

Evaluering av AFP i privat sektor

Kortversjonen av rapport
7. desember 2017



Innhold

1	FORORD	2
2	AFP – EN VIKTIG BRIKKE I PENSJONSSYSTEMET	3
2.1	Hovedtrekk ved AFP-ordningen	3
2.2	Hvem får AFP?	3
2.3	Hvor stor pensjon gir AFP?	4
3	BLE HOVEDMÅLENE NÅDD?	6
3.1	Pensjonsnivå	6
3.2	Rett til tidlig uttak	9
3.3	Yrkesaktivitet etter 62 år	10
3.4	Bedriftenes kostnader	11
3.5	Statens kostnader	15
4	ANDRE ERFARINGER MED AFP	17
4.1	Effekter av kvalifikasjonsreglene	17
4.2	Verdsettingen av AFP	20
4.3	Innrettingen av AFP før og etter 2011	21
4.4	Menns og kvinners bruk av AFP	22
4.5	Kunnskap om AFP	24

1 Forord

Som en del av pensjonsreformen ble AFP fra 2011 lagt om fra en tidligpensjonsordning til en pensjonsordning som gir et livsvarig påslag til den nye alderspensjonen fra folketrygden. I avtalen mellom LO og NHO om ny AFP som ble inngått i tariffoppgjøret i 2008, het det at overgangen til ny AFP skulle evalueres senest i 2017.

På denne bakgrunn igangsatte LO og NHO mot slutten av 2016 et arbeid for å evaluere AFP med frist 15. desember 2017. Arbeids- og sosialdepartementet har deltatt som observatør, og de øvrige partene som er tilsluttet ordningen har vært representert i en referansegruppe.

Evalueringen har vært ledet av en styringsgruppe med følgende medlemmer:

- Nestleder Peggy Hessen Følsvik, LO (fra mai 2017)
- Tidligere nestleder Tor-Arne Solbakken, LO (til mai 2017)
- Utredningsleder Eystein Gjelsvik, LO
- Forhandlingsdirektør Rolf Andreas Negård, NHO (fra januar 2017)
- Spesialrådgiver (tidligere områdedirektør) Svein Oppegaard, NHO (til januar 2017)
- Avdelingsdirektør Kristin Diserud Mildal, NHO
- Ekspedisjonssjef Tomas Berg og avdelingsdirektør Jacob Hanssen fra Arbeids- og sosialdepartementet har deltatt som observatører.

Referansegruppen har bestått av:

- Direktør for Forhandlinger og Arbeidslivspolitikker Inger Lise Blyverket, Virke
- Direktør og sjeføkonom Stein Gjerding, Spekter
- Fagsjef Alexander A. Lange, Finans Norge
- Sektoransvarlig YS Privat Christopher Navelsaker, YS

Det ble etablert et sekretariat for styringsgruppen bestående av ansatte fra Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Fellesordningen for AFP.

I tråd med mandatet for evalueringen er det lagt vekt på å framskaffe kunnskap som grunnlag for tariffpartenes vurdering av om det er behov for å endre ordningen. Evalueringen er avgrenset til datainnsamling og utredninger, og det er ikke tatt stilling til spørsmål knyttet til AFP-ordningen. Det er i evalueringen fokusert på de pensjonsmessige sidene av AFP, herunder utvikling i uttak, pensjonsnivå og yrkesaktivitet.

2 AFP – en viktig brikke i pensjonssystemet

2.1 Hovedtrekk ved AFP-ordningen

AFP var opprinnelig en tariffbasert pensjonsordning for ansatte i LO/ NHO området i privat sektor. Ordningen ble senere utvidet til andre tariffområder og omfatter fra 2011 Virke, Spekter og Finans Norge på arbeidsgiversiden, samt YS på arbeidstakersiden. Spekter og Finans Norge hadde tidligere egne AFP-ordninger med tilsvarende pensjoner som i LO/NHO-ordningen, men med egne finansieringsløsninger.

Den opprinnelige avtalen om AFP ble inngått i tariffoppgjøret i 1988. AFP var i starten en tidligpensjonsordning fram til fylte 67 år. Fra og med 1998 var det mulig å gå av med AFP fra 62 år. Formålet med den opprinnelige AFP-ordningen var å gi slitne arbeidstakere mulighet for å trappe ned sin arbeidsinnsats helt eller delvis med tidligpensjon før de fikk rett til alderspensjon fra folketrygden ved 67 år.

Som en del pensjonsreformen ble AFP fra 2011 tilpasset den nye alderspensjonen i folketrygden. Den nye AFP-ordningen skulle stimulere til at flere står lengre i arbeid, samtidig som det fortsatt skulle være mulig å gå av tidlig. En del sentrale trekk ved AFP-ordningen ble i hovedsak videreført, blant annet er AFP fortsatt en kvalifikasjonsordning. Opplegget for finansieringen ble også i hovedsak videreført.

Sentrale trekk ved ny AFP er at pensjonen:

- Er et livsvarig påslag til alderspensjon fra folketrygden
- Levealderjusteres, og kan tas ut fleksibelt fra fylte 62 år
- Fritt kan kombineres med arbeid uten avkortning av pensjonen
- Beregnes som 0,314 prosent av all inntekt opp til 7,1G opptjent i alderen fra og med 13 år til og med 61 år

Tilsluttede bedrifter betaler inn premie til AFP-ordningen. Innbetalt premie brukes til å betale løpende AFP-ytelser, til å bygge opp et bufferfond for å sikre framtidige forpliktelser og til å dekke utgifter til administrasjon av ordningen. De omfattede bedriftene dekker om lag to tredeler av de løpende utgiftene til AFP-ytelsene, mens staten yter tilskudd til arbeidstakere som andel av AFP-pensjonen tilsvarende en tredel av utbetalt AFP-pensjon. Staten dekker i tillegg utgiftene til kompensasjonstillegget. I 2016 dekket staten 45 prosent av pensjonsutgiftene i AFP-ordningen. Ordningen administreres av Fellesordningen for AFP.

De totale utbetalingene av AFP-ytelser utgjorde 3,6 milliarder kroner i 2016, hvorav statstilskuddet utgjorde 1,6 milliarder kroner.

2.2 Hvem får AFP?

For å få AFP må en være ansatt i en bedrift som er tilsluttet AFP-ordningen. Om lag 40 prosent av alle ansatte i privat sektor mellom 13 og 70 år var omfattet av AFP i 2016. Ved 55 år og 61 år er andelene som er omfattet henholdsvis 51 og 55 prosent.

Det var 57 700 mottakere av AFP ved utgangen av 2016, hvorav om lag to tredeler var under 67 år. Dette viser at mange har benyttet seg av muligheten til å ta ut folketrygdens alderspensjon og AFP før 67 år, ofte i kombinasjon med arbeid. Om lag en fjerdedel av mottakerne er kvinner.

AFP kan tas ut tidligst ved fylte 62 år. Uttaket må skje sammen med uttak av alderspensjon fra folketrygden, slik at det bare gis AFP dersom vilkårene for uttak av alderspensjon er oppfylt, inkludert kravet om at pensjonen må være av en slik størrelse at pensjonisten minst vil være sikret minste pensjonsnivå ved fylte 67 år.

AFP-ordningen var fra starten en kvalifikasjonsordning, og dette ble videreført ved omleggingen fra 2011. Det vil si at arbeidstakere må oppfylle alle gjeldende vilkår for å få rett til ytelsen på det tidspunktet vedkommende søker om uttak fra. Retten til AFP forutsetter at arbeidstakeren er yrkesaktiv på uttakstidspunktet og dessuten er i arbeid i en bedrift som er omfattet av AFP. Det kreves at inntekten på uttakstidspunktet og i året før minst tilsvarer grunnbeløpet.

I tillegg kreves at vedkommende har vært omfattet av ordningen i minst 7 av de siste 9 årene før vedkommende fylte 62 år. Ved at det kreves bare 7 av de siste 9 årene, gis det rom for at arbeidstakere i perioder inntil 2 år vil kunne arbeide i en bedrift uten avtale om AFP. Det forutsettes likevel at arbeidstaker i de siste 3 årene før uttak har vært sammenhengende ansatt og reell arbeidstaker i en eller flere AFP bedrifter.

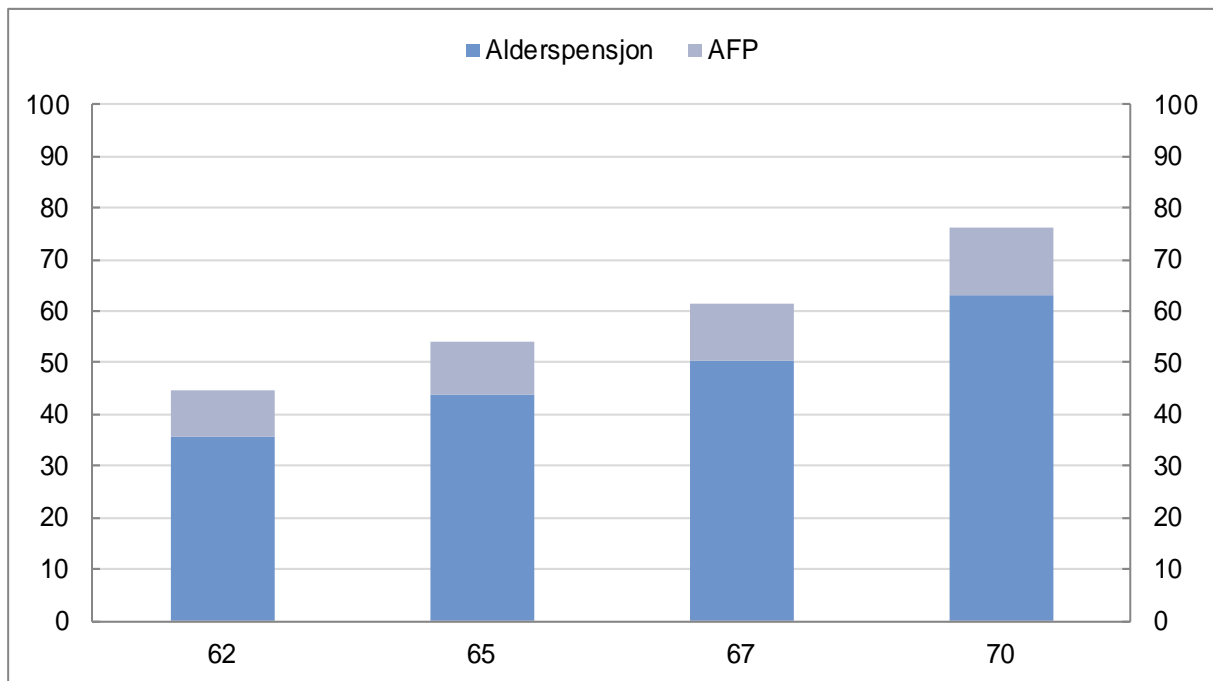
2.3 Hvor stor pensjon gir AFP?

AFP beregnes i hovedsak på samme måte som folketrygdens alderspensjon. AFP utgjør 0,314 prosent av summen av årlig inntekt opp til 7,1 G (662 000 kroner i 2017) i alle år til og med det året arbeidstakeren fyller 61 år. AFP levealdersjusteres og korrigeres for uttaksalder på tilsvarende måte som i folketrygdens alderspensjon. Pensjon under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og reduseres deretter med 0,75 prosent, det vil si som alderspensjonen i folketrygden.

Hva AFP kan utgjøre kan illustreres med et eksempel. En person født i 1963 tar ut AFP og alderspensjon fra 2025, det vil si når han er 62 år. Han har 40 års opptjening med en gjennomsnittlig lønnsinntekt på 5 G per år (466 000 kroner med gjennomsnittlig G for 2017). Årlig AFP for denne personen blir om lag 52 600 kroner fra 62 til 66 år, når det tas hensyn til at det utbetales et kronetillegg ved uttak før 67 år. Fra 67 år bortfaller kronetillegget og årlig AFP blir 37 100 kroner.

