

Geir Veland og Tove Midtsundstad

# Tjenstepensjonenes lønsmessige betydning





Geir Veland og Tove Midtsundstad

# **Tjenestepensjonenes lønnsmessige betydning**

© Fafo 2005

ISBN 82-7422-478-7

ISSN 0801-6143

Omslag: Informasjonsavdelingen Fafo

Trykk: Allkopi as

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
Bakgrunn og problemstilling .....	7
Data og metode .....	8
<b>2 Tjenestepensjonsordninger</b> .....	<b>11</b>
2.1 Innledning .....	11
2.2 Tjenestepensjon i et arbeidsmarkeds- og lønnsperspektiv .....	13
2.3 Tjenestepensjoner – den norske modellen .....	15
2.4 Tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor – ytelsesbaserte .....	15
2.5 Privat sektor – både ytelse og innskudd .....	18
2.6 Grunnleggende forskjeller mellom offentlig og privat tjenestepensjon .....	22
<b>3 Dekningsgrad, ytelsesnivå og forskjeller mellom offentlige og private tjenestepensjonsordninger</b> .....	<b>27</b>
3.1 Dekningsgrad og ytelsesnivå i privat sektor .....	27
<b>4 Tjenestepensjonenes lønnsmessige betydning</b> .....	<b>35</b>
4.1 Innledning .....	35
4.2 Lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor .....	37
4.3 Tjenestepensjonenes lønnsmessig betydning .....	38
4.4 Modernisert Folketrygd og obligatorisk tjenestepensjon .....	52
<b>5 Avslutning</b> .....	<b>53</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>57</b>



# Forord

I den offentlige debatten har det vært hevdet at lav lønn i offentlig sektor sammenlignet med privat sektor blir kompensert av en god pensjonsordning. I denne rapporten presenteres beregninger som forsøker å avdekke hvorvidt en slik påstand medfører riktighet. Beregningene er gjennomført ved hjelp av lønnsdata fra Teknisk beregningsutvalg og aktuariske beregninger av tjenestepensjonsordningers verdi. Rapporten presenterer også sentrale utviklingstrekk i tjenestepensjonsmarkedet, samt grunnleggende forskjeller mellom offentlige og private tjenestepensjonsordninger.

Prosjektet er utført på oppdrag fra Akademikerne og NITO. Prosjektet har ikke hatt en egen referansegruppe, men det har vært gjennomført tre prosjektmøter med oppdragsgiverne, og vi vil takke for konstruktive innspill underveis i prosjektet. Prosjektet har vært ledet av forsker Tove Midtsundstad, som også har skrevet kapittel 1 og deler av kapittel 2, samt lest og kommentert rapportutkast. Forsker Geir Veland har utført det meste av arbeidet i prosjektet. Vi vil også takke Aktuarsystemer AS ved Ketil Trondstad, som på oppdrag fra oss har beregnet premiemessige konsekvenser av tjenestepensjonsordninger.

Forfatterne er helt og holdent ansvarlige for innholdet i rapporten, og for de feil og mangler som måtte forekomme.

Oslo, april 2005

Tove Midtsundstad, prosjektleder



# 1 Innledning

## Bakgrunn og problemstilling

Lønnsnivået i privat sektor er gjennomgående høyere for høyt utdannede i privat sektor enn i offentlig sektor (NOU 2004:10 tabell 3.4). Offentlige ansatte har på den annen side ofte bedre sosiale ordninger, og da særlig tjenstepensjonsordning, enn det en finner blant flertallet av ansatte i privat sektor (jf. bl.a. Midtsundstad 2002b). Alle offentlige ansatte har i utgangspunktet rett til en tjenstepensjon som sikrer 66 prosent av sluttlønnen etter 30 års opptjening, i staten fastsatt ved lov og i kommunal sektor nedfelt i avtale mellom partene. I privat sektor er det den enkelte virksomhet som avgjør om arbeidstakerne skal tilbys en pensjonsordning som en del av ansettelsesforholdet. I privat sektor er dekningsgraden beregnet til noe under 50 prosent (Veland 2004 og Hippe, Bergan, Veland og Midtsundstad 2005), det vil si at om lag halvparten av arbeidstakerne ikke omfattes av noen form for pensjonsordning utover folketrygden. Ytelsesnivået i eksisterende ordninger i privat sektor varierer fra 60 til 70 prosent. Ulike innskuddsordninger ventes etablert i økende grad i privat sektor, spesielt i tilknytning til forslag om obligatorisk tjenstepensjon. I noen grad kan det forventes at innskuddsordninger vil erstatte ytelsesordninger i privat sektor, selv om omfanget per i dag er begrenset (Veland 2004 og Hippe m.fl. 2005).

De statsansatte har også rett til å ta ut full tjenstepensjon fra fylte 65 år, mens ansatte i privat sektor i de fleste tilfeller ikke har anledning til å ta ut full tjenstepensjon før ved fylte 67 år. Det finnes likevel enkelte unntak, selv om lavere pensjonsalder er lite utbredt, da arbeidsgiver i slike tilfeller ikke vil ha rett til skattefradrag for pensjonspremiene (jf. Lov om foretakspensjon).

Tidligere undersøkelser viser at det er store forskjeller i dekningsgrad og ytelsesnivå mellom ulike arbeidstakergrupper i privat sektor, og at særlig høyinntekts- og høyutdanningsgruppene i svært mange tilfeller har vel så gode pensjonsordninger som sammenlignbare grupper i offentlig sektor (Pedersen 2000 og Midtsundstad 2002b). Spørsmålet er derfor i hvilket omfang pensjonsordningene kan sies å kompensere for lavere lønnsnivå i offentlig sektor. På denne bakgrunn ønskes det at lønnsbetingelsene for ansatte med ulikt utdanningsnivå i offentlig og privat sektor blir kartlagt og sammenlignet, når det er tatt hensyn til verdien av tjenstepensjonen. I dette prosjektet skal vi derfor:

1. Beskrive dekningsgrad og ytelsesnivå for tjenestepensjon i privat sektor for ulike bransjer og yrkes-/utdanningsgrupper med utgangspunkt i foreliggende undersøkelser og registerdata og sammenligne ytelsesnivåer mellom privat og offentlig sektor.
2. Kartlegge og beregne den lønsmessige betydning tjenestepensjonene har for arbeidstakere på ulike utdanningsnivå i henholdsvis offentlig og privat sektor ved å se på årlig premie (dvs. innbetalingseffekten som lønnslement).

## Data og metode

For å beskrive dekningsgrad og de vanlige ytelsesnivåene for ulike utdanningsgrupper i privat sektor (pkt. 1), vil vi benytte data fra en tidligere Fafo-studie (Fløtten og Pedersen 1996). Dataene vil danne grunnlag for de forutsetninger om «vanlige» ytelsesnivåer, som legges til grunn i beregningene av premiekostnadene (pkt. 2).

Ved beregning av den inntektsmessige betydningen av pensjonsordningene (pkt 2) tar vi utgangspunkt i gjennomsnittlig lønnsnivå for de ulike utdanningsgruppene. Her vil vi benytte tilgjengelige data fra Teknisk Beregningsutvalg (NOU 2004:10). For å forenkle forutsetter vi at de ulike utdanningsgruppene har et lønnsnivå i hele opptjeningsperioden tilsvarende gjennomsnittet for gruppa i et gitt år. Selv om inntekten vil variere for ulike utdanningsgrupper over yrkesløpet, da lavutdanningsgruppene normalt vil ha et jevnt lønnsnivå over yrkesløpet, mens høyutdanningsgruppene vil ha et økende lønnsnivå, antar vi at gjennomsnittstallene i stor grad fanger opp dette.

Det beregnes så hva den årlige premiekostnaden (i 2004-kroner) vil være for de ulike utdanningsgruppene i privat sektor, gitt de mest vanlige ytelsesnivåene for alderspensjon (og uførepensjon). Tilsvarende vil vi beregne premiekostnadene for de ulike utdanningsgruppene i offentlig sektor, gitt en 66 prosentordning (inkl. uførepensjon).

Det er forskjeller i de offentlige og private ordningene som ideelt sett burde vært kvantifisert, men som enten er vanskelig å kvantifisere eller er for krevende i forhold til prosjektets rammer. Dette gjelder for det første betydningen av de ulike reguleringsregimene for løpende pensjoner i henholdsvis offentlig og privat sektor. Pensjoner under utbetaling fra offentlige ordninger reguleres med veksten i grunnbeløpet, mens regulering av utbetalinger fra private ordninger er avhengig av oppnådd avkastning og eventuelle reguleringsstilskudd fra tidligere arbeidsgiver.

For det andre gjelder det den lønsmessige betydningen av for eksempel bruttoordningen i offentlig sektor kontra nettoordningen i privat sektor, som sikrer of-

fentlige ansatte mot framtidige endringer i folketrygden. Videre medfører overfø-  
ringsavtalen i offentlig sektor at offentlig ansatte er langt bedre sikret mot pensjonstap  
ved jobbskifte internt i offentlig sektor, enn hva ansatte er ved jobbskifte innen pri-  
vat sektor. Ved skifte av jobb fra offentlig til privat sektor vil imidlertid også offent-  
lig ansatte få redusert sine pensjoner, men tapet vil i stor grad avhenge av når  
jobbskifte(ne) skjer. Det er heller ikke mulig i denne sammenheng å beregne verdi-  
en av de offentlige ansattes henholdsvis lov- og avtalefesting av sine pensjonsrettig-  
heter, som gir dem et langt bedre vern mot eventuelle framtidige endringer i pen-  
sjonene, enn ansatte i privat sektor. Det vil heller ikke være mulig å tallfeste for  
eksempel betydningen av ulikhet i levealder for ulike utdanningsgrupper (jf. Midt-  
sundstad og Dahl 2000). Dette vil også primært ha betydning for sammenlignin-  
gen av utdanningsnivå og ikke så mye for forskjellene mellom offentlig og privat  
sektor.

Vi forholder oss til dagens regelverk. Det vil si at vi ikke tar hensyn til de forslag  
pensjonskommisjonen har lagt fram eller de endringer en eventuell lov om obliga-  
torisk tjenstepensjon vil kunne medføre, annet enn at vi kort antyder hvordan disse  
endringene kan tenkes å påvirke den beregnede verdien av gruppens pensjoner.



## 2 Tjenestepensjonsordninger

### 2.1 Innledning

Avtalt lønn er godtgjørelsen for det avtalte arbeid arbeidstakeren utfører for sin arbeidsgiver. Lønna utbetales på avtalte tidspunkter, som normalt er én gang per måned. I tillegg til lønn og andre ytelser som er relatert til arbeidsforholdet, og som godtgjøres fortløpende (bonus, overtid, ulike frynsegoder m.m.), kan en arbeidstaker være omfattet av en tjenestepensjonsordning, en godtgjørelse som kan defineres som utsatt lønn og kommer til utbetaling ved oppnådd pensjonsalder. Det kan derfor argumenteres for at de som har tjenestepensjon i sitt arbeidsforhold vil ha et ekstra lønns gode i forhold til arbeidstakere som ikke har tjenestepensjon. Alle offentlig ansatte og omtrent halvparten av arbeidstakerne i privat sektor har en slik ekstraytelse (Veland 2004 og Hippe m.fl. 2005).

Når man sammenligner lønnsnivået mellom ulike grupper arbeidstakere, kan det derfor hevdes at det også bør tas hensyn til andre former for godtgjørelse for utført arbeid. Selv om ytelser fra for eksempel en tjenestepensjonsordning ikke kommer til utbetaling før ved pensjoneringsalder, kan det argumenteres for at det ved sammenligning av lønnsnivå også bør tas hensyn til verdien av slike framtidige ytelser (sparing). Vi har likevel i denne rapporten verken vurdert eller tatt stilling til om tjenestepensjon, og innbetalinger til denne, bør trekkes inn når arbeidslivets parter og teknisk beregningsutvalg sammenligner grupperes lønnsnivå og lønnsutvikling, men har kun foretatt et utvalg beregninger for å illustrere den lønnseffekten ulike pensjonsordninger kan ha for ulike utdanningsgrupper i henholdsvis privat og offentlig sektor. Disse presenteres i kapittel 4.

Ytelser fra en tjenestepensjonsordning knytter seg til et arbeidsforhold. Det samme gjelder den offentlige folketrygden, hvor hver enkelt betaler inn 7,8 prosent av brutto arbeidsinntekt i trygdeavgift og får tilbake en pensjon fra folketrygden, beregnet ut fra arbeidsinntekt de 20 beste inntektsårene og antall medlemsår i folketrygden (maks 40 år). Mens det er en klar sammenheng mellom innbetalt avgift/premie fra arbeidsgiver og arbeidstaker og utbetalt pensjon i tjenestepensjonsordningene, er det ikke slik for folketrygdytelsene. Dette skyldes at folketrygden har som formål å bidra til inntektsutjevning i tillegg til å sikre alle en viss standardtrygghet i alderdommen. For eksempel mottar arbeidstakere med lave inntekter, personer uten arbeidsinntekt og personer med omsorg og pleieansvar for barn, funksjons-

hemmede og lignende relativt mer i pensjon fra folketrygden sett i forhold til innbetaling, enn personer med høyere inntekt (over 6 G). I tillegg dekker folketrygden en del andre ytelser, som for eksempel uføretrygd, sykepenger, omsorgspoeng, fødselspenger og lønn under fødselspermisjon.

I tillegg til folketrygd og tjenstepensjon<sup>1</sup>, kan det enkelte individ kjøpe spareprodukter i finansmarkedet eller spare midler som kan tas ut for eksempel ved oppnådd pensjonsalder. Slike ytelser er imidlertid ikke direkte relatert til arbeidsforholdet. En person har derfor minst tre inntektskilder på pensjoneringstidspunktet (utover annen formue):

1. Folketrygd
2. Tjenstepensjon
3. Individuell sparing (formue)

Størrelsen på disse inntektene/ytelsene er en funksjon av antall år i arbeid, lønn i yrkesaktiv alder, antall opptjeningsår i tjenstepensjonsordning, antall spareår ved individuell sparing, sparebeløp og avkastning. Dette betyr at det vil være betydelige individuelle variasjoner med hensyn til hvor stor den samlede inntekten som pensjonist vil være i forhold til inntekten i yrkesaktiv alder. Alle mottar ytelse fra folketrygden; alle offentlig ansatte, men bare halvparten av arbeidstakerne i privat sektor, har også tjenstepensjon. I tillegg har noen privat tilleggssparing eller store formuer. Her vil det være store variasjoner mellom enkeltindivider, men som oftest vil det være slik at andelen med individuell pensjonssparing og annen sparing vil være høyest blant høyinntektsgruppene. Det samme gjelder tilgjengelig formue ved pensjoneringstidspunktet (se bl.a. Midtsundstad 2002a).

Generelt er det en negativ sammenheng mellom ytelse fra folketrygden og ytelse fra en tjenstepensjonsordning, når vi måler dette i forhold til inntekt i yrkesaktiv alder. Pensjonsprosenten i folketrygden (dvs. ytelsen i prosent av inntekt som yrkesaktiv) faller med økende inntekt, mens ytelsen fra en ytelsesbasert tjenstepensjonsordning (se nedenfor) øker relativt sett med økende arbeidsinntekt. Ytelsesordninger, som er klart dominerende i Norge, vil dermed kompensere for manglende sammenheng mellom inntekt og ytelse fra folketrygden, og bidrar slik sett til å oppheve de omfordelingselementene som ligger innbakt i folketrygden.

Et interessant spørsmål er hvordan de tre nevnte mulige inntektskildene for pensjonister fordeler seg i befolkningen, og i denne rapporten spesielt, hvilke arbeidstakergrupper som har tjenstepensjonsordning i arbeidsforholdet og hvilke som ikke har det? Er det for eksempel noen skjevfordeling av tjenstepensjon mellom ulike

<sup>1</sup> Selvstendig næringsdrivende har ikke anledning til å tegne en LOF- eller LOI-ordning. Alternativet er å inngå en individuell pensjonsavtale (IPA) med et livsforsikringselskap.

yrkesgrupper og arbeidstakere med ulikt utdanningsnivå? Videre er det interessant å se i hvilken grad og på hvilken måte kvaliteten på pensjonsordningene i offentlig sektor skiller seg fra de private ordningene, samt hvor store forskjeller i kvalitet en finner mellom private ordninger? I denne rapporten fokuserer vi i første rekke på forskjellene mellom offentlige og private tjenstepensjonsordninger når det gjelder kvalitet, det vil si hvor gode de offentlige ordningene er sammenlignet med de vanlige ytelsesordningene i privat sektor. Vi skal forsøke å kvantifisere den lønnsmessige betydningen tjenstepensjonene kan ha i et slikt sammenligningsperspektiv. Ved slike sammenligninger skal man likevel være klar over at det er mange grupper av arbeidstakere i privat sektor som ikke er omfattet av noen supplerende pensjonsordning. Vi tar derfor hensyn til dette i våre beregninger (jf. kapittel 4).

En vanlig påstand er at selv om lønnsnivået i offentlig sektor er lavere enn i privat sektor, kompenseres dette helt eller delvis gjennom gode tjenstepensjonsordninger. Hvorvidt det er hold i en slik påstand, skal vi forsøke å si noe om i tilknytning til beregninger som presenteres i kapittel 4.

