Nye regler for offentlig bruttopensjon:

forsterket levealdersjustering

Jan Mønnesland, 8. februar 2013

I sitt forslag til nye regler for offentlig tjenestepensjon for årskullene fra 1953 av foreslår departementet at offentlig bruttopensjon skal reguleres med delingstallene, mot i dag ved forholdstallene. Dette kan se ut som en ren teknisk omlegging. Realiteten er at dette gir en ekstra innstramming i pensjonsytelsene på fra 7 til 10 prosent av pensjonen. Notatet redegjør for de foreslåtte endringene og hva det vil bety for pensjonsytelsene.

**Bakgrunn**

Offentlig tjenestepensjon er en brutto pensjonsordning med en alderspensjon på 66 prosent av sluttlønn fra fylte 67 år. Ordningen ble videreført ved pensjonsavtalen av 2009. Tilpasningen til pensjonsreformen skjer ved at ytelsene levealdersjusteres, samt at løpende pensjoner underreguleres. Levealdersjusteringen gjør at pensjonen blir redusert etter hvert som nye årskull antas å leve lengre enn tidligere årskull, slik at en gradvis kommer lavere enn 66 prosent i faktisk ytelse.

Det konkrete regelverket ble for statens del innført ved at lov om SPK og lov om samordning ble endret ved stortingsvedtak juli 2010, og for kommunenes del ble tilsvarende regler innført ved tariffavtale samme år. Disse reglene forholder seg til de gamle opptjeningsreglene i folke­trygden, som fortsatt gjelder for de som er født tom. 1953. For fødselskullene 1954-1962 vil en gradvis gå over til ny opptjeningsmodell i folketrygden, som blir fullt ut gjeldende fom. 1963-kullet. Dette vil kreve ny tilpasninger av samordningsreglene.

I statsbudsjettet for 2013 varslet Arbeidsdepartementet at det ville bli lagt fram et høringsnotat med forslag til nye samordningsregler i løpet av 2012. Dette har fortsatt ikke skjedd. I desember 2012 la departementet fram for organisasjonene en lysbildepresentasjon av et innspill til nytt regelopplegg. Organisasjonene reagerte på dette ved sine brev av 10. januar 2013. Her ble det protestert mot en del viktige elementer i departementets opplegg. Protestene gjelder disse punktene:

- departementets forslag ivaretar ikke grunnlovsvernet av allerede opptjente rettigheter

- samordningsfordelene begrenses i samlet omfang, organisasjonene motsetter seg en slik innsparing av pensjonsytelsene

- samordningen foreslås endret slik at de med lavest inntekt får en markert reduksjon, slik at antall nullpensjonister øker fra ca. 1 % til omlag 20 % av pensjonistene.

En ting som ikke er kommentert fra organisasjonenes side, er departementets forslag til endret metode for levealdersjusteringer. Denne endringen vil medføre en kraftig innskjerping av levealdersjusteringen, som vil bety en reduksjon i pensjonsytelsene på opp mot 10 prosent.

Det virker underlig at organisasjonene ikke har protestert mot en slik kraftig innstramming i pensjonsytelsene, når en protesterer tydelig mot den langt mindre innstrammingen som foreslås for samordningens del.

**Forholdstall og delingstall**

Folketrygden levealdersjusteres etter to ulike metoder, hhv. forholdstall og delingstall.

Forholdstallene gjelder for dagens opptjening (gammel modell), som fases gradvis ut for årskullene 1954-1962. Gjennom livet opptjenes en rett til årlig pensjonsytelse. Denne ytelsen skal så deles på forholdstallet, som settes lik 1 for 1943-kullet ved uttak 67 år. Så økes forholdstallet i takt med økningen i forventet levealder, i praksis noe ut over dette.

Delingstallene gjelder for ny opptjening, som fases gradvis inn for årskullene 1954-62. Her opptjenes en samlet pensjonskapital, som skal fordeles over pensjonstiden. Delingstallet er satt til 13,42 for 1943-kullet ved uttak 67 år[[1]](#footnote-1). Så økes delingstallet i takt med økningen i forventet levealder, i hvert fall som et utgangspunkt. Faktisk økning i delingstallet er langt sterkere enn økningen i levealderen.