I tillegg vil han ved uttak fra 62 år få alderspensjon fra folketrygden på 167 000 kroner, samlet om lag 219 600 kroner tilsvarende 45 prosent av tidligere inntekt, se figur 2.1. I denne figuren er kronetillegget i AFP omregnet til en livsvarig ytelse slik at det blir lettere å sammenlikne AFP med folketrygdens alderspensjon. Om personen i stedet forsetter i arbeid og tar ut alderspensjon og AFP ved 67 år, vil samlet pensjon bli 62 prosent av tidligere inntekt. Ved uttak ved 70 år blir kompensasjonsgraden 76 prosent. 1963-kullet må arbeide to år og fem måneder lengre enn 1943-kullet for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen.

Figur 2.1 Alderspensjon fra folketrygden og AFP ved ulike uttaksaldre. Person med inntekt 5 G født i 1963. Prosent av tidligere inntekt.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Samlet pensjon til arbeidstakere med AFP, omfatter også tjenstepensjon. I tillegg til alderspensjon fra folketrygden og eventuelt AFP har alle arbeidstakere i privat sektor siden 2006 en tjenstepensjon med minimum innskudd på 2 prosent av lønn per år, og med en utbetalingsperiode fram til 77 år. Bedriftene kan imidlertid ha tjenstepensjon med innskudd opptil 7 prosent i henhold til innskuddspensjonsloven. Det er betydelige variasjoner i kvaliteten på bedriftenes tjenstepensjoner. Undersøkelser viser at bedrifter med AFP-dekning oftere enn bedrifter uten AFP, også før 2006 hadde tjenstepensjonsordninger. Bedrifter med AFP har gjerne også tjenstepensjonsordninger som er betydelig bedre enn minimumsnivået i obligatorisk tjenstepensjon. Det betyr at ansatte i AFP-bedrifter ofte vil ha en samlet pensjon som er større i forhold til tidligere inntekt enn det som framgår av figur 2.1.

3 Ble hovedmålene nådd?

Formålet med omleggingen av AFP-ordningen i privat sektor fra 2011 var å tilpasse AFP til ny alderspensjon i folketrygden. I forbindelse med omleggingen ble det vektlagt at ny AFP skulle tilfredsstillende følgende mål:

- Pensjonsnivået ved 62 år skulle opprettholdes
- Det skulle fortsatt være mulig å gå av ved 62 år
- Ny AFP skulle støtte opp under pensjonsreformen ved at det skulle lønne seg å arbeide
- Ny AFP skulle ligge innenfor samme kostnadsramme for bedriftene

I tillegg videreførte staten sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen, herunder også verdien av skattefordeler og av poengopptjening i folketrygden. Det innebærer at staten yter tilskudd til arbeidstakere tilsvarende en tredel av AFP-pensjonen, og i tillegg dekker staten kompensasjonstillegget.

Oppsummert viser avsnittene 3.1–3.5:

- Pensjonsnivået ved 62 år ble opprettholdt ved omleggingen av folketrygdens alderspensjon og AFP fra 2011
- I tiden framover vil pensjonsnivået ved 62 år opprettholdes hvis hvert årskull står to måneder lengre i arbeid fram til og med 1962-kullet, og deretter med en måned.
- Hvis yngre årskull fortsatt slutter i arbeid ved 62 år vil pensjonsnivået falle
- Muligheten til å gå av ved 62 år er opprettholdt om lag som forutsatt for arbeidstakere som er omfattet av AFP-ordningen
- Ansatte i AFP-bedrifter står lengre i arbeid etter omleggingen av folketrygdens alderspensjon og AFP
- Fellesordningens utbetalinger har så langt utviklet seg som forutsatt, korrigert for at mange har tatt ut folketrygdens alderspensjon og AFP tidligere enn det ble lagt til grunn ved omleggingen av AFP
- Også statens utgifter har så langt utviklet seg som forutsatt
- Fordi antall mottakere av AFP vil øke i tiden framover inntil ordningen er faset inn, vil utbetalingene fra ordningen øke. Bedriftenes gjensidige ansvar for de ufonderte forpliktelsene vil øke ved en videreføring av dagens premie- og ytelsesnivå
- Omleggingen til ny AFP bidrar til å styrke bærekraften i pensjonssystemet

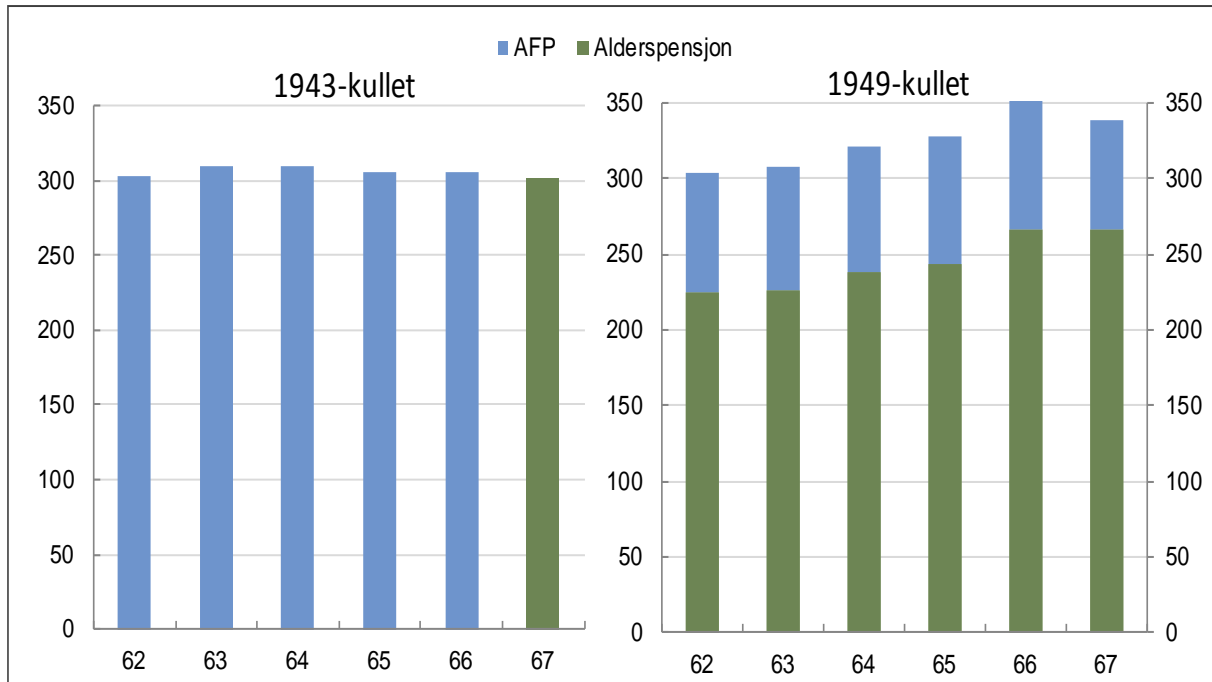
3.1 Pensjonsnivå

Hva den enkelte får utbetalt i samlet alderspensjon fra folketrygden og AFP avhenger av vedkommendes inntekt og antall år i arbeid. Ettersom det nye pensjonssystemet fra 2011 bygger på nøytralitet, vil den årlige utbetalingen også avhenge av alder ved uttak. Tidlig uttak av pensjon innebærer at samlet opptjent pensjon må fordeles over flere år, mens senere uttak innebærer høyere årlig ytelse. De som mottok ny privat AFP hadde i 2016 en gjennomsnittlig pensjon fra folketrygden og AFP på om lag 290 000 kroner.

Gammel AFP hadde som formål alene å dekke mottakerens livsopphold før mottak av folketrygd fra 67 år. Ny AFP er livsvarig og skal sammen med alderspensjon fra folketrygden dekke mottakerens livsopphold. Det var et mål at omleggingen av ordningen i seg selv (før effekten av levealdersjusteringen) ikke skulle endre nivået på samlet pensjon (folketrygd og AFP) fra 62 år. Selv om sammensetningen og beregningen av ytelsen er endret, viser beregninger at gjennomsnittlig samlet pensjon for mottakere av ny AFP er på samme nivå. En mottaker fra

1949-kullet, som tok ut ny AFP og alderspensjon hadde om lag samme pensjon som en mottaker fra 1943-kullet med gammel AFP, se figur 3.1. Nivået på ytelsen ble således opprettholdt ved omleggingen av folketrygdens alderspensjon og AFP fra 2011.

Figur 3.1 Gjennomsnittlig pensjon blant nye mottakere av AFP i privat sektor født 1943 og 1949, etter uttaksalder. Tusen 2017-kroner (G=93 281 kroner)



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Både ny alderspensjon i folketrygden og ny AFP levealdersjusteres og har nøytrale og fleksible uttaksregler. Levealdersjustering innebærer at en må arbeide lengre for å få samme pensjon når levealderen øker. Nøytrale og fleksible uttaksregler innebærer at en kan velge alder for uttak, og at uttak av pensjon kan kombineres med arbeid uten at pensjonen avkortes. Hvis pensjonen tas ut tidlig, må pensjonsbeholdningen fordeles over flere år og den årlige pensjonen blir dermed mindre.

For å belyse hva som skal til for å kompensere for effekten av forventet utvikling i gjenstående levetid, er det foretatt beregninger basert på forutsetningen om at avgang og uttak skjer samtidig.

Figur 3.2 viser hvordan nivået på ytelsen kan opprettholdes over tid, se den øverste stiplede linjen i figuren. Det er tatt utgangspunkt i pensjonsnivået ved 62 år for en person fra det første årskullet som kunne ta ut ny AFP fra 62 år (1949-kullet). Det er forutsatt at hvert årskull fra og med 1949-kullet til og med 1962-kullet utsetter både avgang fra arbeidslivet og uttak av pensjon med to måneder per årskull. Deretter utsettes avgang og uttak med én måned per årskull. Siden skjermingstiltakene fases ut må årskullene 1949–1962 arbeide lengre for å kompensere for levealdersjusteringen. Beregningen viser at et slikt utsatt uttak og avgang i all hovedsak nøytraliserer effekten av levealdersjusteringen, det vil si at samlet pensjon kan opprettholdes på samme nivå som for 1949-kullet.

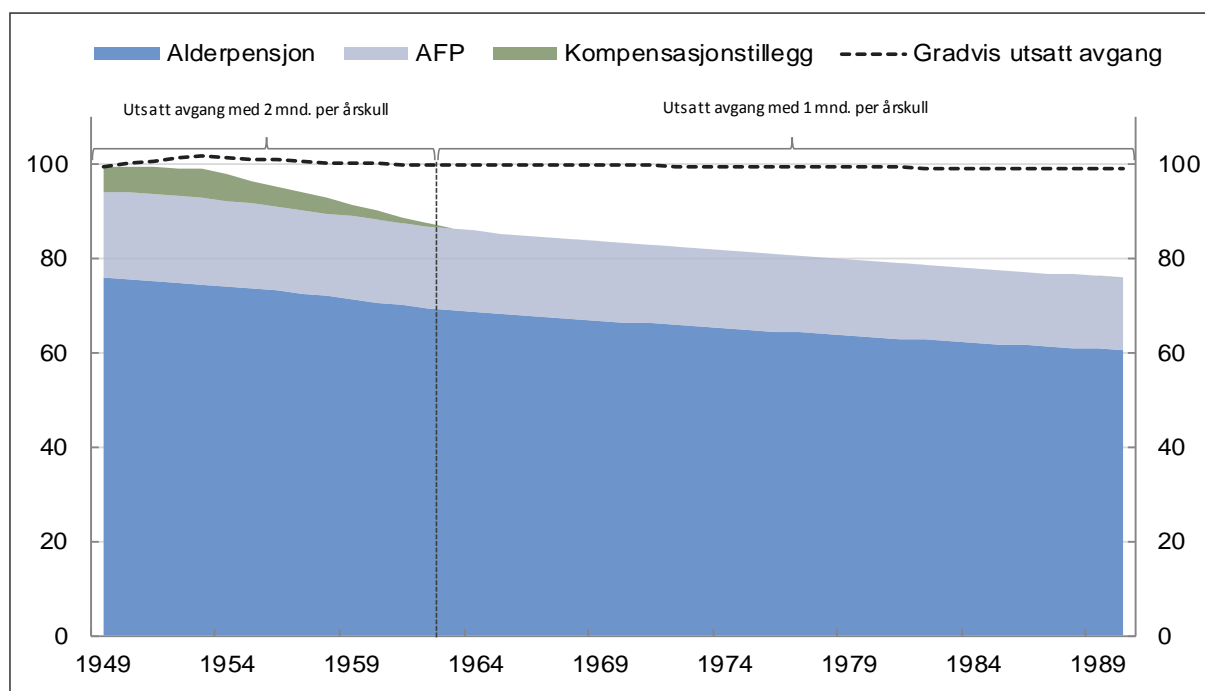
En slik gradvis økning i avgangs- og uttaksalderen innebærer at en som er født i 1990 vil starte uttak av pensjon snaut fem år senere enn en født i 1949 og som tok ut pensjon fra 62 år. Forventet gjenstående levetid i befolkningen ved 62 år er antatt å øke omtrent like mye fra

1949-kullet til 1990-kullet. Til sammenlikning må en person som også er født i 1990, men som bare har folketrygdens alderspensjon, for å få like høy alderspensjon fra folketrygden starte uttak 3 år og 7 måneder senere enn en født i 1949, og som tok ut folketrygden fra 62 år.