I mange land er det vanlig å se lønn og pensjon i et mer helhetlig perspektiv, for eksempel i Danmark og Sverige. Dette kan ha sammenheng med de omfattende avtalebaserte tjenstepensjonsordningene i disse landene. I Norge er pensjon i stor grad løsrevet fra lønn, og vurderes sjelden i et samlet lønnsperspektiv. Pensjon har snarere vært betraktet som et velferdsgode isolert fra den «normale» lønnsverdien. At det er slik, kan derfor også forklare hvorfor det er lite vanlig at pensjonsordninger er avtalefestet mellom partene i arbeidsmarkedet.

## **2.2 Tjenstepensjon i et arbeidsmarkeds- og lønnsperspektiv**

Mange tjenstepensjonsordninger ble opprinnelig etablert for å rekruttere høyt kvalifisert arbeidskraft, og for å stimulere de dyktigste og mest produktive arbeidstakerne til å bli i den samme bedriften hele yrkeskarrieren (Disney og Johnsen 2001). De sluttlønsbaserte pensjonsordningene stimulerer de ansatte til å bli i samme bedrift til pensjoneringsalderen, fordi lønningene øker i realverdi gjennom regulære lønnsøkninger og forfremmelser. Denne typen ytelsesordning, som er den vanlige i Norge, kan derfor bidra til å dempe mobiliteten og fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, spesielt fordi opparbeidede rettigheter i private ordninger heller ikke kan overføres til ny pensjonsordning hos ny arbeidsgiver (kun fripolise – se nedenfor). Samtidig har mindre enn halvparten av arbeidstakerne i privat sektor tjenstepensjon i tilknytning til ansettelsesforholdet. De bedrifter som kan tilby pensjonsordning, har dermed en konkurransefordel med hensyn til rekruttering av arbeidskraft.

Det har lenge vært antatt at jobbsikkerheten, det vil si sannsynligheten for å ikke miste jobben, har vært vesentlig større i offentlig enn i privat sektor, og at dette har gjenspeilet seg i et lavere lønnsnivå for en del kategorier arbeidskraft. Ifølge økonomisk teori bestemmes lønn av forholdet mellom tilbudet av og etterspørsel etter arbeidskraft. Det kan ikke hevdes at det er helt og holdent slik i praksis, men det er heller ingen tvil om at bedrifter og virksomheter konkurrerer om den mest attraktive arbeidskraften, og at lønn og andre ytelser vil kunne være avgjørende for konkurransedyktigheten.

Offentlig sektor må sies å ha gode pensjonsordninger, som på grunn av blant annet bruttogarantien (se avsnitt 2.3) vel må anses for å være både tryggere og bedre enn de aller fleste private pensjonsordninger. Et interessant spørsmål, som vi skal komme tilbake til i kapittel 4, er hvilken lønnsmessig betydning ulike tjenstepensjonsordninger har om en tar hensyn til den beregnede verdien av slike ordninger og deres kvalitet, og om denne, til en viss grad, kan «utligne» lønnsforskjeller mellom sammenlignbare grupper av arbeidstakere (utdanningsgrupper) i privat og offentlig sektor.<sup>2</sup>

Tjenstepensjon kan som nevnt betraktes som utsatt lønn, og den oppsparte pensjonsformuen brukes til å øke konsumet i alderdommen. Sagt på en annen måte, det ofres konsum i dag til fordel for konsum i framtiden. En slik betraktning vil likevel ikke være helt korrekt, fordi det betinger at det finnes en reell valgmulighet ved at en alternativt kunne tatt ut tjenstepensjonens verdi som lønn i stedet for sparing. I realiteten er det ikke en slik valgmulighet. Videre er det, som nevnt, og som vi skal komme mer detaljert tilbake til i kapittel 3, cirka 560 000 arbeidstakere i privat sektor som ikke har noen form for pensjonsordning utover folketrygden. Dette betyr at ytelsene fra tjenstepensjonsordningene har stor fordelingsmessig betydning. I et slikt perspektiv er det ikke bare interessant og viktig å se på forskjeller mellom tjenstepensjonsordningenes kvalitet (ytelsesnivå) mellom bedrifter i privat sektor og mellom privat og offentlig sektor, det vil også være riktig og viktig å ta hensyn til alle de arbeidstakere som ikke har pensjon i arbeidsforholdet, og dermed ikke har mulighet til en slik tilleggsparing utover folketrygden og eventuell privat sparing.

<sup>2</sup> Den senere tids omstillinger i offentlig sektor, ikke minst fristilling av offentlig virksomhet, privatisering, outsourcing, omorganisering m.m. har bidratt til å svekke oppfatningen av det offentlige som en trygg arbeidsplass, og samtidig bidratt til å «utvaske» det tidligere klare skillet mellom offentlig og privat virksomhet. En del arbeidstakergrupper har også fått redusert sine pensjonsrettigheter og ordninger som følge av slike omstillinger – se bl.a. Midsundstad 2002a

## 2.3 Tjenestepensjoner – den norske modellen

Tjenestepensjoner 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 tjenestepensjonsordninger utenfor loven, men uten inntektsfradrag. Dette er eksempelvis vanlig for ledere med inntekter over inntektstaket i lovbestemmelsene nevnt over, det vil si 12G (ca 705 000 kroner i 2004).

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor er regulert i staten gjennom Lov om tjenestepensjoner for statstjenestemenn. I tillegg finnes det egne lover som regulerer pensjoner for henholdsvis sykepleiere og leger. I kommunal sektor er tjenestepensjonene regulert gjennom tariffavtale (jf. HTA § 2.1) og tilhørende vedtekter utarbeidet av arbeidslivets parter i samarbeid med KLP. Nærmere omtale av tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor følger i avsnitt 2.4.

Tjenestepensjonssystemene i land som Danmark, Nederland og Sverige, har gjennom omfattende avtalebaserte ordninger ført til svært høy utbredelse av tjenestepensjonsordninger (85–91 prosent). I Norge er det en annen tradisjon, og den norske modellen er basert på tre hovedelementer:

- Alle ansatte i en bedrift eller virksomhet skal være omfattet av tjenestepensjonsordningen
- Forholdsmessighetsprinsippet, det vil si at ansatte i samme bedrift skal være omfattet av samme pensjonsordning
- Desentralisert beslutningsarena, det vil si på bedriftsnivå

## 2.4 Tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor – ytelsesbaserte

De offentlige tjenestepensjonsordningene er som nevnt regulert i staten gjennom Lov om tjenestepensjoner for statstjenestemenn og i kommunal sektor gjennom tariffavtale. Gjeldende Hovedtariffavtale setter ikke bare krav til pensjonsytelsene, men også til pensjonsordningen konstruksjon: Ordningen skal være en del av over-

føringsavtalen, alle ytelser skal være forsikringsmessig dekket og det skal være premienøytralitet med hensyn til alder og kjønn.<sup>3</sup> I tillegg definerer HTA fellesskap for premieutjevning.<sup>4</sup>

Fra og med 2004 reguleres også de kommunale pensjonene i henhold til forsikringsvirksomhetsloven (FVL) §8b. Disse bestemmelsene gjelder for alle som vil levere pensjonsordninger i henhold til Hovedtariffavtalen (HTA) for kommunesektoren. Inntil lovendringen ble satt i kraft, hadde livselskapene egne midlertidige dispensasjoner for å levere pensjonsprodukt til kommunene, i likhet med hva Kommunal Landspensjonskasse har hatt siden 1974. Lovgiverne legger til grunn at det skal være reell konkurranse om kommunale pensjonsordninger og at det er viktig at lovverket legger til rette for dette.

De offentlige tjenstepensjonene er regulert gjennom *overføringsavtalen* mellom Statens Pensjonskasse og de ulike kommunale ordningene. Avtalen 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.<sup>5</sup>

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 og at en arbeider i staten fram til pensjonering.<sup>6</sup> 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. Pensjonsordningen er således en differanseordning.

<sup>3</sup> Etter en arbeidsrettsdom ble det fastslått at dette også skal gjelde for pensjoner som forsikres i livselskapene. Arbeidsrettsdommen slår fast at HTA setter krav om at «den enkelte kommunes grensekostnader ved å ansette kvinner framfor menn eller eldre framfor yngre, reelt sett skal pulveriseres i en slik grad at det i praksis ikke er noe incitament i retning av diskriminering ut fra alder eller kjønn». «Pulverisering» av grensekostnader i denne sammenheng innebærer at endringer i arbeidsgivers pensjonspremie ved ansettelse en ny person ikke skal avhenge av kjønn eller alder i en slik grad at dette gir insentiver til å velge person ut fra kjønn eller alder i pensjonssammenheng (Econ, Fafo og Pensjon & Finans 2004).

<sup>4</sup> Det er fastsatt i avtalen at alle premieelementer som kan utjevnes skal utjevnes på alle som er med i fellesskapet innen en pensjonsinnretning, og at fellesskapet skal bestå av alle kommuner og kommunale virksomheter, eller av alle fylkeskommuner som er med i pensjonsinnretningen.

<sup>5</sup> Ifølge NOU 2000:28 gjennomsnittlig 6% høyere pensjon.

<sup>6</sup> LOV 1949-07-28 nr 26: Lov om Statens Pensjonskasse (se <http://www.lovdatab.no/all/hl-19490728-026.html#map004>).

Selv om ytelsesnivået i de offentlige ordningene er de samme, finansieres ordningene forskjellig. Statens ordninger betales over statsbudsjettet via Statens Pensjonskasse uten særlig forhåndsfinansiering. Kommunale ordninger er derimot fondert enten i en pensjonskasse eller i et livselskap. I tillegg finnes ansatte i statseid virksomhet som har tilsvarende pensjonsrettigheter som i forvaltningen, men hvor ordningene er fonderte. Dette gjelder blant annet for ansatte i helseforetakene.

De kommunale pensjonene forvaltes i dag enten gjennom egne kommunale pensjonskasser, som i for eksempel Oslo kommune, av Kommunal Landspensjonskasse (KLP) eller av et av de private forsikringsselskapene Storebrand, eller Vital.<sup>7</sup> KLP forvaltet ved utgangen av 2003 pensjonene for 355 kommuner. Sytten kommuner har egne pensjonskasser, og 68 kommuner har flyttet sine pensjonsforpliktelser til private forsikringsselskaper (Hippe m.fl. 2005).

Det kommunale pensjonsmarkedet har gjennomgått betydelige endringer det siste tiåret, etter at det ble åpnet for kjøp av pensjonsforsikringer i det private markedet. Det har også vært en diskusjon rundt organiseringen av Kommunal Landspensjonskasse (dvs. om det skal være organisert som aksjeselskap eller gjensidig selskap), og hvor arbeidstakernes innflytelse på pensjonsordningen og forvaltningen av pensjonskapitalen har vært ett av flere temaer (for en nærmere beskrivelse se blant annet Econ og Fafo 2004 eller Econ, Fafo og Pensjon & Finans 2004).

Pensjonsordningene i offentlig sektor kjennetegnes som nevnt ved at de er brutobaserte 66-prosent ytelsesordninger, det vil si at pensjonsytelsen tilsvarende 66 prosent av sluttlønn opp til 12G ved full opptjening, uavhengig av eventuelle nedskjæringer i framtidige folketrygdytelse. Dette betyr at stat og kommune vil kompensere for og dekke arbeidstakernes eventuelle reduserte ytelse fra folketrygden. Denne kompensasjonen er 100 prosent dersom arbeidstakeren har arbeidet de siste 30 år før pensjonsalder, og dermed opptjent fulle rettigheter i pensjonsordningen. Full folketrygdytelse gis etter 40 års opptjening/yrkeskarriere, og reduseres forholdsmessig ved lavere opptjening. Selv om yrkeskarrierens lengde er lavere enn 40 år, og dermed medfører forholdsmessig reduksjon i ytelsen fra folketrygden, dekker stat og kommune differansen, som følge av den lavere opptjeningstiden i de offentlige ordningene.

I prinsippet har alle arbeidstakere i offentlig sektor tjenstepensjon i arbeidsforholdet. I praksis er ikke dette likevel tilfellet, da stilles krav om at den enkelte arbeidstaker må ha en ukentlig arbeidstid på 14 timer eller mer. En del offentlig ansatte faller derfor utenom tjenstepensjonsordningen.

<sup>7</sup> Vital Forsikring ASA er Norges største privateide selskap innen livs- og pensjonsforsikring. Fusjonen mellom Gjensidige NOR Spareforsikring og Vital Forsikring var formelt på plass 9. mars 2004.

## 2.5 Privat sektor – både ytelse og innskudd

Det er nylig innført et nytt regelverk for tjenstepensjoner i privat sektor i Norge til erstatning for tjenstepensjoner etter skatteloven (TPES), henholdsvis Lov om foretakspensjon (LOF) og Lov om innskuddspensjoner i arbeidsforhold (LOI). Endringene fikk virkning fra 1.1.2001. Målet med lovendringene, og da særlig åpningen for innskuddspensjoner (LOI), var å øke utbredelsen av tjenstepensjoner i arbeidsmarkedet. Ved å gjøre premieutgiftene mer oversiktlige og forutsigbare for arbeidsgiver forventet en at flere virksomheter ville etablere en ordning.

### Ytelsesordninger

Beslutning om opprettelse av en eventuell tjenstepensjonsordning i privat sektor, er frivillig for den enkelte bedrift. Det er etablert få avtaler mellom partene i arbeidsmarkedet som regulerer tjenstepensjonsordninger, og inntil nylig har pensjonsordning i arbeidsforhold heller ikke vært tema i lønnsforhandlingene mellom partene i arbeidsmarkedet. I de avtalebaserte ordningene som er inngått, er det ikke vanlig at det er spesifisert annet enn at det skal etableres en pensjonsordning. I enkelte sektorer er det imidlertid innført «frysvedtak», det vil si at pensjonsordningene ikke skal endres innenfor et nærmere angitt tidspunkt, slik det ble avtalt innen for eksempel NAVO-området og Mediebedriftenes Landsforbund. En ytelsesordnings innretning kan i prinsippet derfor endres uten innflytelse fra arbeidstakerne.<sup>8</sup> De fleste bedrifter står dermed fritt til å vurdere pensjonsordningens samlede betingelser når for eksempel eksterne forhold som kan påvirke premiekostnadene endres. Ett eksempel på dette ser vi nå i pensjonsmarkedet, hvor en del ytelsesordninger gjøres om til innskuddsordninger (se nedenfor).

En bedrift kan enten etablere egen pensjonskasse eller tegne avtale med et av livsforsikringselskapene. I henhold til gjeldende bestemmelser er det ikke tillatt å opprette tverrgående pensjonskasser, det vil si felles kasse for flere bedrifter eller pensjonskasser relatert til yrkesgrupper eller en bransje, noe som for eksempel er utbredt i Danmark. Banklovkommisjonen har imidlertid foreslått at kommuner skal få anledning til å etablere interkommunale pensjonsordninger.

De fleste private tjenstepensjonsordninger bygger på antakelser om ytelser fra folketrygden på et visst nivå. Pensjonsprosenten kan variere fra bedrift til bedrift, men stort sett tar en sikte på å gi en ytelse på mellom 60 og 70 prosent. Det mest vanlige er likevel å sikte mot en samlet pensjonsytelse, inkludert både folketrygd og tjenstepensjon tilsvarende 66 prosent av sluttlønnen. Likevel har ikke bedriftene noen garantiforpliktelser til å yte en bestemt prosent av sluttlønnen i pensjon (nettoord-

<sup>8</sup> Såfremt ikke arbeidsgiver er bundet av en tariffavtale.

ning). I en ytelsesordning vil arbeidsgivers premie ikke være fast, men variere avhengig av de innbetalinger som må til for en forsikringsmessig dekning av disse ytelsene.<sup>9</sup> For bedriftene er dermed kostnadene usikre, mens pensjonsutbetalingen for mottaker er en sikker størrelse, forutsatt at det ikke er endringer i folketrygden. Uforutsigbarheten/risikoen ligger derfor i første rekke på arbeidsgivers hånd. Alle arbeidstakere innen én og samme bedrift vil ha samme ytelsesnivå (forholdsmessighetsprinsippet). Arbeidstakere må imidlertid være fylt 20 år og ha minst en femtedel av full stilling for å kunne tas opp som medlem i en ytelsesordning etter LOF eller en innskuddsordning etter LOI. I tillegg må lønna være større enn 2G. Pensjonsytelsen, det vil si summen av pensjon fra folketrygd og tjenstepensjon, kan ikke overstige 100 prosent av medlemmets lønn inntil 6G og 70 prosent av lønn mellom 6 og 12G. Lønn over 12G skal ikke medregnes om en ønsker skattefradrag.

### **Innskuddsordninger**

Myndighetene foretok vesentlige endringer i rammeverket for utformingen av tjenstepensjoner ved å åpne for innskuddsordninger i 2001 (LOI). Lovendringen har likevel ikke bidratt til den forventede økningen i tjenstepensjonsdekningen i privat sektor. 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. Maksimalsatsene er like for kvinner og menn og vil dermed gi lavere årlige pensjonsytelser for kvinner, da oppsparte midler må deles over flere år ettersom kvinner har en høyere forventet levealder. Det skal ikke betales innskudd for lønn som overstiger 12G og for lønn som er mindre enn 2G. Arbeidstaker har i henhold til lovverket heller ikke anledning til å innbetale tilleggspremie 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 antall år med sparing. Ordningen er forutsigbar for bedriftene som betaler en viss prosentandel av lønsmassen hvert år, men uforutsigbar for arbeidstakerne, da pensjonens størrelse beregnes etterskuddsvis og en dermed ikke kan garantere en gitt prosentandel av tidligere lønn, som i en ytelsesordning.

