

Notat 5:2014

Stein Stugu

# Press mot offentlig tjenestepensjon

# Innledning

Notatet er skrevet på oppdrag for Forsvar Offentlig Pensjon (FOP). Notatet går gjennom hva som skjer på noen viktige områder som kan få konsekvenser for arbeidet med videreføring og forbedring av dagens offentlige tjenstepensjon. I tillegg beskrives kort noen av de viktigste grunnene til at offentlig tjenstepensjon (og afp)bør videreføres. Formålet med notatet er å samle og synliggjøre en del av de utfordringene vi i dag står overfor i arbeidet med å sikre en god tjenstepensjonsordning for alle.

Notatet tar opp følgende elementer:

1. Regnskapsreglene legger press på offentlig tjenstepensjon, spesielt i privatisert og "fristilt" virksomhet.
2. Er påstått kostnadsvekst for offentlig tjenstepensjon reell?
3. Ny pensjonsavtale mellom Virke og frivillige organisasjoner kan være et skritt vekk fra Offentlig Tjenstepensjon.
4. Fagforbundet har inngått avtale om at pensjon skal kostnadsberegnes før eventuell privatisering.
5. Det er avtalt at det skal utredes ny pensjonsordning i overenskomst for teater og orkester.
6. Private Barnehagers Landsforening ønsker å gå enda et skritt videre vekk fra offentlig tjenstepensjon ved å gå over fra ytelsespensjon til innskuddspensjon.
7. Hvorfor må offentlig tjenstepensjon forsvares – noen viktige momenter.

# 1 Regnskapsreglene

Hvordan regnskap skal føres med når et foretak har ytelsespensjonsordninger, som offentlig tjenstepensjon, er et problem.

Et av de store problemene for ytelsespensjon er ikke kostnadene i seg selv, men hvordan framtidige kostnader skal regnskapsføres. Med innskuddspensjon har ikke bedriften større kostnader enn det som faktisk utbetales hvert år. Med innbetaling av innskudd på den ansattes pensjonskonto er bedriften ferdig med alle sine forpliktelser, ingen framtidige kostnader skal balanseføres.

Med ytelsespensjon må framtidige kostnader regnskapsføres, selv i en situasjon der det er sannsynlig at de ikke blir høyere enn med innskuddspensjon. Regnskapsreglene for ytelsespensjon tilsier at bedriften skal regnskapsføre, balanseføre, en beregnet pensjonsforpliktelse. I regnskapet vil dette komme fram som en kapitalbinding som egentlig ikke sier noe om de framtidige kostnadene, men er en beregning av hva en tror de kan bli. Begrunnelsen for regnskapsføring er at det med ytelsespensjon ligger en risiko for bedriften for økonomiske forpliktelser ved at pensjonsnivået er knyttet til framtidig lønn. Bedriften må dekke opp hvis det ikke er satt av nok midler til å dekke de ansattes pensjon.

Med innskuddspensjon tar den ansatte all risiko selv, hvis avkastningen er god blir pensjonen bedre, med dårlig avkastning får du lavere pensjon. Dette betyr at bedriften etter innbetaling ikke har noen forpliktelser når det gjelder pensjonsnivå (bortsett fra fortsatt innbetaling), og da ikke trenger å balanseføre forpliktelser.

Denne kapitalbindinga er et stort problem både i private bedrifter med ytelsespensjon og i foretak som er fristilt eller fullt ut privatisert med offentlig tjenstepensjon. I de mest dramatiske tilfellene vil denne regnskapsføringen medføre at foretaket tilsynelatende har for lite egenkapital, og må tilføres mer kapital.

Det kan bli dramatisk for mange stiftelser hvis også disse nå må regnskapsføre framtidige pensjonsforpliktelser. Det kan bli konsekvensen hvis nye regnskapsregler innføres fra 2015. Som eksempel (DN 29/8-14) kan en se på utslagene slik de kan bli for en stiftelse for døve i Vestfold, Signo Vivo. Med regnskapsføring av pensjonsforpliktelser vil få en negativ egenkapital på 40 millioner, mens de i dag har egenkapital på 34 millioner.

Arbeidsgiverorganisasjonen Virke anslår at nye regler for stiftelser kan ramme 1000 virksomheter i ideell sektor med totalt 50 000 ansatte.

Når en må synliggjøre et beregnet anslag på framtidige forpliktelser hvis en har ytelsespensjon, betyr det at en overgang til innskuddspensjon kan frigjøre til dels mye

kapital. Selv om dette egentlig bare som en regnskapsmessig disposisjon (ingen reelle midler frigjøres), fører det tilsynelatende til mer egenkapital. I praksis kan da eier for eksempel ta ut denne økte egenkapitalen som utbytte.