To forhold bidrar til at personer med AFP må utsette avgangen og uttaket av pensjon lengre enn i folketrygden for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. For det første gir kompensasjonstillegget et bidrag til samlet pensjon for alle årskull født før 1963. Når dette tillegget fases ut for årskullene 1954–1962, kreves det en kraftigere økning i avgangs- og uttaksalder for å opprettholde pensjonsnivået. Uten kompensasjonstillegg hadde det vært tilstrekkelig å utsette avgangs- og uttaksalder med vel en måned per årskull, og ikke de to månedene som vises i figur 3.2. For det andre stopper opptjeningen av AFP ved 62 år. Det betyr at fortsatt arbeid og senere uttak enn 62 år bare øker AFP-pensjonen fordi den tas ut senere, i motsetning til i folketrygden hvor fortsatt arbeid utover fylte 62 år også gir økt opptjening.

Alderspensjon fra folketrygden opptjent etter nye regler levealdersjusteres ved hjelp av delingstall som også tar hensyn til endringer i dødelighet i yrkesaktiv alder. Det er forventet at også denne dødeligheten vil falle i tiden framover, og det vil bidra til at man må arbeide noe lengre for å kompensere for levealdersjusteringen.

Figur 3.2 Effekt på pensjonsnivå ved gradvis senere uttak og ved videreføring av uttaksalderen. Nivå ved 62 år før reformen er 100 prosent



Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

Figur 3.2 illustrerer også hvordan pensjonsnivåene utvikler seg hvis en ikke kompenserer for effekten av levealdersjusteringen. Med de forutsetninger som er lagt til grunn, vil en person med inntekt på 6 G i 40 år, født i 1990 få en samlet pensjon fra folketrygden og AFP på om lag 75 prosent av pensjonen for en person født i 1949. Det mørkeblå feltet viser utviklingen i alderspensjon fra folketrygden, det lyseblå feltet AFP-påslaget og det grønne feltet kompensasjonstillegget. Samlet ytelse utgjør summen av de tre feltene. Kompensasjonstillegget i AFP utgjør i dette eksemplet om lag 5 prosent av ytelsen for 1949-kullet. Dette tillegget er fullt utfaset for nye kull fra og med 1963. I et lengre perspektiv er det i hovedsak levealdersjuste-

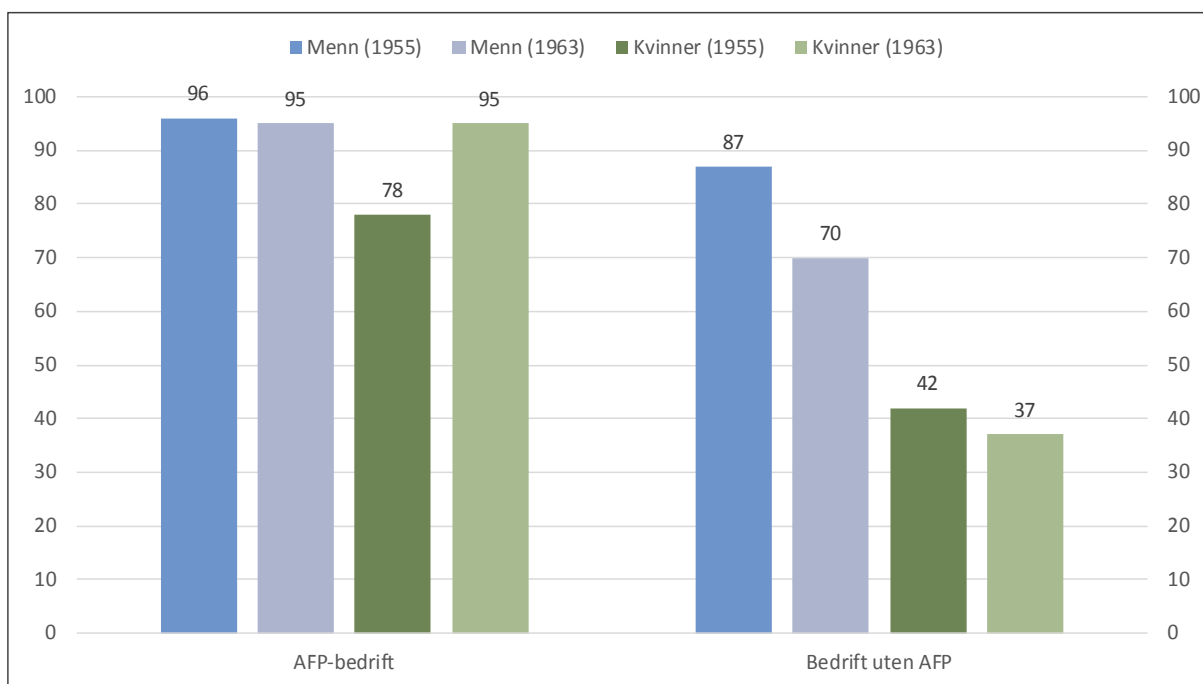
ringen som forklarer nedgangen. Dette illustrerer at hvis uttaks- og avgangsalderen holdes uendret over tid, faller ytelsen målt i dagens lønnsnivå, gradvis som følge av levealdersjusteringen.

3.2 Rett til tidlig uttak

Uttak av AFP før fylte 67 år forutsetter at summen av alderspensjon fra folketrygden og den livsvarige delen av AFP minst tilsvarer minste pensjonsnivå ved 67 år. Kravet til et visst nivå på pensjonen forhindrer at noen gjennom tidliguttak ender opp med en livsvarig ytelse som er lavere enn minsteytelsen i folketrygden. Dette kravet ble innført med ny alderspensjon i folketrygden, og ny AFP kan medregnes ved vurdering av om kravet er oppfylt.

Muligheten til å ta hensyn til den livsvarige delen av AFP for å oppfylle kravet til tidlig uttak av alderspensjon fra folketrygden innebærer at andelen som kan starte uttak før 67 år er høyere blant dem som jobber i AFP-bedrifter enn blant dem som jobber i bedrifter som ikke er tilknyttet AFP-ordningen. Betydningen av AFP vil øke over tid, etter hvert som de nye opptjeningsreglene fases inn. Hva dette vil bety nå og framover kan illustreres ved to årskull, 1955-kullet, som fyller 62 år i 2017, og 1963-kullet, som er det første årskullet som fullt ut omfattes av nye regler, se figur 3.3.

Figur 3.3 Andel av ansatte i privat sektor som anslås å kvalifisere for uttak av 100 prosent alderspensjon ved 62 år blant 1955-kullet og 1963-kullet. Prosent



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Andel ansatte i privat sektor omfattet av AFP som kan ta ut full alderspensjon ved fylte 62 år, anslås til 96 prosent for menn og 78 prosent for kvinner for 1955-kullet. Den lavere andelen kvinner som oppfyller uttakskravet ved 62 år skyldes at de har lavere opptjening i folketrygden som følge av kortere opptjeningsperioder og/eller lavere lønn. Mange kvinner oppnår retten til uttak noe senere, men likevel før den ubetingede retten til alderspensjon trer inn ved 67 år. Blant ansatte i AFP-bedrifter er kjønnsforskjellen for dette årskullet borte ved 64 år.

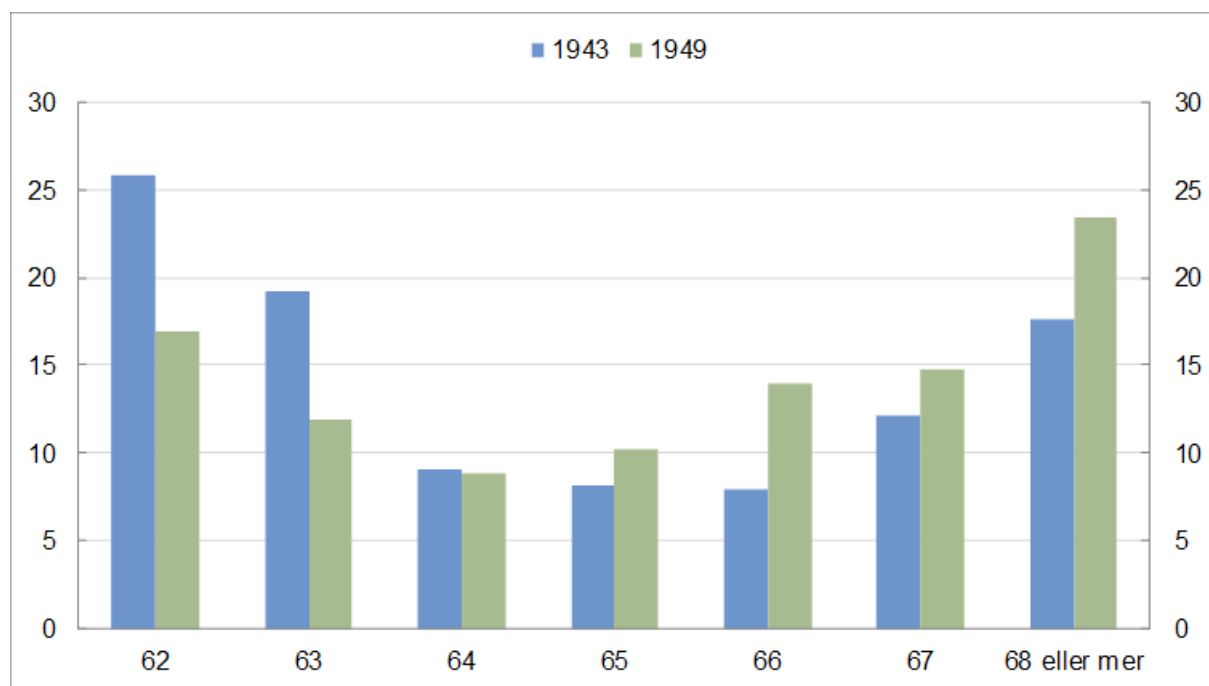
Figuren illustrerer også at AFP har stor betydning for at særlig kvinner kan ta ut pensjon fra 62 år. Andelen kvinner som kan ta ut pensjon fra 62 år i bedrifter uten AFP er vel 40 prosent sammenliknet med den tilsvarende andelen på 78 prosent i AFP-bedriftene. For 1963-kullet anslås andelen menn i AFP-bedrifter som oppfyller kravet til tidliguttak å være omtrent på samme nivå som for 1955-kullet. For kvinner i 1963-kullet anslås andelen som kan starte uttaket ved 62 år å øke vesentlig, og bli på linje med andelen for menn. Dette skyldes særlig at de har høyere yrkesdeltakelse enn kvinner født i 1955. Ettersom garantipensjonen ikke avkortes mot AFP, betyr AFP særlig mye for muligheten til tidliguttak blant dem som har opptjent alderpensjon som ligger i avtrappingsintervallet for garantipensjonen. En stor andel kvinner har pensjonsopptjening i dette intervallet. Blant arbeidstakere som omfattes av AFP-ordningen, vil menn og kvinner etter hvert få samme mulighet for tidlig uttak. Figur 3.3 viser videre at andelen som kan ta ut pensjon fra 62 år i bedrifter uten AFP er redusert sammenliknet med 1955-kullet. Det skyldes effekter av levealdersjusteringen i folketrygden.