Selv om en innskuddsordning innebærer en større usikkerhet enn en ytelsesordning for arbeidstakerne med hensyn til hva de får i framtidig pensjon, ble innføringen av det nye regelverket, inkludert innskuddsordningen, støttet av fagbevegelsen

<sup>9</sup> I ytelsesordninger er pensjonens størrelse fastsatt, mens premien vil kunne variere, avhengig av lønnsutvikling og avkastning på forvaltningskapitalen.

og LO med Fellesforbundet i spissen. Tankegangen var at det ville være lettere å få virksomheter uten tjenstepensjonsordning til å etablere en innskuddsordning enn en ytelsesordning. Fagbevegelsen fulgte opp ønskene om full tjenstepensjonsdekning under lønnsoppgjøret i 2002 og fremmet krav om tariffesting, men fikk ikke gjennomslag. Det ble likevel enighet om å oppfordre de lokale partene til å etablere slike ordninger på den enkelte bedrift.<sup>10</sup> En lovfesting av tjenstepensjoner ble også drøftet av pensjonskommisjonen, uten at det ble noe flertall for å anbefale en obligatorisk ordning for alle (NOU 2004:1). Flertallet i Pensjonskommisjonen var blant annet redd for å påføre småbedriftene økte kostnader.<sup>11</sup> Kravet om tariffestet tjenstepensjon ble derfor gjentatt av arbeidstakerorganisasjonene ved oppgjøret i 2004, og til tross for pensjonskommisjonens og særlig regjeringens tidligere motvilje, fikk partene gjennomslag for å lovbestemme en obligatorisk tjenstepensjonsordning (jf. brev fra statsministeren til partene). Ønsket om å gjøre ordningen obligatorisk skyldes antakelig en manglende tro på at arbeidsgiverne frivillig vil etablere slike ordninger. Regjeringen la fram flere forslag til utforming av en obligatorisk tjenstepensjon i Pensjonsmeldinga i desember 2004 (St.meld. 14 (2004–2005)). Det er likevel usikkert om Stortinget vil ta stilling til et nytt lovverk for en obligatorisk tjenstepensjon i løpet av 2005, slik at den kan tre i kraft fra 1.1.2006, slik partene ønsker.

### **Ytelse versus innskudd – utviklingen**

Ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger har lenge vært enerådende i det private markedet. Som nevnt ble det først nylig åpnet for tjenstepensjonsprodukter der rentegaranti ikke er obligatorisk, det vil si innskuddspensjon og engangsbetalt alderspensjon. Etter Lov om innskuddspensjon, som trådte i kraft fra 2001, ble det forventet større interesse i privat sektor for denne typen ordninger. Det var da også en betydelig økning fra 2001 til 2003, men nivået er fortsatt beskjedent.

Det var ved utgangen av 2003 drøyt 43 000 arbeidstakere som var dekket av innskuddsordninger i arbeidslivet, og disse utgjør kun sju prosent av det samlede an-

<sup>10</sup> I protokollen til verkstedoverenskomsten for 2002–2004 står det: TBL og Fellesforbundet vil understreke viktigheten av at tjenstepensjonsordninger drøftes på de enkelte bedriftene med det formål å etablere bedriftsvisse tjenstepensjonsordninger. TBL og Fellesforbundet oppfordrer derfor til at det etableres slike ordninger på den enkelte bedrift. At partene på bedriftene vurderer og eventuelt utvikler egne ordninger, gjør at pensjonsordningene kan tilpasses både bedriftens og de ansattes behov og muligheter, samtidig som partene lokalt kan drøfte lønn, pensjon og andre arbeidsvilkår i en total sammenheng.

<sup>11</sup> Mens mindretallet mente at det bør innføres et obligatorisk element ved siden av folketrygden, var flertallet av den oppfatning at etablering av tjenstepensjonsordning i virksomheter som i dag ikke har slik ordning, bør være frivillig og knyttet til LOF og LOI. Flertallet anbefaler at en ordning kan avtales mellom partene i virksomheten eller i den enkelte bransje, og uten statlig medvirkning.

tallet arbeidstakere med ytelsesbaserte ordninger. Like interessant i denne sammenheng er kanskje ordningene utenfor LOI. Antallet er beskjedent i forhold til antallet ordninger innenfor LOI (13 prosent), men sparekapitalen er vesentlig høyere (30 prosent) (jf. tabell 2.1). Ordningene utenfor LOI omfatter i hovedsak ansatte som på grunn av høyt lønnsnivå ikke er en del av de kollektive ordningene, da inntekt over 12G ikke berettiger fradrag for premiekostnadene i henhold til LOI. Dette er primært personer i ulike typer lederstillinger.

Ifølge FNHs statistikk ble det de tre første kvartalene i 2004 brutto innbetalt 23,9 milliarder kroner i premier i de kollektive ordninger i livs- og fondsforsikrings-selskapene som står tilsluttet FNH. Av disse utgjorde ytelsesbaserte ordninger 23,4 milliarder kroner, mens innskuddsordningene utgjorde 511 millioner kroner. Veksten i forhold til 2003 er henholdsvis 34 og 112 prosent. Veksten i premiebetalingene i innskuddsordningene økte altså betydelig fra 2003 til 2004, men nivået er fortsatt beskjedent, både absolutt og relativt til ytelsesordningene. I tillegg kommer premieinnbetalingene til de ytelsesbaserte ordningene i pensjonskassene.

Selv om nytegning av innskuddspensjonsordninger er relativt beskjedent, er det en vel så viktig endring i pensjonsmarkedet i retning av overgang fra ytelses- til innskuddsordninger – det vil si en økende «lukking» av ytelsesordninger. I henhold til regelverket skal ansatte på lukkingstidspunktet fortsette opptjeningen etter den gamle ordningen, mens nyansatte tas opp i den nye innskuddsbaserte ordningen.<sup>12</sup>

Tabell 2.1 Innskuddspensjon – antall ordninger, medlemmer og samlet kapital (mill. kr.). Livs-forsikrings- og fondsselskaper\*

Liv- og fond	2002				2003			
	Antall ordninger	Antall medlemmer	Samlet premie**	Samlet kapital	Antall ordninger	Antall medlemmer	Samlet premie	Samlet kapital
Innenfor LOI	1 071	11 843	142	113	1 874	43 426	306	860
Utenfor LOI					239	3 559		252
Totalt					1 966	46 985		1 112

\* Det viser seg at FNH og Kredittilsynet har til dels betydelige avvik i statistikken, selv om Kredittilsynets statistikk inkluderer noen få selskaper som ikke står tilsluttet FNH. Vi har i denne tabellen valgt å bruke FNHs statistikk.

\*\* Brutto forfalte premier.

Kilde: Tallene er basert på statistikk fra FNH

<sup>12</sup> Overgangen fra ytelses- til innskuddsordning kan skje på to måter. Foretaket kan videreføre ytelsesordningen og samtidig opprette en innskuddsordning, som det så er valgfritt for arbeidstakerne å gå over til, eller foretaket kan velge å kun videreføre ordningen for arbeidstakere som alt er medlemmer av ordningen og har mindre enn 15 år igjen til pensjonsalder og etablere en innskuddsordning for de øvrige (jf. LOF § 15-6). I tillegg finnes det særskilte lukkebestemmelser ved sammenslåing av foretak.

Tall fra Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Kredittilsynet bekrefter en slik tendens. For livselskaper og fondsselskaper ble i overkant av 160 ytelsesbaserte ordninger omdannet til innskuddspensjon i 2003. Samlet berørte dette om lag 8000 arbeidstakere. I pensjonskassemarkedet ble tre kasser lukket og gikk over til en innskuddsordning (Veland 2004).

En slik overgang kan, for det første, skyldes lavere avkastning på fondsmidlene, som gir høyere premiekostnader i ytelsesordninger og dermed insentiver til overgang til innskuddsordninger. For det andre kan overgangen ha sammenheng med en forventet reduksjon i pensjonsytelsene fra folketrygden, noe som i seg selv skaper insitamenter til å gå over fra ytelses- til innskuddsordning, gitt en forventet kostnadsvekst. Det samme gjelder endrede regnskapsregler for føring av underdekning i bedriftenes pensjonsforpliktelser (avsetning mot egenkapitalen når denne oppstår og ikke som tidligere, at denne underdekningen fordeles over tid). Signaler om en lovfestet obligatorisk tjenstepensjon kan også gi en slik «forskuddseffekt». I tillegg kan utvikling i risikoelementer knyttet til høyere levealder og uførhet redusere mulighetene for bonus, og dermed fremme overgang til innskuddsordninger. At omfanget ikke kan sies å være særlig høyt ennå kan, ifølge FNH, ha sammenheng med både konjunktursituasjonen og usikkerhet om hvilke produkter livselskapene kan selge i framtiden.<sup>13</sup> Det kan også ha sammenheng med sterk motstand fra arbeidstakersiden mot overgang til innskuddsordninger på grunn av usikkerheten i denne typen ordninger.

## 2.6 Grunnleggende forskjeller mellom offentlig og privat tjenstepensjon

Det er i avsnitt 2.3 og 2.4 i grove trekk redegjort for kjennetegnene ved de offentlige og private tjenstepensjonsordningene. Vi skal i dette avsnittet kort oppsummere grunnleggende *forskjellene* mellom offentlig og privat tjenstepensjon. Tabell 2.2 gir en punktvis og summarisk oversikt.

### Bruttoordning versus nettoordning

De offentlig ansatte har i utgangspunktet en sterkere sikring av sine pensjonsrettigheter enn ansatte i private bedrifter med tjenstepensjonsordning. Som nevnt flere ganger tidligere har en i de offentlige tjenstepensjonsordningene en bruttogaranti, mens en i privat sektor har en nettogaranti. Dette innebærer at offentlig ansatte kom-

<sup>13</sup> Pressenytt 24. juli 2004.

Tabell 2.2 Grunnleggende forskjeller mellom offentlige og private tjenstepensjonsordninger.

	Offentlig	Privat
Lov eller avtale	Stat - lov Kommune - avtale	Frivillig etter LOF/LOI
Arbeidstakerinnflytelse	Lovbestemt (stat) Tariffavtale (kom) Arbeidsrettsdommen KLP - gjensidig selskap	Liten (jf. LOF/LOI) Få tariffavtaler Livselskap/kasse/fond
Finansieringssystem	Stat: statsbudsjettet Egenandel 2% Kommune: fondert Egenandel 2%	Fondert Egenandel ikke utbredt
Rettigheter ved jobbskifte	Overføringsavtalen i offentlig sektor	Fripolise Pensjonsbevis
Ordningens karakter	Bruttogaranti 66% G-regulering Livslang utbetaling 85 års regelen Særaldersgrense for enkelte yrker Premieutjevning Grunnlovsværn?	Nettoordninger (som regel ytelse, men også innskudd) Ulike ordninger - tilleggsordning - differanseordninger -avkastningsregulering Som regel livslang ytelse, men også over 10 år Særaldersgrense for enkelte yrker Ingen premieutjevning

penses for eventuelle reduserte ytelser fra folketrygden., mens det i privat sektor er arbeidsgiverne som bestemmer om en slik kompensasjon skal finne sted. Det er også reist spørsmål om den offentlige bruttoordningen har et særskilt vern, jmfør vedlegg 5 i NOU 2004:1 – Pensjonskommisjonens innstilling. Ved endringen av pensjonsprosenten i folketrygden fra 45 prosent til 42 prosent i 1992, valgte imidlertid et flertall av bedriftene i det privat næringslivet å kompensere for ytelsesreduksjonen. Det er likevel ingen automatikk i at slik kompensasjon vil gis ved framtidige endringer i folketrygden, og problemstillingen blir høyaktuell i tilknytning til de forventede endringer i folketrygdmodellen (Modernisert Folketrygd).

## **Arbeidstakerinnflytelse**

Pensjonsordningene i offentlig sektor er lovfestet (staten) eller avtalefestet (kommunesektoren). I privat sektor er de aller fleste pensjonsordningene etablert av den enkelte bedrift på frivillig basis, selv om det eksisterer noen få tilfeller av avtaleregulerte pensjonsordninger. Arbeidsgiver har dermed full suverenitet og kan på selvstendig grunnlag endre eksisterende ordninger, eller beslutte å opprette en pensjonsordning, mens det i offentlig sektor er en omfattende prosess som må gjennomføres for eventuelt å kunne endre eksisterende rettigheter (endre bl.a. loven om tjenestepensjoner for statsansatte og forhandlinger mellom partene i kommunal sektor).

Generelt har arbeidstakerne i privat sektor dermed liten innflytelse og påvirkningsmulighet hva angår etablering, utforming og endringer i eksisterende ordninger. Når en bedrift beslutter å opprette en pensjonsordning for sine ansatte, kan de opprette en pensjonskasse eller inngåen med et forsikringsselskap. De ansatte har ingen formell innflytelse i denne prosessen (etablering og utforming, og heller ikke i spørsmål som har med regulering av pensjoner, avtalens varighet osv.), selv om arbeidsgiver i mange tilfeller velger å drøfte opprettelse av eventuelle endringer med de tillitsvalgte (jf. for eksempel Midtsundstad 2002a). Det er som nevnt få pensjonsordninger som er tariffestede, og der de finnes, vil arbeidstakersiden ha en viss innflytelse gjennom forhandlingsinstitusjonen. I hvilken grad og hvordan vil imidlertid avhenge av hvordan avtaleteksten er utformet og hva ved ordningen som er avtalefestet.

Etter at pensjonsordningene i kommunesektoren ble tatt inn i tariffavtalen i 1986, har arbeidstakerorganisasjonene fått betydelig innflytelse over utviklingen i pensjonsordningene, både direkte i forhold til den enkelte kommunale ordning og gjennom representasjon i de styrende organer i KLP. Betydningen av avtalefesting for arbeidstakersidens innflytelse på og utviklingen av tjenstepensjonsordningene, ser vi nå et eksempel på i forbindelse med debatten om en mulig omdanning av KLP til et aksjeselskap, samt for prosessen knyttet til de endringer i offentlige tjenestepensjoner som er foreslått av pensjonskommisjonen og i Pensjonsmeldinga. Arbeidsrettsdommen fra 1999 er også et eksempel på dette.

## **Finansieringssystem**

Pensjonsordninger for de statsansatte gjennom Statens Pensjonskasse finansieres over statsbudsjettet etter pay-as-you-go-prinsippet (løpende finansiering), det vil si tilskudd fra staten, samt to prosent medlemsinnskudd, og det er slik sett ingen sammenheng mellom innbetaling og utbetaling for det enkelte medlem. Kommunale og private ordninger er fullfonderte, det vil si at innbetalte premier investeres i aktiva forvaltet av KLP eller private livselskaper. I de offentlige ordninger betaler arbeidstaker to prosent av lønn i innskudd, mens arbeidstakerne i de aller fleste private ordninger ikke betaler eget premieinnskudd. De private ytelsesbaserte ordningene

er bygget opp etter premiereserveprinsippet, det vil si at bedriften betaler årlig premie beregnet slik at det skal finansiere et bestemt pensjonsnivå ved pensjoneringssalder.

### **Rettigheter ved jobbskifte**

De fleste arbeidstakerne skifter jobb flere ganger i løpet av yrkeskarrieren. Bedriftsnedleggelse, arbeidsledighet, omsorgsoppgaver m.m. kan føre til midlertidig avbrudd i arbeidsforholdet, og påvirker tjenstepensjonsrettighetene. Hvorvidt det er mulig å ta med seg opparbeidede rettigheter ved jobbskifte/avslutning av et arbeidsforhold, vil derfor ha fordelingsmessige konsekvenser. 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 enn om avtalen ikke hadde eksistert. I NOU 2000:28, anslås det at pensjonsutbetalingen i gjennomsnitt for den enkelte øker med seks prosent som følge av overføringsavtalen.

I de private ordningene finnes ikke slike muligheter. Pensjonsordningene er bedriftsspesifikke, og den enkeltes medlemskap og opptjening i ordningen er knyttet til ansettelsen hos en bestemt arbeidsgiver og opphører ved arbeidsforholdets avslutning. Om en arbeidstaker i privat sektor skifter jobb, vil de opparbeidede rettighetene dermed ikke kunne medbringes og videreføres i tjenstepensjonsordningen hos ny arbeidsgiver, såfremt ikke ny arbeidsgiver aksepterer dette. En offentlig ansatt kan heller ikke ta med seg opptjente rettigheter ved skifte til privat sektor. Rettighetene er likevel delvis sikret gjennom utstedelse av fripolise, som viser hvor mye pensjon vedkommende vil få fra den pensjonsordningen han eller hun tidligere var medlem i, under forutsetning av at medlemskapet har vart i ett år eller mer. Fripoliser gir likevel en lavere samlet pensjon enn om vedkommende hadde stått i den samme tjenstepensjonsordningen over hele yrkeskarrieren, blant annet på grunn av dårligere regulering. Hvor mye en taper, vil imidlertid avhenge av når i yrkeskarrieren jobbskiftet skjer og hvor lenge en har vært medlem av henholdsvis en offentlig og/eller ulike privat tjenstepensjonsordninger. Det blir likevel for omfattende å gå inn på alle detaljer knyttet til slike jobbskifter og deres konsekvenser i denne sammenheng.