Regnskapsreglene i seg selv synes skreddersydd for å favorisere innskuddspensjon i stedet for ytelsespensjon. For forsikringsbransjen vil dette være en stor fordel, de vil stå friere til spekulasjon med pensjonsmidler, uten de krav som i dag ligger til sikker avkastning. Dette er neppe en fordel for framtidige pensjonister, som må bære all risiko ved investeringene selv. I tillegg, for fagbevegelsen, er det et stort tankekors at mer risikopreget avkastning ofte betyr investeringer i virksomheter som private equity (eier med høye krav til avkastning uten hensikt å være langsiktig eier), bruk av skatteparadis og spekulative finansprodukter, alt dele av dagens kapitalforvaltning som undergraver fagbevegelsens samfunnspolitiske målsettinger.

Innføring av nye regnskapsregler forsterker det presset som også legges på ytelsespensjon av andre grunner, grunner som delvis øker kostnadene (mer om det i neste kpt.) og som er medvirkende til at arbeidsgiver i mange av de bedriftene som har offentlig tjenestepensjon, fordi de er skilt ut fra stat eller kommune, ønsker å gå over til innskuddspensjon:

- Pensjonisters levealder stiger og pensjon i flere år må finansieres
- Relativt høy lønnsvekst de siste årene har ført til økte kostnader. Men vil den høye lønnsveksten fortsette?
- Beregningsrenten for midler satt av til ytelsespensjon er endret slik at nødvendig innbetaling går opp. Nå foreslå Finansdepartementet å sette ned den maksimale beregningsrenten i ytelsespensjon fra 2,5 til 2 % fra 1/1 - 2015. Dette vil øke kostnadene for ytelsespensjon, og i et felles brev fra arbeidsgivere og arbeidstakere (NHO, Virke, KS, Spekter, LO, YS, Unio og Akademikerne) 25/8-14 har de bedt departementet avstå fra dette grepet som i praksis ytterligere underminerer ytelsespensjoner.

## 2 Er påstått kostnadsvekst reell?

Kostnadene til offentlig tjenstepensjon har steget de siste årene. Men kommer de til å stige like fort framover? Viktig for å vurdere det er hvordan kostnadene for offentlig tjenstepensjon vil utvikle seg når vi ser det i sammenheng med endringene i folketrygden.

Fra 2012 til 2013 gikk de faktiske kostnadene, dvs. betalt pensjonspremie i kommunesektoren ned. I 2012 ble det betalt ca. 28 mrd. i premie, tilsvarende beløp i 2013 var 26 mrd. Anslaget for 2014 er derimot en oppgang til 31 mrd.<sup>1</sup> For 2015 vil det skje store endringer, og det antydes nå at KLP vil tilbakebetale ca. 5 mrd. i premiereserver, noe som trolig vil medføre nedgang i faktiske kostnader.

I kommuneproposisjonen (Prop. 95 S 2013-14) anslår departementet at veksten i kommunenes pensjonskostnader vil være ca. en halv milliard utover det som dekkes av den kommunale deflatoren (side 17), dvs. utover det som dekkes av den alminnelige oppreguleringen av tilskuddene til kommunen som følger av inflasjon.

Dette er imidlertid utviklingen fra 2014 til 2015. På noen viktige områder vil kostnadene gå ned, også på lengre sikt. I offentlig tjenstepensjon er uføretrygd en viktig ytelse, som utgjør en betydelig del av kostnadene. Arbeidsgivers kostnader til uføretrygd vil med nye regler i for uføretrygd i folketrygden, gå betydelig ned i årene som kommer.

Departementet beskriver dette slik (Prop 95 S 2013-14, side 16):

*Offentlig uførepensjon gjøres om til en nettoordning. Det vil si at uførepensjon fra henholdsvis folketrygd og tjenstepensjonsordningen beregnes hver for seg uten samordning. Utgiftene til uførepensjon i folketrygden vil gå klart opp, mens uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen vil gå klart ned. Staten betaler altså en større del av uførepensjonen, og de kommunale pensjonskostnadene til uførepensjon vil reduseres.*

Departementet fortsetter med å påpeke at vekst i levealder vil øke tjenstepensjonskostnadene, noe som vil gjelde alle ytelsespensjonsordninger (hvis ikke pensjonen går tilsvarende ned).

At kostnadene fra tjenstepensjon til uførepensjon går ned er en konsekvens av hvordan tilpasningen er utformet. Hovedelementene i den nye uførepensjonsordningen i offentlig tjenstepensjon er følgende (her hentet fra protokoll fra tariffoppgjøret med KS 2014, Vedlegg til hovedavtalen; Vedtekter for tjenstepensjonsordning – TPO §8-2) for de som får full uførepensjon:

<sup>1</sup> Epost fra Per Richard Johansen, Kommunenes Sentralforbund, 4/6 - 2014

- a. 25 prosent av folketrygden grunnbeløp, likevel ikke mer enn 6 prosent av pensjonsgrunnlaget
- b. 3 prosent av pensjonsgrunnlaget opp til 6 ganger grunnbeløpet og
- c. 69 prosent av den delen av pensjonsgrunnlaget som er mellom 6 og 12 ganger grunnbeløpet

Dette er en blåkopi av de reglene som er vedtatt for Statens Pensjonskasse. For de uføre er ikke dette en spesielt god uføreordning. Vilklårene ble forsøkt forbedret av fagbevegelsen uten at de nådde fram. Men nettopp derfor betyr det reduserte kostnader kommuner og andre med offentlig tjenstepensjon. Med nye regler er folketrygden uføretrygd 66 % av lønn opp til 6 G ( $88\,370 \cdot 6 = 530\,220$ ). Tillegg av 3 % er sålede vesentlig mindre for inntekter opp til 6 G enn det var med uførepensjon fra folketrygden beregnet på samme måte som alderspensjon, som ga et vesentlig større gap å fylle fra tjenstepensjonen når inntekten er under 6 G.