Dette bekrefter at muligheten til å gå av ved 62 år er opprettholdt for arbeidstakere som er omfattet av AFP-ordningen, også etter omleggingen til ny AFP. Betydningen av AFP for muligheten til tidlig uttak vil dessuten øke over tid.

3.3 Yrkesaktivitet etter 62 år

Omleggingen av AFP-ordningen har ført til senere avgang fra arbeidslivet. Mens en av fire ansatte i gammel ordning (1943-kullet) sluttet i arbeid ved 62 år, var det en av seks i ny ordning (1949-kullet), se figur 3.4.

Figur 3.4 Fordelingen av avgangsalder blant yrkesaktive ved 61 år i AFP-bedrifter etter fødselsår



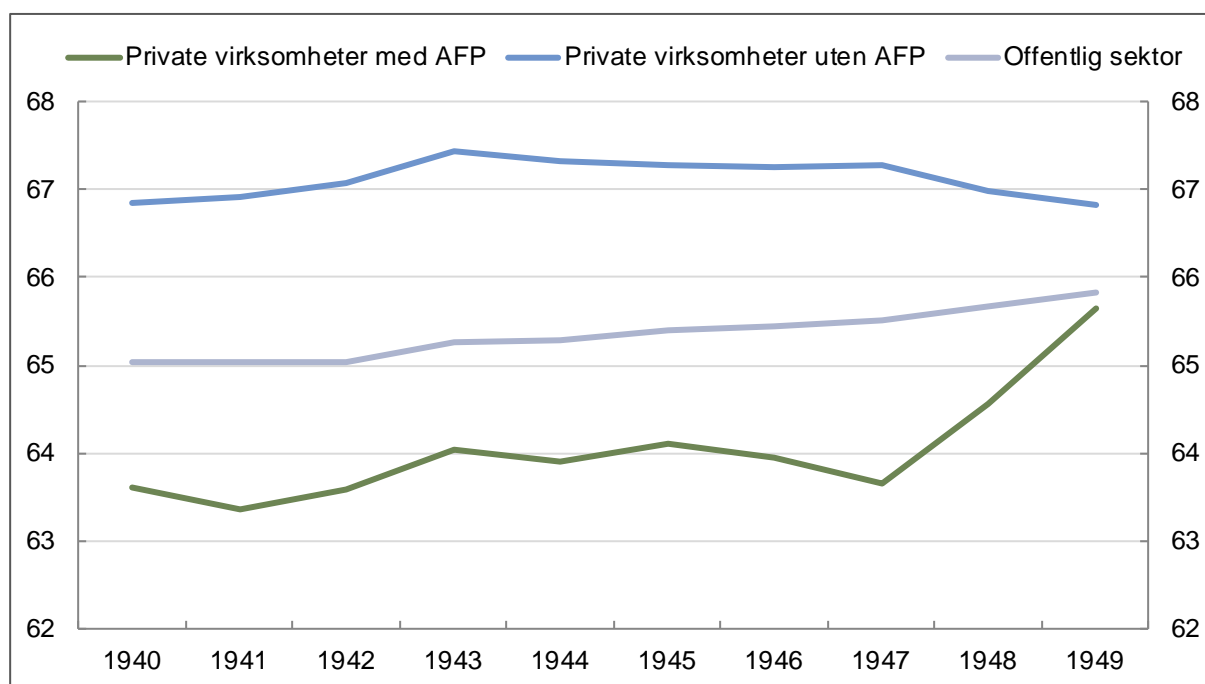
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Når flere arbeidstakere med rett til AFP utsetter avgangen fra arbeidslivet, tyder det på at det har skjedd en utvikling i retning av pensjonsreformens mål om å øke sysselsettingen i de eldre

aldersgruppene. Forskning viser at den største effekten blant eldre på kort sikt skyldes omleggingen av AFP i privat sektor, se figur 3.5 som viser midtre avgangsalder for årskull født på 1940-tallet. Midtre avgangsalder er alderen til den personen i et gitt årskull som aldersmessig befinner seg i midten, det vil si like mange gikk av før som etter. Som arbeidsføre i et årskull regnes personer som var yrkesaktive ved 61 års alder. Som avgått regnes de som arbeider mindre enn 20 timer i uken.

Arbeidsføre er delt i tre grupper, ansatte i offentlig sektor, ansatte i private bedrifter uten AFP og ansatte i private bedrifter med AFP. Det er ansatte i private bedrifter med AFP som i størst grad har utsatt avgangen fra arbeidslivet etter omleggingen av AFP.

Figur 3.5 Midtre avgangsalder blant arbeidsføre som var yrkesaktive ved 61 år, etter sektor og fødselsår. 2015



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Av de som tar ut AFP før 67 år, kombinerer 60 prosent uttak av pensjon med fortsatt arbeid. Andelen som kombinerer arbeid og AFP i privat sektor er mer enn tredoblet etter gjennomføringen av pensjonsreformen. Denne andelen faller med omtrent ett prosentpoeng fra 2015 til 2016, noe som kan ha sammenheng med et vanskeligere arbeidsmarked.

De som kombinerer ny AFP med arbeid i privat sektor, arbeider vesentlig mer per uke enn de som kombinerte arbeid med den gamle ordningen. Det er også verdt å merke seg at sysselsatte som kombinerer ny AFP i privat sektor med arbeid jobber omtrent like mange timer per uke som ansatte i privat sektor som ikke tar ut AFP. Dette kan tyde på at AFP bare i begrenset grad brukes for gradvis å trappe ned arbeidsinnsatsen.

3.4 Bedriftenes kostnader

Bedriftene dekker to tredeler av utbetalte AFP-pensjoner, mens staten dekker en tredel. Staten dekker i tillegg utgiftene til kompensasjonstillegget. Statens bidrag betales direkte til motta-

kerne av AFP, se punkt 3.5 som gir en nærmere omtale av statens kostnader. Omtalen i dette avsnittet omhandler bedriftenes kostnader.

I avtalen om ny AFP fra tariffoppgjøret i 2008 heter det blant annet at partene er enige om at det samlede økonomiske omfang av den nye AFP-ordningen er nåverdien av dagens AFP-ordning, regnet i faste 2007-kroner. Formålet med denne formuleringen var at bedriftens kostnader ikke skulle øke ved omleggingen av ordningen.

For å forstå hva det samlede økonomiske omfanget av den nye AFP-ordningen innebærer må en først se hvordan utbetalinger av pensjoner fra ordningen har utviklet seg så langt og hvordan de vil utvikle seg i årene som kommer. Dernest må en se hvordan pensjonsforpliktelsene utvikler seg og i hvilken grad disse er dekket av AFP-ordningens fond.

I forbindelse med omleggingen av AFP fra 2011 ble det i 2008 foretatt beregninger av de årlige utbetalingene fra Fellesordningen (finansiert av bedriftene) til ny AFP fram til 2060 sammenliknet med hva utbetalingene ville ha blitt hvis den gamle AFP-ordningen ble videreført. Beregningene viste at utbetalingene til ny AFP på lang sikt ville ligge omtrent på samme nivå som ved videreføring av gammel AFP. Nye beregninger utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet bekrefter dette hovedbildet, se figur 3.6.

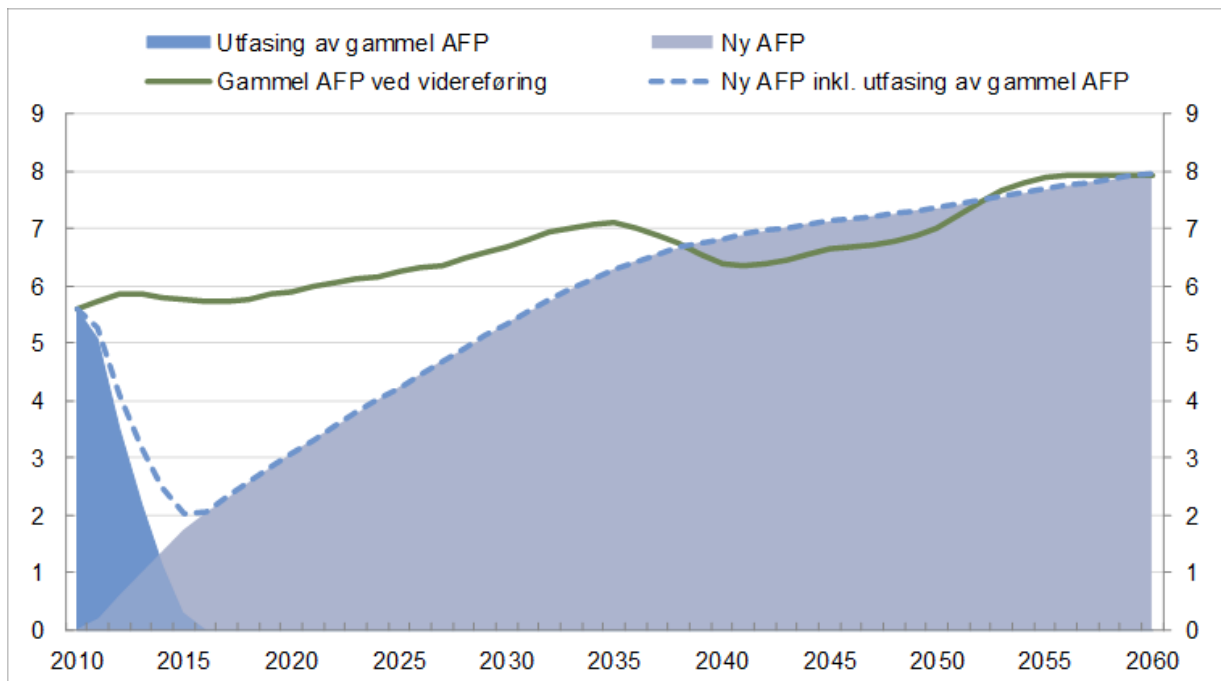
Den heltrukne grønne linjen viser beregnede utbetalinger hvis gammel AFP hadde blitt videreført, mens den stiplede blå linjen viser beregnede utbetalinger etter omleggingen til ny AFP. Beregningene indikerer at utbetalingene ville ha økt fra 5,5 milliarder kroner i 2010 til om lag 8 milliarder kroner (regnet i 2017-kroner) fram til 2060 hvis gammel AFP ble videreført. Beregningene indikerer videre at utbetalingene med ny AFP vil være om lag på samme nivå fra midten av 2030-tallet når den nye ordningen er innfaset. Økningen i utbetalingene skyldes i begge tilfeller økningen i antall mottakere.

Figuren illustrerer videre at utbetalingene til AFP i en overgangsperiode ble redusert betydelig sammenliknet med videreføring av gammel AFP. Dette skyldes for det første at gammel AFP ble utfaset i perioden 2011 til 2015, og dernest at ny AFP fases inn over en lang periode.

Forklaringen på at utbetalingene til ny AFP fases inn over en lang periode er overgangen fra AFP som tidligpensjon til livsvarig påslag på folketrygdens alderspensjon. Overgangen innebar at samme samlede verdi av AFP som før ble utbetalt i løpet av fem år, i ny AFP blir utbetalt over hele perioden som pensjonist. Etter hvert som nye årskull kommer til, vil antall mottakere øke.