Overføringsavtalen som gjelder arbeidstakere i offentlig sektor, betyr dermed en større trygghet, men også høyere pensjon ved skifte av jobb innen offentlig sektor enn det man ville fått med en ordning tilsvarende privat sektor.



## 3 Dekningsgrad, ytelsesnivå og forskjeller mellom offentlige og private tjenstepensjonsordninger

### 3.1 Dekningsgrad og ytelsesnivå i privat sektor

#### Dekningsgrad totalt og fordelt på bransjer<sup>14</sup>

I den offentlige debatten har det vært stor usikkerhet omkring spørsmålet om hvor mange arbeidstakere i privat sektor som ikke er dekket av en tjenstepensjonsordning. I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2004 ble det hevdet at mellom 900 000 og 1 million arbeidstakere ikke har tjenstepensjonsordning. Pensjonskommisjonen anslår at tallet er mellom 800 000 – 900 000.

Det er vanskelig å beregne nøyaktig hvor mange som ikke har tjenstepensjonsordning, fordi det er frivillighet knyttet til etablering av ordninger, og de ikke er en del av det kollektive avtalesystemet. Det er videre gjort få beregninger i Norge når det gjelder tjenstepensjonsdekning siden begynnelsen av 1990-tallet (jf. Hippe og Pedersen 1992). Pedersen (2000) beregnet dekningsgraden i ulike bransjer i private sektorer, basert på en representativ utvalgsundersøkelse fra 1996. I denne rapporten vil tallmaterialet fra denne utvalgsundersøkelse bli benyttet som et av grunnlagene for å beregne dekningsgraden i privat sektor.

Kredittilsynet har fra 2003 pålagt alle livsforsikringsselskap å rapportere bestandstall for ytelsesbaserte tjenstepensjoner etter LOF og LOI, samt konverteringer fra ytelsespensjon til innskuddspensjon. Livselskapene har rapportert fra 2001. Veland (2004) har, med utgangspunkt i disse bestandstallene, samt data fra pensjonskasser, beregnet hvor mange arbeidstakere som står utenfor tjenstepensjonsordningene. Grunnlaget for beregningene i tabell 3.1 er antall yrkesaktive medlemmer i liv- og fondsselskaper, samt private og offentlige pensjonskasser. I henhold til regelverket i LOF og LOI, er sysselsettingsgrunnlaget for beregning av tjenstepensjonsdekning redusert med totalt 125 000. I privat sektor gjelder dette alle arbeidstakere mellom 16 og 19 år, de som har mindre enn en femtedels stilling og de som har

<sup>14</sup> Hentet fra Veland (2004).

arbeidsforhold av kort varighet. I offentlig sektor vil tjenstepensjonsdekningen være tilnærmet 100 prosent.<sup>15</sup>

Beregningen viser at om lag 600 000 arbeidstakere i privat sektor per 31.12.02 ikke var medlem i noen tjenstepensjonsordning. Dette betyr at antallet ligger 34 – 40 prosent lavere enn de 900 000 – 1 000 000 som ofte er blitt referert i den offentlige debatten. 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.

Hippe m.fl. (2005) har revidert tallene i Veland (2004) og funnet at antall arbeidstakere som ikke er omfattet av en tjenstepensjonsordning siden 2002 kan nedjusteres fra 600 000 til om lag 560 000.

I tillegg til arbeidstakere som ikke omfattes av en tjenstepensjonsordning 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

Tabell 3.1 Arbeidstakere utenfor tjenstepensjonsordninger per 31.12.2002. Veland (2004).

	Antall sysselsatte/ lønnstakere	Antall yrkesaktive medlemmer	Antall arbeidstakere uten tjenstepensjon	Deknings- grad
Private pensjonskasser		127 100		
Livsforsikringselskaper/ fondselskaper 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		605 500	48
KLP		278 000		
SPK		286 000		
Kommunale kasser (inkl. Oslo)		94 000		
Kommunale ordninger i livselskap		81 000		
Sum offentlig forvaltning				
Sum offentlig sektor		739 000		100
Sum offentlig og privat		1 308 500	605 500	

Kilde: FNH, Private pensjonskassers forening, SSB

<sup>15</sup> Arbeidstakere som er under 20 år, har arbeidstid mindre enn 14 timer per uke og korte arbeidsforhold, omfattes ikke i de offentlige tjenstepensjonsordningene.

selvstendig næringsdrivende/enkeltmannsforetak. Vi har tatt utgangspunkt i problemstillingen som har vært framme i den offentlige debatt, det vil si hvor mange *arbeidstakere* som ikke er dekket av tjenestepensjon i arbeidsforhold.

Mange av de som ikke i dag er medlem av en tjenestepensjonsordning, har såkalte fripoliser, det vil si opparbeidede tjenestepensjonsrettigheter i tidligere arbeidsforhold. Totalt er det utstedt cirka 1 million fripoliser per 31.12.02. Både nåværende yrkesaktive, arbeidsledige og andre som står utenfor arbeidslivet kan ha slike opparbeidede rettigheter.

### Dekningsgrad etter bransje

Fløtten og Pedersen (1996) gjennomførte en utvalgsundersøkelse på midten av 1990-tallet for å kartlegge blant annet tjenestepensjonsdekningen i privat sektor. Undersøkelsen omfattet totalt 600 bedrifter med mer enn fem ansatte. 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 og sosiale tjenester og sosiale og personlige tjenester.

Tabell 3.3 Arbeidstakere i privat sektor uten tjenestepensjonsdekning per 31.12.02.\*

Uten tjenestepensjonsordning (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 tjenestepensjonsordning	581 000
Antall lønnstakere (ref. tabell 3.1)	1 175 000
Dekningsgrad tjenestepensjon	51%
Andel arbeidstakere uten tjenestepensjon	49%

\* Feks. primærnæringene.

### Dekningsgrad fordelt etter utdanningsnivå, inntekt, alder og bedriftsstørrelse

Fløtten og Pedersen (1996) undersøkte hvordan tjenestepensjonsordningene var fordelt blant norske arbeidstakere etter utdanningsnivå, inntekt, alder og bedriftsstørrelse. Undersøkelsen var basert på et representativt utvalg av befolkningen. Det ble gjennomført totalt 1000 intervjuer, hvorav 684 var yrkesaktive, fordelt på 298 i offentlig sektor og 386 i privat sektor. Resultatet fra undersøkelsen viste ikke uventet at personer med høy utdanning har en bedre tjenestepensjonsdekning enn personer med lav utdanning. Av de personene i privat sektor som hadde lengre utdanning enn seks år utover grunnskolen, hadde 70 prosent en tjenestepensjonsordning i sitt arbeidsforhold, mens av de som hadde 4–6 og 1–3 års utdanning utover grunnskolen, var henholdsvis 55 prosent og 37 prosent dekket. Kun 20 prosent av de som bare hadde grunnskolen, var dekket av en pensjonsordning. Høy utdanning fører normalt også til høy inntekt relativt sett, og undersøkelsen avdekker også en slik positiv sammenheng: jo høyere inntekt, desto større sannsynlighet for å ha en tjenestepensjonsordning. Selv om undersøkelsen baserer seg på samlet husholdningsinntekt, er det som oftest en positiv sammenheng mellom høy personlig inntekt og høy husholdningsinntekt. Andelen personer med tjenestepensjon øker fra 33 prosent for inntekt under 200 000 kroner, til 66 prosent for inntekter over 500 000 kroner. Tjenestepensjonsdekningen øker også med alder, fra 32 prosent for personer under 30 år til 65 prosent for personer i alderen 45–59 år.

Den samme undersøkelsen viste også at pensjonsordninger er mer vanlige i store bedrifter enn i små bedrifter. Mens mindre enn 25 prosent av de minste bedriftene, det vil si med mindre enn 20 ansatte, hadde opprettet en pensjonsordning for sine ansatte, hadde 50 prosent av bedriftene med 20–49 ansatte slik ordning, mens

blant de største bedriftene med mer enn 200 ansatte, hadde 83 prosent etablert en pensjonsordning.

Det vi kan si så langt er at det synes å være en positiv sammenheng mellom høy tjenstepensjonsdekning og:

- høytlønsbransjer og personer med høy inntekt
- høy utdanning
- stigende alder og
- bedriftsstørrelse

### **Ytelsesnivå – kvalitet på tjenstepensjonsordningene**

De fleste tjenstepensjonsordningene i privat sektor er som nevnt ytelsesbaserte, det vil si at utbetalt pensjon tilsvarer en bestemt andel av sluttlønnen. Selv om den mest vanlige ytelsen i de private tjenstepensjonsordningene er 66 prosent av sluttlønn, er det betydelige variasjoner fra bransje til bransje, og også mellom bedrifter innenfor den enkelte bransje. Vi kjenner ikke til undersøkelser som har sett på *ytelsesnivået* i pensjonsordningene i forhold til utdanningsnivå, men vi kan få visse indikasjoner ved å koble data fra Teknisk Beregningsutvalg (NOU 2004:10) og data fra Fløtten og Pedersen (ibid). Tabell 3.4 viser utdanningsnivå og dekningsgrad, samt type ytelsesordninger for noen bransjer.

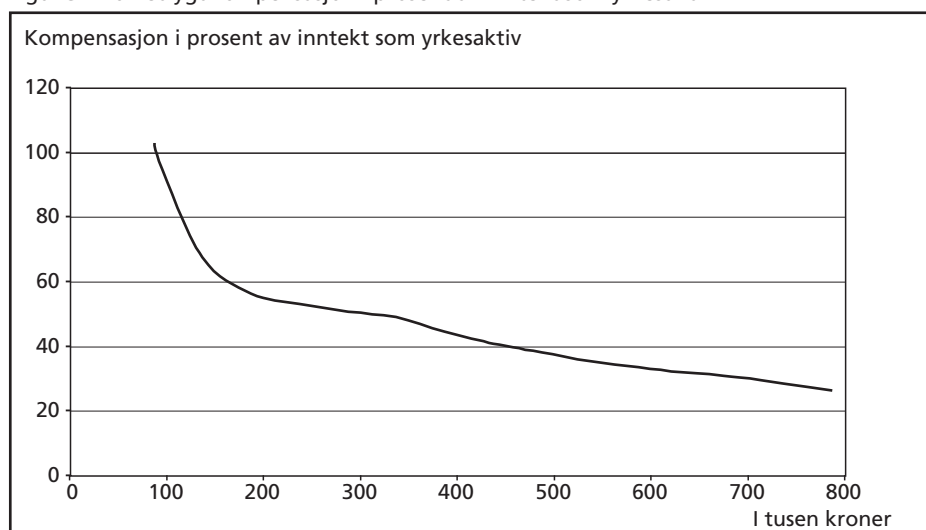
I typisk kvinnedominerende og arbeidskraftintensive bransjer som nærings- og nytelsesmiddelindustrien, tekoindustrien og møbelindustrien har cirka 70 prosent tjenstepensjonsordning. En tredjedel av ordningene sikter mot en samlet ytelse, inklusive folketrygden, på mindre enn 61 prosent, og omtrent halvparten har en ytelsesordning som gir mellom 61 og 66 prosent av sluttlønnen i pensjon. Kompensasjonsgraden i folketrygden er relativt høy for lavlønnede (se figur 3.1). For disse arbeidstakergruppene vil uttellingen i tjenstepensjonsordningen derfor være begrenset. I industrisektoren er det med andre ord de minst gunstige ordningene som dominerer, og bare en begrenset andel av ordningene sikrer 66 prosent eller mer av sluttlønnen i pensjon. I finansnæringen, der utdanningsnivå og lønnsnivå er høyere enn i de andre bransjene, har nesten alle en pensjonsordning som gir en samlet ytelse på mer enn 66 prosent. Innen bygg og anlegg er utbredelsen av tjenstepensjonsordninger relativt lav, cirka 40 prosent har en ordning, og de fleste sikter mot en samlet ytelse på mellom 61 og 66 prosent. Det finnes imidlertid også der ordninger som har en samlet ytelse på mer enn 66 prosent. Det samme mønsteret gjenfinnes i varehandel og hotell og restaurant: Utbredelsen er lav (ca 30 prosent), og det

Tabell 3.4 Utdanningsnivå, dekningsgrad og type ytelsesordning. Privat sektor.

	Andel på ulike utdanningsnivå	Dekningsgrad (den samlede andelen som har tjenstepensjon)	Type* Ytelsesordning (samlet)
<b>Industri</b>			
Grunnskole	13	NNM, teko og møbel 52 Industri ellers, olje og bergverk 69	Over 66% - 4%
Videregående	66		61-66% - 36%
Univ./Høyskole tom 4 år	13		
Univ./Høyskole + 4 år	5		Under 61% - 60%
Uoppgitt	3		
<b>Bygg og anlegg</b>			
Grunnskole	9	40	Over 66% - 26%
Videregående	74		61-66% - 59%
Univ./Høyskole tom 4 år	8		
Univ./Høyskole + 4 år	2		Under 61% - 15%
Uoppgitt	7		
<b>Varehandel</b>			
Grunnskole	11	29	Over 66% - 26%
Videregående	70		61-66% - 59%
Univ./Høyskole tom 4 år	14		
Univ./Høyskole + 4 år	2		Under 61% - 15%
Uoppgitt	2		
<b>Finanstjenester</b>			
Grunnskole	3	93	Over 66% - 93%
Videregående	55		61-66% - 7%
Univ./Høyskole tom 4 år	34		
Univ./Høyskole + 4 år	7		Under 61% - 0 %
Uoppgitt	1		

\* Prosentvis fordeling på type ordning for de virksomheter som opplyste om type ordning.

Figur 3.1 Folketrygdkompensasjon i prosent av inntekt som yrkesaktiv



finnes ordninger innen alle ytelsesnivåer, men de aller fleste tar sikte på en ytelse mellom 61 og 66 prosent.<sup>16</sup>

Undersøkelsen er ikke entydig når det gjelder sammenhengen mellom bedriftsstørrelse og type ordning. Selv om det er en positiv sammenheng mellom bedriftsstørrelse og utbredelse av tjenstepensjonsordninger, finnes det også gunstige ordninger i mindre bedrifter, og en ikke ubetydelig andel av ordningene i store bedrifter har et ytelsesnivå på 60 prosent eller mindre.

Totalt sett viste undersøkelsen at det blant de 60 prosent av bedriftene som hadde tjenstepensjonsordning, hadde vel 26 prosent av dem en ordning som sikter mot en samlet ytelse på 60 prosent eller mindre, 33 prosent et ytelsesnivået på mellom 61 og 66 prosent, 18 prosent over 66 prosent, mens 23 prosent ikke oppga ytelsesprosenten. Av de 18 prosent som hadde høyere ytelse enn 66 prosent, hadde klart de fleste en ordning som sikrer arbeidstakerne 70 prosent av tidligere lønn.

<sup>16</sup> Det skal legges til at bransjene er relativt grovsortert, og at det finnes variasjoner innen den enkelte bransje, dvs. på et lavere aggregeringsnivå.



# 4 Tjenstepensjonenes lønsmessige betydning

## 4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi presentere beregninger og forsøke å gi et anslag på hvor stor lønsmessig betydning tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig sektor har for ulike utdanningsgrupper. I den offentlige debatten hører man ofte at lønnsnivået i offentlig sektor er lavt sammenlignet med nivået i privat sektor, men at dette i vesentlig grad kompenseres gjennom gode offentlige tjenstepensjonsordninger.

Hvor gode er så tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor sammenlignet med ordningene i privat sektor, og i hvilken grad kan vi si at de offentlige ordningene kompenseres for det lave lønnsnivået relativt til privat sektor? For å besvare dette spørsmålet, tar vi utgangspunkt i utdanningsgruppene slik de er definert i kapittel 3, det vil si grunnskole, videregående skole, universitet/høyskole til og med fire år og universitet/høyskole over fire år, samt lønnsnivået i de ulike utdanningsgruppene. Lønnsdata per 2003 er hentet fra Teknisk Beregningsutvalg (NOU 2004:10). Basert på lønnsdataene beregnes premiekostnader i tjenstepensjonsordningene.

Som vi tidligere har vært inne på, kan pensjon betraktes som utsatt lønn. Selv om det generelt ikke er slik at den enkelte arbeidstaker kan velge mellom å få utbetalt pensjonsverdien (premien) som et tillegg til den ordinære lønna, vil den verdi eller den premie som innbetales til pensjonsordningen kunne betraktes som et lønns-gode. I et slikt perspektiv legger vi til grunn følgende relasjon:

- Ordinær lønn + pensjonsverdi = pensjonslønn

Premieberegningene er foretatt av Storebrand Livsforsikring v/Aktuarsystemer AS, og vi har lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alderspensjon                      Tilsvarende ytelsesnivå
- Uførepensjon                      100%
- Ektefellepensjon                    55%
- Barnpensjon                        50%
- Grunnlagsrente                      3%

- Krav til tjenestetid 30 år
- Karenstid 12 måneder
- Antall år i folketrygden 40 år
- Pensjonsalder 67 år i privat sektor, 65 år i offentlig sektor

De beregnede premiekostnadene er basert på Storebrands tariffier, det vil si de satser selskapet benytter for å beregne spare- og risikopremier i tjenestepensjonsordningene. Disse kan variere fra selskap til selskap, men har imidlertid ingen betydning for konklusjonene når det gjelder variasjoner i premiekostnader mellom utdanningsgrupper i offentlig og privat sektor.