## 2.1 Endringer i folketrygden endrer fordelingsprofil i offentlig tjenstepensjon

Samtidig endres profilen på hvem som får mye fra tjenstepensjonsordningen vesentlig med den omlegging vi har fått i folketrygdens uføretrygd. Offentlig tjenstepensjon skal sikre uføretrygdede en utbetaling på 69 % av lønn over 6 G. Dette vil trolig medføre at kostnadene for uføretrygdede med lønn over ca. 7,5 G vil gå til dels betydelig opp. Men det er langt flere ansatte i offentlig sektor med inntekt under 7,5 G, og andel uføretrygdede blant relativt lavtlønnede er også mye høyere enn blant de høytlønnede. I sum blir derfor kostnadene for arbeidsgiver lavere, selv om det isolert sett vil bli dyrere å dekke uføretrygd for enkelte høytlønnede.

Dette illustrerer et annet problem som vil være en trussel mot offentlig tjenstepensjon. Når utgiftene til pensjon til "lavtlønnede" går ned samtidig med at utgiftene til "høytlønnede" stiger betyr det en sterk endring av fordelingsprofilen i tjenstepensjonsordningen. Hvor lenge vil dette være legitimt? Vil det utløse diskusjoner om det er riktig med et flatt 2 % trekk i lønn? I tillegg, er det riktig at kommunenes pensjonskostnader beregnes som et flatt prosentpåslag på alles lønn når de faktiske kostnadene for høytlønnedes pensjon er vesentlig høyere enn for lavtlønnedes? Ikke bare til uførepensjon, men også til alderspensjon fordi opptjening av alderspensjon i folketrygden stopper på et inntektsnivå på 7,1 G?

### 3 Pensjonsavtale Virke - Fagforbundet for ideelle organisasjoner

Fagforbundet og Virke har i årets lønnsoppgjør inngått en prinsippavtale om ny pensjonsordning for ideelle organisasjoner. Avtalen er et svar på det presset ideelle organisasjoner er utsatt for i forbindelse med anbudsutsetting, der de regelmessige taper tilbudene i forhold til de kommersielle tilbyderne. Viktigste årsak hevder de selv er kostnadene til pensjon. (se også dette notatets pkt. 1)

Avtalen er foreløpig ikke offentlig, men ble omtalt i Fri Fagbevegelse. Viktigste element er at den bygger på de nye reglene for hybridpensjon med et innskudd på 7 %, noe høyere for kvinner for å hensynta at kvinner lever lenger. Av disse 7 % betales 2 % av arbeidstaker. I tillegg skal det betales inn 18,1 % av lønn fra 7,1 G opp til 12 G. Regulering av pensjonsbeholdning skal skje med lønnsveksten, mens det ikke framgår av oppslaget i Fri Fagbevegelse hvordan man eventuelt skal regulere pensjon under utbetaling. Det framgår heller ikke hvordan en tenker seg håndtering av uførepensjon og etterlattepensjon. Alle ansatte over 52 år er skjermet fra endringen, slik at de fortsetter med dagens offentlige tjenstepensjon.

Det er flere interessante sider ved denne pensjonsordningen. Sammenlikner vi den med det forslaget til endring som Regjeringen Stoltenberg foreslo i 2009 kan det synes som om innskuddet/bidraget til tjenstepensjonsordningen er noe bedre enn det forslaget som den gang ble avvist av fagbevegelsen.

Regjeringen foreslo da et påslag i pensjon tilsvarende 0,42 % av lønn for lønn opp til 7,1 G. For å beregne nivå, hva det betyr i pensjon, kan dette sammenliknes med at det opprinnelige forslaget til nye alleårsregler i folketrygden var et påslag på 1,35 % av lønn (i privat afp er tilsvarende påslag 0,314 % av lønn). Med forbehold om at det ikke er direkte sammenliknbart, bla. fordi det ikke er kjent hvordan en skal regulere løpende pensjon, tilsvarer likevel sparing av 7 % av lønn (og noe mer for kvinner) mer enn 0,42 % av lønn i opparbeidet pensjon.

I ny folketrygd settes det av 18,1 % av lønn i et fiktivt pensjonsfond som blir oppregulert med G. Ser vi 0,42 % som en andel av 1,35 %, skulle et tilsvarende påslag være 5,63 %, ca. 1,4 prosentpoeng lavere enn 7 %. Men som nevnt er regulering av pensjon under utbetaling et åpent spørsmål. Med dagens offentlige tjenstepensjon vil pensjon under utbetaling oppreguleres med lønnsvekst minus 0,75 %. Dette er ikke tilfelle med innskuddspensjonsordninger, og heller ingen selvfølgelig del av en hybridpensjon.