Utbetalingene vil således øke betydelig framover, helt til veksten i utbetalingene fra midten av 2030-tallet flater ut når de første årskullene i ordningen faller fra i samme takt som nye årskull kommer til. I henhold til Arbeids- og velferdsdirektoratets beregninger vil Fellesordningens årlige utbetalinger øke fra om lag 2 milliarder kroner i 2016 til 8 milliarder kroner i 2060 regnet i 2017-kroner, se stiplet linje i figur 3.6. De årlige utbetalingene vil da som nevnt ligge på samme nivå som hvis gammel AFP hadde blitt videreført.

Figur 3.6 Fellesordningens utbetalinger til ny AFP sammenliknet med videreføring av gammel AFP. 2017-kroner



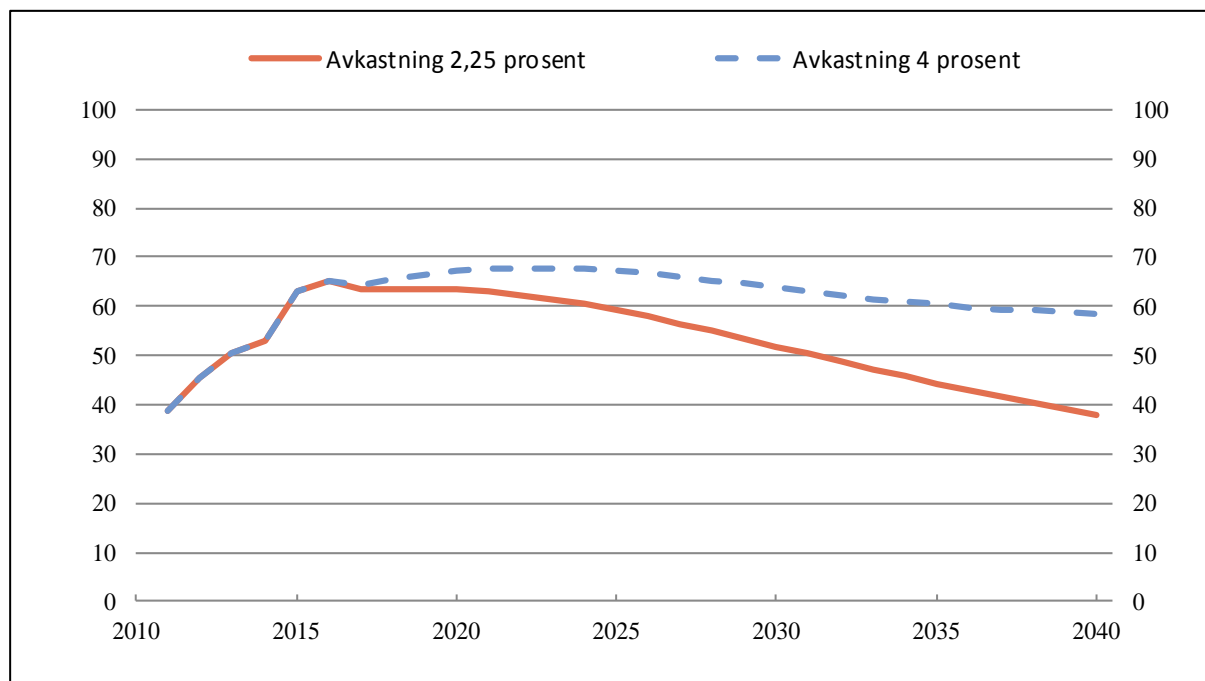
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I tillegg til at utbetalte pensjoner øker når nye årskull kommer til i AFP-ordningen, vil også ordningens forpliktelser øke. Når et nytt årskull blir 62 år og kan ta ut AFP, øker utbetalte pensjoner i den grad AFP tas ut, mens forpliktelsene øker med den samlede verdien av det som skal utbetales i etterfølgende år. Samlede forpliktelser er beregnet for personer på 62 år eller eldre som har startet uttak av AFP eller som antas å kvalifisere til å få AFP.

I ordinære private tjenestepensjonsordninger er det et krav at alle forpliktelser skal være fullt fondert til enhver tid. Finansieringen av AFP skiller seg fra dette ved at ordningen ikke er fullfondert. AFP-ordningen finansieres ved at bedriftene som er med i ordningen betaler en premie som for 2017 er fastsatt til 2,5 prosent av utbetalt lønn mellom 1 og 7,1 G, og ved avkastning på midlene i AFP-ordningens fond. Innbetalt premie og avkastning benyttes til å finansiere AFP-pensjonene som utbetales. Er premien og avkastningen større enn utbetalingene, settes resten av midlene av i pensjonsfondet. Er premiene og avkastningen lavere enn utbetalingene, må en ta av pensjonsfondet for å finansiere utbetalingene.

I årene fra 2011 har premieinnbetalingene og avkastningen på midlene i AFP-ordningens fond vært større enn utbetalte pensjoner, og det er bygget opp et fond som utgjorde 24,9 milliarder kroner ved utgangen av 2016. Dette tilsvarer 65 prosent av forpliktelsene i 2016, se den heltrukne linjen i figur 3.7.

Figur 3.7 Fonderingsgrad i AFP-ordningen ved uendret premie og to alternative forutsetning om avkastning på fondsmidlene

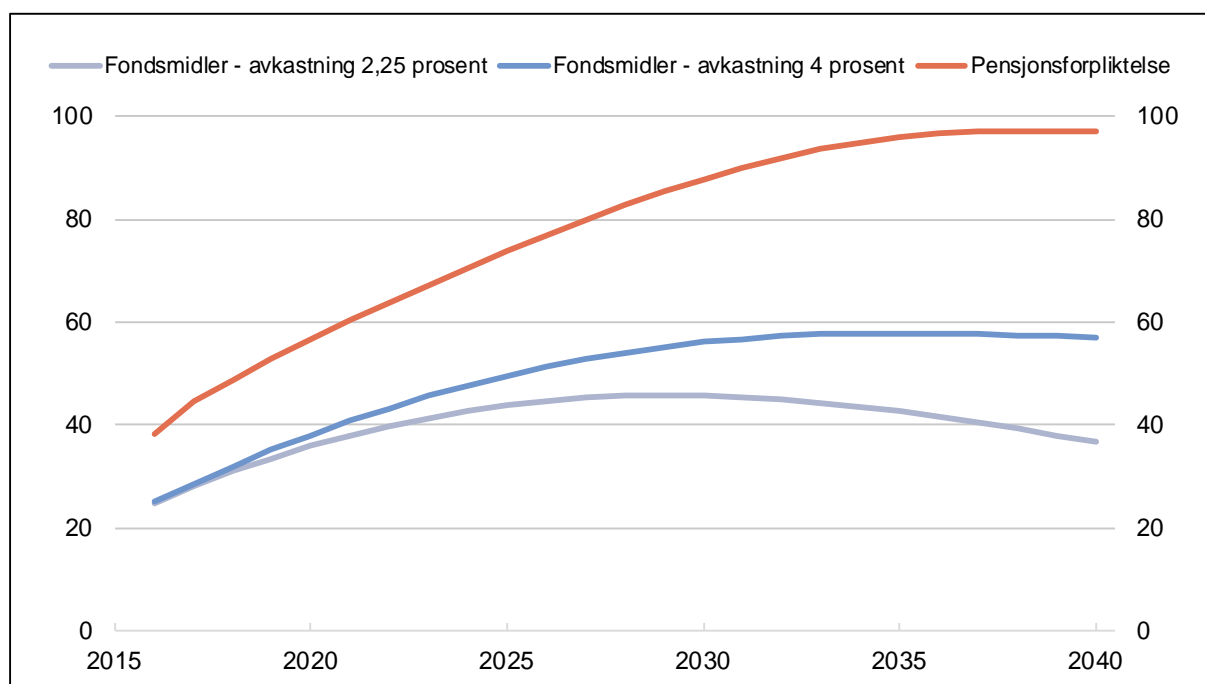


Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

Forskjellen mellom utviklingen i AFP-ordningens forpliktelse og størrelsen på AFP-ordningens fond bidrar til å belyse det økonomiske omfanget av ordningen ut over de årlige premiebetalingene. Dette er illustrert i figur 3.8 i milliarder 2016-kroner. Med uendret premie vil pensjonsforpliktelsen øke fra 38 milliarder i 2016 til 97 milliarder kroner i 2040, se den røde linjen i figuren. Med en videreføring av premien på dagens nivå og avkastning på linje med lønnsveksten (satt til 2,25 prosent) vil midlene i pensjonsfondet øke fra knapt 25 milliarder kroner i 2016 til 46 milliarder kroner i 2030 for deretter å reduseres til 37 milliarder i 2040, se den lyseblå linjen i figuren.

Med disse forutsetningene vil de ufonderte forpliktelsene i 2016-kroner øke fra 13 milliarder kroner i 2016 til om lag 60 milliarder 2016-kroner i 2040, se forskjellen mellom den røde og den lyseblå linjen i figur 3.8. Hvis en legger til grunn høyere avkastning, eksempelvis 4 prosent, vil omfanget av ufonderte forpliktelse bli lavere, i dette eksempelet om lag 40 milliarder kroner i 2040, se forskjellen mellom den røde og den mørkeblå linjen i figuren.

Figur 3.8 Utvikling i AFP-ordningens pensjonsforpliktelser sammenholdt med fondsmidler med to alternativer for avkastning. 2011–2040. Milliarder 2016-kroner



Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

Disse beregningene tydeliggjør at ved en videreføring av dagens premie- og ytelsesnivå så vil de gjensidige forpliktelsene som ligger på bedriftene i AFP-ordningen øke for gitte forutsetninger om lønnsvekst og avkastning.

3.5 Statens kostnader

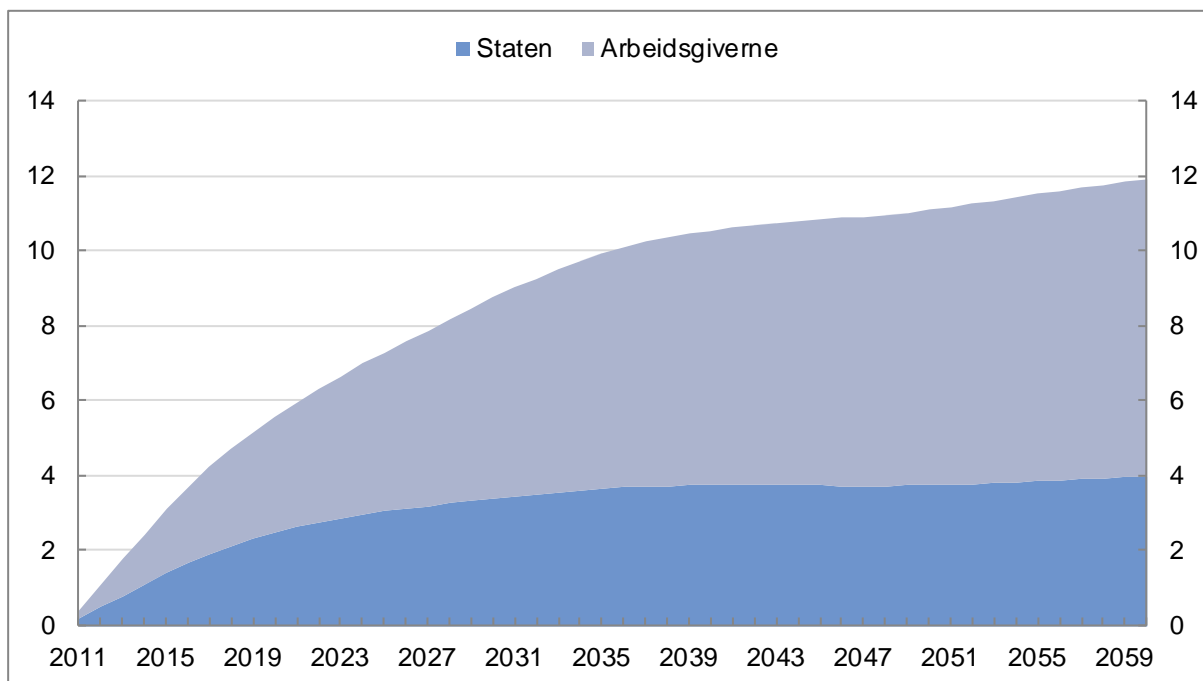
Regnskapstall viser at staten dekket 1,6 milliarder kroner tilsvarende 45 prosent av pensjonsutgiftene i 2016. Av dette utgjorde tilskuddet til arbeidstakerne om lag 1 milliarder kroner og kompensasjonstillegget 650 millioner kroner. Ut over dette kommer merutgifter på grunn av gradvis innføring av levealdersjusteringen som også gjelder for AFP. I tillegg til å dekke en stor del av pensjonsutgiftene, bidrar staten også indirekte til finansiering ved at kompensasjonstillegget er skattefritt og at det er skattefritak for bedriftenes premieinnbetaling. Ut over dette kommer også utgiftene ved Arbeids- og velferdsetatens arbeid med ordningen.