Som vi viste i kapittel 3.1, varierer kvaliteten i tjenestepensjonsordningene, målt som pensjonsnivå i forhold til lønn som yrkesaktiv, i privat sektor. Mens ordningen i offentlig sektor, det være seg på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå, er lik (bortsett fra Oslo Pensjonsforsikring), varierer ordningene i privat sektor. Dette betyr at vi må ta hensyn til slike variasjoner. Vi må også ta hensyn til at om lag halvparten av arbeidstakerne i privat sektor ikke har tjenestepensjonsordning i arbeidsforholdet.

Det er enkelte forskjeller mellom de offentlige og private ordningene som ikke så enkelt lar seg kvantifisere, men som vil ha en viss verdi i et slikt sammenligningsperspektiv. Dette gjelder i første rekke bruttoordningen i offentlig sektor (se kapittel 2).

Forutsetningen om 65 års pensjonsalder i offentlig sektor mot 67 år i privat sektor, skyldes at offentlig ansatte kan ta ut full tjenestepensjon fra fylte 65 år. I privat sektor er ikke dette mulig hvis arbeidsgiver ønsker å få inntektsfradrag for premieinnbetalingene. Som vi senere skal komme tilbake til, har dette premiemessig betydning og gir isolert sett høyere «lønnsverdi» av pensjonsordningene for de offentlig ansatte. Et annet forhold som vil kunne ha en viss betydning, er ulike reguleringsregimer knyttet til løpende pensjonsutbetalinger. I offentlig sektor G-reguleres pensjonene, mens pensjonene i privat sektor reguleres etter avkastningen og eventuelt reguleringsstilskudd fra tidligere arbeidsgiver. Vi ser som nevnt bort fra dette i de beregningene som gjøres i denne rapporten.

De ansatte i offentlig sektor betaler to prosent egenandel til pensjonsordninger, noe som ikke er vanlig i privat sektor. Vi tar hensyn til dette når vi senere skal beregne verdien av pensjonsordningene.

## 4.2 Lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor

Tabell 4.1 viser lønnsnivå i 2003 i offentlige og private sektor for de ulike utdanningsgruppene. Naturlig nok er det en generell sammenheng mellom lønnsnivå og utdanningslengde. Det er heller ikke overraskende at lønnsnivået i privat sektor er høyere enn i offentlig sektor, og denne forskjellen øker med utdanningslengden:

	Lønnsnivå	
	Offentlig sektor	Privat sektor
Grunnskole	267 300	291 000 (+8,9%)
Videregående utdanning	286 400	309 300 (+8,0%)
Høyskole/universitetsutdanning tom 4 år	326 500	424 800 (+30,0%)
Høyskole/universitetsutdanning mer enn 4 år	384 500	532 100 (+38,4%)

Tabell 4.1 Lønnsnivå per 01.09/01.10.03 for utdanningsgrupper i privat og offentlig sektor.

Privat sektor	Utdanningsnivå	Årslønn per 1.9/1.10.03	Offentlig sektor	Utdanningsnivå	Årslønn per 1.9/1.10.03
Industri	Grunnskole	278 800	Skoleverket	Grunnskole	289 100
	Videregående	303 700		Videregående	315 900
	Høyskole tom 4 år	425 100		Høyskole tom 4 år	350 100
	Høyskole + 4 år	533 300		Høyskole + 4 år	395 800
	Gj.snitt:	323 300		Gj.snitt:	354 300
Bygg og anlegg	Grunnskole	303 000	Staten	Grunnskole	274 800
	Videregående	307 900		Videregående	297 600
	Høyskole tom 4 år	423 600		Høyskole tom 4 år	329 000
	Høyskole + 4 år	535 000		Høyskole + 4 år	391 600
	Gj.snitt:	317 100		Gj.snitt:	334 200
Varehandel	Grunnskole	290 600	Kommune og fylkeskommune	Grunnskole	250 500
	Videregående	308 500		Videregående	262 800
	Høyskole tom 4 år	419 000		Høyskole tom 4 år	311 700
	Høyskole + 4 år	523 400		Høyskole + 4 år	374 100
	Gj.snitt:	327 000		Gj.snitt:	286 900
Finanstjenester	Grunnskole	343 700			
	Videregående	353 400			
	Høyskole tom 4 år	469 200			
	Høyskole + 4 år	580 900			
	Gj.snitt:	411 100			

De som har mer enn fire års høyskole/universitetsutdanning i privat sektor, har i gjennomsnitt 38,4 prosent høyere lønn enn tilsvarende grupper i offentlig sektor. For høyskole/universitetsutdanning til og med fire år er forskjellen 30 prosent, mens forskjellen er 8,9 prosent og 8,0 prosent for henholdsvis videregående utdanning og grunnskoleutdanning. I privat sektor er lønnsnivået klart høyest i finanssektoren for alle utdanningsnivå. Den laveste veide gjennomsnittslønna<sup>17</sup> finner vi i bygg og anlegg, men forskjellen er liten mellom denne sektoren og henholdsvis industri og varehandel. Dette gjelder også når vi ser på de enkelte utdanningsgruppene innen hver sektor.

## 4.3 Tjenestepensjonenes lønnsmessig betydning

### Innledende kommentarer

I Lov om Foretakspensjon (LOF) fra 2001, er det lagt inn en overgangsperiode på ti år, slik at den enkelte bedrift innenfor denne tidsperioden selv kan bestemme tempoet i oppbyggingen av manglende premiereserve. Kravet om tilnærmet lineær premieinnbetaling vil således ikke tre i kraft fullt ut før i 2011. I våre beregninger har vi sett bort fra dette, ved at vi har beregnet premiekostnader i en «normal» ordning med lineær opptjening. Vi kan derfor sammenligne premiekostnader eller pensjonsverdi, uavhengig av ulike tilpasning til kravet om lineær opptjening i overgangsperioden. Vi har også sett bort fra ulike reguleringsregimer og ulik lønnsvekst. Alle tall som presenteres er uttrykt i 2005-kroner. Disse forutsetningene har ingen betydning for våre konklusjoner, fordi det relative forholdet mellom pensjonsordningene ikke vil endre seg i særlig grad om vi tok hensyn til disse forholdene. Vi viser ellers til de forutsetninger som er lagt til grunn i beregningene og presentert innledningsvis i dette kapitlet.

Vi skal foreta tre typer beregninger i dette kapitlet:

1. En beregning som viser den samlede lønnsverdien av lavere pensjonsalder og egenandel i offentlig sektor sammenlignet med privat sektor for en 66 prosent ytelsesordning.
2. En beregning som viser lønnsverdien av pensjonsordningene for de ulike utdanningsgrupper i henholdsvis offentlig og privat sektor, målt ved variabelen *pensjonslønn* (se definisjon nedenfor). Vi beregner pensjonslønn både med og uten å ta hensyn til variasjoner i dekningsgrad innenfor de ulike utdanningsgruppene (dvs. hvor stor andel som har en tjenestepensjonsordning).

<sup>17</sup> Veid i forhold til antall arbeidstakere i hver utdanningsgruppe.

3. En beregning som viser lønnsverdien av pensjonsordningene for de ulike utdanningsgruppene på sektornivå, det vil si de utvalgte bransjene i privat sektor og offentlige sektorer. Her tar vi hensyn til både variasjoner i dekningsgrad og type ordninger i privat sektor (jf. kapittel 3).

Vi har ikke gode data som viser hvilke ytelsesnivå som er mest vanlige for de ulike utdanningsgruppene, men vi har likevel valgt å foreta enkelte beregninger knyttet til denne problemstillingen, basert på forenklete forutsetninger. For enkelhets skyld har vi foretatt beregningene kun for menn, selv om lønnstallene som danner grunnlaget for beregninger av pensjonslønn er gjennomsnittstall for både kvinner og menn. Dette vil imidlertid ikke påvirke sammenligningen mellom offentlig og privat sektor i særlig grad.<sup>18</sup>

## **Presentasjon av beregninger – lønn og pensjonslønn**

### a) Effekt av lavere pensjonsalder og egenandel i offentlig sektor

Samme pensjonsnivå gir ikke samme premienivå i offentlig og privat sektor, selv om lønna skulle være den samme. Årsaken til dette er at uføreraten er større i offentlig sektor og dermed medfører en høyere risikopremie.<sup>19</sup> Dette innebærer at arbeidsgivers kostnader for samme lønnsnivå er høyere i en offentlig 66 prosentordning enn i en tilsvarende ordning i privat sektor. Videre betaler arbeidstakere i offentlig sektor to prosent egenandel i pensjonsordningen, noe som ikke er vanlig i de private ordningene. Vi har derfor korrigert premiekostnadene i offentlig sektor med denne egenandelen. Dette er gjort gjennomgående i alle beregningene i rapporten. Videre er det som nevnt lagt til grunn 65 års pensjonsalder i offentlig og 67 års pensjonsalder i privat sektor.<sup>20</sup> Dersom en arbeidstaker som arbeider i offentlig sektor har samme årslønn som en arbeidstaker i privat sektor, for eksempel 325 000 kroner,

<sup>18</sup> Dette betyr at beregningene av pensjonsordningenes verdi ikke er 100% nøyaktige, men siden forskjellen mellom gjennomsnittslønn totalt og gjennomsnittslønn for menn er omtrent likt i offentlig og privat sektor samlet (under 1% avvik), vil sammenligningen av pensjonslønn mellom offentlig og privat sektor være relativt upåvirket av dette. I sammenligningen mellom de ulike bransjene/sektorene, vil avvikene være noe større, men fortsatt beskjedne.

<sup>19</sup> Uføreraten er også årsaken til at premienivået for kvinner i offentlig sektor er høyere enn for menn, mens den er marginalt høyere for menn i privat sektor enn for kvinner.

<sup>20</sup> Riktignok har også nærmere 80 prosent av arbeidstakerne i privat sektor rett til å gå av 65 år gamle, men da med AFP, og ikke med tjenestepensjon. Da det er arbeidsgiver som betaler 60 prosent også av denne ytelsen for 64–66 åringene, vil det også ha en lønnsverdi for den enkelte. Ytelsesnivået er imidlertid langt lavere for de fleste enn ved en tjenestepensjon – folketrygd + AFP-tillegg (Midtsundstad 2004). Vi velger derfor å se bort fra AFP i denne sammenheng.

vil derfor, alt annet likt, verdien av lønna når pensjonen er inkludert være omtrent den samme (marginalt høyere for den offentlig ansatte – jf. figur 4.1). Verdien av pensjonsordningen for den enkelte er beregnet ved å fordele den samlede livsløpspremien (tabell 4.2) over maksimal opptjeningsperiode på 30 år, det vil si tilsvarende full opptjening av tjenstepensjon. Vi har dermed lagt pensjonsverdien til ordinær årslønn for å komme fram til det vi kaller *pensjonslønn*.

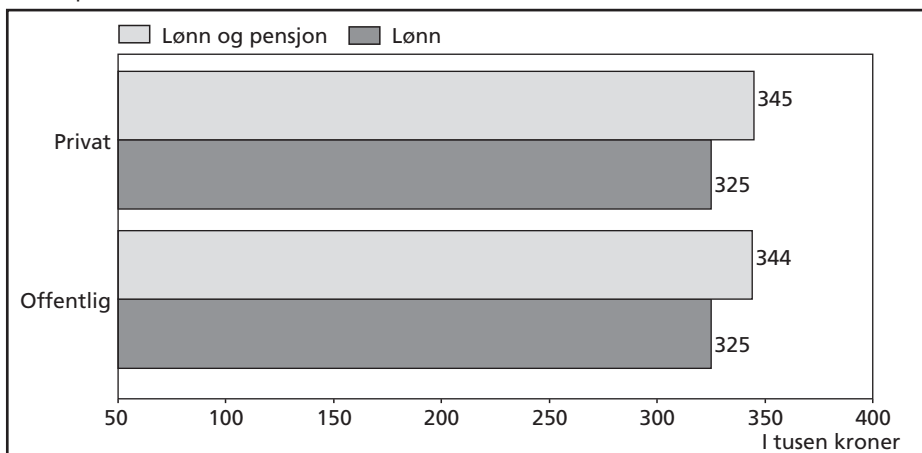
## Resultat 1

*Samme lønn gir tilnærmet samme pensjonslønn, gitt samme ytelsesnivå*

Dersom vi tar utgangspunkt i det faktiske lønnsnivået i 2003, blir bildet noe annerledes, fordi lønnsnivået er høyere, og til dels betydelig høyere for høyt utdannet arbeidskraft i privat enn i offentlig sektor. Når pensjonslønna er tilnærmet lik for lik lønn, vil det være naturlig som følge av at pensjonslønna, og dermed lønnsdifferansen mellom privat og offentlig sektor, øker med utdanningsnivå. Dette innebærer at påstanden presentert innledningsvis om at det lave lønnsnivået i offentlig versus privat sektor kompenseres gjennom en god pensjonsordning, ikke holder når vi sammenligner med utgangspunkt i samme ytelsesnivå, det vil si 66 prosentordning. Denne typen ordning er den klart mest vanlige i privat sektor, og gir dermed et godt sammenligningsgrunnlag, men som vi har vist tidligere, er det store variasjoner fra bransje til bransje i privat sektor, og innen den enkelte bransje hva gjelder ytelsesnivå. Vi skal derfor senere presentere beregninger hvor det tas hensyn til dekningsgrad.

Figur 4.2. sammenligner lønn og pensjonslønn for de ulike utdanningsgruppene i privat og offentlig sektor. Vi har tidligere vist at lønnsnivået i privat i forhold

Figur 4.1 Lønn og pensjon offentlig og privat sektor i en 66%-ordning ved lik lønn. Korrigert for 2% egenandel i offentlig sektor. 65 års pensjonsalder i offentlig sektor og 67 års pensjonsalder i privat sektor. Menn



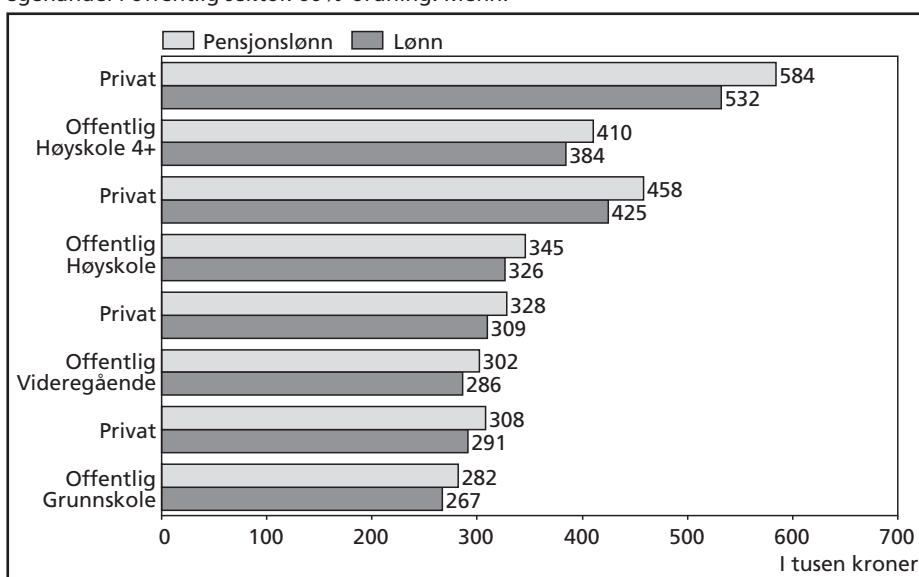
Tabell 4.2 Livsløpspremier i offentlig og privat sektor. Utdanningsgrupper. 66%-ordning.

Offentlig sektor:				
Pensjonsalder: 65	Grunnskole	Videregående	Høyskole	Høyskole 4+
Lønn	267 300	286 400	326 500	384 500
Livsløpspremie kvinne	624 380	683 136	804 337	1 054 272
Livsløpspremie mann	592 252	648 514	764 400	1 005 254
Privat sektor:				
Pensjonsalder: 67	Grunnskole	Videregående	Høyskole	Høyskole 4+
Lønn	291 000	309 300	424 800	532 100
Livsløpspremie kvinne	509 642	553 733	998 080	1 544 201
Livsløpspremie mann	515 170	559 722	1 009 073	1 561 204

til offentlig sektor øker med økende inntekt. Med bakgrunn i ovennevnte konklusjon med hensyn til pensjonslønn gitt lik lønn, vil også pensjonslønna øke differansen i kroner mellom privat og offentlig sektor.