En avtale med Virke som skissert vil være bedre enn for eksempel den Postkom i sin tid forhandlet fram da de ansatte i Posten gikk over til innskuddspensjon i 2006. De fikk fra start et innskudd på 4 % (nå oppregulert til 5 %) på lønn fra 1 – 6 G (opprinelig fra 2 G), 8 % av lønn fra 6 – 12 G. I tillegg fikk de som var ansatt på overgangstidspunktet individuell kompensasjon hvis det beregningsmessig så ut som om de ville få mindre i framtidig alderspensjon.

Et annet spørsmål er om dette faktisk blir billigere for de ideelle organisasjonene? En tommelfingerregel i undertegnede arbeid med pensjonsendringer er at ca. 50 % av utgiftene til offentlig tjenstepensjon er knyttet til alderspensjon, de resterende 50 % er uførepensjon, etterlattepensjon og andre kostnader.

Hvis vi anslår snittkostnadene til en hybridpensjon, alderspensjonsandelen, etter avtalens modell til ca. 9 % av lønn (noen høytlønnede som får mer enn 7 % i innskudd samt noen tilleggsgifter til kvinner), så virker det svært sannsynlig at utgiftene vil bli minst på linje med dagens reelle utgifter til offentlig tjenstepensjon. I tillegg til disse 9 % vil det også fortsatt påløpe følgekostnader for arbeidsgiver til de som forblir i gammel ordning, også når de går av med alderspensjon ved at deres løpende pensjon skal oppreguleres. Dette er utgifter som skal dekkes i tiår framover.

I et oppslag på KS hjemmeside (25/6-13) hevdes det at gjennomsnittlige pensjonspremier i kommunal sektor er 18 – 20 % av fastlønnkostnadene. Dette kan synes noe høyt, i 2011 var kostnadene 15 %<sup>2</sup>. Hvis halvparten av kostnadene er til annet enn alderspensjon, vil det utgjøre fra 7,5 % til 10 % av lønn. Legger vi til et innskudd på 9 %, er vi i realiteten på omtrent samme kostnadsnivå som dagens tjenstepensjonsordning. Et tilleggselement her er at det er uavklart hvordan AFP skal være i avtalen med de ideelle organisasjonene. I dag er trolig de faktiske afp-utgiftene lavere ved offentlig afp enn den avgiften bedriftene betaler for å finansiere privat afp. Spørsmålet drøftes nærmere i dette notatets kpt. 6. Er det da veldig mye annet enn regnskapsreglene, som er drøftet i kpt. ...) som er den egentlige kostnadsmessige gevinsten de ideelle organisasjonene får?

---

<sup>2</sup> KS, brev til Kunnskapsdepartementet 15/9 - 2012



## 4 Ved privatisering skal pensjon kostnadsberegnes

Skal en gjøre rent økonomiske vurderinger av om det lønner seg å privatisere, er pensjonskostnadene et viktig element. Som vi har beskrevet i foregående kapittel er pensjonskostnadene betydelige, særlig slik de beregnes i dag. I dag beregnes kommunenes pensjonsutgifter som et fast påslag på lønn, likt i prosent for alle inntektsgrupper. Hvis den virksomheten som privatiseres har ansatte med relativt lav lønn vil et flatt påslag på lønn for pensjonskostnader medvirke til at kostnadene ser vesentlig høyere ut enn de reelt er. Dette vil være situasjonen for barnehager, sykehjem m.m. For en privat tilbyder vil pensjonskostnader for de samme ansatte, selv om de har privat ytelsespensjon med 66 % ytelse, være betydelige lavere.

Måten pensjonsutgifter føres på i offentlige regnskap dekker også over at den offentlige etaten, ved privatisering, likevel vil sitte igjen med betydelige kostnader til oppsatt rett (tilsvarer fripolise i privat ytelsespensjon) for de tidligere ansatte som sjelden eller aldri tas hensyn til ved kostnadsberegning når kommunens (eller statens) kostnader etter privatisering beregnes. Den kostnaden det offentlige slipper ved privatisering er derfor mindre enn det prosentpåslaget på lønn det kan se ut som de slipper.

Privatisering vil svært ofte medføre at de ansatte taper vesentlige pensjonsytelser. Ikke bare i framtidig alderspensjon, men også ved at de kan miste retten til både offentlig og privat afp. Offentlig fordi de slutter i offentlig tjeneste, privat fordi kravene til ansiennitet for å få afp, selv om du er ansatt i en bedrift med tariffavtale, er svært krevende. Bl.a. skal at du være ansatt i bedrift med afp minst 7 av de siste 9 årene før du fyller 62, et vanskelig krav å oppfylle for mange når tjenestetid i offentlig sektor ikke kan regnes med.