Statens utgifter og mindreinntekter må ses i sammenheng med ekstra skatteinntekter fra økt yrkesdeltakelse blant AFP-mottakerne og lavere uføretilgang for dem med rett til AFP.

En fortsatt sterk vekst i antall mottakere vil gi økte årlige utbetalinger av AFP framover, se figur 3.9. Dette til tross for at utbetalingene per mottaker målt i fast grunnbeløp anslås å falle noe som følge av levealdersjusteringen, at kompensasjonstillegget faller bort, samt at en større andel av mottakerne vil være over 67 år, og således ikke motta kronetillegget.

Statens utgifter så er langt som forutsatt, korrigert for mer tidlig uttak enn det som ble lagt til grunn før innføringen av den nye ordningen.

Figur 3.9 Utbetalinger av ny privat AFP fordelt på statens utgifter og arbeidsgiver-
nes utbetalinger. Milliarder 2017-kroner. (G=93 281 kroner)



Faktiske tall 2011–2016. Framskrivinger 2017–2060

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Selv om kompensasjonstillegget er fullt utfaset fra og med 1963-kullet, vil det komme slike tillegg til utbetaling i lang tid framover, ettersom det er livsvarig. Statens andel av utbetalingene anslås derfor bare å reduseres svakt i årene som kommer. Andelen vil ikke være nede på en tredel før rundt 2050. Statstilskottet til mottakerne vil da være på om lag 3,7 milliarder 2017-kroner.

4 Andre erfaringer med AFP

I evalueringen er også følgende forhold vurdert:

- Effekter av kvalifikasjonsreglene
- Verdsetting av AFP
- Innrettingen av AFP før og etter 2011
- Menns og kvinners bruk av AFP
- Kunnskap om AFP

Oppsummert viser avsnittene 4.1–4.5:

- Noen kan miste pensjon i størrelsesorden 1 million kroner etter mange år i AFP-bedrifter. Å miste pensjon på grunn av forhold den enkelte ikke kan kontrollere eller påvirke er krevende å forsvare
- Yngre arbeidstakerne kan ikke verdsette AFP på linje med tjenestepensjon fordi det er usikkert om de får rett til AFP. Ansiennitet opptjent før 55 år har ingen betydning for kvalifisering til ordningen
- Stor forskjell mellom tjenestepensjon og AFP gjør det vanskelig for bedriftene å ta hensyn til AFP i fastsettingen av den totale pensjonsplanen
- Den kollektive finansieringen medfører at det kan være en svak sammenheng mellom innbetalt premie og den opplevde nytten i den enkelte bedrift
- Omleggingen av AFP i 2011 innebar at ordningen ble endret fra å være en målrettet ordning med sikte på inntektssikring for de som slutter tidlig i arbeid til et livsvarig tillegg uten avkorting mot arbeid. Det medførte at en mistet fokus på den opprinnelige målgruppen. Dette innebærer at de som fortsetter å jobbe kan få meget gode inntekter selv om man starter uttaket allerede fra 62 år
- Kvinner tar i mindre grad enn menn ut alderspensjon og AFP tidlig. AFP er viktig for kvinners mulighet til å gå av tidlig, og muligheten blir omtrent som menns etter hvert som kvinner får fulle yrkeskarrierer
- For mange er det vanskelig å forstå hvordan kvalifikasjonsreglene i AFP slår ut

4.1 Effekter av kvalifikasjonsreglene

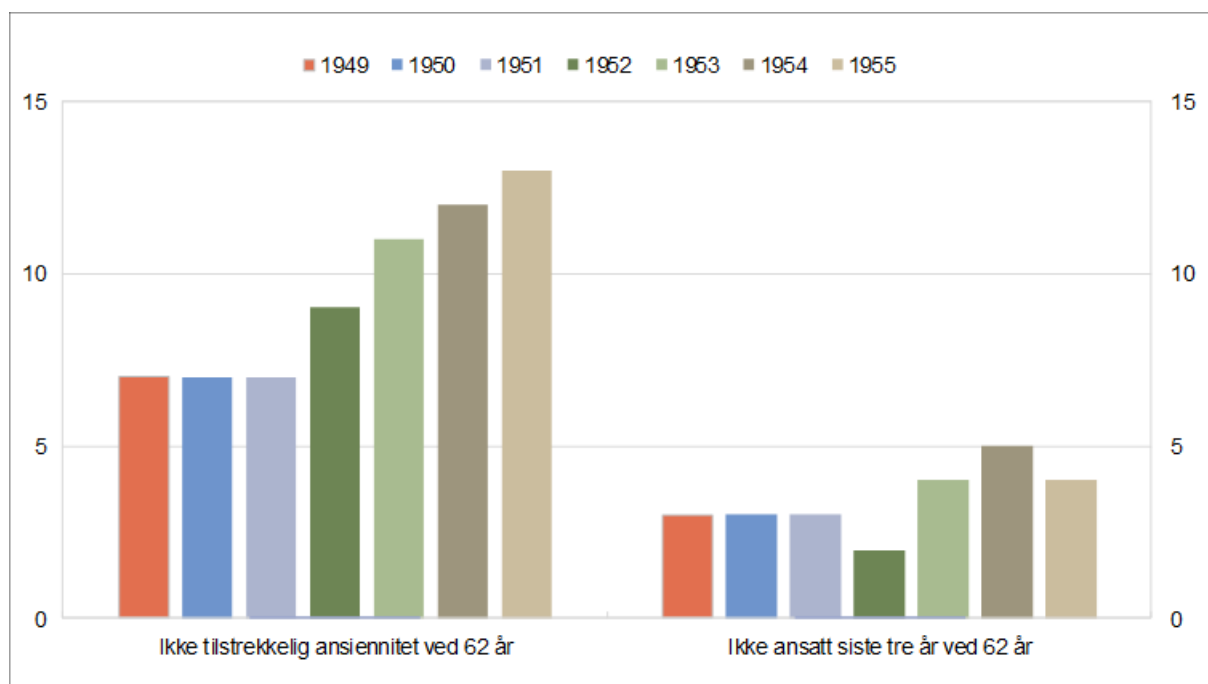
AFP-ordningen er utformet slik at en må ha en viss tilknytning over tid til en AFP-bedrift for å ha rett til AFP. Dette må ses i sammenheng med at alle som kvalifiserer til AFP får full ytelse. AFP er med andre ord en ordning der en får alt eller ingenting. Det at det stilles krav om tilknytning til en AFP-bedrift er viktig for økonomien i ordningen. Siden pensjonen er basert på inntekt gjennom hele yrkeskarrieren, bidrar kravet om tilknytning til å motvirke at noen med kort tid i AFP-bedrifter får ytelsen. Sett på denne måten kan en si at kravet om tilknytning til en AFP-bedrift i de siste årene før 62 år er et relativt svakt krav for å få en pensjon verdt i størrelsesorden 1 million kroner.

Retten til AFP forutsetter at søkerne oppfylle de individuelle og kollektive vilkårene som er fastsatt i ordningen. Det skilles mellom vilkår relatert til uttakstidspunktet og vilkår relatert til fylte 62 år. Sentrale vilkår er at arbeidstaker på uttakstidspunktet må ha vært sammenhengende og reell arbeidstaker i en AFP-bedrift de siste tre årene, og ansiennitetskravet om at arbeidstaker ved 62 år må ha arbeidet minst syv av de siste ni årene i en AFP-bedrift.

Ansiennitetskravet er strengere i den nye ordningen enn i den gamle. Da det ble etablert én felles AFP-ordning fra 2011, ble risikoen for å tape AFP ved overganger mellom bedrifter som tidligere tilhørte ulike AFP-ordninger, redusert. Samtidig ble den nye ordningen etablert

uten at bedriftene må betale noen form for egenandeler når noen av deres ansatte starter uttak av ytelsen. Et strengere ansiennitetskrav sikret dermed at arbeidsgiverne til de som mottar ny AFP hadde bidratt til finansieringen av ordningen i en viss periode. Det nye ansiennitetskravet har vært innfaset for årskull født mellom 1949 og 1955. Analyser basert på bevegelser inn og ut av bedrifter som omfattes av AFP, tyder på at ansiennitetsvilkåret medfører at andelen som ikke har mulighet til å ta ut AFP har økt fra 7 prosent for 1949-årskullet til 13 prosent for 1955-årskullet, se figur 4.1.

Figur 4.1 Andel arbeidstakere i årskullene 1949–1955 som ikke oppfyller kvalifikasjonskrav ved 62 år

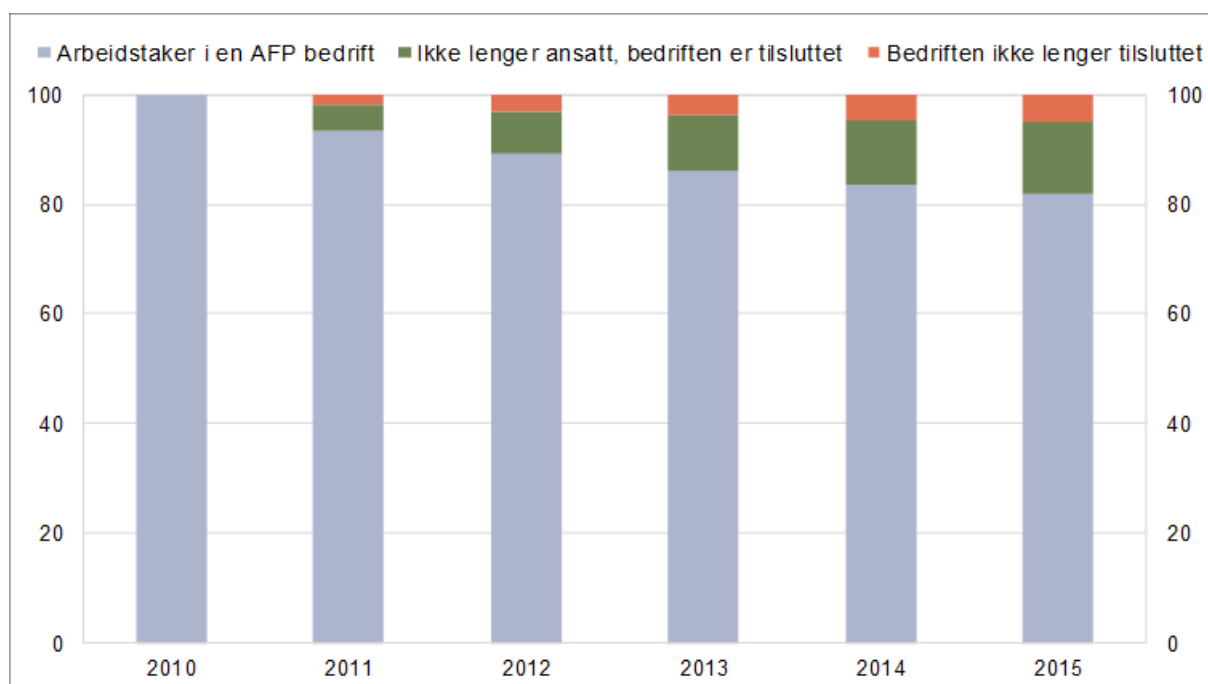


Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

Bare ansatte i minst 20 prosent stilling og med en pensjonsgivende årsinntekt som overstiger gjeldende grunnbeløp kan oppfylle kravene i ordningen. I tillegg er det et krav om å være ansatt arbeidstaker i en AFP-bedrift de siste tre årene før uttakstidspunktet. Det er likevel mulig med en periode på 26 uker i løpet av denne tiden hvor vedkommende ikke er ansatt, forutsatt at oppholdet ikke er i begynnelsen eller slutten av perioden. Perioden kan utvides til opptil 52 uker når arbeidstaker har mottatt sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Andelen som faller ut på treårskravet ved 62 år har ligget på mellom 2 og 5 prosent, se figur 4.1. Andelen er synkende etter fylte 62 år, noe som tyder på at mange i denne gruppen fortsetter i arbeid til de kvalifiserer for uttak.