Tallet 13,42 er beregnet ut fra forventet levealder for 1943-kullet, med viktige justeringer. Utgangspunktet et 10 års tilbakegående snitt i anslaget for forventet levealder, slik dette er målt ved fylte 60 år, noe som gjør anslaget lavere enn forventet levealder. Så har en regnet inn en såkalt ”arvegevinst”, som gir en forsterket levealdersjustering sammenliknet med det opprinnelige opplegget framlagt i St.meld. nr. 6 (2006-2007). Dette påvirker ikke beregnet pensjonsnivå for 1943-kullet, siden opptjeningsprosenten på 18,1 er tilpasset delingstall-anslaget på 13,42. Beregningsmetoden får imidlertid betydning for den senere veksten i delingstallet, og innebærer en markert svekkelse av pensjonsytelsene.

I høringsnotatet av januar 2008, som første gang la fram den nye beregningsmetoden, er det redegjort for denne innstrammingen. I avsnitt 11.2 av høringsnotatet påpekes det at metoden med tilbakegående gjennomsnitt ved beregning av delingstallet gir en kraftigere levealders­justering fordi en da får med seg en spesielt sterk økning i forventet levealder i forkant av innføringen av pensjonsreformen i 2010. Denne innstrammingen ble anslått til 5 mrd. kroner i 2050, eller 2,5 prosent. Innføringen av arvegevinst-elementet var anslått å gi en innsparing på 5 mrd. kroner i 2050, eller 2,5 prosent. Til sammen ga disse to beregnings­elementene en ekstra innsparing på 10 milliarder kroner eller 5 prosent av pensjonsutgiftene i 2050. Regnet for de kullene som får hele sin folketrygd beregnet ved delingstall vil effekten bli langt sterkere, fra 7 opp mot 10 prosent (se tabell 1 nedenfor).

Arvegevinst-elementet påvirker bare delingstallet. Metoden med tilbakegående snitt for fastlegging av levealdersjusteringen påvirket i utgangspunktet både delingstallet og forholdstallet.

Ved innføringen av ny AFP-ordning i privat sektor ble det et viktig moment under forhand­lingene at forholdstallene viste seg å øke langt kraftigere enn faktisk forventet levealder, ut fra den beregningsmetoden som var lagt til grunn. Som en del av forhandlings­løsningen fikk en regjeringen til å endre beregningen av forholdstallene (det var, og er fortsatt, forholdstallene som brukes som levealdersjustering for privat AFp). det ble innført en skjermingsregel som la et tak på økningen i forholdstallet de første årene. Taket var på 0,5 prosent for årskullene fra 1943-1949, så ble dette gradvis utfaset ved at 0,5%-taket skulle telle 90 prosent for 1950-kullet, 80 prosent for 1951-kullet osv, til skjermingen ble utfaset fom. 1963-kullet.

Dermed hadde en for forholdstallenes del fått fjernet den innstrammingseffekten som skyldtes at beregningsmetoden opprinnelig fikk med seg en historisk sterk endring i statistikken som ikke var forventet å fortsette. Siden forholdstallene heller ikke har med seg innsparingen knyttet til arvegevinst, var det nå bare delingstallene som fortsatt har disse to innstrammings­elementene.

Dette betyr at når en går over fra forholdstall til delingstall (slik en gjør i folketrygden ved overgang fra gammel til ny opptjeningsmodell), så vil de to innstrammings­elementene, på til sammen opp mot 10 prosent av pensjonsnivået, tre i kraft.

**Virkninger for utviklingen i levealdersjusteringen**

Statistisk sentralbyrå utarbeider årlig tabeller over dødelighet etter alder. Forventet gjen­stående levealder på de ulike alderstrinn kan så beregnes for en tenkt befolkning som over sitt livsløp følger de årlige dødelighetsratene beregnet for dette kalenderåret.

Figur 1 viser utviklingen i forventet levealder for en person i alder 67 ut fra denne bereg­nings­metoden. Tallene for 2010 og 2011 er fra observerte dødelighetsrater, mens tallene fom. 2012 er beregnet ut fra anslagene i SSBs befolkningsframskriving av juni 2012, middelalternativet.

Videre viser figuren utviklingen i forholdstallene hhv. før og etter skjermingen som ble innført i 2008, samt delingstallene. Både forholdstallene og delingstallene er basert på SSBs tallmateriale for historiske tall og på 2012-prognosen for framtidige anslag, og er identiske med tallene som er lagt ut på NAVs hjemmeside for de årene hvor NAV presenterer slike tall. Figuren viser også forløpet for levealdersjusteringen i folketrygden etter hvert som en gradvis går over fra forholdstall til delingstall over årskullene 1954-62.



