	20171	20587	20051		
30-34		10352	2425	7927	5701	1820	3881	4651	605	4046	21578	22547	21133		
35-39		8743	2202	6541	4815	1691	3124	3928	511	3417	22525	24105	21681		
40-44		8535	2136	6399	4700	1637	3063	3835	499	3336	23598	26034	22325		
45-49		9183	2218	6965	5057	1682	3375	4126	536	3590	23862	26554	22512		
50-54		7412	1980	5432	4082	1547	2535	3330	433	2897	24406	27009	22827		
55-59		5466	1424	4042	3010	1105	1905	2456	319	2137	24849	28539	22738		
over 60		2960	755	2205	1630	582	1048	1330	173	1157	24990	28777	22540		
Totalt		67000	15737	51263	36897	11823	25074	30103	3914	26189	22482	24851	21373		
SEKTOR															
Sos. og pers.tjenester															
		Ansatte		0.73		0.76		0.49		0.27		0.51		Gj.sn.lønn (heltid)	
Andel		Totalt	Menn	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Kvinner
Under 25 år		4825	2089	2736	3498	1704	1794	1327	385	942	19110	20057	18078		
25 -29		8191	3786	4405	5939	3133	2806	2252	653	1599	23190	24065	22143		
30-34		11602	5854	5748	8412	4929	3483	3190	925	2265	26293	26904	25386		
35-39		10450	5304	5146	7577	4471	3106	2873	833	2040	28265	29463	26550		
40-44		9081	4470	4611	6584	3746	2838	2497	724	1773	28686	30213	26645		
45-49		8547	4240	4307	6197	3559	2638	2350	681	1669	29377	30740	27459		
50-54		8653	4323	4330	6274	3633	2641	2379	690	1689	29768	31797	26766		
55-59		7471	3740	3731	5416	3144	2272	2055	596	1459	29567	32293	25624		
over 60		4180	2078	2102	3031	1745	1286	1149	333	816	29018	31611	25185		
Totalt		73000	35884	37116	52928	30064	22864	20072	5820	14252	27377	28922	25241		

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk og sysselsettingsstatistikk 2002

Kommunal sektor

SEKTOR	Komm. og f.kommuner															
	Ansatte		0.41		0.69		0.31		0.59		0.33		0.67		Gj.sn.lønn (heltid)	
	Totalt	Menn	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner		
Andel				0.41	0.37	0.63	0.59	0.12	0.88							
Under 25 år	9782	1450	8332	4005	781	3224	5777	669	5108	18515	18075	18621				
25 -29	24440	4196	20244	10006	2525	7481	14434	1671	12763	21067	21108	21053				
30- 34	32432	6762	25670	13278	4545	8733	19154	2217	16937	22032	22266	21909				
35- 39	35001	7888	27113	14330	5495	8835	20671	2393	18278	22332	22576	22179				
40- 44	40242	8721	31521	16476	5970	10506	23766	2751	21015	22523	23049	22224				
45- 49	47600	10185	37415	19488	6931	12557	28112	3254	24858	22893	23778	22405				
50- 54	44725	10356	34369	18311	7298	11013	26414	3058	23356	23096	24369	22253				
55- 59	36691	9081	27610	15022	6573	8449	21669	2508	19161	23178	24604	22069				
over 60	17000	4305	12695	6960	3143	3817	10040	1162	8878	22922	24321	21769				
Totalt	287913	62944	224969	117876	43261	74615	170037	19683	150354	22442	23372	21903				
SEKTOR																
	Undervisningspersonell															
	Ansatte		0.69		0.83		0.6		0.31		0.17		0.4		Gj.sn.lønn (heltid)	
	Totalt	Menn	Kvinner	Heltid tot.	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Deltid tot.	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner		
Andel		0.75	0.25	0.92	0.79	0.21	0.08	0.29	0.71							
Under 25 år	24712	17944	6768	22735	17371	5364	1977	573	1404	18730	18908	18098				
25 -29	28568	20970	7598	26283	20307	5976	2285	663	1622	22100	22140	21946				
30-34	39622	29454	10168	36452	28535	7917	3170	919	2251	24191	24317	23688				
35-39	42213	31637	10576	38836	30658	8178	3377	979	2398	25490	25799	24215				
40-44	38862	29042	9820	35753	28140	7613	3109	902	2207	26343	26967	23925				
45-49	35986	26945	9041	33107	26110	6997	2879	835	2044	26481	27297	23368				
50-54	32840	24598	8242	30213	23836	6377	2627	762	1865	26516	27475	22792				
55-59	30300	23259	7041	27876	22556	5320	2424	703	1721	26537	27442	22575				
over 60	12897	9945	2952	11865	9646	2219	1032	299	733	26160	27079	21967				
Totalt	286000	213794	72206	263120	207159	55961	22880	6635	16245	24867	25397	22761				

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk og sysselsettingsstatistikk 2002

Fornyelse av folketrygden

I januar 2004 la Pensjonskommisjonen fram innstillingen «Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida», som har vakt betydelig oppmerksomhet i den offentlige debatt. Reformering av offentlige pensjonssystemer pågår over hele Europa, og Pensjonskommisjonens forslag til endringer i folketrygden er i hovedsak samsvarende med trenden ellers i Europa.

Samspillet mellom folketrygd og tjenstepensjon er komplisert, men viktig, og er i liten grad berørt i Pensjonskommisjonens rapport. I denne rapporten har vi derfor sett nærmere på tre sentrale problemstillinger:

- Hva er nivået på tjenstepensjoner i Europa og hvordan endrer samspillet seg mellom offentlige ordninger og tjenstepensjoner?
- Hvordan ser dagens tjenstepensjonsmarked ut i Norge? Hvor mange arbeidstakere er ikke dekket av en tjenstepensjon, hvor sterk er overgangen fra ytelsesordninger til innskuddsordninger og hva vil kostnadene være ved ulike varianter av obligatoriske tjenstepensjonsordninger?
- Hvis folketrygden reformeres i henhold til Pensjonskommisjonens innstilling: hvordan vil kostnadene i form av løpende premieinnbetalinger til de tradisjonelle 66% ytelsesbaserte tjenstepensjonene endres i forhold til dagens kostnader?



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

Fafo-rapport 457
ISBN 82-7422-456-6
ISSN 0801-6143