I tillegg til vilkår for uttak av AFP fra 62 år, er det av interesse å kartlegge hvor mange som i perioden før fylte 62 år mister tilknytning til AFP-ordningen, enten ved at de ikke lenger arbeider i en tilknyttet bedrift, eller ved at bedriften de er ansatt i har gått ut av Fellesordningen. Figur 4.2 viser andelen i 1955-årskullet som i perioden 2010-2015 er dekket av privat AFP. Undersøkelsen tar utgangspunkt i arbeidstakere i 1955-årskullet som ikke er uføre og som i 2010 arbeider i en AFP-bedrift. Undersøkelsen følger årskullet til 2015, det vil si til fylte 60 år.

Figur 4.2 Arbeidstakere fra 1955-kullet som var tilsluttet i 2010 og tilslutning i årene fram til 2015



Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

I 2015 var 82 prosent av de i 1955-årskullet som var med i 2010 fortsatt med i ordningen. De som fortsatt er ansatt ved fylte 62 år, vil kunne kvalifisere for AFP ved fylte 62 år eller senere. Av de 18 prosent som ikke lenger var med i ordningen ved 60 år, var 13 prosent ikke lenger ansatt i en bedrift tilknyttet Fellesordningen. Mange av disse har lav registrert inntekt og kan ha gått ut av arbeidslivet. Andre har relativt høy lønnsinntekt; de kan ha hatt inntekt fra AFP-bedrift i starten av perioden for å senere ha begynt i en bedrift uten AFP, eventuelt ha sluttet med etterlønsavtaler. Andre kan ha begynt i offentlig sektor og fått rett til offentlig AFP, eller ha blitt uføre eller arbeidsledige i perioden. De siste 5 prosentene hadde mistet tilknytningen fordi bedriften hadde gått ut av ordningen.

Kvalifikasjonskravene bidrar til å sikre at den premien arbeidsgiverne betaler, benyttes til å finansiere ytelser til personer som ved 62 år har en veletablert og reell arbeidstilknytning til en AFP-bedrift. Kravene bidrar samtidig til at det kan oppstå situasjoner som verken arbeidsgiver eller arbeidstaker kan sies å ha kontroll over, og som fører til at kriteriene for rett til AFP ikke oppfylles. Det kan være tilfeller der en arbeidstaker blir oppsagt fra en AFP-bedrift, eller tilfeller der en bedrift legges ned eller fusjoneres inn i en bedrift som ikke er med i AFP-ordningen. Det kan også være tilfeller hvor den enkelte får avslag på søknad fordi hun eller han ikke har gjort seg kjent med regelverket, og dermed ikke lenger kvalifiserer for AFP.

Slike forhold kan forklare at det i en del tilfeller oppfattes som urimelig at retten til AFP faller bort i sin helhet hvis vilkårene ikke er oppfylt, selv om vedkommende har hatt et langt ansettelsesforhold i en AFP-bedrift. Å miste pensjonsopptjening tilsvarende i størrelsesorden 1 million kroner på grunn av forhold den enkelte ikke kan kontrollere eller påvirke er krevende å forsvare.

Evalueringen har ikke hatt tilgang til informasjon som gjør det mulig å skille mellom avslag på grunn av årsaker som det ikke har vært mulig å kontrollere eller påvirke, og tilfeller der arbeidstaker eller arbeidsgiver har vært klar over følgene av sine tilpasninger. Analyser viser likevel at antallet som ikke kvalifiserer til den nye ordningen har økt, først og fremst på grunn

av det nye ansiennitetskravet, som kommer i tillegg til kravet om tilknytning til ordningen de siste tre årene før uttak.

4.2 Verdsettingen av AFP

Med omleggingen av AFP til en livsvarig ytelse kunne en forvente at bedrifter ville ta hensyn til ny AFP i tilpasningen av eksisterende tjenestepensjonsordninger. Opptjeningssatsene i folketrygdens alderspensjon og AFP er gitt. For å nå et bestemt nivå på de ansattes samlede pensjon, er det dermed opptjeningssatsen i tjenestepensjonsordningen som må tilpasses.

Det er imidlertid viktige forskjeller mellom AFP og tjenestepensjonsordningene. Retten til tjenestepensjon tjenes gradvis opp i perioden man er omfattet av ordningen, og dersom man slutter i bedriften vil man få med seg opptjente rettigheter. Tjenestepensjon kommer til utbetaling uavhengig av om man er omfattet av ordningen når pensjonen skal tas ut. AFP kommer på sin side bare til utbetaling dersom man er reell arbeidstaker i en AFP-bedrift på tidspunktet for pensjonsuttak. Denne viktige forskjellen mellom de to pensjonsartene gjør at det er krevende å se dem i sammenheng på en systematisk måte. Det kan forklare at det å ha AFP i mange tilfeller ikke har bidratt til justeringer av bedriftenes tjenestepensjonsordninger. Bedrifter som omfattes av AFP-ordningen har i snitt bedre tjenestepensjonsordninger enn de bedriftene som ikke er omfattet av ordningen. De samlede pensjonskostnadene til AFP og tjenestepensjon blir dermed for enkelte bedrifter større enn om de lettere kunne ses i sammenheng.

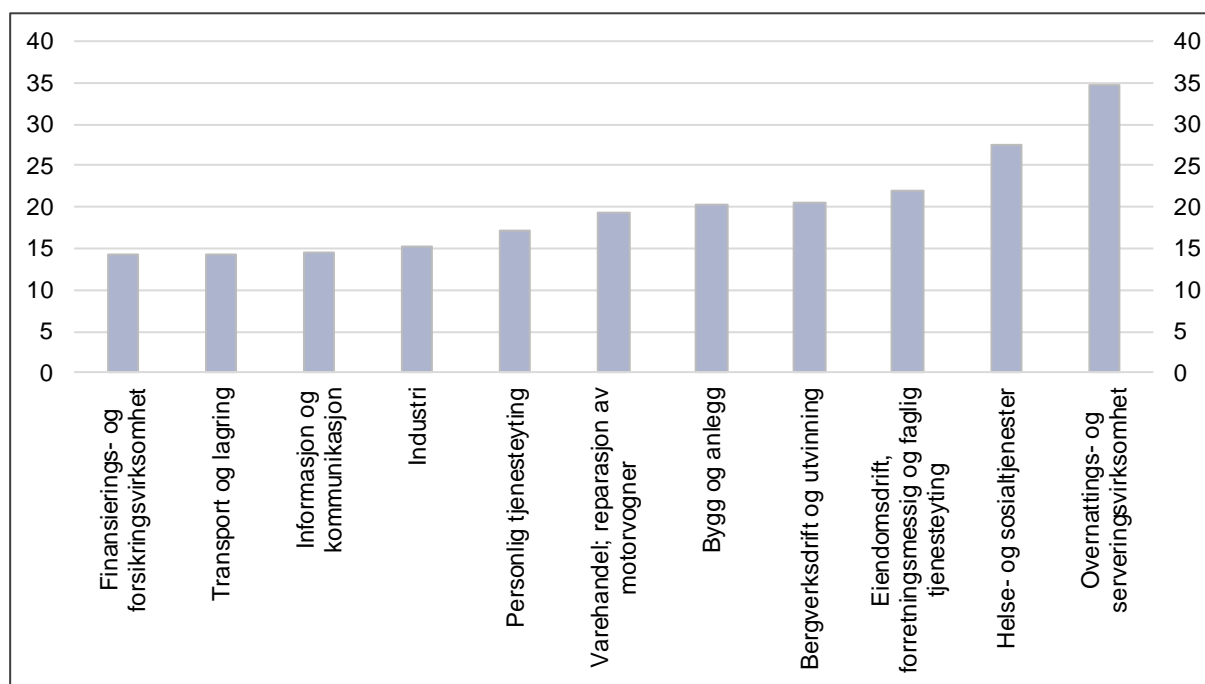
Intervjuundersøkelsen som er gjennomført som en del av evalueringen, tyder også på at særlig yngre arbeidstakerne ikke verdsetter AFP på linje med tjenestepensjon på grunn av usikkerheten ved om de faktisk vil få rett på utbetalinger. Videre opplyser en del arbeidstakere at de starter uttak av ytelsen tidlig fordi de er redd for å miste retten til ytelsen, for eksempel på grunn av langvarig sykdom, arbeidsledighet e.l.

Det at bedrifter i mange tilfeller ikke tar hensyn til AFP når nivået på tjenestepensjonen fastsettes, fører også til at arbeidstakerne som har god tjenestepensjon og AFP på toppen kommer svært godt ut pensjonsmessig. I motsatt ende er det en del arbeidstakere som mister hele AFP-pensjonen selv etter en lang karriere i AFP-bedrifter, og som kanskje har en minimumsordning på 2 prosent. Mangelen på sammenliknbarhet mellom AFP og tjenestepensjonsordningene kan, sammen med det faktum at AFP er en kvalifiseringsordning, bidra til å øke forskjellene i pensjonssystemet.

Det er et kollektivt ansvar for tilsluttede bedrifter i AFP-ordningen å finansiere de til enhver tid løpende ytelsene, uavhengig av om bedriften på det aktuelle tidspunktet har tidligere ansatte som mottar ytelsene. Bedrifter som er tilsluttet ordningen betaler en årlig premie som er beregnet på grunnlag av lønnssummen i bedriften. Prinsippet om at bedriftens bidrag til finansieringen er uavhengig av hva egne ansatte får utbetalt fra ordningen, og samtidig det faktum at finansieringen er et kollektivt ansvar for tilsluttede bedrifter, er i stor grad en videreføring fra den gamle ordningen. Når det gjelder selve premieberegningen ble denne endret ved innføringen av den nye ordningen. Finansiering helt eller delvis basert på egenandeler ved uttak falt bort ved overgangen til den nye ordningen. Dette har endret omfordelingen i ordningen, og bedrifter med stort innslag av yngre arbeidstakere som slutter før pensjonsalderen kan oppleve at de betaler mye i forhold til hva de får tilbake.

Den kollektive finansieringen medfører at det kan være en svak sammenheng mellom innbetalt premie og den opplevde nytten i den enkelte bedrift. Det kan skape spenninger i ordningen. Problemstillingen er illustrert i figur 4.3 som viser forholdet mellom premie og pensjonsforpliktelser.

Figur 4.3 Premie i prosent av pensjonsforpliktelse etter næring. 2016



Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

For bedrifter som har mange unge arbeidstakere og der en stor andel ikke lenger antas jobbe i bedriften når AFP-retten skal avklares vil tilknytningen til AFP kunne oppleves som en konkurranseulempe. Dette gjelder ikke minst i deler av næringslivet der lønnsandelen er høy og premien utgjør en stor del av bedriftenes samlede kostnader. I situasjoner der bedrifter med AFP står i konkurranse med bedrifter uten AFP vil kostnaden til AFP kunne oppleves som problematisk, og bedriften vil kunne ha ønske om å disponere disse pengene på annen måte. Et eksempel kan være overnattings- og serveringsbedrifter som både har høy lønnsandel og betaler høy premie i forhold til hvor mye de ansatte ventes å få ut av ordningen, se figur 4.3. Bransjen har videre lav organisasjonsgrad og utfordringer med konkurranse fra useriøse bedrifter.