Vi ser for eksempel at for arbeidstakere med mer enn fire års universitets/høyskoleutdanning vil pensjonsverdien øke lønnsnivået med cirka 52 000 kroner per år, fra 532 100 kroner til 584 140 kroner i privat sektor, mens økningen er bare halvparten

Figur 4.2 Lønnsforskjeller offentlig og privat sektor – lønn og pensjonslønn. Korrigert for 2% egenandel i offentlig sektor. 66%-ordning. Menn.



ten for tilsvarende utdanning i offentlig sektor, det vil si fra 384 500 kroner til 410 318 kroner. Figur 4.3 viser den prosentvise veksten i lønn når vi tar hensyn til den årlige pensjonsverdien (uttrykt ved pensjonslønn), og viser klart lønnseffekten når inntekten stiger. Det synes dermed å være en rimelig klar konklusjon: når vi sammenligner privat og offentlig sektor på utdanningsnivå, kompenserer ikke den offentlige pensjonsordningen for lavere lønn enn i privat sektor. Lønnsforskjellen øker dermed når vi tar hensyn til verdien av pensjonsordningen.

## Resultat 2

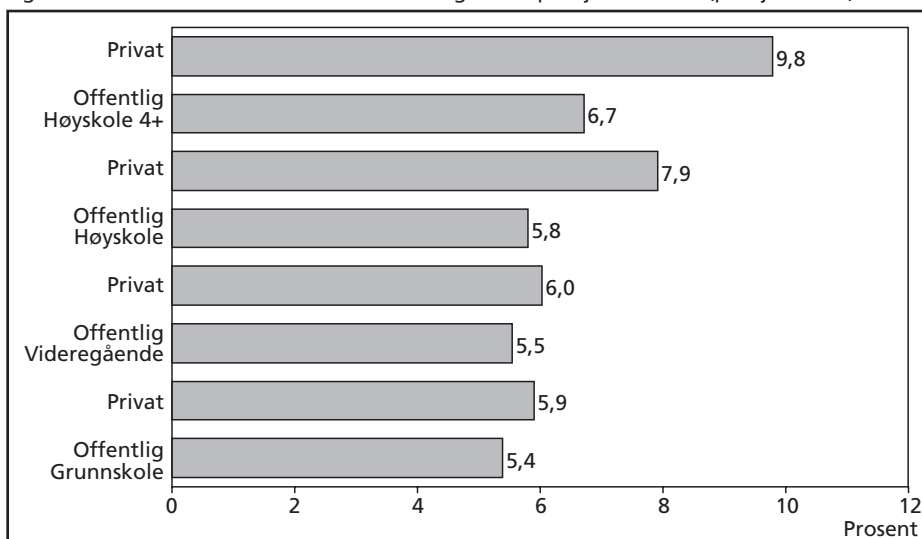
*Lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor øker noe, gitt samme pensjonsordning, og denne forskjellen øker med utdanningsnivået.*

### b) Utdanningsgrupper i privat og offentlig sektor

Figurene 4.4 og 4.5 viser lønn, årlig premie (livsløpspremie fordelt på 30 år) og pensjonslønn for de enkelte utdanningsgruppene i offentlig og privat sektor, når vi tar hensyn til variasjoner i dekningsgrad mellom utdanningsgruppene i privat sektor (Fløtten og Pedersen (1996)). Sammenhengen mellom lønn og pensjonslønn mellom de ulike utdanningsgruppene er den samme som for privat og offentlig sektor samlet, men et særtrekk i det offentlige er at lønnsfordelingen mellom utdanningsgruppene er vesentlig jevnere enn i privat sektor.

Beregningene i a) forutsetter implisitt at alle arbeidstakere i privat sektor har tjenestepensjonsordning. Vi har tidligere vist at om lag halvparten (ca 560 000) ikke

Figur 4.3 Prosent vekst i lønn når det er korrigert for pensjonsverdien (pensjonslønn). Menn.



har slik ordning. Når vi sammenligner pensjonslønn mellom offentlig og privat sektor, må vi ta hensyn til dette, og reduserer derfor pensjonsverdien med faktoren 1-DG i privat sektor, hvor DG = dekningsgrad, det vil si andel arbeidstakere i de ulike utdanningsgruppene som ikke har tjenstepensjonsordning). Figur 4.4 og figur 4.5 viser at lønnsforskjellene med en slik forutsetning reduseres betydelig for de to laveste utdanningsgruppene. I kroner øker pensjonslønna like mye for de som har utdanning inntil fire år på høyskole/universitet, mens lønnsforskjellen øker noe på høyeste utdanningsnivå.

Selv uten å ta hensyn til pensjonsverdien er lønnsnivået i privat sektor betydelig høyere for de to høyeste utdanningsgruppene, henholdsvis 23 prosent og 29,7 prosent. Det finnes ikke data som viser fordeling av type ordning på utdanningsgrupper, men det er likevel grunn til å anta at høyinntektsgrupper i privat sektor både har bedre ordninger enn de lavere utdanningsgruppene og at ordningene ikke gir lavere ytelse enn den offentlige ordningen (66 prosent). Finansnæringen er kanskje en noe spesiell bransje sammenlignet med andre bransjer i privat sektor, da de både har et høyt utdanningsnivå og gode pensjonsordninger. Vi viste i kapittel 3 at de aller fleste tjenstepensjonsordningene i finansnæringen tar sikte på gi en samlet ytelse på 70 prosent. Vi viste også at de minst gunstige ordningene dominerer i bransjene som har en større andel lavt utdannede. Dette betyr at vi i figur 4.4 og figur 4.5 overvurderer pensjonsordningenes verdi for de to laveste utdanningsgruppene og undervurderer pensjonsverdien for de to høyeste utdanningsgruppene når vi forutsetter at alle har en 66% ytelsesordning, og i særdeleshet for den høyeste utdanningsgruppa. På bakgrunn av dette synes det nærliggende å konkludere med følgende:

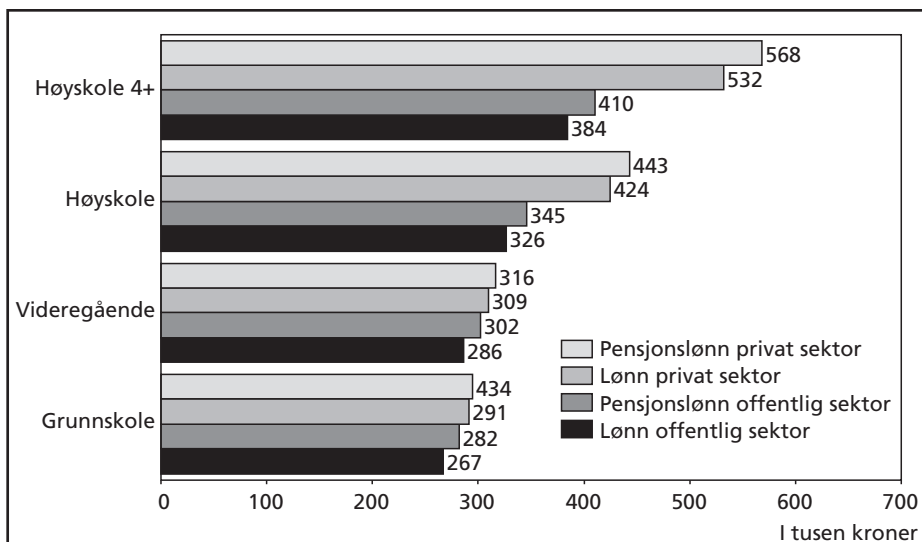
### Resultat 3

*Forskjellen i pensjonslønn mellom offentlig og privat sektor øker med utdanningsnivået, når vi tar hensyn til variasjon i dekningsgrad mellom utdanningsgruppene. For de to laveste utdanningsgruppene (grunnskole og videregående utdanning) vil den offentlige pensjonsordningen i vesentlig grad oppveie forskjellen i lønnsnivå. For det nest høyeste utdanningsnivået (tom 4 års høyere utdanning) vil lønnsforskjellen også reduseres i noe grad når vi verdsetter pensjonsordningen. For det høyeste utdanningsnivået (mer enn 4 års høyskole/universitetsutdanning) vil lønnsforskjellen være på tilnærmet samme nivå når vi tar hensyn til verdien av pensjonsordningen.*

c) Bransjenivå og aggregert nivå – korrigert for dekningsgrad og ulike ordninger i privat sektor

Vi har til nå sett på forskjeller i lønn og pensjonslønn på utdanningsgrupper i offentlig og privat sektor. Vi har, som nevnt over, ikke data for fordeling av type tjenstepensjonsordning på de enkelte utdanningsgruppene, men vi har data for dette

Figur 4.4 Lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor – lønn og pensjonslønn. Korrigert for 2% egenandel i offentlig sektor og dekningsgraden (DG) i utdanningsgruppene i privat sektor. Menn.



på bransjenivå i privat sektor. Vi skal derfor i dette avsnittet ta hensyn til variasjoner i type ordning i den enkelte bransje, samtidig som vi tar hensyn til dekningsgraden. På denne måten kan vi få en indikasjon på variasjoner også på utdanningsnivå, når vi relaterer konklusjonene til variasjoner i utdanningsnivå i bransjene. Samtidig kan vi også få svar på om det er forskjeller i pensjonslønn på aggregert nivå.

For å beregne og sammenligne pensjonslønn på bakgrunn av dette, etablerer vi følgende beregningsgrunnlag:

Pensjonslønn sektor N:

$a * b(X) * Y(X)$  summert over alle ordninger og sektorer der

a = dekningsgrad

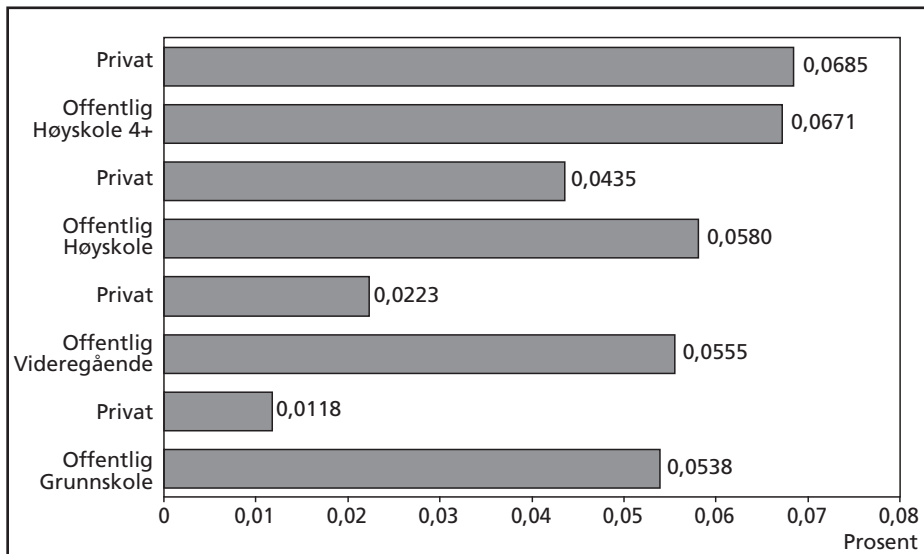
b = andel med pensjonsordning X

X = pensjonsordning = hhv. 60 prosent, 66 prosent eller 70 prosent

Y = premie i ordning X

Formelen uttrykker at *dekningsgrad \* andel med pensjonsordning X \* premie i ordning X* summert for hver type pensjonsordning i for eksempel industrisektoren, gir en justert pensjonsverdi der vi har tatt hensyn til dekningsgraden (dvs hvor mange arbeidstakere i for eksempel industrisektoren som har tjenestepensjon), samt premien i de typer pensjonsordninger som finnes i denne sektoren. I tillegg har vi veid

Figur 4.5 Prosentvis endring i lønn når det er korrigert for dekningsgrad for utdanningsgrupper.



pensjonsverdien/pensjonslønna med sektorenes sysselsettingsandeler for å finne pensjonslønn for offentlig og privat sektor samlet. Dette innebærer at korrigeringen vil gi et grunnlag for sammenligning mellom pensjonslønn mellom offentlig og privat sektor på aggregert nivå.

Tabell 4.3 viser grunnlaget for og resultatet av disse beregningene. Pensjonslønn for den enkelte sektor er korrigert for dekningsgrad og den prosentvise fordelingen av type pensjonsordning, mens den samlede pensjonslønna i tillegg er korrigert for den enkelte sektors andel av den samlede sysselsettingen i de fire sektorene. Pensjonslønna for de offentlige sektorene er korrigert for egenandelen som de ansatte betaler til ordningen.

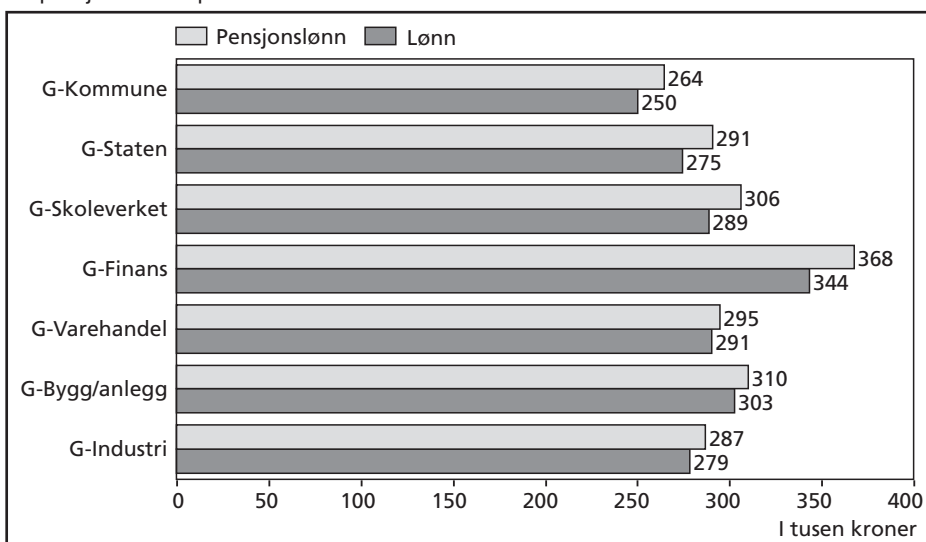
Vi har tidligere konkludert at en 66 prosentordning i offentlig og privat sektor gitt samme lønnsnivå, også gir tilnærmet samme pensjonslønn. Årsaken til dette er, som nevnt, at høyere premier i offentlig sektor som følge av lavere pensjonsalder og høyere uførerater, oppveies av fradraget for ansattes egenandel. Vi har også vist at en 66 prosentordning der vi tar hensyn til det faktiske lønnsnivået i de ulike offentlige og private sektorer, gir større lønnsforskjell mellom offentlig og privat sektor enn når vi ser på den ordinære årslønna alene. Det skulle dermed bety at ordninger med lavere ytelser enn 66 prosent i privat sektor, vil redusere lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor, og gi motsatt effekt for bedre ordninger. Videre vil lønnsforskjellen reduseres når vi tar hensyn til dekningsgraden i privat sektor, det vil si at vi korrigerer pensjonslønna med andelen arbeidstakere som ikke har pensjonsordning i arbeidsforholdet.

Figurene 4.6 – 4.10 viser resultatet av disse beregningene etter utdanningsnivå. Når vi korrigerer for dekningsgrad og type pensjonsordning, ser vi av figurene at lønnsnivået i skolesektoren, staten og kommunesektoren øker i forhold til de bransjene i privat sektor vi ser på, med unntak for finans. Denne sektoren har et betydelig høyere lønnsnivå enn de øvrige, og den høye dekningsgraden og de gode pensjonsordninger gjør at lønnsforskjellen øker når vi sammenligner pensjonslønn. Forskjellen øker

Tabell 4.3 Dekningsgrad, type pensjonsordning og pensjonslønn. Offentlig og privat sektor. Menn.

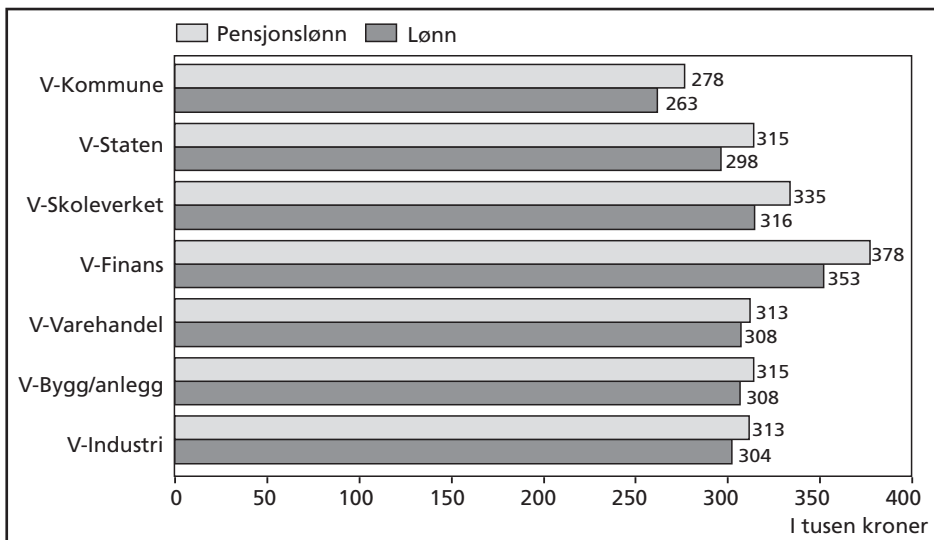
	Dekningsgrad%	Type ordning			Sysselsettingsandeler %	Pensjonslønn
		60%	66%	70%		
Industri	63	60	36	4	33,7	338 468
Bygg og anlegg	40	15	59	26	18,3	329 052
Varehandel	29	45	32	23	42,3	333 066
Finans	93	0	7	93	5,7	460 197
Privat sektor					100,0	341 808
Skoleverket	100		100		23,7	373 687
Staten	100		100		31,6	358 104
Kommunesektor	100		100		44,7	304 200
Offentlig sektor					100,0	337 702

Figur 4.6 Lønn og pensjonslønn offentlig og privat sektor. Korrigeret for egenandel i offentlig sektor, dekningsgrad og type ordning i privat sektor. 65 års pensjonsalder i offentlig og 67 års pensjonsalder i privat sektor. Menn.