For å synliggjøre disse problemene er det nå tatt inn bestemmelser i Hovedavtalen mellom KS og Fagforbundet om at disse konsekvensene av privatisering skal beregnes. Ved anbud/utskilling/konkurranseutsetting/fristilling mv. av oppgaver eller tjenester er det avtalt (protokoll oppgjøret 2014 s.8):

*I de tilfeller oppgaver/tjenester vurderes utført av selvstendige juridiske virksomheter, som kan innebære skifte av arbeidsgiver, skal kommunen/arbeidsgiver kartlegge konsekvensene for AFP- og pensjonsvilkår for berørte ansatte. Dette gjelder blant annet fremtidig reguleringspremie for berørte ansattes oppsatte rettigheter for arbeidsgiver, samt eventuelle individuelle tap av pensjonsrettigheter som følge av utmelding av tjenstepensjonsordningen og eventuelle tap av rett til AFP helt eller delvis.*

En slik beregning av de faktisk videreførte kostnader vil i en del tilfelle medføre at den potensielle økonomiske gevinsten ved privatisering faktisk vil snu til et potensielt tap. I tillegg vil synliggjøring av individuelle tap i pensjon gjøre det politisk vanskeligere, i alle fall for noen av partiene, å gå inn for privatisering. Avtalen om å beregne de økonomiske konsekvensene for pensjon, både for kommunen og den enkelte ansatte, kan bli et viktig redskap i arbeidet med forsvar av ansattes pensjonsrettigheter, og også for å stanse eller i det minste bremse ytterligere privatisering av offentlige tjenester.

## 5 Pensjon i overenskomst for orkestre og teater

Orkestre og teatre er blant de områdene som har problemer både med reelle kostnader og regnskapsregler knyttet til pensjonsordningene. De har derfor nå inngått en avtale med Spekter om å forhandle fram en ny pensjonsordning<sup>3</sup>:

*Etter at arbeidet var gjennomført [Tidligere arbeid med gjennomgang av pensjon, min anm] har forbundene i overenskomstområdet i brev av 5. mars 2014 til NTO uttrykt at de er inneforstått med at prosess om fremtidig pensjonsordningen må fortsette.*

*Arbeidsgiversiden tar dette til etterretning og partene er enige om å nedsette et partssammensatt utvalg som skal utrede alternative pensjonsløsninger og konsekvenser av disse for arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Utredningsarbeidet skal være ferdig 31. desember 2014. Utvalgets arbeid skal danne grunnlag for forhandlinger mellom partene om fremtidig pensjonsordning ved mellomoppgjøret 2015 med konfliktrett og uravstemning lik et hovedoppgjør.*

*Partene er enige om å legge til grunn at en fremtidig pensjonsordning skal gi forutsigbare pensjonskostnader. Partene er enige om at målsettingen er en felles pensjonsløsning som omfatter hele sektoren.*

En felles ordning for et såpass stort område med så mange forskjellige virksomheter vil sammen med slike avtaler vi ser mellom Virke og Fagforbundet (kpt. 3) kunne legge føringer for det som kan bli arbeidsgiversidens holdninger for hele offentlig sektor. Disse forhandlingene kan derfor bli svært viktige.

---

<sup>3</sup> Protokoll: Avsluttende sentrale forhandlinger om overenskomst i overenskomstområde 1 (Orkestre og teater) i Spekter området, vedlegg 1

## 6 Pensjon barnehage - PBL krever innskuddspensjon

Innenfor Private Barnehagers Landsforenings tariffområde (og også en del andre tariffavtaler for barnehage) har en i dag tariffavtaler som tilsier en ytelsespensjon på nivå 66 % av sluttlønn, dvs. tilsynelatende samme tjenestepensjon som i offentlig sektor. I tillegg har man videreført AFP etter modell av offentlig sektor, dvs. at ansatte i barnehager med tariffavtale kan gå av med AFP fra 62 år uten at de rører ved tjenestepensjon eller folketrygd før de blir 67 år.

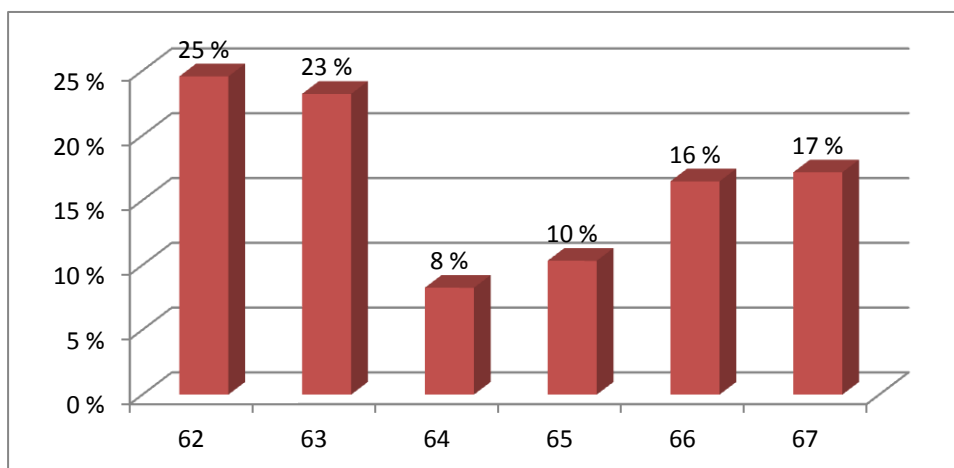
PBL krever i tariffoppgjøret 2014 at tariffavtalene skal endres slik at en går over til innskuddspensjon med et innskuddsnivå på 5 % (Klassekampen 20/8-14). AFP skal videreføres i den form den har nå. For PBL er det trolig to årsaker til dette, at kostnadene blir lavere i seg selv, men kanskje særlig at ved en overgang fra ytelsespensjon til innskuddspensjon så slipper de å balanseføre framtidige pensjonskostnader (se dette notatets pkt. 1). Vi skal ikke her gå inn i diskusjonen om hvorfor ytelsespensjon er bedre og tryggere enn innskuddspensjon. Dettet framgår veldig tydelig av av beregninger Utdanningsforbundet har fått utført Actecan. Alderspensjon ved en overgang til en innskuddspensjon etter modell av PBLs forslag vil gi betydelig lavere pensjon for den enkelte. Vi vil gi noe bakgrunnsinformasjon som kan sette PBLs krav i perspektiv.