Ansiennitetskravet (7 av siste 9 år) sikrer at arbeidstakere som får AFP har tilknytning til en AFP-bedrift de siste årene av yrkeskarrieren. Samtidig innebærer beregningsreglene at inntekt fra fylte 13 år medregnes, selv for år der man ikke har arbeidet i AFP-bedrifter. Dette betyr at personer som kommer sent inn i AFP-ordningen vil få en AFP som langt overstiger det som er betalt inn i premie i perioder med ansettelse i AFP-bedrifter. Den samlede effekten blir at AFP-bedrifter på den ene siden finansierer en pensjon beregnet på ansettelsesperioder utenom AFP-fellesskapet, mens det i andre tilfeller er slik ansettelsesperioder i AFP-bedrifter likevel ikke medfører noe pensjon fordi man av ulike årsaker ikke fyller kvalifikasjonskravene eller ikke jobber i en AFP-bedrift på slutten av yrkeslivet. Den manglende koblingen mellom antall år i AFP-bedrift og pensjonsutbetalingen kan oppleves som urimelig.

4.3 Innrettingen av AFP før og etter 2011

Omleggingen av AFP i 2011 innebar at ordningen ble endret fra å være en målrettet ordning med sikte på inntektssikring for de som slutter tidlig i arbeid til et livsvarig tillegg for alle med tilstrekkelig AFP-tilhørighet uten avkorting mot arbeid.

En slik omlegging medførte at en mistet fokus på den opprinnelige målgruppen, og særlig de som fortsetter å jobbe kan få meget gode inntekter selv om man starter uttaket allerede fra 62 år, noe om lag 3 av 4 arbeidstakere har valgt å gjøre. Bare om lag 1 av 3 av disse igjen har sluttet å jobbe. De andre får svært høye inntekter i en overgangsperiode til de slutter å jobbe.

I den motsatte enden av fordelingen har vi de som slutter å jobbe. De er blitt klart færre. Mens 1 av 4 gikk av ved fylte 62 år i gammel ordning, er det etter reformen om lag 1 av 6. Disse har hittil fått opprettholdt inntekten, men vil i en tiårsperiode fra 2016 få ytelsen redusert med om lag 15 prosent, dersom de fortsatt går av ved samme alder.

Evalueringen viser at stadig flere fortsetter å jobbe, og at avgangsalderen er klart stigende. Det betyr at mange vil kompensere for inntektsfallet helt eller delvis. Muligheten til fortsatt arbeid avhenger også av helse, utdanning, posisjon i arbeidsmarkedet og konjunkturer.

Ordningen kan ikke lenger forbeholdes tidligpensjonister som et påslag til deres livsopphold. Vi har ikke tallgrunnlag for å skille mellom villet og ufrivillig avgang på en klar og konsistent måte.

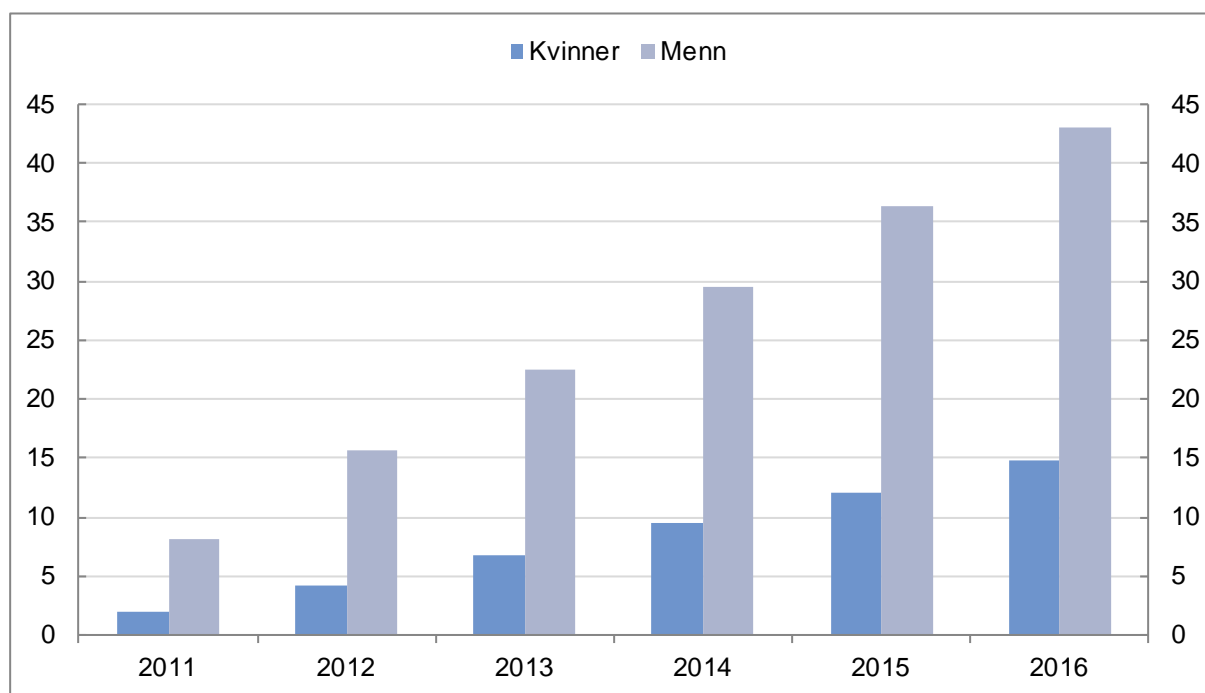
På tross av klare og vedvarende forskjeller i forventet levealder er det ingen entydig sammenheng mellom (endringer i) forventet levealder og tidligpensjonering, og det er heller ikke noen entydig sammenheng mellom tidlig avgang fra arbeidslivet og tunge jobber i fysisk forstand.

Flere enn tidligere faller utenfor ordningen på slutten av kvalifiseringsperioden. Disse mister dermed om lag 30 prosent av livsvarig pensjon. Økt frafall henger sammen med en omlegging av premieinnbetalingen med økt krav til ansiennitet for å sikre finansieringsgrunnlaget i en livsvarig ordning.

4.4 Menns og kvinners bruk av AFP

Det er betydelig flere menn enn kvinner som tar ut AFP i privat sektor. Dette gjenspeiler at nesten to av tre arbeidstakere i privat sektor er menn. Men selv når en korrigerer for dette, og at det så langt er færre kvinner som oppfyller kravene til tidlig uttak, er andelen kvinner lave. Av totalt 57 700 mottakere av privat AFP ved utgangen av 2016, utgjorde menn 74 prosent, se figur 4.4. Av nye mottakere i samme år utgjorde menn 71 prosent. Kvinner starter uttaket av AFP senere enn menn. Dette samsvarer med uttak av alderspensjon fra folketrygden.

Figur 4.4 Mottakere av AFP fordelt på kvinner og menn. 2011–2016



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Andelen kvinner som tar ut AFP ved 62 år er imidlertid svakt økende. Denne utviklingen vil trolig fortsette framover ettersom kvinner i yngre årskull gjennomgående har høyere yrkesdel-takelse enn kvinner i eldre årskull. Dette bidrar til at en større andel kvinner kan ta ut 100 prosent alderspensjon, og dermed også AFP, før 67 år. Siden kvinner lever lengre enn menn vil andelen kvinner av alle mottakere over 62 år øke framover.

Uttaksmønsteret har endret seg fra gammel til ny ordning. Uttaksratene ved 66 år har økt etter innføring av ny AFP i privat sektor. Dette skyldes at mange tidligere ikke tok ut AFP fordi den ville ha blitt avkortet bort mot yrkesinntekten. Menn har etter innføringen av ny AFP i privat sektor økt sitt uttak, og har hatt markert høyere uttaksrater enn kvinner. Dette er i motsetning til i gammel ordning hvor kvinner hadde en noe høyere uttaksrate enn menn. Forskjellen avtok i 2016, da det var en svak nedgang i uttaksraten for menn, mens uttaksratene fortsatte å øke for kvinner. Forskjellene mellom kjønnene reduseres vesentlig fra 63 år til 66 år. I 2016 lå menns uttaksrate 2 prosentpoeng over kvinners uttaksrate ved fylte 66 år.

En årsak til lavere tidlige uttaksrater blant kvinner i den nye ordningen kan være at de forventningsmessig lever lengre enn menn. Som gjennomsnitt har de også lavere pensjonsopp-tjening. En mulig årsak til denne forskjellen i uttak kan derfor være at de tilpasser seg slik at de kan få en høyere årlig livsvarig ytelse. Gjennomsnittlig utbetaling av ny AFP for kvinner utgjorde 87 prosent av menns ytelse i 2016, og denne andelen har vært ganske stabil fra 2011. Gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden for kvinner som også mottok AFP, målt som andel av menns pensjon, har økt fra 74 prosent til 79 prosent i samme periode.

Andelene som kombinerer pensjon og arbeid har økt både for kvinner og menn. Andelen menn som kombinerer arbeid enten med alderspensjon eller AFP er likevel vesentlig høyere enn for kvinner. Mens om lag 25 prosent av menn kombinerte privat AFP og arbeid i 2016, var den tilsvarende andelen for kvinner 8 prosent. Til sammenligning kombinerte om lag 6 prosent av mennene og vel 3 prosent av kvinnene arbeid og gammel privat AFP i 2009. Lavere andeler kvinner som kombinerer uttak av AFP med fortsatt arbeid, må sees i sammenheng med at tidliguttaket blant kvinner er lavere. Kvinner som kombinerer uttak av ny privat AFP

med fortsatt arbeid, jobber i gjennomsnitt flere timer per uke enn andre yrkesaktive kvinner. Dette kan tyde på at AFP bare i begrenset grad brukes for gradvis å trappe ned arbeidsinnsatsen, og at det er kvinner i fulltidsstillinger eller med høye deltidsandeler som er mest tilbøyelig til å kombinere arbeid og AFP-uttak. Denne gruppen vil ofte ha høyere pensjonsopptjening enn andre kvinner.

Kvinner tar i mindre grad enn menn ut alderspensjon og AFP tidlig. AFP er viktig for kvinners mulighet til å gå av tidlig, og muligheten blir omtrent som menns etter hvert som kvinner får fulle yrkeskarrierer.

4.5 Kunnskap om AFP

For den enkelte er det viktigst hva den samlede pensjon blir og at den framstår mest mulig oversiktlig og forutsigbar. Dette er viktig for at den enkelte skal kunne planlegge yrkeskarrieren, uttak av pensjon, avgang fra yrkeslivet og sparebeslutninger.

Selv om pensjonsreformen innebærer at hovedtrekkene i pensjonssystemet er blitt enklere, er det fortsatt forhold som bidrar til at pensjonssystemet framstår som komplekst og vanskelig å forstå. Det gjelder ikke minst overgangsordningene i folketrygdens alderspensjon, og et uoversiktlig tjenstepensjonssystem i privat sektor etter mange år med omdanninger, lukking av gamle ordninger og økning i fripoliser. Systemet med pensjonskapitalbevis fungerer heller ikke optimalt.

Enkelte sider ved AFP bidrar også til å komplisere pensjonssystemet. En god nettløsning på nav.no bidrar til at en lett kan finne ut hvilken pensjon en har rett på, men de bakenforliggende beregningene er vanskelig tilgjengelig. Videre tar pensjonsberegningene på nav.no ikke hensyn til de individuelle og kollektive vilkårene for rett til AFP som Fellesordningen kontrollerer ved søknader om AFP. For mange er det vanskelig å forstå hvordan kvalifikasjonsreglene slår ut.

Denne kortrapporten presenterer hovedresultatene fra evalueringen av AFP i privat sektor. Den fullstendige evalueringen finnes i hovedrapporten, se www.lo.no/AFPevaluering og www.nho.no/afp.