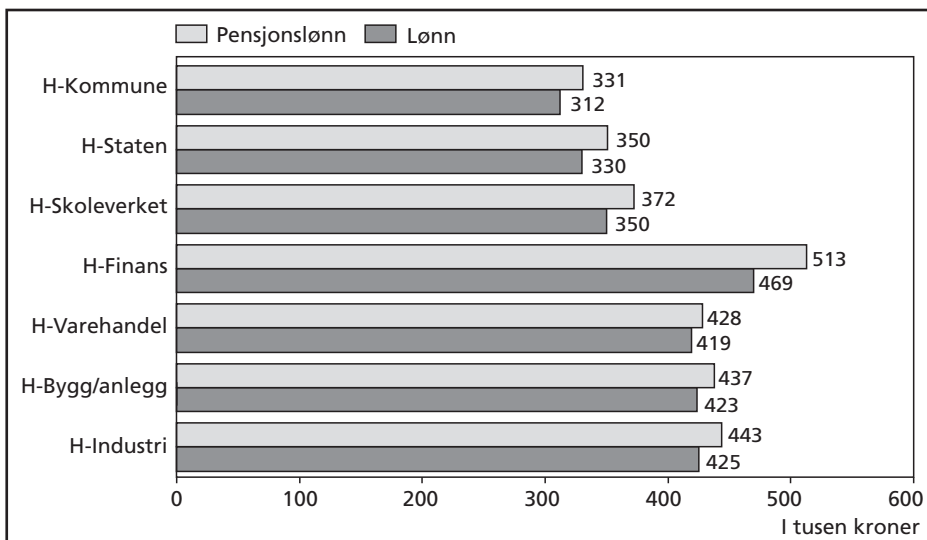


naturlig nok med utdanningsnivået; mens lønnsnivået øker fra 353 400 kroner (ordinær lønn) til 378 500 (pensjonslønn), det vil si en økning på cirka 25 000 kroner for videregående utdanning, øker lønnsnivået for de som har mer enn fireårig uni-

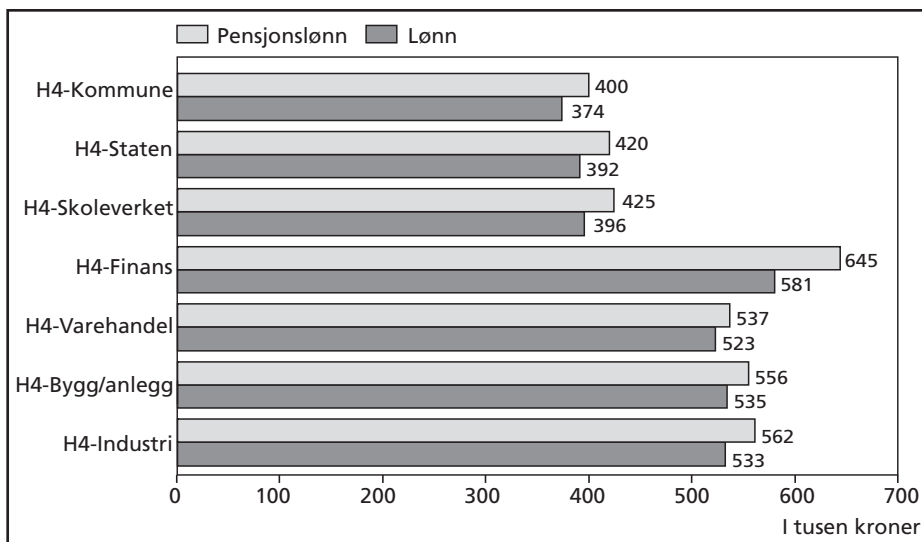
Figur 4.7 Lønn og pensjonslønn. Korrigeret for egenandel i offentlig, dekningsgrad og type ordning i privat sektor. 65 års pensjonsalder i offentlig og 67 års pensjonsalder i privat sektor. Menn.



Figur 4.8 Lønn og pensjonslønn. Korrigeret for egenandel i offentlig, dekningsgrad og type ordning i privat sektor. 65 års pensjonsalder i offentlig og 67 års pensjonsalder i privatsektor. Menn.



Figur 4.9 Lønn og pensjonslønn. Korrigert for egenandel i offentlig sektor, dekningsgrad og type ordning i privat sektor. &5 års pensjonsalder i offentlig og 67 års pensjonsalder i privat sektor. Menn.



versitets- eller høyskoleutdanning fra 580 900 kroner til cirka 645 000 kroner, det vil si en økning på cirka 64 000 kroner.

Figur 4.10 viser pensjonslønna samlet for de ulike utdanningsgruppene i henholdsvis privat og offentlig sektor. Vi har korrigert med utdanningsgruppenes andel av den samlede sysselsettingen i de ulike sektorene. De to øverste søylene i figuren viser samlet pensjonslønn for henholdsvis privat og offentlig sektor, der vi har vektet sektorenes pensjonslønn med sysselsettingsandelen (jf. tabell 4.3).

Figur 4.10 viser at påstanden om at lav lønn i offentlig sektor relativt til privat sektor blir kompensert av en god pensjonsordning, faktisk kan sies å medføre riktighet på bransjenivå. Isolert sett er det betydelige lønnsforskjeller mellom privat og offentlig sektor, men våre beregninger viser at når det tas hensyn til at mange i privat sektor ikke har pensjonsordning, samt at ordningene i privat sektor varierer både mellom og innen bransjer, er den samlede verdien av tjenstepensjonsordninger vesentlig høyere i offentlig sektor. Dette bidrar dermed til at lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor på bransjenivå/aggregert nivå nesten utlignes.

Når vi sammenligner lønnsnivå og lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor på aggregert nivå, framkommer dermed følgende

#### Resultat 4

*Lav lønn i offentlig sektor relativt til privat sektor blir tilnærmet kompensert gjennom god tjenstepensjonsordning, når det sammenlignes på aggregert nivå.*

Den samlede pensjonslønna for de fire bransjene vi ser på i privat sektor er 341 808 kroner, mens den er 337 702 for offentlig sektor samlet, det vil si en differanse på 1,2 prosent. Ser vi bort fra finanssektoren, som står i en særstilling hva angår lønnsnivå, har faktisk offentlig sektor cirka 3000 kroner (0,9 prosent) høyere pensjonslønn enn privat sektor. Det skal legges til i den forbindelsen at vi i denne sammenligningen ikke har tatt hensyn til variasjon i utdanningsnivå mellom offentlig og privat sektor. Utdanningsnivået i offentlig sektor er betydelig høyere enn privat i sektor, og kan forklare deler av dette resultatet. Vi har tidligere vist at lønnsforskjellene mellom offentlig og privat sektor i vesentlig grad opprettholdes for de høyeste utdanningsnivåene, mens forskjellene reduseres for de laveste utdanningsnivåene. Det er av denne grunn viktig å skille disse resultatene.

d) Aggregert nivå – korrigert for type ordning i privat sektor, men uten korrigeringsgrad for dekningsgrad

Konklusjonen i c) gjelder for en generell sammenligning av pensjonslønn mellom privat og offentlig sektor på aggregert nivå når vi tar hensyn til både dekningsgrad og type ordninger i privat sektor, og ser bort fra det individuelle perspektivet (utdanningsgruppene). Vel så interessant er det å se på variasjon i pensjonslønn der vi ser bort fra dekningsgraden og bare ser på hvilket utslag variasjoner i type ordninger har på pensjonslønna. Dette betyr at vi kan sammenligne pensjonslønn i offentlig sektor med tilsvarende for privat sektor, for de ordninger som faktisk eksisterer.

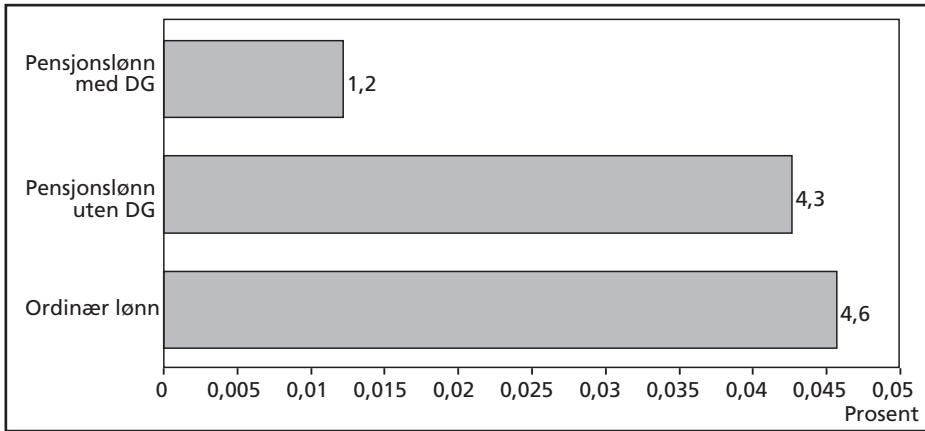
Pensjonslønna i offentlig sektor er beregnet til 337 702 kroner, og 341 808 kroner i privat sektor. Figur 4.11 viser at effekten av å utelate dekningsgraden i gjennomsnitt utgjør cirka 10 300 kroner i privat sektor. Det vil si at lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor øker med tilsvarende beløp, fra 4100 kroner (1,2 prosent) til 14 400 kroner (4,3 prosent) på årsbasis.

## Resultat 5

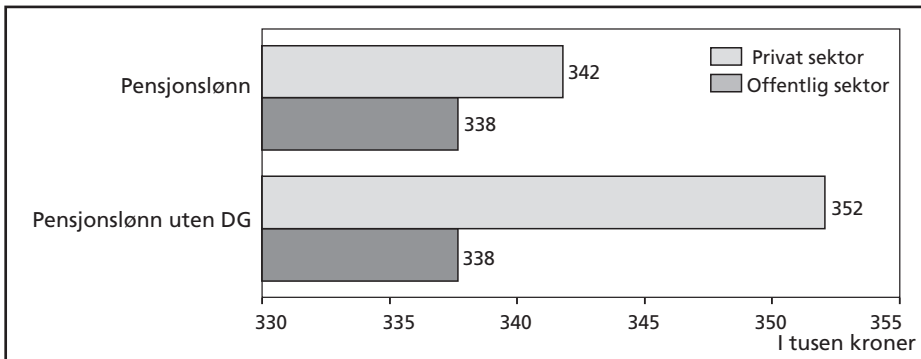
*Lønnsforskjellen mellom offentlig sektor og privat sektor der tjenestepensjonsordninger eksisterer (dvs. uten å korrigere for dekningsgrad) er 4,3%. Forskjellen når det tas hensyn til alle relevante faktorer, inkludert dekningsgrad, er 1,2%. Forskjellen i ordinær årslønn, dvs. uten å ta hensyn til pensjonsverdien, er 4,6%.*

Figur 4.12 sammenstiller beregninger på aggregert nivå, det vil si offentlig og privat sektor samlet, mens figur 4.13 viser den prosentvise forskjellen. Vi ser at forskjellen i ordinær lønn mellom offentlig og privat sektor er 4,6 prosent på aggregert nivå, og reduseres til 4,3 prosent når vi inkluderer verdien av pensjonsordningene, men uten å ta hensyn til dekningsgraden i privat sektor. Dette innebærer at den samlede pensjonsverdien i privat sektor er noe lavere enn i offentlig sektor, når vi

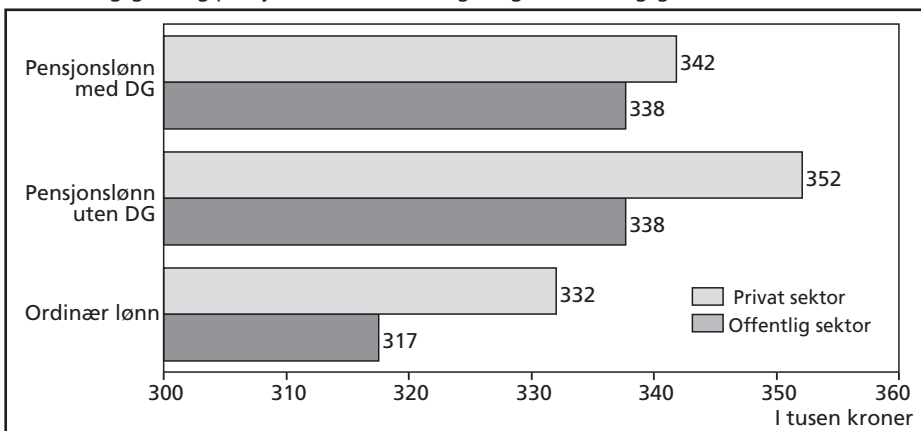
Figur 4.13 Lønnsforskjeller i prosent. Menn.



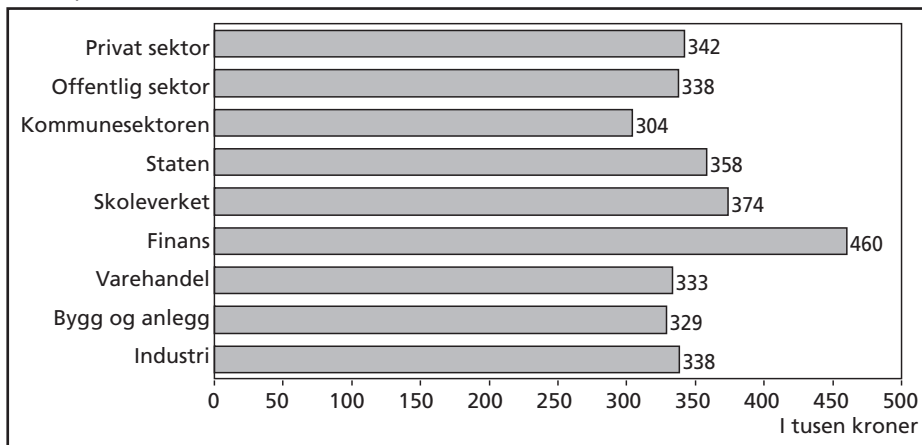
Figur 4.11 Pensjonslønn med og uten korreksjon for dekningsgrad (DG) i privat sektor. Menn.



Figur 4.12 Lønnsforskjeller offentlig og privat sektor. Ordinær lønn, pensjonslønn korrigert for dekningsgrad og pensjonslønn uten korrigering for dekningsgrad. Menn.



Figur 4.10 Pensjonslønn. Korrigert for egenandel i offentlig sektor, dekningsgrad og ulike typer ordninger i privat sektor. Veid med sysselsettingsandeler. Pensjonsalder 65 år i offentlig og 67 år i privat sektor. Menn.



sammenligner med de ordningene som faktisk finnes i privat sektor. Når det tas hensyn til arbeidstakere som ikke har tjenstepensjon, det vil si at vi korrigerer for dekningsgraden, reduseres lønnsforskjellen til 1,2 prosent. Dersom verdien av pensjonsordningene vurderes i et helhetlig perspektiv, noe som vil være det mest riktige å konkludere på grunnlag av, er det lønnsforskjellen på 1,2 prosent som gir det mest korrekte bildet.

Når formålet er å sammenligne lønn og pensjonslønn for arbeidstakere i offentlig og privat sektor med samme utdanningsnivå, blir vår konklusjon at lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor ikke oppveies av en god pensjonsordning i offentlig sektor for de to høyeste utdanningsgruppene.

Vi har sett at det er betydelige lønnsforskjeller mellom bransjer i privat sektor, og mellom offentlig og privat sektor når det gjelder utdanningsgruppene. Vår konklusjon er at lønnsforskjellene på aggregert nivå reduseres betydelig og nesten utlignes, når det tas hensyn til at det ikke er alle arbeidstakere i privat sektor som har tjenstepensjon, og at type ordning varierer både mellom sektorene og innenfor den enkelte sektor. Denne konklusjonen gjelder i første rekke for de to laveste utdanningsgruppene når individperspektivet legges til grunn. For den høyeste utdanningsgruppa, der både dekningsgraden er høy og tjenstepensjonsordningene gode, vil lønnsforskjellene mellom offentlig og privat sektor om lag opprettholdes. For den nest høyeste utdanningsgruppa, gir hensyntaken til pensjonsordning en liten reduksjon i lønnsforskjellene.

Påstanden om at den lave lønna i offentlig sektor relativt til privat sektor kompenseres av gode pensjonsordninger, synes i stor grad å være riktig på aggregert nivå. Imidlertid vil ikke pensjonsordningene i offentlig sektor oppveie lønnsforskjellene

for de to høyeste utdanningsgruppene (høyskole og universitetsutdanning). For de to laveste utdanningsgruppene vil lønnsforskjellene reduseres betydelig, og skyldes i hovedsak lavere dekningsgrad og mindre sjenerøse ordninger.