### 6.1 AFP i barnehage

Som et av få områder i privat sektor har PBL videreført AFP etter modell av offentlig sektor. Bakgrunn for det var et utvalgsarbeid mellom PBL, Fagforbundet og Utdanningsforbundet som konkluderte med at svært mange av de ansatte i private barnehager ikke kunne gå av med full pensjon før ved 67 år hvis barnehagene gikk over til AFP etter privat modell. Bare 25 % kunne gå av med full pensjon fra 62 år. (se figur 6.1, neste side) Årsaken til dette er at mange barnehageansatte har så lav livsløpsinntekt at de ikke møter AFP-ordningens inntekstkrav for å gå av med pensjon fra 62 år.

Videreføring av AFP har i tillegg den fordelen at de ansatte fra 62 år kan gå over på en ordning med 80 % arbeid (4-dagers uke/6-timers dag) med full lønn der AFP-ordningen, ikke arbeidsgiver, betaler lønn for den femte dagen. Dette er også en billigere ordning for barnehagene enn privat AFP. Kostnadene for å være med i barnehagenes AFP-ordning er ca. 0,6 % av lønn, tilsvarende kostnader i Fellesordningen for AFP er i 2014 2,2 % av lønn, og er fastsatt til 2,4 % av lønn i 2015. PBLs AFP-ordning er således vesentlig billigere enn den ordinære AFP-ordningen i privat sektor. Det er derfor ikke overraskende at PBL ønsker å videreføre dagens AFP som en tidligpensjonsordning.

**Figur 6.1: Beregning av alder for første mulighet til uttak av AFP, forutsatt AFP som i privat sektor. Kilde; Storebrand, prosjekt for å vurdere AFP i private barnehager. Basert på barnehageansatte født fra 1949 til 1959.**



## 6.2 Alderspensjon i private barnehager

Alderspensjon i PBLs barnehager er en ytelsespensjonsordning med nivå 66 % av sluttlønn. Den er påfallende mye billigere enn tilsvarende offentlig tjenestepensjon, som er målsetningen med bestemmelsene om alderspensjon i PBLs tariffavtaler (og noen av de andre tariffavtalene i private barnehager, bl. a. med Virke og egen avtale for FUS-barnehager). PBL har (Klassekampen 20/8) omtrent 26 000 ansatte i 1 761 barnehager i privat sektor. Samlet antall ansatte i private barnehager er 43 687 (SSB, 2013), med tillegg av barnehager i andre overenskomstområder har således et stort flertall av de ansatte i private barnehager tariffavtale.

Med så høy tariffdekning er det oppsiktsvekkende store forskjeller i pensjonsutgiftene mellom private og offentlige barnehager. Utgiftene til pensjon pr. årsverk i private barnehager er bare ca. en tredjedel av det de er i offentlige.

**Tabell 6.2: Lønn og ugifter til pensjon i offentlige barnehager sammenliknet med private, ordinære barnehager. Telemarkforskning, tall for 2012.**

	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale, ordinære barnehager
<b>Personalkostnad årsverk</b>	539 633	445 131
<b>Pensjonskostnader årsverk</b>	74 631	22 822
<b>Pensjon i % av årsverkkostnader</b>	13,83 %	5,13 %

Mye av kostnadsforskjellene mellom privat ytelsespensjon og offentlig ytelsespensjon kan trolig forklares ut fra følgende momenter:

- Kommunale barnehager belastes med kommunens gjennomsnittlige pensjonskostnader. Fordi barnehageansatte er relativt lavt lønnede, vil en prosentvis belastning medføre høyere pensjonskostnader enn de hadde vært hvis kommunene hadde fått lov til å regnskapsføre barnehagene som egen sektor, dvs. isolere barnehagene. Denne tolkningen av "likebehandling" er besluttet videreført av Utdanningsdirektoratet i mars 2014
- Offentlig tjenstepensjon under utbetaling oppreguleres nå årlig med lønnsvekst minus 0,75 % (G-0,75 %). I 2013 var denne reguleringen på 3,02 %, mens den i 2014 var på 2,89 %. Tilsvarende regulering av pensjon under utbetaling i private ytelsespensjonsordninger har de siste årene vært tilnærmet 0, noe som gir dårligere pensjon for de ansatte og lavere utgifter for arbeidsgiver.
- AFP- kostnadene er lavere i private barnehager enn i offentlige barnehager, selv om forskjellen neppe er så stor som forskjellen mellom PBLs AFP-ordning og kostnadene ved privat AFP. Dette skyldes yngre ansatte i private barnehager enn i offentlige. I praksis færre ansatte som går av med AFP, noe som betyr lavere kostnader.
- Ansatte i private barnehager er yngre enn i offentlige barnehager. Dette gir også lavere kostnader til alderspensjon, ikke bare AFP.
- En del barnehager har ikke tariffavtale, noen av dem har bare obligatorisk tjenstepensjon

### 6.3 PBLs krav

Det er vanskelig å se at det er store økonomiske gevinster for de private barnehagene ved å gå over til innskuddspensjon. Utgiftene til AFP skal, i følge PBL, ikke røres. Ser vi på samlede utgifter til pensjon i private barnehager, er det knapt over 5 % (se tabell 6.2), noe som også inkluderer uføretrygd, AFP m.m.. En pensjonsordning med 5 % innskudd<sup>4</sup>, selv om det ikke skal gis innskudd for første G, vil neppe kunne bli billigere enn dette. Selv om noen private barnehager som bare har OTP med 2 %

<sup>4</sup> Tilbudet er 5 % innskudd opp til en lønn på 7,1 G, tilsvarende ca. 630 000. Mer for lønn utover dette beløpet.

innskuddspensjon, og derved trekker gjennomsnittlige utgifter litt ned, er det lite trolig at det er så mange at det gjør store endringer på snittet.

Trolig må derfor kravet fra PBL forklares med at målsettingen er å fjerne kapitalbindingen som framtidige pensjonsytelser utgjør i de private barnehagenes regnskap. Dette er spesielt interessant for de store barnehagekonsernene. Fjernes bindingskravet kan eier frigjøre tilsvarende økonomiske midler som kan brukes til annet; for eksempel utbytte, oppkjøp av flere barnehager eller andre investeringer.

## 7 Hvorfor må offentlig tjenestepensjon forsvares?

Notatet har behandlet noen av de umiddelbare utfordringene for offentlig tjenestepensjon. Den store utfordringen er imidlertid hvordan en god, solidarisk pensjonsordning skal forsvare og eventuelt også forbedres. Det er all mulig grunn til å forvente nye angrep.

Her vil vi kort nevne noe av det prinsipielt viktige, gjerne samlet under plakaten 30-65-66. Det skal være 30 års opptjeningstid for full pensjon. Du skal ha muligheten til to tredjedeler av tidligere inntekt i pensjon fra 65 års alder.

### 7.1 30 års opptjening - 66 % av lønn i pensjon

30 års opptjening betyr at det overføres pensjonsmidler fra de som har svært mange års tjenestetid til de som av utdanningsmessige, slitasjeårsaker, sykdom, arbeidsinnvandring eller av andre årsaker ikke har mulighet til å stå i fast arbeid hele voksenlivet. Her skal vi ikke gå i detalj, men nevne at dette gir en helt annen profil på opptjening enn både ny folketrygd, afp i privat sektor og private tjenestepensjonsordninger. For eksempel vil sannsynligvis en innskuddspensjon i tråd med PBLs krav (se forrige kpt) ikke bli billigere for arbeidsgiver, men gi en dramatisk endring av fordelingsprofil med mindre i pensjon til alle med kort opptjeningstid og mer til de som får lang opptjeningstid og er friske nok til å stå (svært) lenge i arbeid.

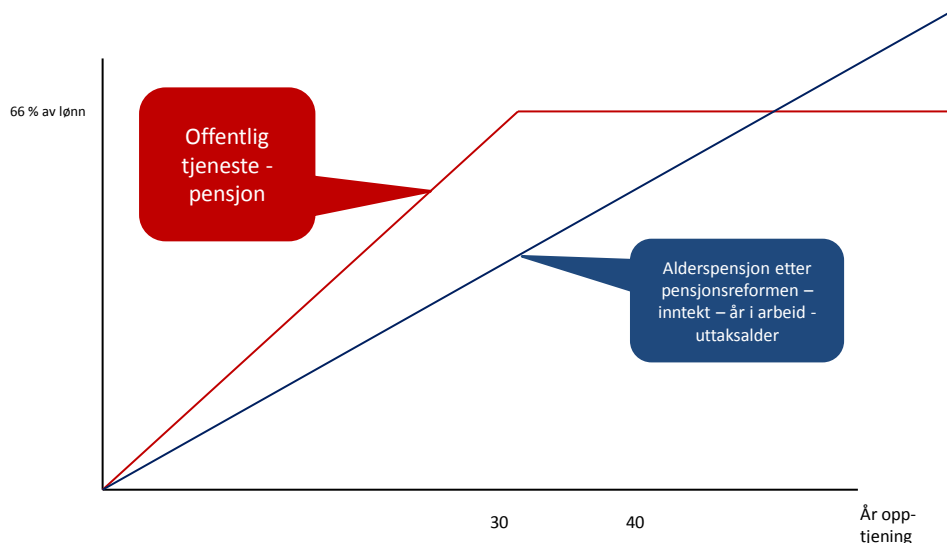
I stedet for at noen, med de private pensjonsordningene, kan få over 100 % av tidligere lønn i pensjon<sup>5</sup>, gir offentlig tjenestepensjon flere muligheten til å få en anstendig pensjon med kortere opptjening. Dette gir en mer solidarisk fordeling, og uavhengig av framtidig pensjonsnivå, er forsvar et solidarisk opptjeningsprinsipp et viktig element å ivareta. Dette kan illustreres som i figur 7.1. Opptjening til offentlig tjenestepensjon stanser ved det nivået du når med 30 års opptjening, i motsetning til i privat tjenestepensjon der alle år med inntekt skal gi høyere pensjon.