Som det framgår av figuren vil også forholdstallene med vedtatte skjerming gi en noe sterkere levealdersjustering enn det som den forventede vekst i levealderen skulle tilsi. Delingstallene vil imidlertid gi en markert kraftigere innstramming enn det som kan begrunnes ut fra forventet økning i levealderen.

Overgangen fra bruk av forholdstall til delingstall i folketrygden er vedtatt av Stortinget. Som figuren viser innebærer dette en kraftig innstramming av pensjonene pga. en markert til­stramming av levealdersjusteringen over årskullene 1954-62. Deretter blir det en sterkere levealdersjustering også for kullene etter 1963, ved at vekstraten i delingstallene fortsetter å være sterkere enn den faktiske veksten i forventet levealder, samt sterkere enn en fortsatt bruk av forholdstall ville ha medført. Denne innstrammingen kommer i tillegg til den innstramming i pensjonsnivåene som følger av de øvrige regelendringer i opptjenings­modellen, slik som overgangen fra besteårsregelen til en alleårsregel. Som kjent vil snittet av de 20 beste årene alltid ligge høyere (eller likt med) snittet av samtlige opptjeningsår.

Tabell 1. Tap ved overgang fra levealdersjustering ved forholdstall til delingstall. Avgang 67 år, etter årskull. Prosent av forholdstallnivået

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Årskull | 1963 | 1973 | 1983 | 1993 | 2003 | 2013 | 2023 | 2033 |
| Tap i prosent | 6,6 | 7,3 | 7,9 | 8,4 | 8,8 | 9,2 | 9,5 | 9,8 |

Tapene fra tabell 1 er høyere målt i prosent enn departementet anslo i sitt høringsnotat av 2008, hvor en antok en besparelse på rundt 5 prosent i 2050. Det skyldes at når en regner effekten i kalenderåret 2050 vil pensjonistene det året bestå av folk fra ulike årskull. 1988-kullet er det yngste kullet som kan ta ut pensjon i 2050, mens de øvrige pensjonistene det året tilhører tidligere kull. Mange av dem tilhører kullene før 1963, dvs. at de har hatt deler eller hele sin pensjon opptjent ved forholdstall.

**Må offentlig tjenestepensjon følge folketrygdens overgang til delingstall?**

Det er en diskusjon for seg hva en mener om folketrygdens overgang fra forholdstall til delingstall, og i særdeleshet hva en synes om den kraftige innstrammingen i levealders­justeringen som departementet la inn i beregningsopplegget for delingstallet. Uansett ble reglene for folketrygden vedtatt av Stortinget i 2008. En eventuell omkamp på dette punktet må eventuelt finne sted under evalueringsrunden som er varslet i 2017.

Som nevnt ovenfor er delingstall noe en bruker når folketrygden går over til å baseres på opptjent pensjonsformue, mot før opptjent rett til årlig pensjon. Det gjør at en vil trenge en metode for å komme fra pensjonsformuen og over til årlig utbetalt pensjon, og delingstallet er metoden en bruker til dette. Derfor er bl.a. privat AFP fortsatt levealdersjustert ved forholdstallet, siden en her baserer seg på en rett til årlig ytelse og ikke en beholdning.

Også offentlig alderspensjon er basert på en rett til en årlig ytelse. Ut fra dette burde en også her basere seg på forholdstallene når pensjonen skal levealdersjusteres. Det er ingen logisk grunn til at en skal gå over til delingstall i beregningsopplegget for offentlig tjenestepensjon.

**Departementets forslag til ny levealdersjustering**

Departementet forslår i sin presentasjon for organisasjonene av 18. desember 2012 at brutto tjenestepensjon skal levealdersjusteres ved at den divideres på en brøk som skal være delingstallet dividert på 13,42 (som er delingstallet slik det er anslått for 1943-kullet ved avgang 67 år). Det betyr at en skal dividere pensjonen på det tallet som framgår av den øverste grafen i figur 1 ovenfor. I dagens ordning deles bruttopensjonen på forholdstallet (nest nederste grafe i figur 1). Virkningen av departementets forslag framgår av tabell 2 ovenfor.