## **4.4 Modernisert Folketrygd og obligatorisk tjenstepensjon**

Våre beregninger er gjort med utgangspunkt i nåværende folketrygd. Folketrygden har en sosial fordelingsprofil ved at den overkompenserer lavere inntekter og underkompensere høyere inntekter. Den offentlige bruttoordningen motvirker folketrygdens fordelingsprofil, fordi den kompenserer alle arbeidstakere likt i forhold til yrkesinntekten (opp til taket på 12G). Dersom folketrygden reformeres i tråd med pensjonskommisjonens forslag, vil den kunne føre til en annen fordelingsprofil, med en sterkere sammenheng mellom innbetaling og utbetaling og dermed en svekkelse av henholdsvis over- og underkompensasjonen i folketrygden (dvs. at de foreslåtte endringene kommer de høyeste inntektssjiktene til gode). Dette, sammen med en svekkelse av den offentlige tjenstepensjonsordningen (brutto prinsippet), kan isolert sett føre til at lønnsforskjellene mellom offentlig og privat sektor øker.

Innføringen av en obligatorisk tjenstepensjonsordning (OTP) fører til at alle arbeidstakere vil bli dekket av en pensjonsordning i arbeidsforholdet. Regjeringen har utredet to alternative OTP-modeller i Stortingsmelding nr 12 2004–2005 (Pensjonsmeldingen). Fafo og Econ (Hippe m.fl. 2005) har utredet ytterligere to modeller. Det er uklart hvilken modell Stortinget vil vedta, men uansett modell vil en OTP-ordning som gir alle i privat sektor tjenstepensjon, bidra til økte forskjeller mellom privat og offentlig sektor. Dersom OTP-ordningen gir en samlet kompensasjon som ligger på nivå med dagens ordninger, vil forskjellene i lønns- og pensjonssystemer øke fra 1,2 prosent til 4,3 prosent.

## 5 Avslutning

En arbeidstaker mottar godtgjørelse for det arbeidet vedkommende utfører for sin arbeidsgiver. Denne godtgjørelsen består av (minst) to lønns-elementer: avtalt ordinær lønn og en eventuell pensjonsordning. Pensjon kan betraktes som utsatt lønn, da den først utbetales på pensjoneringstidspunktet.

Lønnsnivået i privat sektor er betydelig høyere enn i offentlig sektor for arbeidstakere med høy utdanning. For arbeidstakere med kortere og lengre utdanning på høyskole-/universitetsnivå er lønnsforskjellen mellom privat og offentlig sektor henholdsvis 30 prosent og 38,4 prosent per 2003. For de lavere utdanningsgruppene, det vil si grunnskole og videregående utdanning, er lønnsforskjellen henholdsvis 8,9 prosent og 8 prosent.

En påstand som er blitt framsatt i den offentlige debatten, er at den lave lønna i offentlig sektor sammenlignet med privat sektor, blir kompensert av en god pensjonsordning. Det er få, om noen, som vil bestride at pensjonsordningen er god for den enkelte arbeidstaker i offentlig sektor. Bruttoordningen garanterer for eksempel en årlig pensjonsytelse tilsvarende 66 prosent av sluttlønnen,<sup>21</sup> uavhengig av eventuelle nedskjæringer i folketrygden (bruttogarantien). Dette betyr at en offentlig ansatt vil få utbetalt 66 prosent av sluttlønn som yrkesaktiv i pensjon, selv om ytelsen fra folketrygden skulle bli redusert, slik den ble i 1992 da pensjonsprosenten ble satt ned fra 45 prosent til 42 prosent. Overføringsavtalen mellom Statens Pensjonskasse og de ulike kommunale ordningene sikrer også at opparbeidede pensjonsrettigheter kan videreføres ved jobbskifte innen offentlig sektor, og fører til en høyere samlet pensjon enn om avtalen ikke hadde eksistert.

I privat sektor er de fleste tjenstepensjonsordninger ytelsesbaserte, og såkalte nettoordninger. I dette ligger blant annet at det ikke er knyttet noen garanti til pensjonsytelsen, der samordningen med folketrygden gjøres på forhånd, det vil si på premieberegningstidspunktet. Videre betyr det ikke noen garanti for at eventuelle nedskjæringer i folketrygden blir kompensert gjennom pensjonsordningen, selv om et flertall av bedriftene faktisk gjorde dette i 1992. I motsetning til i det offentlige, er det ingen overføringsordninger i privat sektor som sikrer opparbeidede rettigheter i en pensjonsordning ved jobbskifte, utover at det utstedes fripoliser i forbindelse med jobbskifte. Konsekvensen av dette er at en arbeidstaker som arbeider i det

<sup>21</sup> For inntekter opp til 12G.

offentlige i hele sin yrkeskarriere, vil få høyere samlet pensjon enn en arbeidstaker som flytter mellom jobber i privat sektor.

En annen forskjell mellom offentlig og privat sektor, er regulering av løpende pensjonsutbetalinger. I offentlig sektor reguleres pensjonene etter grunnbeløpet i folketrygden (G), mens i privat sektor er utbetalingen avkastningsregulert, sammen med eventuelle reguleringstilskudd fra tidligere arbeidsgiver.

Hvilken lønsmessig betydning har så tjenstepensjonsordningene? Ved hjelp av lønsdata fra Teknisk Beregningsutvalg per oktober 2003 og aktuariske beregninger av premiekostnader, har vi gjort en forenklet beregning av lønnsverdien av tjenstepensjonsordninger i henholdsvis offentlig og privat sektor. Dette betyr at vi har verdsatt pensjonsordningene og relatert denne verdien til ordinær lønn, slik at vi får fram det vi i rapporten kaller pensjonslønn. Pensjonslønn er definert som summen av ordinær lønn og pensjonsverdien. Et sentralt spørsmål har vært om forskjeller i lønn mellom offentlig og privat sektor viskes ut når vi tar hensyn til pensjonsverdien.

I offentlig sektor er det bare én type pensjonsordning, mens det i privat sektor finnes flere ulike ordninger. Utover om det er en ytelses- eller innskuddsordning, varierer ytelsesnivået i de ytelsesbaserte ordningene fra under 61 prosent til 70 prosent, mens den offentlige bruttoordningen garanterer 66 prosent av sluttlønnen. I tillegg varierer dekningsgraden, det vil si hvor stor andel av arbeidstakerne som omfattes av en tjenstepensjonsordning. I offentlig sektor er alle arbeidstakere omfattet av pensjonsordningen, såfremt arbeidstiden overstiger 14 timer per uke. I privat sektor er det cirka 560 000 arbeidstakere som ikke har tjenstepensjonsordning, utover de som ekskluderes fra slike ordninger med bakgrunn i regelverkets bestemmelser.

Når vi skal sammenligne pensjonslønn mellom offentlig og privat sektor er det viktig å ta hensyn til både variasjonen i type ordninger og dekningsgrad i privat sektor. Samtidig vil vi understreke at det ikke er mulig, eller det vil være for krevende i forhold til ressursrammen, å kvantifisere alle aktuelle parametere. Dette gjelder blant annet verdien av overføringsavtalen, bruttoordningen i seg selv, ulike reguleringsregimer og ulik lønnsvekst. I de sammenligninger som foretas i denne rapporten har vi derfor sett bort fra disse faktorene.

Det er to grunnleggende forskjeller mellom offentlig og privat sektor, som det likevel har vært viktig å ta hensyn til: for det første betaler de ansatte i offentlig sektor to prosent egenandel til pensjonsordningen, mens egenandel er uvanlig i privat sektor. Vi har derfor valgt å ta hensyn til egenandelen som de offentlig ansatte betaler. Videre er det anledning til å ta ut full tjenstepensjon fra fylte 65 år i offentlig sektor forutsatt 30 års opptjeningsstid. I privat sektor er det ikke anledning til dette, såfremt arbeidsgiver skal få inntektstradrag etter Lov om foretakspensjon. I beregningene har vi tatt hensyn til effekten av denne forskjellen i pensjonsalder.

Beregningene er foretatt med utgangspunkt i fire bransjer i privat sektor: industri, bygg og anlegg, varehandel og finans, og tre offentlige sektorer: skoleverket, staten og kommunesektoren. Årsaken til dette er at det kun er for disse det finnes gode lønnsdata på utdanningsgruppenivå. Det meste av den offentlige sektoren er dekket av disse tre sektorene, mens de fire bransjene i privat sektor er en blanding av både høytlønsbransjer og lavtlønsbransjer, og således kan sies å gi et representativt bilde av de vesentlige inntektsgruppene i privat sektor.

Vi har foretatt beregningene på to nivåer:

1. Det individuelle nivå/utdanningsgrupper, det vil si forskjeller i lønn og pensjonslønn på utdanningsgrupper i offentlig og privat sektor.
2. Det aggregerte nivå, det vil si forskjeller i lønn og pensjonslønn på bransjenivå og samlet for offentlig og privat sektor

### Det individuelle nivå/utdanningsgrupper

Når vi legger verdien av pensjonsordningen til den ordinære lønna, blir store deler av lønnsforskjellen mellom arbeidstakere med kun grunnskoleutdanning og videregående utdanning i henholdsvis offentlig og privat sektor utlignet. For arbeidstakere med mer enn fire års høyere utdanning opprettholdes lønnsforskjellen, mens forskjellen reduseres noe for arbeidstakere med opp til fire års høyere utdanning (se tabell 5.1). Dette betyr at lavere lønn i offentlig sektor ikke oppveies av tjenestepensjonsordningen for de to høyeste utdanningsgruppene. I denne konklusjonen er det tatt hensyn til variasjoner i dekningsgrad mellom utdanningsgruppene i privat sektor, samtidig som det er antatt, på bakgrunn av tidligere undersøkelser, at høyutdanningsgruppene ofte har like gode eller bedre ordninger enn i offentlig sektor, mens det motsatte er tilfellet for lavutdanningsgruppene.

Tabell 5.1 Lønn og pensjonslønn i offentlig sektor som andel av lønn og pensjonslønn i privat sektor A) når en bare ser på lønn, B) når en ser på pensjonslønn og ikke tar hensyn til dekningsgrad og C) når en ser på pensjonslønn og tar hensyn til dekningsgrad.

	Grunnskole	Videregående skole	Høyskole/universitet tom 4 år	Høyskole/universitet mer enn 4 år
A.	91,9	92,6	76,9	72,3
B.	91,4	92,2	75,4	70,2
C.	95,7	95,6	77,9	72,2

## **Det aggregerte nivå**

Vi finner den samme tendensen når vi sammenligner de ulike utdanningsgruppene på bransjenivå: lønnsforskjellene reduseres betydelig for arbeidstakere med grunnskole- og videregående utdanning, men øker for de to høyeste utdanningsnivåene. Sammenligner vi tall for henholdsvis offentlig sektor samlet og de bransjene vi har i privat sektor samlet, reduseres lønnsforskjellen fra 4,6 prosent til 1,2 prosent når det korrigeres for dekningsgrad og variasjoner i type ordninger i privat sektor.

Følgende synes derfor å være en naturlig konklusjon med hensyn til den presenterte påstanden innledningsvis:

Den offentlige tjenstepensjonsordningen kompenserer ikke for lav lønn sammenlignet med privat sektor for arbeidstakere med høy utdanning. Påstanden gjelder imidlertid til en viss grad for de laveste utdanningsgruppene. På bransjenivå finner vi samme tendens som for utdanningsgruppene alene. På aggregert nivå utlignes ikke lønnsforskjellene, men de reduseres betydelig. Det skyldes for en stor del at utdanningsnivået er betydelig høyere i offentlig sektor enn i privat sektor.

Til slutt skal det påpekes at våre beregninger er foretatt med utgangspunkt i nåværende folketrygd. En modernisert folketrygd, med en annen fordelingsprofil enn dagens system, vil, sammen med en eventuell svekkelse av bruttoordningen i offentlig sektor, kunne øke lønns- og pensjonsforskjellene mellom offentlig og privat sektor. Innføring av en obligatorisk tjenstepensjonsordning (OTP) vil, spesielt på aggregert nivå, også øke lønns- og pensjonsforskjellene, da dekningsgraden i privat sektor vil bli 100 prosent. En fjerner da effekten av ulik dekningsgrad på den samlede pensjonsverdien.

# Litteratur

- Disney, Richard og Paul Johnsen, Paul (2001), *Pension systems and retirement incomes across OECD Countries*. UK: Edward Elgar Publishing
- Econ og Fafo (2004), En fakta- og kunnskapsplattform for KLPs valg av egenkapitalmodell. Utarbeidet for KLPs styre 16. februar 2004
- ECON, Fafo og Pensjon & Finans (2004), *Kommunenes pensjonskostnader – virkninger av endringer i markedsstruktur*. ECON-rapport 2004-73
- Finansdepartementet, Lov om foretakspensjon og Lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold
- Finansnæringens Hovedorganisasjon (2004), *Norsk forsikring i tall 2001-03*
- Finansnæringens Hovedorganisasjon (2004), Markedsandeler – endelige tall og regnskapsstatistikk 3. kvartal 2004
- Fløtten, Tone og Axel West Pedersen (1996), *Sikkerhetsordninger i det norske arbeidsmarkedet*. Fafo-rapport 207
- Hippe, Jon M. og Axel West Pedersen (1988), *For lang og tro tjeneste? Pensjoner i arbeidsmarkedet*. Fafo-rapport 084
- Hippe, Jon M. og Axel West Pedersen (1992), *Når jobben betaler. En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet*. Fafo-rapport 136
- Hippe, Jon M., Rolf Bergan, Geir Veland og Tove Midtsundstad (2005), *Obligatorisk tjenestepensjon*. Fafo-rapport 470
- Hovedtariffavtale for KS-området 1.5.2004-30.4.2006
- Kredittilsynet (2004), *Tilstanden i finansmarkedet 2003*
- LOV 1949-07-28 nr 26, Lov om Statens Pensjonskasse
- Midtsundstad, Tove og Espen Dahl (2000), *Yrke og forventet levealder*. Fafo-notat 2000:20
- Midtsundstad, Tove (2002a), *AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385

- Midtsundstad, Tove (2002b), *Sosiale ordninger under press? En beskrivelse av endringer i lønns- og arbeidsvilkår i fire NAVO-virksomheter*. Fafo-rapport 401
- NOU 2003: 28, *Kjønns- og aldersnøytralitet i kollektive pensjonsordninger*. Utredning nr. 11 fra Banklovkommissjonen
- NOU 2004: 1, *Modernisert folketrygd. Berekraftig pensjon for framtida*. Pensjonskommissjonens innstilling. Finansdepartementet
- NOU 2004:10, *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2004*. Rapport nr. 1, 2004 fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene
- Pedersen, Axel West (2000), *Konkurransetsetting og pensjon. En kvalitativ undersøkelse av pensjonsforholdene blant private bedrifter i tre utvalgte bransjer*. Fafo-notat 338
- Pedersen, Axel West (2000), *The coverage with occupational pensions in Norway Results from a survey of private sector companies*. Fafo-paper 2000:23
- Stokke, T., S. Evju og H.O. Frøland (2003), *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- St.meld. nr. 12 (2004–2005), *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Finansdepartementet
- Veland, Geir (2004), *Fornyelse av folketrygden. Det kompliserte samspillet mellom folketrygd og tjenestepensjon*. Fafo-rapport 457



# Tjenestepensjonenes lønnsmessige betydning

Lønnsforskjeller mellom arbeidstakere i privat og offentlig sektor har vært viet oppmerksomhet i en årrekke. Statistikken viser at lønnsforskjellen mellom arbeidstakergrupper med samme utdanningsnivå øker med utdanningslengden. Imidlertid foreligger det ingen undersøkelser som sammenligner og inkluderer verdien av andre lønnsgodter. I denne rapporten forsøker vi å verdisette ett av de mest sentrale lønnsgodene utover ordinær lønn – tjenestepensjon. Et sentralt spørsmål er derfor i hvilket omfang pensjonsordningene kan sies å kompensere for et lavere lønnsnivå i offentlig sektor for ulike utdanningsgrupper.. I offentlig sektor har i prinsippet alle arbeidstakerne en tjenestepensjonsordning, mens tidligere beregninger viser at det bare gjelder halvparten av arbeidstakerne i privat sektor. Det er også store forskjeller i dekningsgrad (hvor mange som har tjenestepensjonsordning) og ytelsesnivå (kvaliteten på tjenestepensjonsordningene) mellom ulike arbeidstakergrupper i privat sektor, og det er gjerne høyinntekts- og høyutdanningsgruppene som kommer best ut. I beregningene har vi forsøkt å ta hensyn til denne variasjonen.

De to sentrale problemstillingene i rapporten er å:

1. Beskrive dekningsgrad og ytelsesnivå for tjenestepensjon i privat sektor for ulike bransjer og yrkes-/utdanningsgrupper med utgangspunkt i foreliggende undersøkelser og registerdata og sammenligne med ytelsesnivå og dekningsgrad for offentlig sektor.
2. Kartlegge og beregne den lønnsmessige betydning tjenestepensjonene har for arbeidstakere på ulike utdanningsnivå i henholdsvis offentlig og privat sektor ved å se på årlig pensjonspremie i pensjonsordningene (dvs. innbetalingseffekten som lønselement).