---

<sup>5</sup> Dette inntreffer hvis en står i arbeid lenger enn til litt over 70 år, forutsatt at folketrygd, afp og tjenestepensjon ikke tas ut før ved denne alder, samt at du har en god tjenestepensjon. Hvor mye over 70 år er avhengig av levealdersjustering, dvs. når du er født, og hvor mange år en har vært i arbeid



Figur 7.1: Prinsippskisse - sammenlikning ytelsespensjon/offentlig tjenstepensjon (66 %) med pensjon etter pensjonsreformen i privat sektor (folketrygd og tjenstepensjon)



## 7.2 AFP som tidligpensjon

En viktig forutsetning for å få en pensjon på 66 % av lønn ved 65 år, er videreføring av avtalefestet pensjon som en førtidspensjon som gjør det unødvendig å ta ut verken folketrygd eller tjenstepensjon før fylte 67 år. Her skal vi nevne noen av de viktigste elementene det er viktig å forsvare:

- Offentlig AFP (og PBLs ordning) bruker midlene på de som trenger å gå av tidlig, ikke som tilleggspensjon til alle uavhengig av behov og avgangsalder.
- Offentlig AFP gjør det lønnsomt med tilrettelegging for å holde eldre i arbeid. Eksempelvis 80 eller 90 % arbeidsdag med hel lønn. Eventuelt andre tiltak som kan finansieres ved at en slipper afp-utgifter. Denne muligheten finnes ikke i privat sektors afp-ordning, der finansieres alle bedriftens utgifter som en andel av lønn opp til fylte 61 år.
- Svært mange lavtlønnede mister med privat AFP retten til å gå av ved 62 år fordi de ikke har tilstrekkelig opptjening i folketrygden og AFP. Og når de kan gå av blir de ofte tilnærmet minstepensjonister.
- Rigide opptjeningskrav i privat sektors AFP-ordning, for eksempel kravet om at du skal ha jobbet i bedrift tilsluttet den private AFP-ordningen minst 7 av de siste 9 årene den dagen du fyller 62 år, gjør at mange ikke får privat AFP. Dette er vesentlig flere enn de som rammes av tilsvarende regelverk i offentlig sektor der kravene ikke er så strenge.

### 7.3 Andre elementer

Noen av de viktigste elementene som i tillegg må forsvares ved offentlig tjenstepensjon:

- Offentlig tjenstepensjon er en god pensjon for uføretrygdede, og gir dem også en helt nødvendig alderspensjon. Med nye opptjeningsregler for uføretrygd, opptjening av alderspensjon stanser ved 62 år, er det viktigere enn noen gang å ha en god tjenstepensjon som tillegg til folketrygdens alderspensjon.
- Justering av pensjon under utbetaling. Private ytelsespensjoner oppjusteres nå vanligvis ikke. Dette er vesentlig dårligere enn offentlig tjenstepensjon, som i likhet med folketrygden oppgraderes med lønnsvekst minus 0,75 % (som en konsekvens av pensjonsreformen)
- Bruttogarantien som sikrer at du med 30 års opptjening er garantert 66 % av sluttlønn i pensjon (før levealdersjustering) selv om du har dårlig opptjening i folketrygden.

#### Litteratur:

Bjerke, Paul og Stein Stugu: AFP – førtids- eller tilleggspensjon. De Facto 2014

Eika, Brynjulv og Trond Erik Lunder: Kostnader i barnehager i 2012 og nasjonale satser for 2014. TF-rapport nr. 322

Lundesgaard, Jon: Ytelsespensjoner og regnskap. Innarbeiding og konsekvenser. Høgskolen i Hedmark. Oppdragsrapport nr. 8 – 2014.

Stugu, Stein: Privatisering av barnehager Oslo. Lønner det seg? De Facto rapport 4:2013

Avtaler fra flere fagforbunds hjemmesider samt avisoppslag og oppslag på Fri Fagbevegelse, referanser i teksten.