Departementets forslag er ment å gjelde for den delen av bruttopensjonen som skal samordnes med folketrygden opptjent etter ny modell. Det betyr at en vil gradvis gå over fra forholdstall til delingstall over årskullene 1954-1962. Effekten vil dermed framgå av grafen for forløpet til folketrygden (den tynne markeringen) i figur 1. Full overgang til delingstallet vil gjelde fra 1963-kullet av.

Det er teknisk helt uproblematisk om en lar brutto tjenestepensjon fortsatt levealders­justeres ved forholdstallet. Et politisk kompliserende element er at en da vil få en kraftigere svekkelse av folketrygden enn av brutto tjenestepensjon. Det innebærer at utbetalingene fra tjeneste­pensjonens side vil øke etter hvert som folketrygden innfører en kraftigere levealdersjustering. Denne regningen bør det være rimelig at tjenestepensjonen tar, det er det som ligger i at det er bruttopensjonen en opptjener en rett til, og da blir det dyrere for de offentlige arbeidsgivere når folketrygdens ytelser svekkes.

Pensjonsavtalen av 2009 omtaler levealdersjusteringen slik:

”*I tråd med Stortingets vedtak skal alderspensjon fra offentlige tjenestepensjonsordninger levealdersjusteres og reguleres etter nye regler på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjonen fra folketrygden*”.

Det er helt åpenbart at en fra organisasjonenes side oppfattet passusen ”*etter nye regler*” som de nye reglene fra pensjonsreformens iverksettelse. Å bruke denne formuleringen som et krav om å gå over til delingstall som levealdersjustering virker urimelig. Bruttopensjonen har hele tiden vært, og vil fortsatt være, en rett til årlig ytelse, og slike ytelser reguleres med forholds­tallet også i folketrygden. Å gå over til å levealdersjustere etter en ordning som i folketrygden er beregnet på pensjonsbeholdninger har aldri vært intendert i pensjonsavtalen av 2009.

Det er en kjent sak at en i departementet har et ønske om å fase ut forholdstallene og gå over til delingstall som eneste metodikk for levealdersjusteringen.

Garantipensjonen i ny folketrygd tilsvarer dagens minstepensjon. Dette er et årlig beløp, som reguleres med lønnsveksten og samtidig er gjenstand for levealdersjustering. Beløpet er så langt levealdersjustert ved forholdstallet. I Ot.prop. nr. 37 (2008-2009) ble det lagt fram et opplegg for hvordan en skulle levealdersjustere garantipensjonen når en gikk over til ny opptjeningsmodell for folketrygden basert på pensjonsbeholdning. Metoden framgår av boks 8.2 (side 128). Først justeres garantibeløpet med lønnsveksten. Deretter reduseres beløpet med endringen i forholdstallet for 67-års uttak fra fjorårets til årets årskull. Hvis forholdstallet øker fra 1 til 1,005 skal da garantipensjonen (etter oppregulering med lønnsveksten) ganges med brøken 1/1,005, som gir en reduksjon på nær en halv prosent. Denne metoden brukes tom. 1992-kullet. Fra og med 1993-kullet skjer den årlige levealdersjusteringen ved å dividere fjorårets med årets delingstall.

En slik metode gjør at en unngår den kraftige ekstrainnstrammingen som en får ved departementets forslag. Garantipensjonen følger forholdstallets levealdersjustering helt fram til 1992-kullet. En går så ikke over til delingstallets friskt innstrammede nivå, men følger likevel delingstallets vekstbane for den framtidige utviklingen. En slik løsning burde være et langt bedre alternativ også for tjenestepensjonens del enn den kraftige innstrammingen i pensjonsnivåene som departementet legger opp til.

Det beste er selvsagt fortsatt å benytte forholdstallene. Dersom det virkelig er departementets plan å fase ut forholdstallene, bety i så fall dette at også privat AFP vil stå overfor et kraftig angrep på sine pensjonsytelser.

Det burde være en selvfølge at organisasjonene nå gjør sitt ytterste for å motsette seg departementets innstrammingsforslag når det gjelder nivået på levealdersjusteringen.

1. Dette er et beregningsmessig utgangspunkt, delingstallet brukes ikke for pensjonsberegning for kull med gammel opptjening [↑](#footnote-ref-1)